FAL
Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung
Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

unter Mitwirkung von

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Institut für Betriebstechnik und Bauforschung
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

im Auftrag des

Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover Dezember 2003

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5102
www.fal.de

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)
Alte Herrenhäuser Straße 32
30419 Hannover
www.arum.de

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH)
Institut für Ökonomie
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.bfafh.de

BearbeiterInnen:

(GruppenkoordinatorInnen kursiv)

Kapitel 2 - Einleitung
Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)
Berhard Forstner, Christoph Klockenbring (BAL)

Kapitel 4 - Berufsbildung
Winfried Eberhardt (BAL)

Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Reiner Plankl, Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Katja Rudow (BAL), Achim Sander (ARUM)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen
Karin Reiter, Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf (BAL), Achim Sander, Thomas Horlitz (ARUM)

Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
Heinz Wendt, Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft
Sabine Bresemann, Thomas Gottlob (BFH)

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten
Birgit Koch, Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler, Andreas Tietz, Irene Wollenweber (BAL)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen
Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Endredaktion:	Anja Herkner
Technische Bearbeitung:	MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (BAL)

Inhaltsübersicht

Kapitel 1 Zusammenfassung / Summary

Kapitel 2 Einleitung

Kapitel 3 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 4 Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 5 Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999)

Kapitel 6 Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 7 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 8 Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 9 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Übersichtsfolie mit Kreisen und Verwaltungsgrenzen

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 2 bis 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Abkürzungsverzeichnis

A

a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abb.	Abbildung
ABL	Amtsblatt
Abtlg.	Abteilung
Admin.	Adminstrativ(e)
AEP	**A**grarstrukturelle **E**ntwicklungs**p**lanung
AF	Ackerfläche
AfAO	Amt für Agrarordnung
ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKh	Arbeitskraft, Arbeitskräfte pro Stunde
AL	Arbeitslose
ALB	Allgemeines Liegenschaftskataster
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
Außerldw.	Außerlandwirtschaftliches
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage

B

BAB	Bundesautobahn
BB	Institut für Betriebstechnik und Bauforschung an der FAL
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Be	Beschäftigte
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
benacht.	benachteiligtes
Betr-HD	Landwirtschaftliche Betriebshelferdienste
BFD	Betriebsführungsdienste
BFH	Bundesforschungsanstalt für Holz und Forstwirtschaft
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandprodukt
BKR	Boden-Klima-Region
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

Bodensch.	Bodenschutz
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
BW	Fragebogen der Bewilligungsbehörden
bspw.	Beispielsweise
BUS	Bauern- und Unternehmerschulungen
BWS	Bruttowertschöpfung
bzgl.	Bezüglich
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und (Zier-) Pflanzen
C	
CD-ROM	**C**ompact **D**isk / **R**ead-**o**nly-**M**emory
CO_2	Kohlendioxid
c.p.	ceteris paribus
D	
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: **D**irectorate **G**eneral **Agri**culture)
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DüngeVO	Düngerverordnung
E	
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECOTEC	Name einer Forschungseinrichtung (Ecotec Institut für chemisch-technisch-ökologische Forschung und Beratung)
EDV	Elektronische Daten-Verarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGV	EG-Vertrag
E&G	Eier und Geflügel
ehem.	Ehemalige(n/r/s), ehemals
endg.	endgültig
e.V.	eingetragener Verein
Einl	Kürzel für das Kapitel 2 des Bewertungsberichts (die Einleitung)
einschl.	einschließlich
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EPPD	Einheitliches Programm-Planungs-Dokument
Erl.	Erlass
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
e.V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

F

F	Futterbaubetriebe
FAA	Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FAO	Food and Agriculture Organisation (der Vereinten Nationen)
FE	Standortkartierung und Forsteinrichtungen
FFH	Flora, Fauna, Habitat
FFK	Förderfähige Kosten
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis als Bestandteil von InVeKoS
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz
FS	Waldschutzmaßnahmen
FS	Fruchtsaft (in Kap. VII)
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)
Fw.	Forstwirtschaftliche
FZ	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

G

GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GEH	Gesellschaft zur Erhaltung alter Haustierrassen
gem.	gemäß
ges.	gesamt
Gf	Geflügel
GfP	Gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographisches Informationssystem
GL	Grünland
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GP	Gewürzpflanzen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten
GWG	Gemeinschaftswaldgesetz
GZ	Gartenbauzentrum Wolbeck

H	
h	Stunde
ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
Hafö	Holzabsatzförderrichtlinie (des MUNLV)
HE	Haupterwerb (-sbetrieb)
HFF	Hauptfutterfläche
HuK	Haushalts- und Koordinierungsreferenten
I	
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
IuK-Einrichtungen	Informations- und Kommunikationseinrichtungen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i.R.d.	im Rahmen der / des
i.S.	im Sinne
i.S.e.	im Sinne einer
J	
Jhd.	Jahrhundert(s)
Jurist.	Juristische
K	
KA	Kartoffel
k.A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KFZ	Kraftfahrzeug
KOM	Europäische Kommission
konj.	Konjunkturell(e)
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
KüF	Kapitelübergreifende Fragen
kWh	Kilowattstunde
L	
L	landwirtschaftliche Betriebe
landw.	Landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	Ländlich(e/er/es/en/em)
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
ldw.	Landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LEJ	Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd

LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFF	Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei
LfoG	Landesforstgesetz (des Landes NRW)
LG	Landschaftsgesetz (des Landes NRW)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	(Land-) Kreis
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LNF	landwirtschaftliche Nutzfläche
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
LSG	Landschaftsschutzgebiet
lt.	Laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LW	Fragebogen der Landwirtebefragung
LWK	Landwirtschaftskammer
LZ	Landwirtschaftszählung

M

m^3/f	Festmeter
MA	Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL Braunschweig
max.	maximal
mäß.	Mäßig(er)
MB	Materialband (des Bewertungsberichts)
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: **M**ethods for **E**valuating **A**ction of a **S**tructural **N**ature)
Mel.	Melioration(s)
mg	Milligramm
MI	Milch- und Milcherzeugnisse
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MJ NEL	Megajoule Netto-Energielaktation (Maß für den Energiegehalt des Futters)
MKS	Maul- und Klauenseuche
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MTR	Mid-Term-Review
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW

N

N	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit
n	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
NE	Nebenerwerbsbetriebe
NFP	Nationales Forstprogramm

NH_3	Ammoniak
NIT-NET-System	Qualitätssicherungssystem für Braugerste
NO_3	Nitrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: **N**omenclatur des **U**nités **T**erritoriales **S**tatistiques): NUTS I (=Deutschland), II (=Reg.Bez.), III (=Kreise)
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
O	
ÖFF	Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger)
OFB	Obere Flurbereinigungsbehörde
o.g.	oben genannte(n/r/s)
O&G	Obst und Gemüse
o.J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
Ordentl.	Ordentliches
P	
PEFC	Pan European Forest Certification
PKR	Programmkoordinierungsreferenten
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PRIV	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)
prod.bez.	produktionsbezogene
PSM	Pflanzenschutzmitteln
Q	
QS	Qualitätssicherung
R	
rd.	rund
Ref.	Referat
Reg.Bez.	Regierungsbezirk
REK	Regionales Entwicklungskonzept
REP	Regionales Entwicklungsprogramm
RGV	Rauhfutterfressende Großvieheinheit
RHL	Rheinland
RL	Richtlinie
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP	Regierungspräsidium
RUSLE	Revised universal soil loss equation

S	
s.	siehe
S-Bahn	Schienen-Bahn
Siedl.	Siedlungs-
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
sonst.	sonstige(s)
S&P	Saat-und Pflanzgut
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des **St**ructures **A**gricoles et du développement **R**ural)
StBE	Standardbetriebseinkommen
stillgel.	stillgelegte
SV	Sozialversicherung(-spflichtig)
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strenght, Weakness, Opportunities and Threats)
T	
t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
TB	Testbetrieb(e/s-)
TECU	Tausend ECU (der ECU (aus dem Englischen: **E**uropean **C**urrency **U**nit) war der „Vorgänger“ des Euro)
TG	Teilnehmergemeinschaft
TKG	Tierkörperbeseitigung
t.w.	teilweise
U	
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche
u.E.	unseres Erachtens
ULB	Untere Landschaftsbehörde
Umst.	Umstellung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
V	
V	Viehmarkt
v.a.	vor allem
v.B.	vorläufige Besitzeinweisung
VE	Verpflichtungsermächtigung
V&F	Vieh und Fleisch
Verkehrsfl.	Verkehrsfläche
VLF	Verein landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen

vgl.	vergleiche
VHM	Verband für handwerkliche Milchverarbeitung im ökologischen Landbau e.V.
Vfm	Vorrats-Festmeter
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

W&A	Wein & Alkohol
WE	Forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung
WF	Waldfläche
WG	Wirtschaftsgebiet
WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WL	Westfalen-Lippe
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Z

z.B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZIP	Zukunftsinvestitionsförderprogramm (1977-1980)
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

Symbole

€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume (BAL) an der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation[1], durchgeführt. Vier Förderkapitel bzw. Maßnahmen[2] des NRW-Programms wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine in die Programmbewertung integriert.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum ist es, die bislang erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der finanziellen und verwaltungsmäßigen Umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Grundlage für die Bewertung ist der von der EU-Kommission erstellte Bewertungsrahmen. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die intensive Diskussion der Ergebnisse in Workshops sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

NRW-Programm Ländlicher Raum

Das NRW-Programm Ländlicher Raum zielt auf die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft als Grundlage für einen attraktiven ländlichen Raum ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 940,5 Mio. Euro öffentliche Mittel (EU, Bund, Land) zur Verfügung. Davon werden bis zu 302,5 Mio. Euro aus dem EAGFL bereitgestellt. Im betrachteten Zeitraum 2000 bis 2003 konnten nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

Das Programm gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen eine unterschiedliche finanzielle Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt I, ausgestattet mit 22 % der EU-Mittel, ist auf die Verbesserung der Produktionsstrukturen im landwirtschaftlichen Sektor und der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen landwirtschaftlicher Produkte ausgerichtet. Förderschwerpunkt II beinhaltet Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und hat

---

[1] Gemeinsam mit Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein.

[2] Kapitel I: Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Kapitel II: Junglandwirte, Kapitel V: Ausgleichszulage, Kapitel VII: Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (Erstaufforstung).

mit 13 % der EU-Mittel eine geringe finanzielle Ausstattung[3]. Der Förderschwerpunkt III nimmt, gemessen an der Mittelausstattung von 65 % des Gesamtetats, eine herausragende Stellung ein und fördert v.a. Maßnahmen zur umweltgerechten Flächenbewirtschaftung. Das NRW-Programm ist horizontal angelegt; Ausnahmen bilden einige Maßnahmen im Förderschwerpunkt III, die teilweise in Gebietskulissen angeboten werden.

Das NRW-Programm weist einen stark sektoralen Bezug auf. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe sind Hauptadressaten der Förderung. Umweltaspekte ziehen sich quasi als „roter Faden" durch das gesamte Programm und schaffen dadurch ein gemeinsames Thema, das integrierend wirkt.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen des NRW-Programms wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt, die auf Programmebene ergänzt wurde. Des Weiteren erfolgte eine Analyse der unterschiedlichen horizontalen und vertikalen Zusammenarbeitsstrukturen. Die Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen, die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die Modalitäten für Programmänderungen gesetzt. Die **finanztechnischen Regelungen** (v.a. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre) bereiten Schwierigkeiten insbesondere bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen. Bei **den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind es v.a. Detailregelungen (der 1. Säule), die kritisch zu werten sind und einer Neufassung bedürfen. Hiervon sind beispielsweise die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „Guten fachlichen Praxis". Die umsetzenden Verwaltungen haben sich zwar nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert. Sie bedeuten jedoch eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. Es ist die Frage zu stellen, ob NRW nicht ein stärkeres Mitspracherecht bei der konkreten Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen eingeräumt werden sollte, da es in nicht unbeträchtlichen Umfang an der Finanzierung der Programme beteiligt ist. Ein anderes Erschwernis stellt die Umsetzung von **Programmänderungen** dar. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Aufgrund der sowohl inhaltlich wie auch finanziell detailliert beschriebenen Pläne ziehen sogar kleine Anpassungen ein aufwändiges Änderungsverfahren für das Bundesland und die EU-KOM nach sich. Die Genehmigung von Programmänderungen erfolgt daher oft so spät, dass eine Umsetzung innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres nicht mehr möglich ist.

[3] Förderschwerpunkt II wird ergänzt durch Maßnahme 4.3 (v.a. Dorferneuerung) des Ziel-2-Programms, die in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten bis Ende 2005 angeboten wird.

Die bilaterale **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission** wird seitens des Bundeslandes überwiegend als gut bezeichnet. Problematisch ist dennoch die unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen sind, und die Schwierigkeiten, eindeutige, über die Programmlaufzeit geltende Regelungen zu erhalten.

Programminhalte

Förderschwerpunkt I umfasst die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Der Mittelabfluss weicht von den Planungen deutlich nach unten ab. Ursachen hierfür reichen von einer verhaltenen Investitionsbereitschaft bis hin zu Folgen der späten Programmgenehmigung. Grundsätzlich entfaltet die Förderung der genannten Maßnahmen eher mittel- bis langfristige Wirkungen. In der Halbzeitbewertung wurde daher dem Aufbau einer geeigneten Informationsgrundlage für die Ex-post-Evaluierung ein großes Gewicht beigemessen. Erste Auswertungen dieser Datenbanken wurden durchgeführt. Ergänzend erfolgten Workshops und schriftliche Befragungen. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung gibt es Anhaltspunkte dafür, dass bezüglich Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz Verbesserungen erzielt wurden. Gleichzeitig konnte aber auch festgestellt werden, dass ein Teil der Projekte auch ohne Förderung in gleichem Umfang realisiert worden wäre. In der Verarbeitung und Vermarktung wurden v.a. Projekte im Bereich Ausrichtung der Erzeugung an der Marktentwicklung, Verbesserung der Vermarktungswege sowie verbessertes Qualitätsmanagement in den Sektoren Obst und Gemüse, Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen gefördert. **Qualifizierungsmaßnahmen** werden in einer großen inhaltlichen Breite und Zeitdauer sowie für unterschiedliche Zielgruppen (BetriebsleiterInnen, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen) angeboten. Zwischen 2000 und 2002 wurden insgesamt 541 Kurse von unterschiedlicher Dauer mit rund 6.900 Teilnehmern gefördert. Inhaltliche Schwerpunkte der Berufsbildung bilden dabei die Vorbereitung auf die Anwendung umweltfreundlicher und tierschutzgerechter Produktionsverfahren sowie die Vermittlung von Betriebsführungsqualitäten.

Förderschwerpunkt II beinhaltet neben den klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung auch die neuen Maßnahmen Förderung von Betriebsführungsdiensten, Diversifizierung und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen. Der Unterschiedlichkeit dieser Maßnahmen wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung Rechnung getragen, indem maßnahmenbezogen mit einem Methodenmix bewertet wurde. Wesentliche Elemente waren die Auswertung von Förderdaten, schriftliche Befragungen, Fallstudien und Workshops. Investive Maßnahmen der Flurbereinigung (schwerpunktmäßig Wegebau und Maßnahmen des Naturschutzes) wurden in zahlreichen, langfristig angelegten Flurbereinigungsverfahren umgesetzt. Die Förderung trägt hier zur beschleunigten Umsetzung dieser für viele Zielsetzungen im ländlichen Raum (Verbesserung von Umwelt, Wirtschaftsstruktur, Lebensqualität) wichtigen Maßnahme bei. Im

Rahmen der Maßnahme Dorferneuerung wird ein Schwerpunkt auf die Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäudesubstanz gelegt. Als Ergebnis dieser Projekte konnten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte aufgezeigt werden. Die neue Maßnahme Diversifizierung hat mittlerweile einen guten Umsetzungsstand mit einer Reihe außergewöhnlicher Projekte erreicht (z. B. Schulbauernhof, SWIN-Golfplatz).

Der **Förderschwerpunkt III** hat in NRW aufgrund seiner Mittelausstattung die größte Bedeutung. Eine flächenbezogene Förderung wird im Rahmen von Ausgleichs- und Agrarumweltmaßnahmen gewährt sowie im forstlichen Bereich auch in Form einer investiven Förderung. Eine Ausgleichszulage wird in **benachteiligte Gebieten**, eine Ausgleichszahlung in **Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen** gewährt. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Ein Einkommensausgleich gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten wird im Fall der Ausgleichzulage nur teilweise erreicht. Die Evaluierung weist Über- wie auch Unterkompensationen nach. Die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** steigert die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlicher Schutzgebiete und bietet einen Anreiz zur Aufrechterhaltung einer naturschutzfachlich gewünschten Grünlandnutzung. Zur Entwicklung der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden. Über die „Gute fachliche Praxis“ bzw. die im Schutzgebiet geltenden Bestimmungen hinausgehende Umweltwirkungen sind nicht zu erwarten, da die Ausgleichzahlung bzw. -zulage lediglich an die Einhaltung der gesetzlichen Standards bzw. hoheitlichen Bestimmungen gebunden ist. Die **Agrarumweltmaßnahmen** zeichnen sich durch ein großes Maßnahmenspektrum aus. Flächendeckend werden Extensivierungsmaßnahmen (Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung) sowie die Festmistwirtschaft angeboten. In Gebietskulissen kommen Vertragsnaturschutz- und Erosionsschutzmaßnahmen zum Einsatz. Eine positive Umweltwirkung kann prinzipiell allen Maßnahmen bescheinigt werden. Kritisch ist zu bewerten, dass die flächenstarken und ohne räumliche Lenkung angewendeten Extensivierungsmaßnahmen intensiv genutzte Standorte mit ökologischen Problemlagen nur eingeschränkt erreichen. Die größte Akzeptanz haben die Extensivierungsmaßnahmen auf Standorten bzw. Betrieben mit geringer Produktionsintensität. Die Intensität der Umweltwirkung wird durch das bereits geringe Ausgangsniveau bei einem Teil der Betriebe begrenzt. Für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird eine effektive Lenkung über Gebietskulissen erreicht, die Zielflächen des Naturschutzes enthalten. Die (räumliche) Lenkung der Agrarumweltmaßnahmen, z.B. durch Kulissenbildung, sollte sich zukünftig noch stärker an ökologischen Problemlagen orientieren. Beispielhaften Charakter haben die in NRW durchgeführten **Modellvorhaben**. Sie sind eine Art Experimentierfeld für neue Agrarumweltmaßnahmen und unterstützen deren Einführung und Umsetzung. Eine Förderlücke im Bereich der investiven Maßnahmen mit naturschutzfachlicher Zielsetzung wurde mit dem Änderungsantrag 2003 durch die Ausweitung der t-Maßnahmen unter Artikel 33 behoben.

In der **forstlichen Förderung** liegt der Schwerpunkt auf den GAK-kofinanzierten Maßnahmen wie waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen auf Grund neuartiger Waldschäden, forstwirtschaftlicher Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, die Holzabsatzförderung, biotopgestaltende Maßnahmen sowie die Erstaufforstung. Die Förderung des Erhaltes von Alt- und Totholz wurde im Jahr 2000 neu aufgenommen. Eine Neuausrichtung der Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse für eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzern hat es offensichtlich nicht gegeben. Auf Programmebene wurden keine Prioritäten für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen festgelegt. Aus den umgesetzten Maßnahmen wird deutlich, dass die Förderung der Forstwirtschaft zur ökologischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Wälder beiträgt und auch weitere Schutzfunktionen wahrnimmt. Die seit 2000 angebotene Holzabsatzförderung wurde auffallend gut angenommen, was nach den Befragungsergebnissen im Wesentlichen auf eine erfolgreiche, intensive Informationspolitik zurückzuführen ist.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies ist auf Programmebene sachgerecht, da die Ergebnisse der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich und zum größten Teil nicht aggregierbar sind. Werden die festgestellten Wirkungsrichtungen mit den eingesetzten Programmmitteln gewichtet, wird der sektorale Bezug des Programms und eine Schwerpunktbildung im Bereich Umwelt und Einkommen deutlich. Dies entspricht der Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Obwohl das NRW-Programm horizontal angelegt ist, weist die Verteilung der Programmmittel bzw. Gesamtinvestitionen räumliche Schwerpunkte auf. Diese liegen in ländlichen Regionen außerhalb der Verdichtungsräume, v.a. in den Mittelgebirgslagen und der niederrheinischen Tiefebene.

Mehrwert des Programmansatzes

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammengefasst. Das Programm ist zunächst ein abstraktes Gebilde, welches der Sicherstellung von Finanzierungs- und Einflussmöglichkeiten von maßnahmebezogenen Interessen dient. Der Mehrwert des Programmansatzes liegt v.a. in der zunehmenden Kommunikation zwischen den an der Programmplanung und -umsetzung beteiligten Personen und Institutionen, sowohl horizontal wie auch vertikal. Hierdurch wird die Entwicklung von formellen und informellen Strukturen für eine integrierende Programmplanung unterstützt. Die strategische Programmplanung - verstanden als Lernprozess - wird durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt. Positiv wirkende Faktoren in NRW sind hier v.a. die Aufgabenbündelung in einem Ministerium und eine auf Integration hinwirkende Programmkoordination.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem existiert in NRW nicht und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert werden. Am geeignetsten für die verschiedenen Anforderungen sind deshalb die Daten der Zahlstellen.

Bewertungsansatz

Der länderübergreifende Evaluationsansatz hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen überwiegend bewährt. Dieser ermöglicht Vergleiche und das Herausarbeiten von positiven Beispielen. Beides kann von den beteiligten Bundesländern in der Weiterentwicklung der Programme bzw. bei der Programmumsetzung genutzt werden. Im Sinne einer formativen, begleitenden Evaluation sollte zukünftig noch stärker auf einen fachlichen Austausch gesetzt werden, der sich die Ergebnisse und Anregungen der Evaluierung zu Nutze macht.

1 Summary

The mid term evaluation is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six region evaluation[4]. Four chapters, or measures[5] from the North Rhine Westfalian (NRW) program were evaluated on a nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The objective of the mid term evaluation is to measure the results achieved thus far and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the financial and administrative processes also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aim. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is a basis, but needs further development. The data used are from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of the results in workshops, additional current developments in 2003 are included in the report.

NRW Program for Rural Areas

The NRW Program for Rural Areas targets the development of ecologically and economically sustainable agriculture and forestry as the basis for attractive rural areas. In the program period 2000 to 2006, 940.5 million Euros in public funds have been made available (EC, National, Regional). About 302.5 million Euro were made available by EAGGF. Not all funds available were spent during the period (2000-2003).

The program was divided into three priorities with different financial relevance. The first priority, supported with 22 percent by the EAGGF, addresses the improvement of production structures in the agricultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. The second priority includes measures for rural development and has, with 13 percent, minimal financial support[6]. The third, most important, priority has financial support of 65 percent of the entire budget, and promotes basical measures for

---

[4] Together with Bremen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony and Schleswig-Holstein.

[5] Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter II: Setting up of Young Farmers; Chapter V: Compensatory Allowances; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Reafforestation).

[6] Priority II was expanded with measure 4.3 (including village renewal) of the Objective 2 program, that is offered in the previous Objective 5b areas until the end of 2005.

environmentally-sound crop farming. The NRW program is designed horizontally; exceptions are some of the measures in Priority III, which are offered partially in delimited areas.

The NRW program shows a strong sectoral tendency. The main beneficiaries are agricultural and forestry holdings. Environmental concerns are a constantly recurring theme of the entire program and create a common theme which has an integrating effect.

Program implementation

An analysis of the administrative implementation of all measures was made and extended on program level. Among other things, an analysis of the various horizontal and vertical cooperative structures was made. The framework conditions of the program's implementation were to a large extent established by the financial technical regulations, the administrative, monitoring and sanction mechanisms as well as the modalities for program amendments. The financial technical rules (among others, the annuality principle, differences in the fiscal years) cause problems, especially in the implementation of investment measures. Regarding administrative, monitoring and sanction mechanisms, among other things, the detailed rules (of the EAGGF section Guarantee) must be critically evaluated and need revision. Land related measures are affected most, such as the rules found for example in the evaluation of "Codes of Good Agricultural Practice."

The administration's implementation of the projects was adjusted following initial problems with the EAGGF rules. But these rules create more work despite constant or reduced personnel. While the regional funds contribute to a considerable part in the program, it must be questioned whether a stronger role of the region in the concrete form of administrative, monitoring and sanction mechanisms, would not be more effective. Another hurdle is the carrying out amendments of the plan. In a seven-year program, such amendments are almost unavoidable. Due to detailed description of program content and funding, even small amendments lead to an extensive change process for the region and the European Commission. The decision of program amendments is often so late that an implementation within the current EC fiscal year is not possible.

The bilateral cooperation with the EC Commission is largely characterized as good by the region. But the uncontrollable time period until decisions are taken, and the difficulty in obtaining clear rules for the whole program period, is still problematic.

Program Content

Priority I includes investment in agricultural buildings, qualification measures and measures for the improvement of the processing and marketing of agricultural products. The flow of funds is less than foreseen in the planning. The reason for this ranges from a limited readiness to invest up to the consequences of a late amendment decision. Essentially,

the promotion of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects. In the mid term evaluation, therefore, the building of an suitable information basis for the ex post evaluation is given great weight in the evaluation. The first evaluation of these data bases are being carried out. Furthermore, workshops and written surveys were carried out. In the area of investment in agricultural holdings, there are points which speak for the fact improvements have been made with regard to rationalization, work conditions and environmental protection. At the same time it could be established that some of the projects were realized to the same extent even without funding. In processing and marketing among other things projects in the area of the direction of production on market development, improvement of the marketing channels, as well as improved quality management in the fruit and vegetable sectors, potatoes, flowers and decorative plants were promoted. A broad range of qualification measures in terms of depth and length of time were offered to the various target groups (farm managers, cooperating family members and employees). Between 2000 and 2002 a total of 541 courses of various time lengths with about 6,900 participants were funded. The emphasis of the courses were career development in terms of the preparation for the use of environmentally friendly and animal appropriate production practices as well as the communication of farm leadership qualities.

Priority II includes, in addition to classical agricultural structural measures, reparcelling procedures, and village renewal as well as the new promotional measures of farm management services, diversification and the management of agricultural water resources. The differences of these measures are calculated in the mid term evaluation in that the measures are evaluated with a mix of methods. Significant elements were the evaluation of data, written surveys, case studies and workshops. Investment measures of land reparcelling (emphasis on channel development and natural protection measures) were implemented in a wide number of long term land reparcelling processes. The promotion helped here in speedy action of these measures for many of the goals set in rural areas (improvement of the environmental, economic structure, quality of life). In the framework of measures for the renovation and development of villages, an emphasis was placed on the funding of the renovation of agricultural buildings for other purposes. Occupational and financial impacts of this project could be seen. The new measure diversification has a good level of implementation with a range of unusual projects (i.e., school farm, SWIN golf course).

Priority III has the most significance in NRW due to its mid level funding. Land related funding in the framework of compensatory and agri-environmental measures is provided for farms and forestry enterprises in the form of an investment promotion. A compensatory supplement is added in disadvantaged regions, a compensatory payment in areas with environmentally specific restrictions. The supplementary funding shall ensure the maintenance of grassland farming and disadvantages based on location or environmental regulations are compensated. An income compensation for farms in non-disadvantaged areas is only partially achieved by the compensation supplement. The evaluation proves both over

and under compensation. The compensation payments for areas with environmentally specific limits increase in acceptance by proving highly important protection areas and offer an incentive to maintain grassland use which is desirable from a natural protection perspective. No substantial comments can be made on the development of land use without compensatory payments or rather supplements. It is not to be expected that the compensatory payments or supplements are linked to the following of legal standards or higher decisions in terms of the "Codes of Good Agricultural Practice" or the regulations with environmental impact in protection areas. The Agri-environment measures show a high broad spectrum of measures. Extensification measures (organic farming, extensive grassland use) and dung management are supported across the board. In the area staging, contractual natural protection and erosion protection measures are used. All measures show positive environmental impacts. It must be critically evaluated that the extensification measures only reach intensively used locations with ecological problems to a limited extent because they are great in area but have no spatial direction. Extensification measure have met with the most acceptance on locations or on farms with minimal production intensity. The intensity of the environmental impact is limited by the relatively low departure point in a number of the farms. For the contractual natural protection measures, an effective steerage is made over the staging areas, which contain the targeted natural protection areas. The spatial steerage of the agri-environmental measures, for example, through the development of staging areas, shall be more strongly oriented to toward ecological problems. The model proposals used in NRW are of exemplary character. They are a type of experimental field for new agri-environment measures and support their introduction and implementation. A gap in the area of investment measures with a natural protection goal was lifted through the expansion of the t-measures under Article 33 with an application for change.

The emphasis in the promotion of forestry is on the GAK co-financing measures such as forestry management, measurements for new types of forest damage, road construction in forest areas, forestry mergers, the promotion of wood sale, biotope shaping measures and first plantings. The promotion of the maintenance of old and dead wood was renewed in 2000. A new direction of the promotion of forestry mergers for a strengthened cooperation between forest owners apparently did not take place. At the program level, no priorities were set for the promotion of forestry efforts. From the measures implemented it is clear that the promotion of forestry contributes to the ecological and economic stability of forests and provides other protective functions. The wood sale promotion offered since 2000 was conspicuously popular which can be traced back to a successful, intensive information policy as revealed in the survey results.

The answer to multi-chapter questions is for the most part based on goal and impact analyses with a strongly qualitative character. This is factually correct at the program level, since the results of the individual promotions of areas are very different and for the most part not aggregable. If the established impact directions are weighted with the pro-

gram funds paid, the sectoral relation of this program and an emphasis on the areas environment and income become clear. This is in accordance with the goals of the NRW program for rural areas.

Although the NRW program is constructed horizontally, the distribution of program funds or total investments does have spatial priorities, These are in the rural regions outside of the urban areas, among others in mid mountainous areas and the Lower Rhine lowlands.

Added Value of the Program Approach

With the Reg. (EC) Nr. 1257/1999, existing individual instruments are summarized into one program. That program is first an abstract picture, which serves the establishment of financing and influence possibilities of the measurement interests. The added value of the program approach lies in the increasing communication between those planning the projects and those implementing them, both horizontally and vertically. Thus the development of formal and informal structures for an integrating program planning are supported. The strategic program planning – understood as a learning process – is supported with a unified program approach. Among the factors working positively in NRW are the congregation of tasks in one ministry and program coordination with an integrating effect.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified monitoring system in tune with itself and with the different requirements placed on it is does not exist in NRW and will not be implemented in the foreseeable future for cost reasons. For this reason the paying agencies are the most suitable for meeting the various requirements.

Evaluation Approach

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators. It made comparisons possible as well as the development of positive examples. Both can be used by the participating federal state in the further development of programs or in the implementation of program. In the sense of a formative, accompanying evaluation in the future, more emphasis should be paid to an exchange of professional expertise which uses the results and recommendations of the evaluation.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

2 Einleitung **1**

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung 1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens 1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung 2
2.1.3 Evaluationskonzept der Halbzeitbewertung 5
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept 6

2.2 Beschreibung des NRW-Programms Ländlicher Raum 6
2.2.1 Prioritäten 6
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen 9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur 10
2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 12
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Nordrhein-Westfalen 13
2.2.6 Externe Kohärenz 16
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele 17

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 18
2.3.1 Institutioneller Rahmen 19
2.3.1.1 Programmgenese 19
2.3.1.2 Organisation der Durchführung 22
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 26
2.3.2 Rechtlicher Rahmen 27
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie 27
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen 27
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften 30
2.3.2.1.3 EAGFL-Garantieregelungen und Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 32
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen 34
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen 36
2.3.3.1 Partnerschaft 36
2.3.3.2 Publizität und Öffentlichkeitsarbeit 37
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen 37
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen 40

2.4 Finanzielle Informationen 41

2.5 Monitoring-Systeme 46
2.5.1 EU-Monitoring 49
2.5.2 GAK-Monitoring 49
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor 50
2.5.4 Zahlstellendaten 50

Literaturverzeichnis 52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Nordrhein-Westfalen 4

Abbildung 2.2: Das Evaluationskonzept der Halbzeitbewertung 5

Abbildung 2.3: Oberziele und Förderschwerpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum 8

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006 12

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2000 bis 2006 14

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 19

Abbildung 2.7: Zeitlicher Ablauf der Programmentstehung und Genehmigung 21

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung 23

Abbildung 2.9: Zusammenhang zwischen den Monitoring-Systemen in Nordrhein-Westfalen 47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 10

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der EAGFL-Gesamtmittel) 11

Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien 33

Tabelle 2.4: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006 43

Tabelle 2.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 44

Tabelle 2.6: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002 45

Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme 48

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden bei der Analyse der einzelnen Förderkapitel (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (EPLR) der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, **Nordrhein-Westfalen**, Hessen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wurde darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Bundesländern erreicht werden (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (EU-KOM) hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme vorgegeben. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren festgelegt. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Dieser Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerters ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug[1]] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Untersuchungsfelder sind im Einzelnen:

– Einrichtung eines Bewertungssystems,
– Eignung der Programmstrategie,
– Vollzugskontrolle,
– Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL eingebracht. Das BewerterInnenteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ (Art. 33) der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

[1] In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“, Kapitel V „Benachteiligte Gebiete (Ausgleichszulage)“, Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und Kapitel VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert[2].

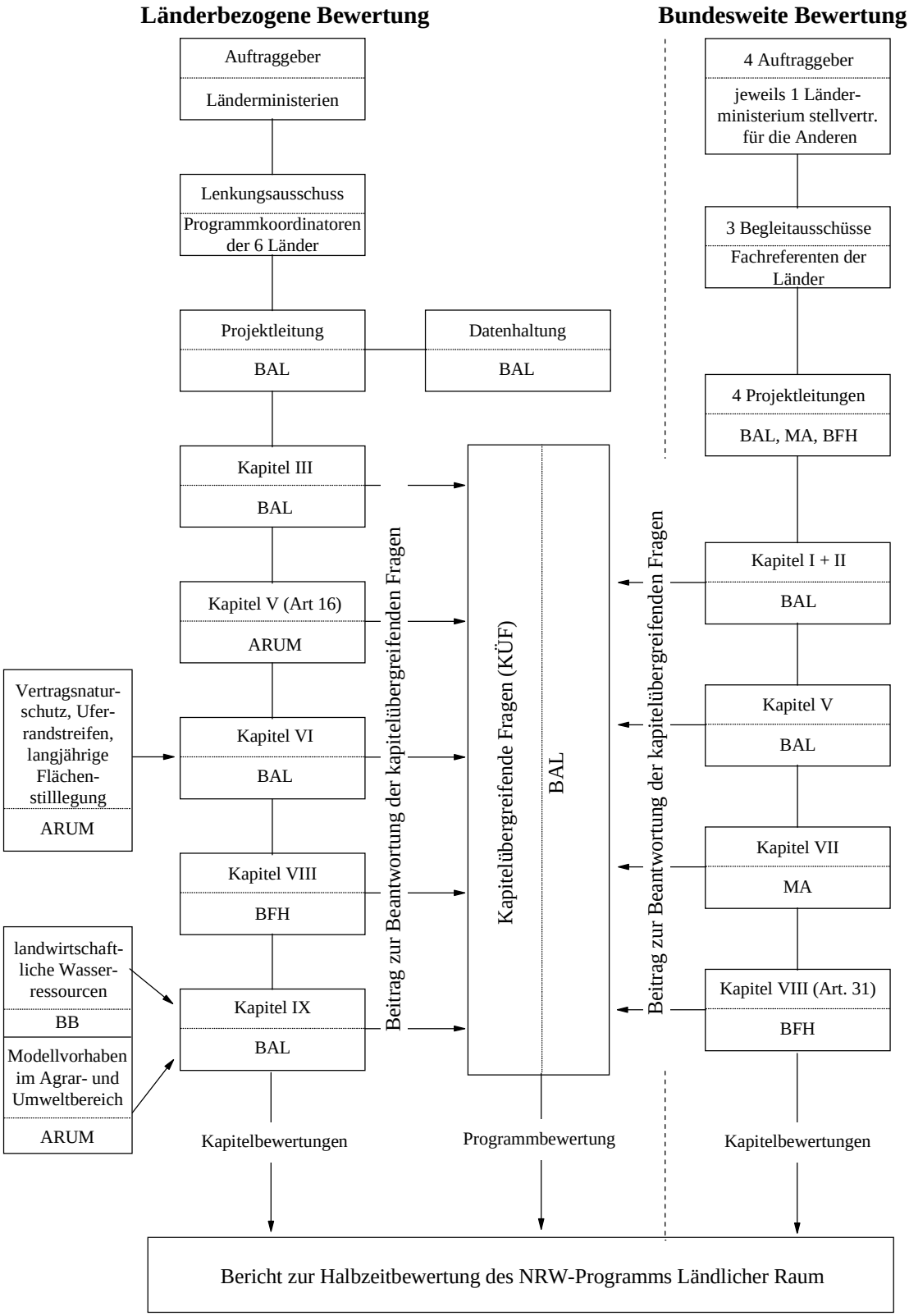
Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem EvaluatorInnenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abb. 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne (Teil-) Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tab. 1).

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I/II, V (Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten), VII und VIII (Art. 31) werden in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

[2] Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und beruht darauf, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Nordrhein-Westfalen



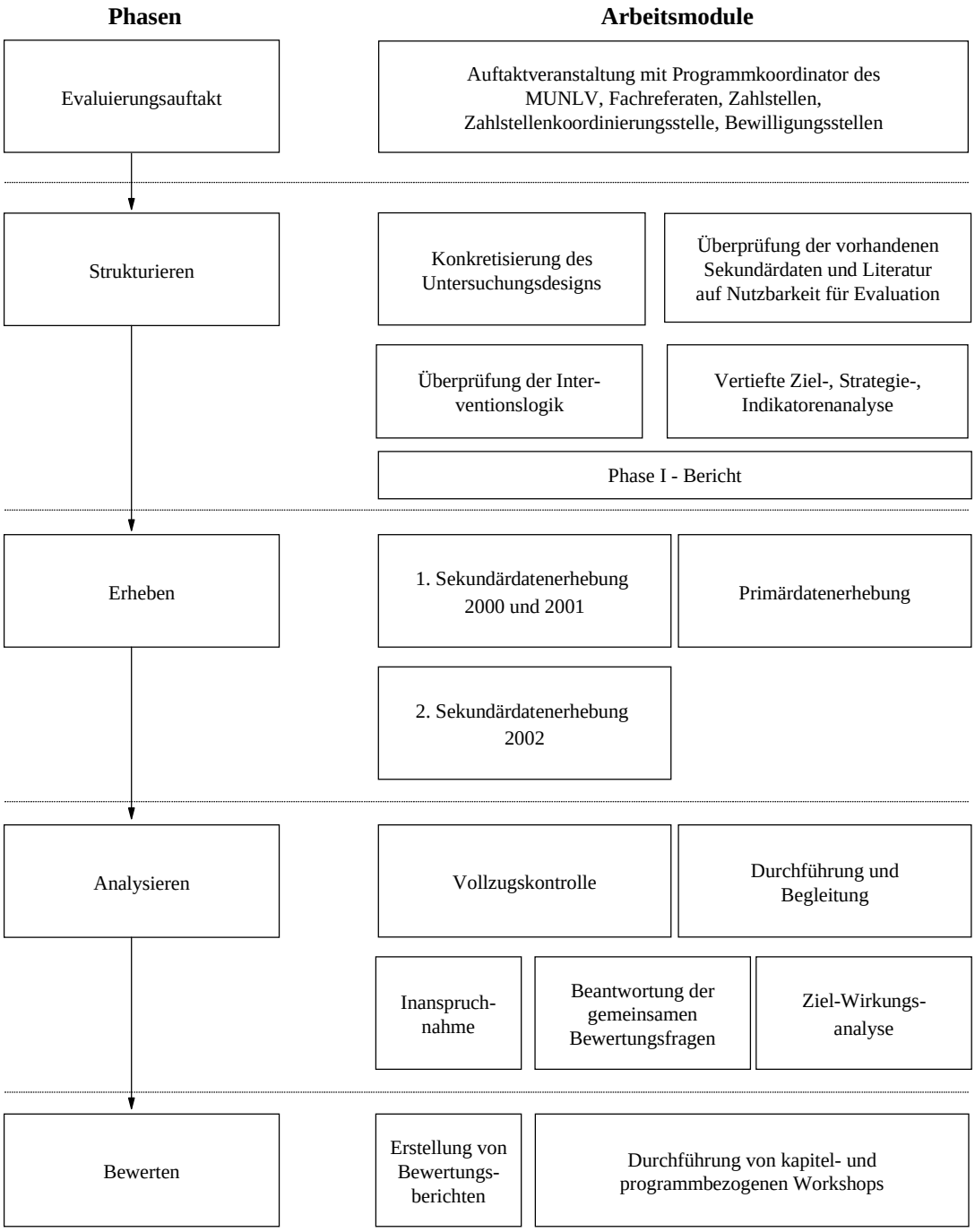
MA - Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die weiteren Abkürzungen siehe Text.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.3 Evaluationskonzept der Halbzeitbewertung

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluationsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

Abbildung 2.2: Das Evaluationskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept, wie geplant, umgesetzt werden.

2.2 Beschreibung des NRW-Programms Ländlicher Raum

2.2.1 Prioritäten

Der nordrhein-westfälische Entwicklungsplan ist darauf ausgerichtet, zur Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft und damit verbundener attraktiver ländlicher Räume beizutragen.

Dazu wurden drei Förderschwerpunkte gebildet:

– Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur;

– Förderschwerpunkt II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung;

– Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

Allen angebotenen Fördermaßnahmen liegen fünf programmatische Zielsetzungen zugrunde (MUNLV, 1999, S. 33):

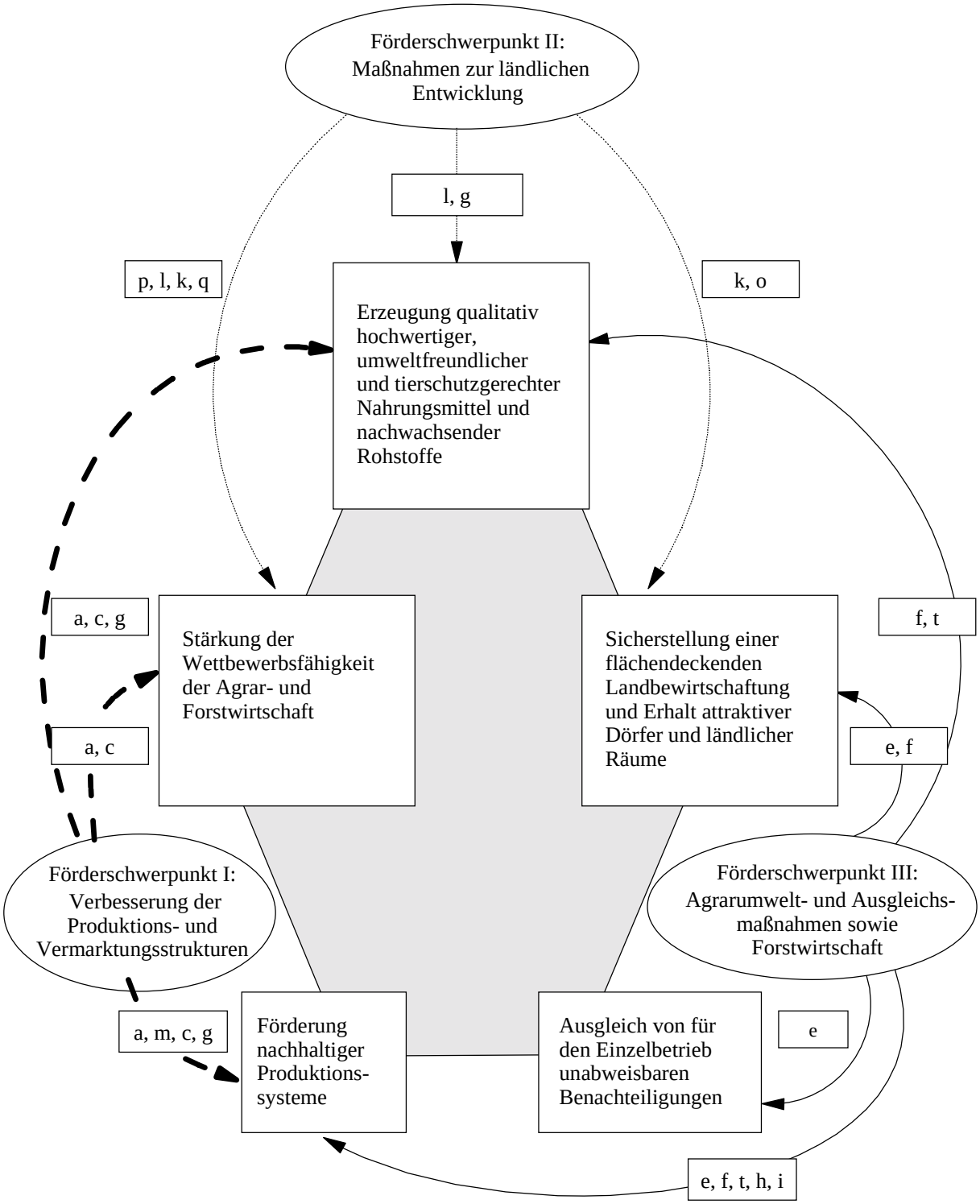
(1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung;
(2) Förderung nachhaltiger Produktionssysteme,
   - um zur Verbesserung der Umwelt beizutragen,
   - um Anreize zur produktionsintegrierten Erbringung freiwilliger ökologischer Leistungen zu schaffen;
(3) In-Einklang-Bringen der land- und forstwirtschaftlichen Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen
   - z.B. über die Erzeugung qualitativ hochwertiger, umweltfreundlich und tierschutzgerecht produzierter Nahrungsmittel
   - oder über die Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe zur Schonung endlicher Ressourcen;

(4) Erhalt der flächendeckenden Landbewirtschaftung und attraktiver Dörfer, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten;
(5) Ausgleich von für den Einzelbetrieb unabweisbaren Benachteiligungen, unabhängig davon, ob diese aufgrund natürlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen zustande gekommen sind.

Diese Zielsetzungen werden auch in den aktuellen Lageberichten bekräftigt, wobei insgesamt eine noch stärkere Ausrichtung auf die Verbraucherinteressen angestrebt wird (MUNLV, 2003a, S. 3).

Abbildung 2.3 verdeutlicht das der Förderstrategie zugrunde liegende Zielpentagon, das mit Maßnahmen aus allen Förderschwerpunkten realisiert werden soll. Die Ziele stehen grundsätzlich ungewichtet und nicht quantifiziert nebeneinander.

Abbildung 2.3: Oberziele und Förderschwerpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von MUNLV, 1999.

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen[3]

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die vorgenommene Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zu den Förderschwerpunkten weicht geringfügig von der im EPLR vorgenommenen Aufteilung ab.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzzielen bzw. dem Ausgleich natürlicher oder rechtlicher Benachteiligungen dienenden Maßnahmen, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Bei den Forstmaßnahmen ist nur ein Teil der Fördergegenstände auf Gebietskulissen bezogen (siehe Kapitel 8).

Die Dorferneuerung im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wird nur außerhalb der Phasing-out-Gebiete (ehemalige Ziel-5b-Gebiete) gefördert. Im Phasing-out-Gebiet wird die Dorferneuerung bis zum 31.12.2005 aus dem EFRE (Ziel-2-Programm) gefördert. Aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum erfolgt eine Förderung erst ab dem 01.01.2006 bis zum Ende der Programmlaufzeit (siehe Kapitel 9).

[3] Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung), von Teilmaßnahmen (f1-b Extensive Grünlandnutzung) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die gewählte Begrifflichkeit entspricht nicht der EU-Nomenklatur. Hier kommt der Begriff der Haushaltslinie aus der Haushaltssystematik. Da er sich in weiten Teilen aber mit den kleinen Buchstaben im Sinne der VO (EG) Nr. 445/2002 deckt, wird er synonym verwendet.

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Förderschwerpunkt	Maßnahmen	
Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur	**a/b**	**Einzelbetriebliche Förderung und Niederlassungshilfe für Junglandwirte**
	c	Berufsbildung
	g	**Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren: Ökologischer Landbau, nachwachsende Rohstoffe, Obst, Gemüse und Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen**
	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte*
Förderschwerpunkt II: Maßnahmen zur ländliche Entwicklung	**k**	**Flurbereinigung**
	l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten
	o	**Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes**
	p	Diversifizierung
	q	Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen
Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	***e1***	***Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten***
	e2	*Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen*
	f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**
	f2	Anlage von Uferrandstreifen
	f3	*Erosionsschutz*
	f4	**Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen**
	f5	Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen
	f6	*Vertragsnaturschutz*
	h	**Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen**
	i	***sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen *****
	t	verschiedene Modellvorhaben***

kursiv: Haushaltslinien oder Maßnahmen mit Gebietskulisse
fett: Haushaltslinien oder Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

* Maßnahme wurde im EPLR unter Haushaltslinie g (Verarbeitung und Vermarktung) geführt. Erst ab der Programmänderung 2002 und dem Lagebericht 2002 wird sie getrennt ausgewiesen. Inhaltlich wird sie aber aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs zusammen mit g (siehe Kapitel 7) abgehandelt.

** Gebietskulisse nur bei untergeordneten Teilmaßnahmen.

*** Maßnahme wurde im EPLR unter Haushaltslinie f (Agrarumwelt) geführt. Erst ab der Programmänderung 2002 und dem Lagebericht 2002 wird sie getrennt ausgewiesen. Inhaltlich wird sie aber aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs mit f (Kapitel 6) ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV, 1999; MUNLV, 2003b; verändert.

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung des NRW-Programms Ländlicher Raum geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 940,5 Mio. Euro. Davon werden maximal 302,5 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Private Mittel werden im Umfang von 545 Mio. Euro eingesetzt (geschätzt). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 25 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Ausnahmen sind die Agrarumwelt-

maßnahmen, sowohl neue wie auch alte Verpflichtungen, mit dem von der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Kofinanzierungssatz von 50 %.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum unterscheidet drei verschiedene Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2). Deutlich wird die klare Schwerpunktsetzung auf den Förderschwerpunkt III[4].

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in % der EAGFL-Gesamtmittel)

Förderschwerpunkt		Ansatz Plangenehmigung EAGFL-Mittel	Ansatz Programmänderung 2003 2000 bis 2006 in % (1)
I	Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen	22	16
II	Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	13	11
III	Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	65	73

(1) siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme.

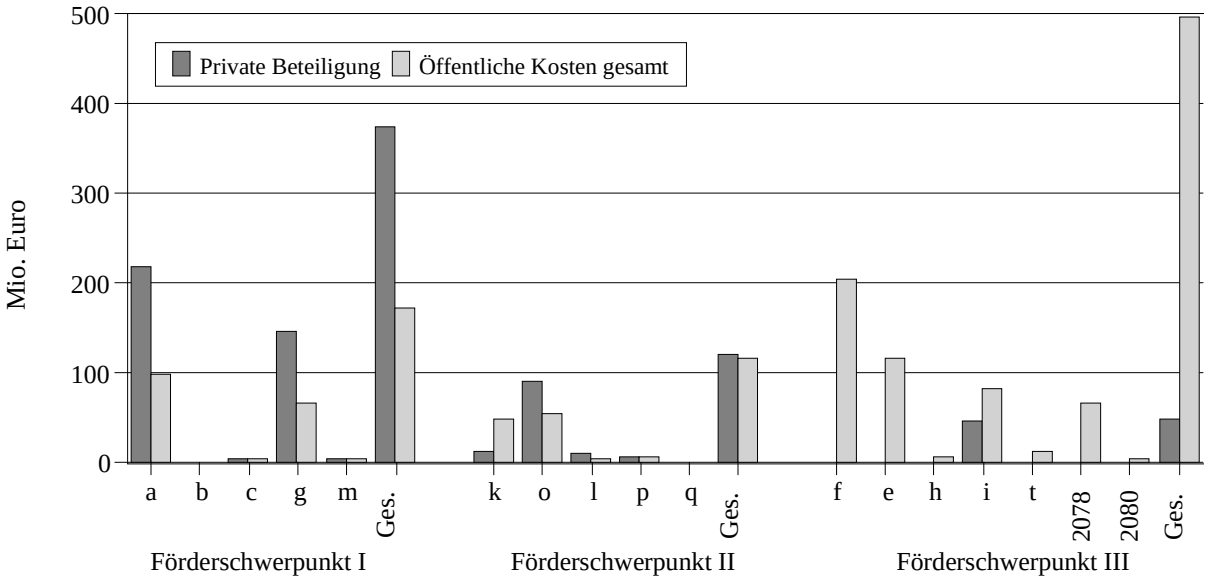
Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2003b.

Die Veränderung der Mittelansätze zwischen den Schwerpunkten ist v.a. darauf zurückzuführen, dass bei einem gegenüber den ursprünglichen Planungen geringeren Gesamtansatz die absolute Höhe des Mittelansatzes im Förderschwerpunkt III annähernd konstant geblieben ist, während die Förderschwerpunkte I und II geringere Mittelansätze zu verzeichnen haben.

Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Vordergrund des Entwicklungsplanes Ländlicher Raum (siehe Abbildung 2.4).

[4] Diese Schwerpunktsetzung gilt auch für die Betrachtung der öffentlichen Aufwendungen insgesamt. Förderschwerpunkt III hat hier nur ein etwas geringeres Gewicht, aufgrund der unterschiedlichen Kofinanzierungssätze.

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



VO (EWG) Nr. 2078/1992 - Agrarumweltmaßnahmen
VO (EWG) Nr. 2080/1992 - Erstaufforstung

Quelle: MUNLV, 2003b.

Förderschwerpunkt I fasst die produktionsorientierten Maßnahmen zusammen. Daher ist hier der Anteil an privaten Mitteln auch am höchsten. In den Förderschwerpunkten II und III kommen private Mittel nur in geringem Umfang zum Einsatz.

NRW setzt nahezu alle Maßnahmen mit EAGFL-Kofinanzierung um. Sogenannte Artikel-52-Maßnahmen[5] gibt es nur bei den Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung sowie Agrarumwelt in geringem finanziellem Umfang (siehe MB-Einl-Tabelle 7).

2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Das NRW-Programm Ländlicher Raum fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tab. 2). Die Maßnahmen im Einzelnen sind ausführlich im Programm-

[5] Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [..] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

planungsdokument beschrieben (MUNLV, 1999). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme des NRW-Programms Ländlicher Raum waren das nordrhein-westfälische Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und das Operationelle Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen einschließlich umweltbezogener Qualifizierung gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Die übrigen Maßnahmen wurden ohne EU-Mittel im Rahmen der GAK (z.B. agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-Gebietskulisse) oder im Rahmen von Landesrichtlinien durchgeführt.

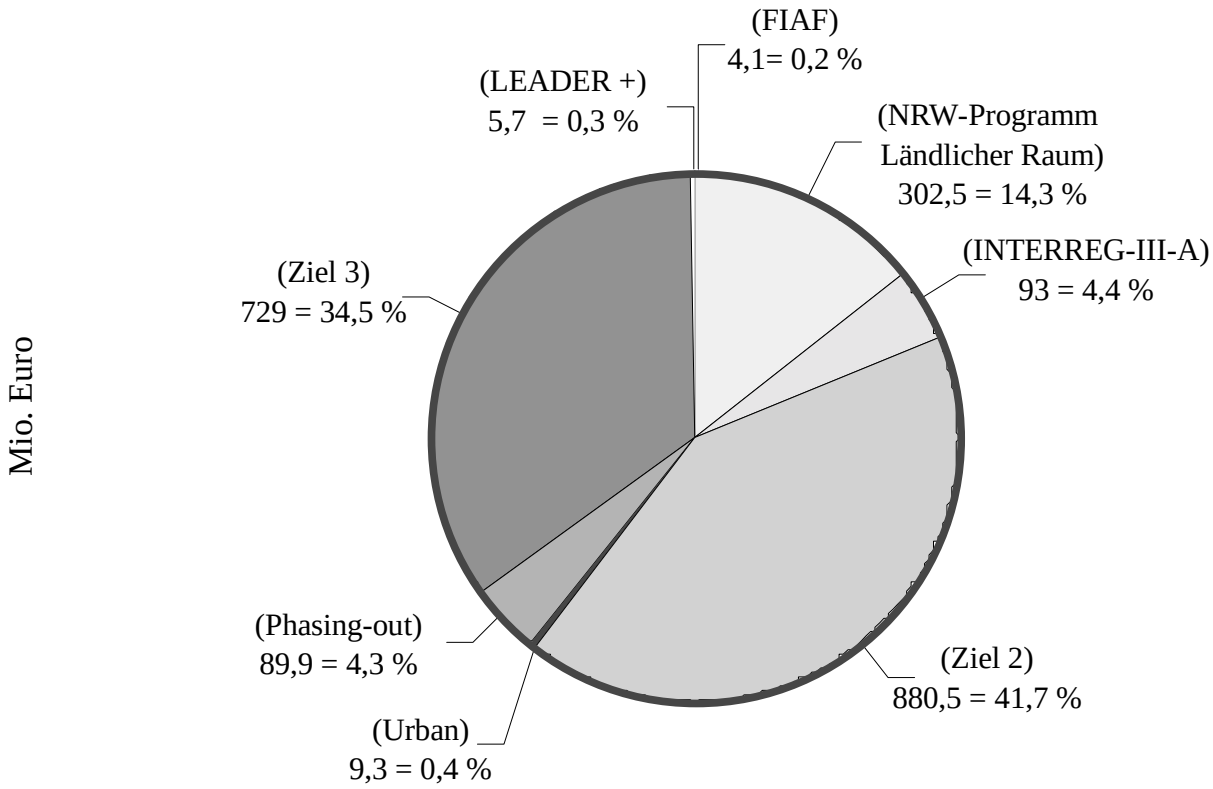
Dass überwiegend bereits bestehende Maßnahmen in das neue Programm integriert wurden, hängt v.a. mit der weitgehenden Deckungsgleichheit der GAK und des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen. Der finanzielle Spielraum des Landes NRW ist begrenzt, um mit Hilfe von Landesmitteln und EU-Kofinanzierung in einem stärkeren Maße landespolitische Akzente zu setzen. Allerdings hat NRW in starkem Maße Einfluss auf die Neugestaltung der Fördergrundsätze der GAK (z.B. im AFP oder der Verarbeitung und Vermarktung) genommen, so dass programmatische Vorstellungen des Landes sich zwar nur in geringem Umfang in neuen Maßnahmen, in größerem Umfang aber in den Änderungen der GAK widerspiegeln.

2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Nordrhein-Westfalen

Andere EU-Programme in Nordrhein-Westfalen

Neben dem NRW-Programm Ländlicher Raum existieren in Nordrhein-Westfalen weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Nordrhein-Westfalen rund 2,1 Mrd. Euro EU-Mittel aus den Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie, dabei kommt dem Ziel-2-Programm finanziell die größte Bedeutung zu.

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2000 bis 2006[6]



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt, da Finanzmittel auf Bundesebene zugeteilt sind. Die GI Urban wird in der Dortmunder Nordstadt durchgeführt.

Quelle: BMF, ohne Jahr; MURL, 2000; Gaumert, 2003.

Das Ziel-2-Gebiet konzentriert sich im Wesentlichen auf das Ruhrgebiet. Folgende Maßnahmen können gefördert werden (MWMEV, 2000):

(1) Unternehmens- und Gründungsfinanzierung,
(2) Innovation und Kompetenzentwicklung,
(3) Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung,
(4) Zielgruppenorientierte Förderung,
(5) Technische Hilfe.

Auf der operationellen Ebene gibt es aufgrund der unterschiedlichen inhaltlichen Ansatzpunkte keine Überschneidungen mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum (MUNLV, 1999, S. 10). Ausnahme ist die Maßnahme (4). Hier ist, wie schon erwähnt, eine klare räumliche Abgrenzung getroffen worden. Es stellt sich daher nur die Frage, ob auf Lan-

[6] In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Nordrhein-Westfalen dargestellt.

desebene die Programme zueinander kohärent sind (siehe Kapitel 2.2.6). LEADER+-Maßnahmen, INTERREG-III-A-Maßnahmen und besonders die Maßnahmen in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten können sowohl räumlich wie auch inhaltlich Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum flankieren.

Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete (hauptsächlich Teile der Eifel und Ostwestfalen) können grundsätzlich alle Fördermöglichkeiten der Phasing-out-Förderung in Anspruch nehmen. Speziell für diese Gebiete ist zudem die Fördermaßnahme 4.3 („Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete“) vorgesehen. Sie ergänzt in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (MWMEV, 2000, S. 507). Aus Mitteln des EFRE werden finanziert:

– Dorferneuerung und -entwicklung einschließlich der Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz insbesondere zur Verbesserung der Voraussetzungen für neue wirtschaftliche Aktivitäten;
– Naturschutz und Landschaftspflege als Voraussetzung zur Stärkung eines nachhaltigen Tourismus im ländlichen Raum;
– Verbesserung der Umweltinfrastruktur im Bereich Wasser und Abfall.

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Außerhalb des Entwicklungsplanes werden im Rahmen der GAK nur die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen sowie sonstige Maßnahmen[7] durchgeführt. Damit geht der Förderkatalog der GAK fast vollständig im NRW-Programm Ländlicher Raum auf.

Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft

Im Zusammenhang mit diesem Regionswettbewerb des BMVEL wurde eine Region in NRW ausgewählt: die Region Östliches Ruhrgebiet. Schwerpunkt liegt auf einer engen Erzeuger-Verbraucher-Beziehung durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Beispielhafte Projekte sind im MB-Einl-Tab. 3 genannt. Das Programm verfolgt eine ähnliche Entwicklungsstrategie wie LEADER+.

Landesmaßnahmen

Zusätzliche Landesmaßnahmen kommen gemäß EPLR im Bereich Ökolandbau zur Anwendung (MUNLV, 1999, S. 50). Dabei geht es um die Vorbereitung und Durchführung öffentlichkeitswirksamer Aktionen und Initiativen wie ‚Aktionstage zum Ökologischen

[7] Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

Landbau‘. Weitere Initiativen können Tage der offenen Tür, Informationsveranstaltungen, Seminare, Kongresse und Messen sein.

2.2.6 Externe Kohärenz

Die Frage nach der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn das NRW-Programm Ländlicher Raum mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem NRW-Programm Ländlicher Raum existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Beurteilung der Kohärenz mit anderen Programmen soll auf dem Ziel-2-Programm (Phasing-Out-Gebiete)[8] und dem LEADER+-Programm liegen. Folgende Fragen sind dabei relevant:

– Ob und in welchem Umfang flankiert das NRW-Programm Ländlicher Raum das Ziel-2-Programm?

– Wie ergänzen sich LEADER+ und das EPLR?

Aufgrund der späten Genehmigung des Ziel-2- und des LEADER+-Programms kann diesen Fragen erst in der Ex-post-Bewertung nachgegangen werden. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit den EvaluatorInnen der jeweiligen Programme hinzuwirken.

Wesentliche Regelwerke, die vom NRW-Programm Ländlicher Raum zu berücksichtigen sind oder die das Programm aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (MUNLV, 1999, Kapitel VI.1.8). Gemeinschaftliche Verpflichtungen sind v.a. die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) und dem Nationalen Forstprogramm (NFP) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Nordrhein-Westfalen relevant, die u.a. im Landesentwicklungsplan (LEP)[9] und in den Leitlinien und Leitbildern für Natur und Landschaft (MURL, 1994) niedergelegt sind.

---

[8] Das Ziel-2-Programmplanungsdokument geht ausführlich auf die Frage der Kohärenz mit dem Programm für den ländlichen Raum ein (MWMEV, 2000, S. 507). Dort wird festgestellt, dass die Kohärenz zwischen Ziel-2-Programmentwurf und der Umsetzung der Verordnung „Ländlicher Raum“ gegeben ist.

[9] Ein neuer Landesentwicklungsplan befindet sich derzeit in der Vorbereitung. Das Planwerk soll unter Beteiligung des Landtags 2003/2004 aufgestellt werden (Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001).

Inwieweit das NRW-Programm Ländlicher Raum einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen und Planwerken genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogenen diskutiert. Die Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) der kapitelübergreifenden Fragen greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Verpflichtungen und Planwerken wieder auf (siehe Kapitel 10).

Im Rahmen der Bewilligungsverfahren bzw. der jeweiligen Genehmigungen, die Voraussetzung für eine Bewilligung von Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum sind, sind die relevanten Umweltvorschriften zu beachten (siehe auch Kapitel 10). Daneben ist die Einhaltung der Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 für ausgewählte Maßnahmen zu prüfen (Gute fachliche Praxis, Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz).

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Die Programmerstellung erfolgte in einem multiplen, parallelen Prozess[10], der bottom-up- und top-down-Ansätze beinhaltet. Im Sinne eines top-down-Ansatzes wurde zum einen ausgehend von den programmatischen Schwerpunkten des MUNLV eine Strategie entwickelt, und darauf aufbauend wurden die passenden Maßnahmen finanziell gestärkt. Zum anderen wurde deutlich gemacht, dass alle Maßnahmen des MUNLV in die EU-Kofinanzierung zu bringen sind, um für den Zeitraum 2000 bis 2006 eine gewisse Planungssicherheit für die potentiellen Zuwendungsempfänger zu erreichen. Die Detailplanung und maßnahmenbezogene Festsetzung der Ziele erfolgte in einem bottom-up-Ansatz. Daraus folgt, dass Maßnahmen mit ihren Zielsetzungen z.T. noch relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen sind. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen sind zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich eher allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.3), wobei die starke Berücksichtigung von ökologischen und regionsbezogenen Zielsetzungen sich durch alle Programmbestandteile zieht. Nachteilig für uns als BewerterInnen ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das

[10] Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt."

Ziel-Indikatoren-Schema der EU-KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrunde liegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.7). Maßnahmenbezogen wurde aus diesem Grund das Zielsystem mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9). Auf der Ebene des Gesamtprogramms ermöglicht eine von uns durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird ausgeführt, dass „die Fördermaßnahmen [...] darauf ausgerichtet [sind], die multifunktionale Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie des ländlichen Raums zu stärken. Um dies zu ermöglichen, müssen die verschiedenen Maßnahmen aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden“ (MUNLV, 1999, S. 310).

Die Integration in ein Programm führt aus Sicht der Programmkoordination zu einem größeren Zwang, sich zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen abzustimmen. Nach außen können Programminhalte besser kommuniziert werden. So wird die Vision der Förderung aus einem Produkt formuliert, das z.B. Gegenstand von Dienstbesprechungen oder entsprechender umfassender Informationen der Bewilligungsstellen ist (MUNLV, 2002).

In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen werden die oben zitierten Einschätzungen des Programmplanungsdokuments und der Programmkoordination aufgegriffen und geprüft, ob sich der abgestimmte und vernetzte Charakter tatsächlich in der praktischen Förderung wiederfinden lässt und in welchem Ausmaß es sich beim NRW-Programm Ländlicher Raum um ein einheitliches und in sich kohärentes Produkt handelt.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum dargestellt. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Es geht in erster Linie darum, mögliche Problembereiche herauszuarbeiten. Ob und in welchem Umfang diese Problembereiche überhaupt die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum beeinflusst haben, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (siehe Kapitel 10) herausgearbeitet.

Im Vordergrund stehen dabei folgende Fragen:

– Was bringt der Programmplanungsansatz für die Umsetzung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen?

– EAGFL-Garantie und ländliche Entwicklungsprogramme - Passt das zusammen?

– Welche Rolle spielt das Konzept der Partnerschaft und die Zusammenarbeitsstrukturen in der Umsetzung?

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

Bei der Erstellung des NRW-Programms Ländlicher Raum sind unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich gewesen:

– zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,

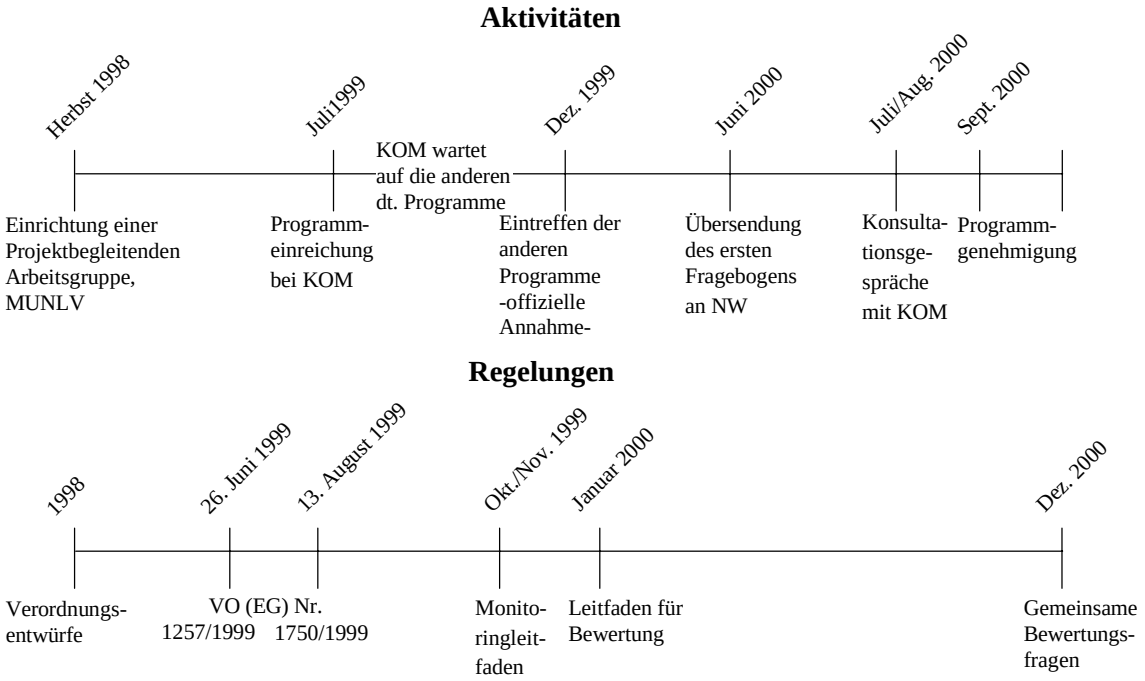
– zwischen Land und EU-KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie

– innerhalb des Bundeslandes zwischen den Fachressorts bezogen auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung des Programms.

Zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen zu dem vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssel. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf der Ebene der Agrarminister im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

Innerhalb des Bundeslandes begannen die Diskussionen schon im September 1998 mit den ersten Verordnungsentwürfen im Rahmen einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe aus VertreterInnen aller beteiligten Fachreferate. Mit der Einreichung des Programmplanungsentwurfes im Juli 1999 übernahm NRW eine Vorreiterrolle. Unter Berücksichtigung der 6-monatigen Genehmigungsfrist der EU-KOM wäre der intendierte Start am 01.01.2000 realisierbar gewesen. Die EU-KOM hat den offiziellen Eingang des Programmplanungsdokuments am 20.10.1999 bestätigt. Damit wurde eine Verlängerung der Bearbeitungszeit möglich. Die Genehmigung wurde insgesamt zurückgestellt, da die EU-KOM aufgrund des gemeinsamen Mittelplafonds für Deutschland alle deutschen Programme in einem Plafonds genehmigen wollte. Die offizielle Genehmigung wurde somit erst am 07.09.2000 erteilt, d.h. 15 Monate nach Übersendung des Antrags nach Brüssel. Abbildung 2.7 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der EU-KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

Abbildung 2.7: Zeitlicher Ablauf der Programmentstehung und Genehmigung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat II-1[11] innerhalb der Abteilung „Landwirtschaft, Gartenbau, Ländlicher Raum“ des MUNLV, das bis dato u.a. für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war. Unter der Federführung dieses Referats wurde eine Projektgruppe im Herbst 1998 eingerichtet. Die Fachreferate des MUNLV wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen. Die Projektgruppe einigte sich auf die Maßnahmenstruktur und eine gemeinsame Schwerpunktbildung. Sowohl die inhaltliche Ausgestaltung als auch die finanzielle Mittelaufteilung orientierte sich zunächst an der vorherigen Förderperiode[12]. Inhaltliche Neuerungen beschränken sich auf wenige Maßnahmen oder neue Fördergegenstände (zur Förderhistorie siehe Kap. 2.2.4 und MB-Einl-Tabelle 1). Die tatsächlichen Finanzansätze wurden nach Abschluss der Verhandlungen mit der EU-KOM und dem Bund festgelegt und nach der Entscheidung der Ministerin vom Kabinett verabschiedet.

[11] Agrarpolitik, Ländlicher Raum, EU-Förderung, Gemeinschaftsaufgabe, Dorferneuerung, Haushaltsangelegenheiten der Abteilung, EU-Angelegenheiten.

[12] Bezogen auf Fördermaßnahmen mit und auch ohne Gemeinschaftsfinanzierung.

Bei der Mittelverteilung auf die Maßnahmen spielten weitere Überlegungen eine Rolle:

- Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sollten alle sinnvoll erscheinenden Agrarfördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung aufgenommen werden, da Landesmittel, die zur Bindung europäischer Fördermittel eingesetzt werden, von Haushaltskürzungen tendenziell ausgenommen sind.
- Agrarumweltmaßnahmen (AUM) sollten eine Aufstockung des Mittelvolumens erfahren, um den beabsichtigten Flächenumfang erreichen zu können.
- 30 bis 40 % mehr Mittel sollten auch die Dorferneuerung und die Flurbereinigung erhalten, da sie nunmehr nicht nur innerhalb der Ziel-5b Kulisse, sondern landesweit angeboten werden (MUNLV, 2002).

Auch wenn überwiegend altbewährte Maßnahmen weitergeführt werden, wird durch den (finanziellen) Schwerpunkt im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen und die Integration von Umweltzielen in die Bereiche der Investitionsförderung und der Strukturmaßnahmen für den ländlichen Raum eine Gesamtausrichtung auf umwelt- und naturverträgliche Entwicklung gesetzt, die sich als „roter Faden“ durch das Gesamtprogramm zieht.

Die Programmierung wurde somit als Möglichkeit genutzt, die Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen und zu vernetzen, um bestimmte Ziele besser zu verwirklichen (integrierte Förderung des ökologischen Landbaus sowie der Diversifizierung) (MUNLV, 1999, S. 34).

Die institutionellen Rahmenbedingungen während der Programmerstellung haben die Maßnahmenstruktur beeinflusst. Aus Sicht des Landes ist die Ansiedlung des EPLR im EAGFL-Garantiebereich ein Konstruktionsfehler, da die finanztechnischen Regelungen sowie das Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystem sich zu sehr an den Erfordernissen der Ersten Säule orientiert. Die Garantiebestimmungen haben bereits die Planungsphase beeinflusst, da eine sehr detaillierte Planung erforderlich war (MUNLV, 2002). Positiv bewertet wird die Verbindung der Notifizierung mit der Programmgenehmigung, da ein getrenntes Notifizierungsverfahren sehr aufwändig ist (MUNLV, 2002).

In der Diskussion der kapitelbezogenen und -übergreifenden Bewertungsfragen werden einzelne Aspekte noch einmal aufgriffen und vertieft diskutiert.

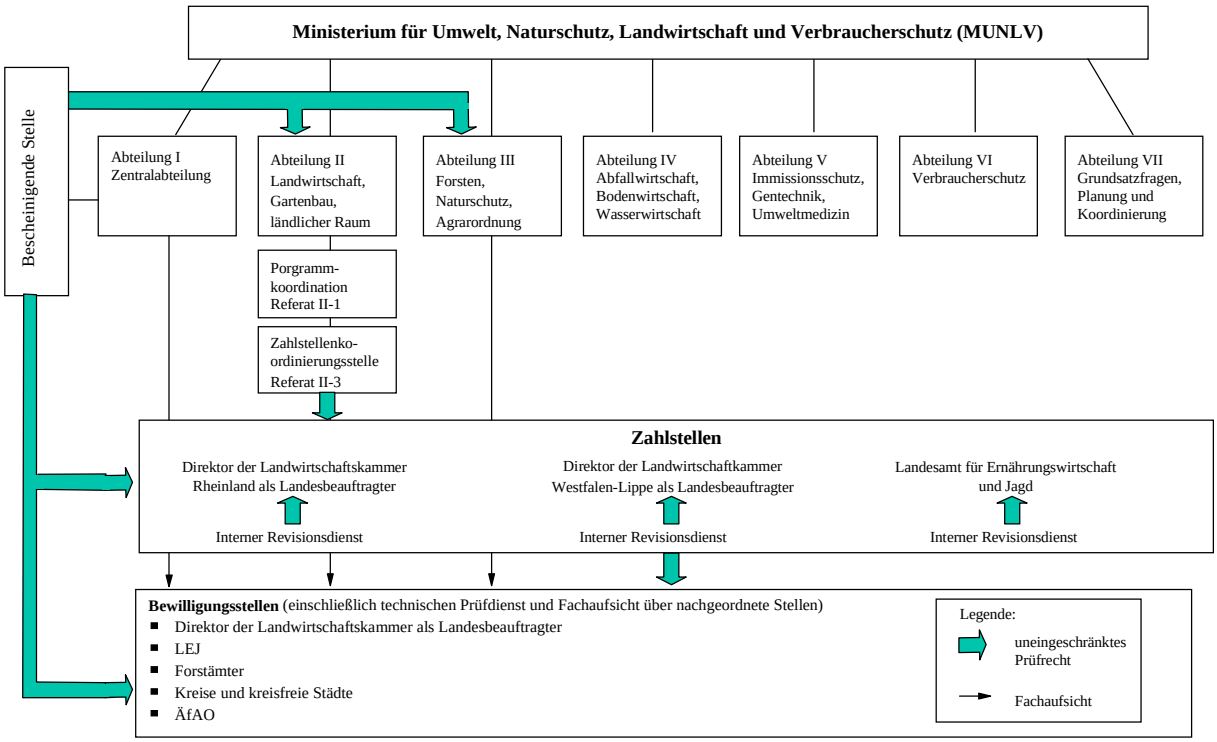
2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Nordrhein-Westfalen an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung des NRW-Programms Ländlicher Raum be-

teiligt sind. Die genauen Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung



LEJ- Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd
ÄfAO - Ämter für Agrarordnung

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2002.

Zahlstellenverwaltung

In NRW wurden ursprünglich vier Zahlstellen zugelassen, die von der Landeskoordinierungsstelle im Referat II-3 des MUNLV koordiniert werden.

2001 wurde das Landesamt für Agrarordnung aufgelöst und dessen Zahlstellenfunktion auf die beiden Landwirtschaftskammern übertragen (MUNLV, 2002). 2002 wurden die Weichen für die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern gestellt, so dass es ab Beginn des EU-Haushaltsjahres 2004 nur noch zwei Zahlstellen geben wird (MUNLV, 2003a).

Die Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der Zahlstelle, die Bewilligung von Zahlungen, Ausführung der Zahlungen und Verbuchung der Zahlungen, wird durch Zentrale Dienstanweisungen (Dienstanweisung, 2001) der Direktoren der Landwirtschaftskammern sowie Verwaltungsregelungen (Verwaltungsregelung, 2000) festgelegt. Durch sie werden in NRW die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 zur Ein-

richtung einer leistungsfähigen Zahlstellenverwaltung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens spezifiziert.

Wie Abbildung 2.8 verdeutlicht, ist die Bewilligung von Fördermitteln an verschiedene Bewilligungsstellen delegiert. Diese führen auch die verschiedenen Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Bewilligungsverfahren und den verschiedenen Kontrollen siehe MB-Einl-Text 3).

Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 4 und MB-Einl-Abb. 2 beschrieben.

Der grobe Rahmen für die Ausgestaltung von Kontroll- und Prüfverfahren sowie die Verhängung von Sanktionen bei den Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ist vom MUNLV im Einvernehmen mit den Fachreferaten 2002 neu geregelt worden (MUNLV, 2003b, Anlage). Damit wurde die letzte Fassung der Leitlinien der Europäischen Kommission für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen aufgegriffen. Die EU-KOM bezeichnet die Leitlinien selbst zwar nicht als offizielle Auslegung ihrer Gesetzgebung; Erfahrungen des Bundeslandes zeigen aber, dass sich die Prüfer der EU-KOM bei Systemkontrollen in den Mitgliedstaaten streng nach diesem Papier ausrichten. Die Zahlstellen in NRW können zur weiteren Ausgestaltung des Verfahrens ergänzende Regelungen treffen.

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist Referat II-1 des MUNLV zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt steht hierfür den beiden mit dieser Aufgabe betrauten MitarbeiterInnen des MUNLV der Zeitumfang einer Voll-AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation (siehe Abb. 2.8) sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden. Das Referat II-1 ist kein reines Koordinierungsreferat, sondern besitzt darüber hinaus fachliche Zuständigkeiten (u.a. Dorferneuerung, GAK, Agrarforschung). Es nimmt auch an den HuK-Referentensitzungen teil, so dass wesentliche Informationen für die Umsetzung des Programms hier zusammenlaufen.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

– Abstimmung mit der Zahlstellenkoordination und den Fachreferaten,
– Weitergabe von Informationen an Zahlstellenkoordination und Fachreferate,
– Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,

- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (MUNLV, 2002).

Über Erlasse und regelmäßige Dienstbesprechungen wird versucht, auch zwischen den verschiedenen Bewilligungsstellen (siehe Abbildung 2.8) ein Zusammenwachsen der Förderbereiche des Programms voranzutreiben, um optimale Förderpakete „zusammenzuschnüren“ (MUNLV, 2002).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der EU-KOM,
- Teilnahme an dem Begleitausschuss.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist der Begleitausschuss der EPLR optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Daneben ist ein Vertreter des MUNLV (Abteilung VII - Grundsatzfragen, Planung und Koordinierung, Eine-Welt-Politik) im Ziel-2-Begleitausschuss mit Stimmrecht vertreten.

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (MUNLV, 2002).

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Aufgrund der interministeriellen Struktur im MUNLV sind wesentliche Zuständigkeiten im Referat II-1 (v.a. Haushalts- und Koordinierungsangelegenheiten bezüglich der GAK) konzentriert. Des Weiteren gibt es Programmbereiche, die in alleinige Länderzuständigkeit fallen, und für die es keinen organisierten Austausch auf Bundesebene gibt.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltliche Ausrichtung des NRW-Programms Ländlicher Raum orientiert sich an der GAK. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Nordrhein-Westfalen nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Rund 80 % der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen werden aus der GAK finanziert.

Die Mittelansätze für die GAK sind seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen. Seit 2000 ist die Mittelausstattung der GAK annähernd konstant geblieben und sogar leicht angestiegen: von 94,6 Mio. Euro (2000), 91 Mio. Euro (2001) auf 101,1 Mio. Euro im Jahr 2002. Allerdings wird aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes und auch des Landes NRW sich dieses Niveau vermutlich nicht langfristig sichern lassen.

Die GAK war im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterworfen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tab. 4 bis 6). Mit diesen Änderungen wurden auch inhaltliche Schwerpunkte des MUNLV aufgegriffen. In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie

Der Programmerstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 5) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Ob die skizzierten Regelungen in der Praxis zu Problemen in der Durchführung des Programms führen bzw. welche Lösungen gesucht werden, wird in der Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und bei den kapitelübergreifenden Fragen aufgezeigt.

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Es ist die Frage zu stellen, wie sich das Jährlichkeitsprinzip mit einem komplexen Programmplanungsansatz vereinbaren lässt, und in welcher Weise es die Umsetzung eines Programms und einzelner Maßnahmen beeinflusst.

Ausgangspunkt ist die These, dass sich das Jährlichkeitsprinzip nicht mit dem Charakter investiver Maßnahmen vereinbaren lässt.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Dafür können mehrere Gründe angeführt werden. Zwei Beispiele sollen an dieser Stelle genannt werden: Aufgrund ungünsti-

ger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen kann der vorgesehene Umfang von den Planungen abweichen. Ungünstige Witterungsverhältnisse können dazu führen, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden kann.

In der Konsequenz verfallen Fördermittel am Ende des EU-Haushaltsjahres, weil Projekte nicht termingerecht oder in den vorgesehenen Höhe abgeschlossen werden konnten. Es gelingt nicht immer, die Mittel so exakt zu steuern, dass für nicht oder nicht im vorgesehenen Umfang realisierte Projekte Alternativverwendungen gefunden werden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass aufgrund des Projektzyklus‘ häufig erst relativ spät im EU-Haushaltsjahr die Auszahlungsanträge gestellt werden können.

Für diese investiven Projekte, die nicht rechtzeitig abgerechnet werden konnten, müssen dann EU-Mittel des neuen EU-Haushaltsjahres herangezogen werden, die eigentlich für andere Projekte eingeplant waren.

Aus Sicht des Landes kann das Prinzip der Jährlichkeit und der damit verbundene Mittelverfall sinnvoll nur bei flächen- und tierbezogenen Maßnahmen, die zu einem definierten Zeitpunkt ausgezahlt werden, angewendet werden (Höhn, 2002).

Insgesamt soll die Regel der zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Das Jährlichkeitsprinzip kann in positiver Sicht dazu führen, dass die Verwaltung sich stärker pro-aktiv verhält und die Projektumsetzung aktiv begleitet, um den Mittelabfluss einer Maßnahme entsprechend steuern zu können. Das Jährlichkeitsprinzip könnte aber auch dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ die Projektauswahl dominiert und bestimmte Projekte, auch wenn sie inhaltlich gut in das Programm passen würden, nicht umgesetzt werden, weil sie in ihrem Mittelabfluss schlecht steuerbar sind.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) beziehen sich auf das Kalenderjahr. Sie werden meist im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet; und die Mittel werden erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre verschärft die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können.

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit zwei Arbeitsspitzen verbunden. Zu dem bekannten „Dezemberfieber“ vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das

„Septemberfieber“ vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln des EAGFL-Garantie verhindern kann.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und Ende des EU-Haushaltsjahres noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein.

Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern[13] heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA[14]-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden.

Für die vertikale Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn

– Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
– vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird,
– Artikel-52-Maßnahmen vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können,
– eine flexible Bewirtschaftung der GAK- und Landesmittel erfolgt, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können.

Hierdurch kann eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich-strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von

---

[13] Die mit der EU-KOM abgestimmte und in der Frage der Umschichtungen zwischen den Bundesländern praktizierte Regelung steht inzwischen wieder auf dem Prüfstand (siehe Kapitel 10).

[14] Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden ist (z.B. AUM), können von diesen Mittelumschichtungen nur in einem geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechungen nach § 44 LHO[15], sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt. Aus nationalen Mitteln ist weiter die Gewährung eines Vorschusses möglich. Den einzelnen Maßnahmen ist es freigestellt, ob sie weiterhin einen Vorschuss aus nationalen Mitteln gemäß LHO bereitstellen. Von dieser Möglichkeit wird aber beispielsweise bei der Maßnahme AFP kein Gebrauch mehr gemacht.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es der EU-KOM, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 6; EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der EU-KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 6) durch die EU-KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

---

[15] Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unwägbarkeiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Es ist die Frage zu stellen, ob durch die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Regelungen eine solche Hürde aufgebaut wird, dass die Maßnahmenstruktur von Programmen dadurch beeinflusst wird. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die EU-KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen (EU-KOM, 2003).

Kontroll- und Dokumentationspflichten

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung über die Verwaltungskontrolle und Vor-Ort-Besichtigungen bis zur Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und verpflichtet zur Dokumentation jeden Schrittes. Bei Investitionsfördermaßnahmen findet als Teil der Verwaltungskontrolle eine örtliche Inaugenscheinnahme bei bis zu 100 % der Projekte statt (abhängig von der Förderhöhe).

Vor-Ort-Kontrollen müssen auf der Grundlage einer Risikoanalyse für 5 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst) (siehe auch MB-Einl-Text 3).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maßnahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand kontrollierbar und sanktionierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Förderregelwerk wenig vertraut sind, einen hohen Einarbeitungsaufwand mit den damit verbundenen Anlaufschwierigkeiten. Insgesamt betrachtet binden die Kontroll- und Dokumentationspflichten Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit.

Programmänderungen

Ein mehrjähriges Programm erfordert eine ausreichende Flexibilität, um sowohl finanzielle wie auch inhaltliche Anpassungen vornehmen zu können. Die Voraussetzungen für Programmänderungen und das Prozedere sind in der jeweils geltenden Durchführungsverordnung zur VO (EG) Nr. 1257/1999 geregelt (siehe Kapitel 10.5).

Es handelt sich um ein komplexes Verfahren, sowohl auf Seiten der Bundesländern wie auch in den internen Konsultationen der EU-KOM.

Die Programmänderungen sind eingebunden in ein komplexes Geflecht von PLANAK-Entscheidungen, Entscheidungen über verfügbare Haushaltsmittel sowie Interessen von Ministerien und Fachreferaten.

Wie sich dies im Zusammenspiel mit den schon vorher dargestellten Rahmenbedingungen auf die Programmumsetzung auswirkt, wird unter Querschnittsfrage 6 diskutiert.

2.3.2.1.3 EAGFL-Garantieregelungen und Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (siehe Tabelle 2.3) .

Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorien	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1, f2, f4, f5, f6*, h	- inhaltlich u. administrativ etablierte Maßnahmen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen	- Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen? - Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen - landesweit	**a, c, e1, g, m*, i (Hafö) teilw.**	- inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen	- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung durch die neuen Regelungen? - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?
- nur innerhalb der Ziel 5b-Kulisse	**k, o**		- Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen, z.T. in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen - landesweit	**m** (regionale Vermarktung), **i (teilw.)**	- Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden	- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus? - Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen? - Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zunehmen?
- außerhalb der Ziel 5b-Kulisse	**k, o**	- Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor	- Gibt es Hemmnisse der Förderung in diesen Gebieten aufgrund geringerer Erfahrungen im EU-Fördergeschäft?
Neue Maßnahmen	e2, f1-D (Festmist), f3, **l, p, q, t**	- Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird - Maßnahmen ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist.	- Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen? - Wie wird gegengesteuert? - Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz? - Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?

* Einzelne Fördergegenstände sind neu hinzugekommen bzw. waren vorher reine Landesmaßnahmen.

Fett dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereiten kann als bei flächen-oder tierbezogenen Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine eventuell sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich kann Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Des Weiteren gibt es weitreichende (umwelt-)rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22. Dezember 2000 trat die Richtlinie (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Als Konsequenz der WRRL werden momentan von den Staatlichen Umweltämtern die Merkmale und der Zustand der Gewässer in Nordrhein-Westfalen erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss gemäß WRRL bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Die LWK Westfalen-Lippe geht für ihr Kammergebiet, legt man die Kriterien für die Gewässerbelastung des Signifikanzpapiers der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zugrunde, von einer fast flächendeckenden potentiellen Gefährdung der Grundwasserqualität aus (Helmer, ohne Jahr). Aus der Bestandsaufnahme werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen wäre, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der Nachfolge-VO passen. Es sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell die Ausgleichszahlungen[16] nach Artikel 16 eine Rolle spielen. In der gegenwärtigen Fassung ist die VO (EG) Nr. 1257/1999 dafür allerdings keine rechtliche Basis. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten t-Maßnahmen) sind denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, soweit sie aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Nordrhein-Westfalen hat bis April 2005 Zeit, die rahmenrechtlichen Vorga-

[16] Bislang sieht die WRRL allerdings für Beschränkungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, keine Ausgleichsregelungen vor (Helmer, ohne Jahr).

ben in Landesrecht umsetzen. Inwieweit sich daraus Anpassungserfordernisse ergeben, muss dann entschieden werden.

Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen

Verschiedene internationale Regelungen wurden in den letzten Jahren getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Gerade in einem veredlungsstarken Bundesland wie Nordrhein-Westfalen, v.a. im Bereich der LWK Westfalen-Lippe, wird dies nicht ohne Konsequenzen bleiben. Das NRW-Programm Ländlicher Raum bietet schon jetzt emissionsmindernde Maßnahmen an, könnte diese aber noch ausweiten, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Juni 1992 (FFH-Richtlinie) ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland zusätzlich mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie aus dem Jahr 1979 mit ein (Vogelschutzrichtlinie). Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedsstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Nordrhein-Westfalen hat in der 1. und 2. Tranche insgesamt 180.666 ha FFH-Gebiete und 89.413 ha Vogelschutzgebiete nach Brüssel gemeldet (BfN, 2003). Die Gesamtkulisse wird vom MUNLV mit ca. 230.000 ha angegeben (ohne Überschneidungen zwischen den

Gebieten). In der 3. Tranche sind derzeit 20 weitere Gebietsmeldungen für die atlantische und kontinentale biogeografische Regionen vorgesehen (MUNLV, 2003c).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

– alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch die nicht-landwirtschaftlichen Bereiche),
– den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikels 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
– eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind zusätzlich abzubauen.

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds[17] als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und – nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 angerissen und in Kapitel 10 noch vertieft werden. Der Schwerpunkt der Darstellung wird aber auf der Einschätzung der vertikalen und horizontalen Partnerschaft während der Umsetzung

[17] In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

liegen. Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

2.3.3.2 Publizität und Öffentlichkeitsarbeit

Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

– Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten,

– öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung (s.o.). Darüber hinaus wurde die breite Öffentlichkeit in geeigneter Form, z.B. über Pressemitteilungen, Pressekonferenzen und Veranstaltungen (z.B. Kreisbauerntage), informiert.

Die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden auf die Homepage des MUNLV eingestellt. Des Weiteren wurde eine Broschüre über die neuen Förderangebote erstellt (MUNLV, 2001a). Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bewilligungsstellen. Informationen werden auch über die Fachpresse (Lw. Wochenblatt) und Pressemitteilungen gestreut. Vorträge auf Fachtagungen gehören auch zu den öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen (MUNLV, 2001b). Von zentraler Bedeutung sind allerdings auch die direkten Kontakte zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse das Fördergebiet allgemein, die Situation der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, die Situation des ländlichen Raums und die Situation der Umwelt beschrieben. Des Weiteren befindet sich im jeweiligen Maßnahmenkapitel eine ausführliche Beschreibung der Ausgangslage, die die Grundlage für die in Kapitel VII.2 des EPLR vorgenommene maßnahmenbezogene

Analyse der Stärken, Schwächen und Potentiale bildet. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (MUNLV, 1999).

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolate Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum innerhalb eines deutlich ungünstigeren makro-ökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum

Sowohl im Jahr 2001 wie auch im Jahr 2002 stagnierte die wirtschaftliche Leistung in Nordrhein-Westfalen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg gegenüber dem Vorjahr real um +0,1 % (+0,7 % Alte Bundesländer) im Jahr 2001 und sank um -0,3 % (+0,2 % Alte Bundesländer) im Jahr 2002 (NLS, 2002; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, 2003).

Beschäftigtenentwicklung

Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen[18] in NRW sank im Jahr 2002 in demselben Maße, in dem sie im Vorjahr angestiegen war, und zwar auf rund 8,344 Mio. Personen (-0,6 % gegenüber dem Vorjahr). Damit liegt der Rückgang in NRW genau im Trend des Ergebnisses für das gesamte Bundesgebiet (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, 2003).

Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2002 stieg erstmals seit fünf Jahren die Zahl der Arbeitslosen wieder an. Entsprechend stieg die Arbeitslosenquote von 9,6 % im Jahr 2001 auf 10,1 % im Jahr 2002.

Sektorale Situation in der Landwirtschaft[19]

In Nordrhein-Westfalen bewirtschafteten im Jahr 2001 50.864 landwirtschaftliche Betriebe (>2 ha LF) – davon 45,3 % im Haupterwerb und 54,7 % im Nebenerwerb – eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 1.496.295 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße lag mit rund 27,7 ha LF ungefähr so hoch wie im Bundesdurchschnitt (28,5 ha). Die Zahl

[18] Dazu zählen neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch die Beamten, geringfügig Beschäftigten, Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen.

[19] Die im Folgenden genannten Strukturdaten sind dem Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (versch. Jge.), Veröffentlichungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW sowie den Zahlen zur Landwirtschaft in Westfalen-Lippe 2002 entnommen.

der Betriebe ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig; gegenüber 1999 sank sie in 2001 um 2.429 Betriebe bzw. 4,6 %.

Insgesamt waren 1999 rund 40.026 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Beschäftigtenzahl verringerte sich gegenüber dem Jahr 1991 deutlich um 35,2 % bei den betrieblich beschäftigten Familienarbeitskräften und um 12,7 % bei den familienfremden Arbeitskräften.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen entwickelten sich insgesamt in den Wirtschaftsjahren (WJ) trotz diverser Krisen (BSE, Futtermittelskandale) recht positiv. In den WJ 1998/1999, 1999/2000 und 2000/2001 haben die Unternehmensgewinne gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Im WJ 2001/2002 hingegen mussten – u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise gegenüber dem Vorjahr – Gewinneinbußen hingenommen werden.

Gegenüber der in dem Entwicklungsplan beschriebenen Situation der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen sind keine gravierenden Änderungen eingetreten. Die prognostizierten Auswirkungen der BSE-Krise sowie der Maul- und Klauenseuche haben sich im Durchschnitt aller Betriebe nur zu einem sehr geringen Teil im landwirtschaftlichen Einkommen niedergeschlagen. Dennoch standen die Jahre 2000 bis 2002 unter dem Einfluss der BSE-Krise – der erste Fall wurde am 24.11.2000 dokumentiert – und der damit einhergehenden Preisentwicklungen für Rindfleisch, andere Fleischarten und Milch. Während der Preis für Rindfleisch zunächst stark rückläufig war, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Rindermäster, profitierten Milch-, Schweine- und Geflügelfleischproduzenten vorübergehend von steigenden Preisen. Als Konsequenz der BSE-Krise und anderer Krisen im Lebensmittelsektor wurden von den Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenarbeit mit der Politik Qualitätssicherungssysteme entwickelt, deren Umsetzung gegenwärtig erfolgt.

Haushaltssituation der Kommunen

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtigem Adressaten des Förderschwerpunkts II waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume zunehmend einschränken. Hierzu zählt haushaltstechnisch ein drohendes Ungleichgewicht zwischen der Einnahmenseite (desolate Einnahmenentwicklung) und der Ausgabenseite (weitere Konsolidierung auf Ausgabenseite erforderlich). Aktuell betroffen sind die Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen. Nach dem Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem weiteren Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003). Mit der Knappheit der öffentlichen Haushalte sind eine Einschränkung des Finanzspielraums, die Priori-

sierung öffentlicher Pflichtaufgaben und geringere öffentliche Investitionsmöglichkeiten verbunden.

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden tiefergehende Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren als Hintergrundfolie genutzt, wobei einschränkend angemerkt werden muss, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als im EPLR dargestellt, vorliegen.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die Ausgestaltung der EPLR zurückkoppeln.

„Agrarwende“

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft verstärkt voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele aufgeführt (MB-Einl-

Text 7). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als wesentlichem Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Die Änderungen sind in starkem Maße auch von NRW vorangetrieben worden. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr).

Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Nordrhein-Westfalen wird die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (MUNLV, 2003b). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 25 Mio. Euro bis 2008 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 270 Mio. Euro zur Verfügung.

Folgende Modulationsmaßnahmen wurden inzwischen von der EU-Kommission im Rahmen der dritten Programmänderung genehmigt:

– Vielfältige Fruchtfolgen
– Extensive Grünlandnutzung - einzelflächenbezogene Extensivierung
– Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren - Weidehaltung (MUNLV, 2003b).

2.4 Finanzielle Informationen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um die Umsetzung von inhaltlichen Änderungen der Förderbestimmungen der GAK. In geringfügigem Umfang wurden finanzielle Anpassungen an den tatsächlichen Bedarf vorgenommen. Einige Maßnahmen wurden modifiziert, Fördertatbestände erweitert. 2003 ist eine neue Maßnahme unter Artikel 33 hinzugekommen, die in einer ähnlichen Form auch schon in anderen Bundesländern angeboten wird und dort eine sinnvolle Ergänzung zu den flächenbezogenen AUM unter f darstellt. In MB-Einl-Tabelle 4 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.4 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

Insgesamt wurden bislang 33,68 Mio. Euro EAGFL-Mittel nicht verausgabt. Dementsprechend wurden die Gesamtansätze für die Förderschwerpunkte I und II zurückgefahren, während die Mittelansätze des Förderschwerpunktes III nahezu konstant geblieben sind. Die Gründe für die unterschiedliche Inanspruchnahme (tatsächlich und erwartet) werden in den Förderkapiteln diskutiert.

NRW verfügt nur in geringem Umfang über Artikel-52-Maßnahmen. Damit fehlt ein strategisches Finanzinstrument, um kurzfristig vor Ende des EU-Haushaltsjahres nicht abgeflossene Mittel in einzelnen Haushaltslinien binden zu können. Des Weiteren stellt NRW die nationale öffentliche Kofinanzierung vorrangig über GAK-Mittel und Landesmittel sicher. Im Rahmen der Programmänderung 2003 wurde allerdings klargestellt, dass auch die eigenen Aufwendungen des öffentlich-rechtlichen Trägers (z.B. der Kommune, der Teilnehmergemeinschaft oder der Landwirtschaftskammer) öffentliche Kosten sind. Das Instrument der Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns, das auch zu einer höheren Flexibilität, allerdings bei vollem Risiko des Investors, beitragen würde, wird aus hausrechtlichen Gründen sehr restriktiv gehandhabt.

Tabelle 2.4: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm-genehmigung 2000	Änderungs-antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel (in Mio. Euro) 2000 bis 2006		absolut (in Mio. Euro)	relativ (%)
Förderschwerpunkt I	***67,41***	***43,50***	***-23,91***	***-35***
a	37,38	24,53	-12,85	-34
b	2,78	0,27	-2,51	-90
c	1,75	1,17	-0,58	-33
g	25,50	16,52	-8,98	-35
m	0,00	1,00	1,00	
Förderschwerpunkt II	***38,04***	***29,12***	***-8,92***	***-23***
k	13,48	12,28	-1,20	-9
l	2,28	1,14	-1,14	-50
o	18,43	13,96	-4,47	-24
p	2,90	1,63	-1,27	-44
q	0,95	0,11	-0,84	-88
Förderschwerpunkt III	***196,08***	***195,27***	***-0,80***	***0***
e	30,13	29,22	-0,91	-3
f (1)	103,89	102,21	-1,67	-2
t	0,00	6,58	6,58	
h (1)	4,77	1,91	-2,86	-60
i	26,24	21,00	-5,24	-20
flank. Maßnahmen (2078, 2080) (1)	31,05	34,35	3,30	11
sonstiges	***1,00***	***1,05***	***0,05***	***5***
Bewertung	1,00	1,05	0,05	5
Summe	***302,50***	***268,94***	***-33,56***	***-11***
Rückforderungen		-0,12		
Gesamtsumme	***302,50***	***268,82***	***-33,68***	***-11***
Mehrausgaben/Minderausgaben		33,68		
Finanzierungsplan total	***302,50***	***302,50***	***0,00***	***0***

(1) Geschätzt, um Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Planansätzen sicherzustellen.

Quelle: Eigene Berechung auf Grundlage von MUNLV, 2003b; MUNLV, 1999.

Nach der Überwindung der Anlaufschwierigkeiten und der Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme (z.B. bei a) werden die Abweichungen der Ist- von den Planzahlen zurückgehen[20]. Aufgrund der Jährlichkeitsregelung wird aber davon ausgegangen, dass bis zu 10 % der Mittel im Durchschnitt der Jahre nicht im laufenden EU-Haushaltsjahr abfließen und somit anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden können. Die Gründe hierfür liegen nicht nur bei investiven Maßnahmen, auch im Bereich der AUM kann erst dann ausgezahlt werden, wenn alle Kontrollen abgeschlossen sind, was auf-

[20] Lagen die Minderausgaben im Haushaltsjahr 2000 noch bei 19,3 Mio. Euro, so sind sie im Haushaltsjahr 2002 auf 4 Mio. Euro zurückgegangen.

grund der engen Terminvorgaben ein effizientes Zeit- und Personalmanagement erfordert. Die möglicherweise freiwerdenden Mittel können von NRW erst Ende September gemeldet, also kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres. Diese späte Mittelfreigabe, verständlich aus Sicht des einzelnen Bundeslandes, erschwert die Verwendung durch andere Bundesländer. Die auf Ebene des Bundes entwickelten Verfahrensvorschläge zur Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern sind ein erster problemorientierter Ansatz, haben in der praktischen Umsetzung bislang aber geringe Wirkungen gezeigt.

Tabelle 2.5 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde u.a. aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die späte Programmgenehmigung hat lt. Aussagen des Ministeriums zu einer großen Unsicherheit bei den ZuwendungsempfängerInnen geführt, die mit einer entsprechenden Investitions- bzw. Teilnahmezurückhaltung einherging. Die Verwaltungsbehörden waren gezwungen, die Förderbescheide unter den Vorbehalt der Genehmigung zu stellen, bzw. nur den vorzeitigen Maßnahmebeginn zuzulassen. Hier trägt der Investor das volle Finanzierungsrisiko. Teilweise wurden die Projekte bis zur Programmgenehmigung zurückgestellt (MUNLV, 2001b). Die Ist-Auszahlungen erreichten somit nur rund 40 % der Planansätze. Das Land Nordrhein-Westfalen hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 5 Mio. Euro).

Tabelle 2.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000-2006**
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan:EPLR	K (2000) 2520 endg.	140,96	134,94	133,20	131,50	131,74	134,10	134,05	940,50
Plan: Änderung 2003 (1)	K (2003) 2669	*58,33*	*96,95*	*112,98*	129,30	129,35	131,50	131,24	789,66
Ist: Auszahlungen (2)		41,79	96,95	112,98					
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	40,50	41,50	42,30	43,20	44,10	45,00	45,90	302,50
Plan: Änderung 2003 (1)	K (2003) 2669	*40,50*	*41,50*	*42,30*	43,20	44,10	45,00	45,90	302,50
Ist: Auszahlungen (2)		15,91	31,18	38,27					

(1) In den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2002 wurden nachträglich die Ist-Zahlen in den indikativen Finanzplan eingetragen.
(2) Ohne Vorschuss in 2000
Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres)
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2003b; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2000; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002; MUNLV, 2003d.

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich

vollzieht (siehe Tabelle 2.6). Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 8 und MB-Einl-Tab. 8. Dargestellt wird der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Die Gründe werden in den Förderkapiteln diskutiert.

Tabelle 2.6: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben Rechnungsabschluss (Tab. 104, o. Vorschuss)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003			
Haushaltslinie	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU-Beteiligung in Mio. Euro	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU-Beteiligung in Mio. Euro	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU-Beteiligung in Mio. Euro
a	73,30	18,33	28,68	7,17	26,01	6,50
b	5,10	1,28	1,08	0,27	0,88	0,22
c	3,30	0,83	1,01	0,25	0,88	0,22
e	49,50	12,38	45,84	11,46	43,68	10,92
f	41,18	20,59	40,85	20,42	36,32	18,16
g	54,20	13,56	22,34	5,58	20,51	5,13
h	7,49	1,88	1,52	0,38	1,10	0,27
i	50,79	12,70	29,83	7,46	27,96	6,99
k	26,90	6,73	22,12	5,53	21,16	5,29
l	4,70	1,18	0,17	0,04	0,00	0,00
m	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
o	36,50	9,13	18,62	4,66	17,31	4,33
p	5,70	1,43	0,63	0,16	0,42	0,10
q	1,80	0,45	0,07	0,02	0,00	0,00
t	0,00	0,00	0,09	0,02	0,09	0,02
Bewertung	0,00	0,00	0,10	0,05	0,07	0,03
Frühere flankierende Maßnahmen (1)	48,63	23,89	55,33	27,27	55,33	27,27
Summe	***409,10***	***124,36***	***268,27***	***90,74***	***251,73***	***85,46***
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	-0,12	0,00	-0,11
Gesamtsumme	***409,10***	***124,36***	***268,27***	***90,62***	***251,73***	***85,35***
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	29,65	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	***409,10***	***124,36***	***268,27***	***120,27***	***251,73***	***85,35***

(1) Ansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.
Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen.

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2003b; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2000; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001; Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002; MUNLV, 2003d.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplanes, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tab. 9.

2.5 Monitoring-Systeme

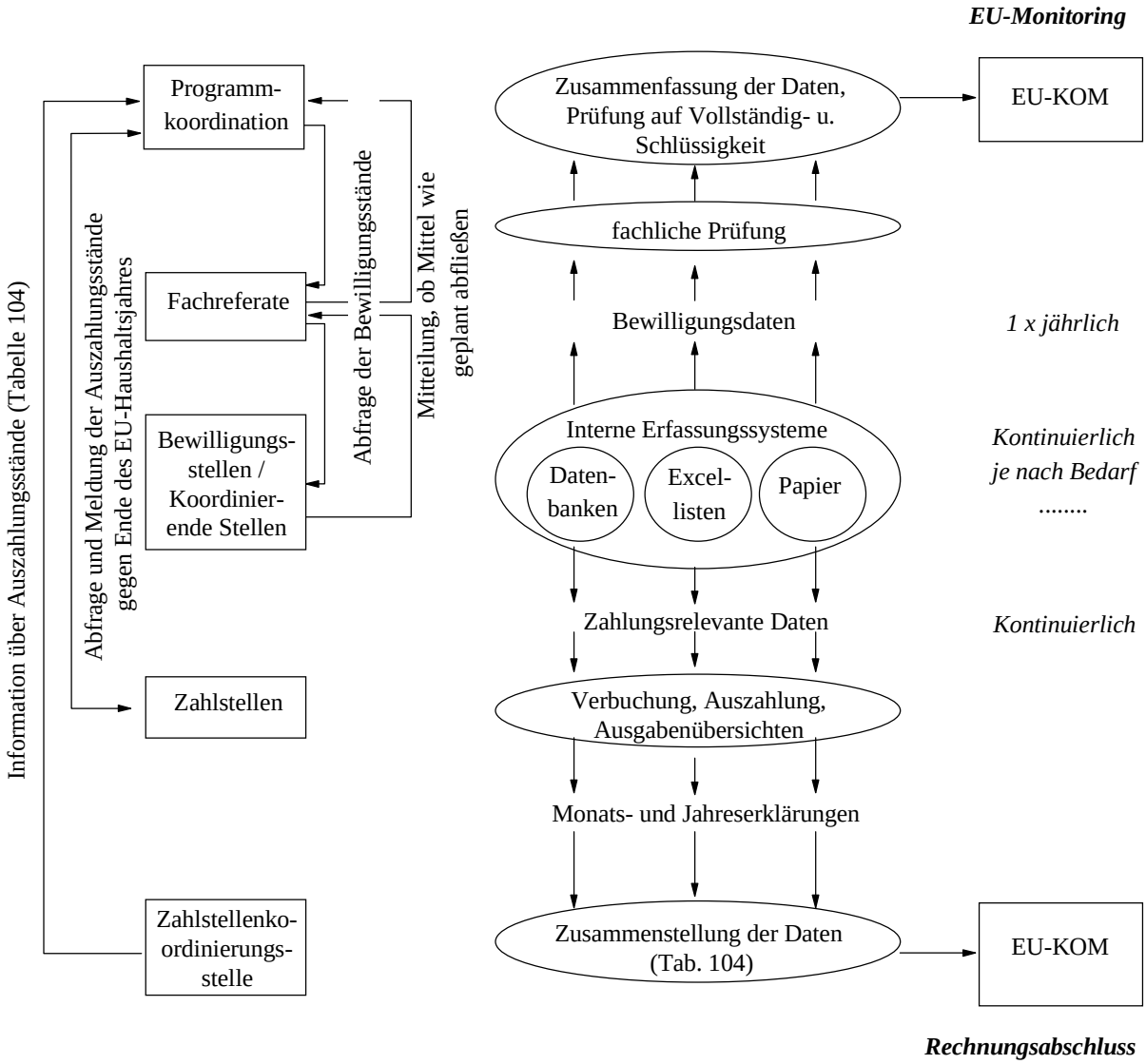
Die Monitoring-Systeme sollen verschiedenen Zwecken dienen. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel soll ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert werden. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke wird in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring des nordrhein-westfälischen EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (InVeKoS-System für die Agrarumwelt-maßnahmen);
- finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.9 dar.

Abbildung 2.9: Zusammenhang zwischen den Monitoring-Systemen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung.

Daneben existieren noch weitere Begleitsysteme, wie das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring des NRW-Programms Ländlicher Raum überlappen.

Tabelle 2.7 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	EU-Monitoring	**GAK-Berichterstattung**	**Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor**	**Kreuzchenliste (Tabelle 104) - Teil EPLR**
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	• Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden, • Artikel-52-Maßnahmen, • sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	unterschiedlich je nach Maßnahme • Anzahl der bewilligten Anträge, • von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt, • förderfähige Gesamtkosten, • bewilligte öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und EAGFL-Anteil, • physische Einheiten, • geographische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet), • Förderziele, • Sektoren, • Natura 2000	unterschiedlich je nach Maßnahme **Bewilligungsdaten** • Anzahl der Zuwendungsempfänger, • Höhe der getätigten Investitionen insgesamt, • Höhe der förderfähigen Investitionen, • Beihilfeintensität, **Auszahlungsdaten** Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), • geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet), • Sektoren, • Ziele, • Produktionsrichtung, • Investitionsart	• tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n	u.a.: • Betrag - EAGFL-Ausgaben, • Datum der Zahlung, • EAGFL-Haushaltscode, • Kennnummer, • Name, Anschrift, • Region, Teilregion, • Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums, • beantragte Fläche, • bezahlte Fläche, • deklarierte Futterfläche
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	zum 30. Juni eines jeden Jahres	monatlich sowie zum 15. Oktober eines jeden Jahres
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier,	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Daten der Zahlstelle, Zahlstellenkoordinierungsstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht und seinen Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in von der EU-KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich so nicht in der Lage, die Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, daher die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden, da eine dezentrale Abfrage erfolgen muss. Folgende Stellen sind für die Datenlieferung verantwortlich:

– die Bezirksregierung Münster, Abt. 9, und die ÄfAO für die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung, Vertragsnaturschutz;
– die Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte, Höhere Forstbehörden für die forstlichen Maßnahmen;
– die Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte für alle übrigen Maßnahmen
– Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd.

Im MUNLV werden die Daten durch die zuständigen Fachreferate fachlich geprüft. Im Programmkoordinierungsreferat erfolgt eine Prüfung auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier werden die Daten aggregiert und mit den allgemeinen statistischen Angaben ergänzt (MUNLV, 2003a).

2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternom-

men, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen und gemeinsam zum Einsatz kommen zu lassen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring wird ebenso wie das EU-Monitoring dezentral abgefragt und im MUNLV zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden. Dabei hebt allerdings der „Beihilfebericht“ über die tatsächlich geflossenen Mittel ab, während das EU-Monitoring Bewilligungsdaten abruft.

2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der sogenannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von sogenannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstelle gibt diese die erforderlichen Daten zur Zahlungsbearbeitung in die Zahlstellen-EDV (Kreuzchenliste) ein.

Hier erfolgen mehrfache automatisierte Plausibilitätsprüfungen, an deren Ende die Verbuchung der entsprechende Beträge unter den jeweiligen Haushaltstiteln sowie die Zahlungsanweisung für die Landeskasse erfolgt.

Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben herausgezogen und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Die Zahlstellendatenbank bietet alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den BewerterInnen zur Verfügung gestellt wurden, konnte aber festgestellt werden, dass die einzelnen Felder nicht mit einheitlichen Formaten gefüllt wurden, so dass eine Auswertung der Datenbank mit großem Aufwand verbunden war.

Die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern, die bislang als getrennte Zahlstellen fungierten, wird hier sicher aufgrund der nunmehr zu realisierenden einheitlichen Softwarelösung, wesentliche Fortschritte bringen.

Literaturverzeichnis

BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.

Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.071997.

FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.

Verwaltungsregelung, 2000, Verwaltungsregelung für die EG-Zahlstellen bei den Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte, NRW.

Dienstanweisung, 2001, Dienstanweisung für die Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der VO (EG) Nr. 1258/1999 und der VO (EG) Nr.1663/1995 (Landwirtschaftskammer Rheinland, NRW).

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2003): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldungen und Übersicht über die Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland [online]. zu finden in <www.bfn.de/03/meldestand.pdf>. [zitiert am 6.11.2003].

BMF, Bundesministerium der Finanzen Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de>. [zitiert am 15.5.2003].

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.

Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Landesplanungsbericht [online]. Landesplanungsbehörde, zu finden in <http://www.nrw.de/nrw_landesplanung>. [zitiert am 3.4.2002].

de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.

Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html>.

Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.

DStGB, Deutscher Städte und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>. [zitiert am 4.4.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich/ schriftlich am 10.4.2003.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.

Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.

Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

Helmer, H. (ohne Jahr): Fachinformation EU-Wasserrahmenrichtlinie [online]. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, Referat 31, zu finden in <http://www.lk-wl.de/rlp/umwelt/wrrl00.htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Höhn, B. (2002): Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensmittelsicherheit, Memorandum für eine zukunftsfähige Agrar- und Verbraucherpolitik in Europa [online]. MUNLV, zu finden in <http://www.murl.nrw.de>.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (2003): Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2002 [online]. zu finden in <http://www.lds.nrw.de/stat_nrw/land/daten/jberi_02/Z411200200.pdf>.

MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001a): Das NRW-Programm Ländlicher Raum. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001b): Lagebericht gem. Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2000. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Expertengespräch mit der Programmkoordination in NRW, mündlich/ schriftlich am 19.12.2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003b): Antrag auf Änderung des Programmplanungsdokument zur Ländlichen Entwicklung. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003a): Lagebericht gem. Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2002. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Mittelausschöpfung 2000 in Mio. Eu-

ro (Zahlungsstand am 15.10. inkl. 12,5 % Vorschuss, ohne Vorschuss), mündlich/ schriftlich am 16.1.2003d.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003c): Natura 2000: Gebietsvorschläge [online]. zu finden in <www.natura2000.munlv.nrw.de>. [zitiert am 6.11.2003c].

MURL, Ministerium für Umwelt Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Natur 2000 in Nordrhein-Westfalen. Leitlinien und Leitbilder für die Natur und Landschaft. Überarbeitete Fassung. Düsseldorf.

MURL, Ministerium für Umwelt Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Die EU-Strukturfonds/Gemeinschaftsinitiativen [online]. MURL, zu finden in <http:\\www.murl.nrw.de/sites/specials/pdfs/struktur.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

MWMEV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Ziel 2-Programm NRW 2000-2006. Düsseldorf.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.

Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.

Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM) - Tabelle 104, Spalte b: Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000.

Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Tabelle 104, Spalte b: Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001.

Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen (2002): Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Tabelle 104, Spalte b: Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Christoph Klockenbring

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ **1**

3.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
3.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 1
3.1.1.1 Allgemeines 1
3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie 1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung 3
3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 5
3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK 6
3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien 8

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 11
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 11
3.2.2 Datengrundlage 14

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Finanzmittel 17

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 19

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 23
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 23
3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 24
3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 26
3.5.1.3 Finanzmanagement 27
3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 27
3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung 28

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 29
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen 30
3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte 32

3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben 35
3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten 36
3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse 39
3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen 40
3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren 41
3.6.1.7 Frage I.7 – Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz 43
3.6.2 Zusätzliche förderspezifische Fragenstellungen – Junglandwirteförderung 45
3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 47
3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 49
3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 50
Literaturverzeichnis **54**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Das methodische Vorgehen im Überblick	12
Abbildung 3.2:	Gewinn je nichtentlohnte Familien-AK in Haupterwerbsbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001 – Vergleich Deutschland und Nordrhein-Westfalen	20
Abbildung 3.3:	Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Nordrhein-Westfalen	31
Abbildung 3.4:	Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002 lt. Beraterbefragung	32
Abbildung 3.5:	Entwicklung des Betriebseinkommens der im Förderzeitraum 2000 bis 2001 im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen – Nordrhein-Westfalen	34
Abbildung 3.6:	Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch geförderte Investitionen im Förderzeitraum 2000 bis 2002	38
Abbildung 3.7:	Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich)	42
Abbildung 3.8:	Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 (Mehrfachantworten möglich)	44
Abbildung 3.9:	Auswirkung der Nichtgewährung der Junglandwirteförderung	47
Abbildung 3.10:	Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Förderfälle des AFP im Zeitraum 1995 bis 1999 – Nordrhein-Westfalen	2
Tabelle 3.2:	Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen im Zeitraum 1995 bis 1999 – Nordrhein-Westfalen	3
Tabelle 3.3:	Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP 2000 bis 2002 gegenüber dem GAK-Rahmenplan – Nordrhein-Westfalen	10
Tabelle 3.4:	Darstellung der Datengrundlage – Nordrhein-Westfalen	14
Tabelle 3.5:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für das AFP – Nordrhein-Westfalen	18
Tabelle 3.6:	Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen	19
Tabelle 3.7:	Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart in den Jahren 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen	21
Tabelle 3.8:	Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen	22
Tabelle 3.9:	Betriebseinkommen der im Förderzeitraum 2000 bis 2001 investiv geförderten Unternehmen – Nordrhein-Westfalen	35
Tabelle 3.10:	Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Durchführung der Investition – Nordrhein-Westfalen (in % der Fälle)	37
Tabelle 3.11:	Verwendung von Qualitäts- und Gütesiegeln in den durch das AFP geförderten Betrieben	39
Tabelle 3.12:	Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze, Beraterbefragung 2002 – Nordrhein-Westfalen	41
Tabelle 3.13:	Verbesserungen im Tierschutz in den geförderten Betrieben, Beraterbefragung 2002 – Nordrhein-Westfalen	45

Tabelle 3.14: Förderfälle und Investitionsvolumen der mit dem Junglandwirtezuschuss geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 46

Tabelle 3.15: Arbeitsplatzwirkung der Junglandwirteförderung 46

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

Im Kapitel 3 werden die geförderten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben einer Bewertung unterzogen. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die in Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 verankert ist.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instrumentes. Es handelt sich dabei um ein permanent angebotenes Förderinstrumentarium, das lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen amtierenden Regierung, die Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wird.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Bereits seit 1972 werden Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstrukturen in der EG bzw. EU durchgeführt.

Bis 1994 wurden mehrere Maßnahmen zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen angeboten. Für die größeren Investitionen gab es eine eigene Fördermaßnahme, ebenso für kleinere Investitionen sowie für Energieeinsparinvestitionen. Mit Beginn des Jahres 1995 wurde mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) eine einheitliche Förderrichtlinie für alle investiven Maßnahmen geschaffen.

Nach 1990 hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowohl gegenüber der Ausgleichszulage als auch gegenüber den sonstigen strukturellen Fördermaßnahmen im ländlichen Raum (v.a. Marktstrukturverbesserung, wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen) an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Zeitraum 1995 bis 1999 – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben	Förderfälle Junglandwirte
	N	Mio. Euro	Mio. Euro	N
1995	148	13,46	k. A.	49
1996	547	49,44	14,56	176
1997	344	37,40	16,69	111
1998	534	57,21	18,70	171
1999	325	61,80	16,10	187
Gesamt	1.898	219,31	66,05	694

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 1995 bis 1999).

In der vergangenen Förderperiode wurden durch das AFP in Nordrhein-Westfalen insgesamt 1.898 Unternehmen gefördert (vgl. Tabelle 3.1). Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr schwankte von 148 im Jahr 1995 bis zu 534 im Jahr 1998, im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1999 wurden rund 380 Unternehmen pro Jahr gefördert. Das förderfähige Investitionsvolumen belief sich zwischen 1995 und 1999 auf umgerechnet 219,31 Mio. Euro, jährlich sind es durchschnittlich 43,9 Mio. Euro.

Im Zeitraum 1995 bis 1999 wurden 694 Junglandwirte gefördert. Diesen Landwirten wurde zusätzlich zur Investitionsförderung ein weiterer Zuschuss bzw. ein Niederlassungszuschuss gewährt.

Die Verteilung der Investitionen nach Produktionsbereichen (vgl. Tabelle 3.2) entspricht ungefähr der Verteilung der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Betriebsformen: In Nordrhein-Westfalen wurden rund 46 % der landwirtschaftlichen Betriebe der Betriebsform Futterbau, 14 % der Veredlung und 31 % dem Marktfruchtbau zugeordnet (MUNLV 2000a, S. 12).

Der Anteil der Investitionen im Produktionsbereich Milchkuhhaltung variiert in den einzelnen Jahren zwischen 70,9 % und 46,2 %, der Durchschnitt liegt bei 54,2 %. In der Schweinehaltung liegt der Anteil der förderfähigen Investitionen verhältnismäßig konstant zwischen 15 % und 20 %, durchschnittlich bei 17,2 %. Einen relativ geringen Anteil – aber mit einer steigenden Tendenz – machen im Durchschnitt des betrachteten Zeitraums die Investitionen im Bereich der Einkommenskombinationen aus. Einen untergeordneten Stellenwert hat die Förderung in dem Bereich der Rindfleischerzeugung und der

Energieeinsparung. Unter dem relativ hohen Anteil der sonstigen Förderung sind die Investitionen im Garten- und Obstbau zusammengefasst.

Tabelle 3.2: Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen im Zeitraum 1995 bis 1999 – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Anteil der förderfähigen Investitionen nach Produktionsbereichen (%)				
	Milchkuh-haltung	Rindfleisch-erzeugung	Schweine-haltung	Einkommens-kombination	Sonstiges
1995	70,9	0,0	16,9	0,2	12,0
1996	47,9	0,2	20,4	4,8	26,8
1997	46,2	0,6	17,1	3,3	32,8
1998	57,7	0,6	15,0	3,4	23,3
1999	48,4	0,9	16,8	5,0	28,9
Durchschnitt	54,2	0,4	17,2	3,3	24,8

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (Jahrgänge 1995 bis 1999).

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

In der landeseigenen Förderrichtlinie 2000 sind folgende Förderziele verankert: „Das Land gewährt [...] Zuwendungen für investive Maßnahmen, die der Verbesserung der Lebens-, Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen. Durch die Förderung soll in erster Linie die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert, ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert und stabilisiert werden. Dabei sollen auch die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Entwicklung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden.“ (MUNLV 2000b) Im Jahr 2002 wurden diese Zielsetzungen der Richtlinie um die Berücksichtigung der „Interessen der Verbraucher“ sowie den Erhalt der „biologische Vielfalt“ ergänzt (MUNLV 2002).

Die Agrarinvestitionsförderung ist in dem Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Förderschwerpunkt I „Verbesserung der Produktionsstruktur“ angesiedelt. Die einzelbetriebliche Förderung soll zum Erhalt einer *flächen-*

deckenden Landwirtschaft beitragen. Dazu stellt die Förderung von *Rationalisierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen* sowie die *Schaffung von wettbewerbsfähigen Betrieben* ein vorrangiges Ziel dar. Zudem ist der *Tierschutz*, die artgerechte Tierhaltung und die *Förderung von Einkommenskombinationen* – wie die *Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte und Urlaub auf dem Bauernhof* – von vorrangiger Bedeutung.

Im Rahmen der Beschreibung der Ausgangslage im Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes werden die Betriebe als verhältnismäßig *kleinstrukturiert* und wenig wettbewerbsfähig eingestuft (MUNLV 2000a, S. 62). Gerade in den kleinen und mittleren viehhaltenden Betrieben übersteigen die notwendigen Investitionen zum Wachstum die betriebliche Finanzierungskraft. Der im Vergleich zum Bundesdurchschnitt geringe Strukturwandel führt dazu, dass mehr Betriebe erhalten werden konnten. In der Diversifizierung und Steigerung des Angebotes von Dienstleistungen im ländlichen Raum wird eine Möglichkeit gesehen, auch weiterhin landwirtschaftliche Arbeitsplätze durch eine Förderung alternativer Erwerbsmöglichkeiten zu erhalten. In der Strategie- und Zieldarstellung wird als vorrangiges Ziel herausgestellt, möglichst viele wettbewerbs- und leistungsfähige Betriebe zu erhalten, um

– „eine flächendeckende Bewirtschaftung und
– eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln sicherzustellen“ (MUNLV 2000a, S. 64).

Mit Hilfe des 1996 eingeführten und weiter ausgebauten Programms zur Förderung einer artgerechten Tierhaltung sowie der verstärkten Förderung ökologischer Anbauverfahren sollte der zunehmenden Nachfrage nach hochwertigen Nahrungsmitteln nachgekommen werden. Zudem ist es Ziel, den Landwirten Hilfen zur Anpassung an die *sich verändernden Rahmenbedingungen der europäischen Landwirtschaft* und der *Weltagrarwirtschaft* zu geben. Daher erhalten sie eine Förderung, um die notwendigen Rationalisierungsmaßnahmen oder Wachstumsschritte vorzunehmen oder sich im ländlichen Raum alternative Einkommensquellen zu erschließen.

Im Einzelnen sollten mit dem AFP investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen, die zur Rationalisierung, Verbesserung und Umstellung der Erzeugung, zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, der Hygienebedingungen und des Tierschutzes und zur Diversifizierung führen, gefördert werden.

Junglandwirteförderung

Junglandwirten, die einen landwirtschaftlichen Betrieb übernehmen, wird eine Niederlassungsprämie gewährt, wenn eine an eine einzelbetriebliche Förderung gebundene Investition im Umfang von mindestens 50.000 Euro getätigt wird. Die Fördervoraussetzungen

für die einzelbetriebliche Förderung müssen bei der Gewährung der Niederlassungsprämie erfüllt sein.

Auf der operativen Ebene wurde im Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes ein Förderumfang von 2.100 bis 2.800 geförderten Betrieben in dem Förderzeitraum bis 2006 angestrebt, die Zahl der geförderten Junglandwirte wird mit 1.400 bis 1.750 angegeben (MUNLV 2000a, S. 46).

3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der damit verbundenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung eröffnet. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zu nennen. Die Einzelheiten sind im Materialband (siehe MB-I-3.1) dargestellt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt. Auch in den zugehörigen Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind keine weiteren Konkretisierungen enthalten.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-Arbeitskraft und 180.000 ECU je Betrieb) wurden aufgehoben. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung auf max. 40 % bzw. 50 % (in benachteiligten Gebieten) des förderfähigen Investitionsvolumens geringfügig erhöht. Wird die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzugerechnet, kann der Beihilfehöchstwert 45 % bis 55 % des Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich zurückgenommen. Die Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso gestrichen, wie die Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sogenannten Betriebsverbesserungsplanes (BVP) wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der neuen Verordnung grundsätzlich die in dem Förderungsgrundsatz festgelegten Mindestan-

forderungen in Bezug auf Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene zum Bewilligungszeitpunkt einhalten (vgl. VO (EG) 1685/2000, Artikel 1).

Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde zugunsten einer Niederlassungsprämie für den Fall einer erstmaligen Niederlassung als Betriebsinhaber verändert. Diese Änderung hat jedoch in der Praxis kaum Auswirkungen, da neben echten Existenzgründungen auch Hofübernahmen als „erstmalige Niederlassung“ gelten.

3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK

Die in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Ziele werden in Deutschland überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt.

Die GAK hat inhaltlich als Folge einer partiellen Neuausrichtung der nationalen Ernährungs- und Agrarpolitik in den vergangenen Jahren teilweise deutliche Veränderungen erfahren, die sich auch im jeweiligen Förderungsgrundsatz zum AFP niedergeschlagen haben. Wesentliche Änderungen betreffen die stärkere Orientierung an den Anforderungen einer umwelt-, natur- und tiergerechten Qualitätsproduktion. Dies zeigt sich in einer besseren investiven Förderung von Betrieben des ökologischen Landbaus und von besonders tiergerechten Haltungssystemen.

Im Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2000 bis 2003 wurden im Vergleich zum AFP des vorherigen Rahmenplans 1999 bis 2002 folgende wesentliche Änderungen vorgenommen (vgl. BMVEL 2000 und Materialband, MB-I-3.2):

- Die Förderung wurde stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 20.000 DM auf ≥ 50.000 DM förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung wurden fortan ausschließlich durch die nachgewiesene Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch unter sehr restriktiven Bedingungen.

– Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 35.000 DM auf 100.000 DM erhöht.

Im Rahmenplan 2001 bis 2004 wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich der Energieeinsparung und -umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 30 Mio. DM aus Bundesmitteln (je 15 Mio. DM in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und -geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgesetzt und erweitert.

Mit dem Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2002 bis 2005 erfolgte teilweise eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierten Zielsetzung des AFP nieder, mit dem folgende Hauptziele verfolgt werden:

– Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
– Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, artgerechtere Tierhaltung, Verbraucherschutz) sowie
– Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen.

Mit der neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der Diversifizierung wurde auch der Kreis der Zuwendungsempfänger neu definiert: Nunmehr können Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftstätigkeit mindestens 25 % ihrer Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung oder aus bodengebundener Tierhaltung erwirtschaften. Die bis dahin bestehende Anknüpfung an steuerrechtliche Definitionen wurde aufgegeben. Des weiteren wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 25.000 Euro auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die besonderen Förderziele können bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro mit einem Zuschuss von bis zu 35 % und bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro mit einem Zuschuss von bis zu 10 % (max. 30.000 Euro) des förderfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Der bis dahin mögliche Baukostenzuschuss bei Großen Investitionen wurde dagegen aufgehoben.

Gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung (vgl. MB-I-3.2). Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden) wurden fortan bei Neuinvestitionen von der Förderung ausgeschlossen. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft.

Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan der GAK für 2003 bis 2006 wurden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Als Neuerung erfahren die sogenannten „Kleinen Investitionen“ (zwischen 10.000 Euro und 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens statt einer Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht mehr zwingend erforderlich. Dadurch soll die Förderabwicklung deutlich vereinfacht werden. Darüber hinaus können

– Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 10.000 Euro und 50.000 Euro weiterhin mit einem Zuschuss von bis zu 35 % gefördert werden, wenn es sich um Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und im Bereich Diversifizierung handelt; alternativ kann eine Zinsverbilligung auf maximal 10 Jahre laufende Kapitalmarktdarlehen von bis zu 5 % oder ein abgezinster Zuschuss in Höhe von 20 % gewährt werden.

– sogenannte „Große Investitionen“ mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 50.000 Euro und 1,25 Mio. Euro über eine Zinsverbilligung in Höhe von max. 5 % oder max. 31 % des in die Förderung einbezogenen Kapitalmarktdarlehens gefördert werden. Bei besonders umwelt- und tiergerechten Investitionen sowie bei Investitionen im Bereich Diversifizierung kann ein Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro) gewährt werden.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerter entwickelten sogenannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung besitzt in Nordrhein-Westfalen einen hohen Stellenwert. Die Förderung wird in einigen Punkten gegenüber dem im GAK-Rahmenplan formulierten AFP-Förderungsgrundsatz modifiziert (vgl. Tabelle 3.3 und MB-I-3.3). Grundsätzlich erhalten nur Unternehmen eine Förderung, bei denen die Summe der positiven Einkünfte des Zuwendungsempfängers und dessen Ehegatten im Durchschnitt der letzten drei vorliegenden Steuerbescheide die Prosperitätsschwelle von 90.000 Euro im Jahr unterschreitet. In den Jahren 2000 und 2001 müssen die geförderten Unternehmen – außer bei Maßnahmen zur artgerechten Tierhaltung sowie zur Direktvermarktung und für land- und hauswirtschaftliche Dienstleistungen – zudem mindestens 20 % bare Eigenleistungen erbringen. Unterschreitet das förderungsfähige Investitionsvolumen in den Jahren 2000 und 2001 die Bagatellgrenze von 25.000 Euro, so wird dieses Investitionsvorhaben

nicht gefördert. Die Förderobergrenze ist auf 375.000 Euro, bei Betriebszusammenschlüssen auf 750.000 Euro festgelegt. Im Jahr 2002 wurde der Anteil der baren Eigenleistung auf 10 % und die Bagatellgrenze auf 10.000 Euro gesenkt. Die Förderobergrenze beträgt 510.000 Euro, bei Betriebszusammenschlüssen 1,02 Mio. Euro.

In den Jahren 2000 und 2001 kann beim Agrarkredit die Förderung in Form eines Zinszuschusses für ein Kapitalmarktdarlehen erfolgen, der je nach Höhe der positiven Einkünfte variiert. Im Jahr 2002 wurde neben dem Zinszuschuss auch die Möglichkeit eröffnet, einen Zuschuss für die Erfüllung der besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft und bei der Diversifizierung zu erhalten. Dieser Zuschuss kann für ökologisch wirtschaftende Betriebe, für besondere Maßnahmen zur artgerechten Tierhaltung, für Investitionen zur Diversifizierung, Emissionsminderung sowie Energieeinsparung gewährt werden. Auch hier wird der Zuschuss nach Höhe der positiven Einkünfte gestaffelt.

Bei der „Kombinierten Investitionsförderung“ kann das Unternehmen in den Jahren 2000 und 2001 mit Hilfe eines Zinszuschusses für ein Kapitalmarktdarlehen gefördert werden, die Höhe ist in Abhängigkeit von der Zahl der betriebsnotwendigen Vollarbeitskräfte gestaffelt. Im Rahmen der „Kombinierten Investitionsförderung“ können zudem Zuschüsse für Baumaßnahmen (2000 und 2001), für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und bei Diversifizierung (ab 2002), für Erschließungskosten sowie für Betreuung (bis 2001) gewährt werden. Der Zuschuss für die Erfüllung der besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft ist auf 10 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens (abzüglich der Betreuergebühr) festgesetzt und wird maximal in einer Höhe von 30.000 Euro gewährt.

An das Sonderprogramm Energieeinsparung werden in den Jahren 2000 und 2001 die gleichen Anforderungen wie an den Agrarkredit bzw. die „Kleine Investition“ und die „Kombinierte“ bzw. „Große Investition“ gestellt. Im Jahr 2002 unterliegt es den Vorgaben an die besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft und bei der Diversifizierung.

Junglandwirte erhalten eine Förderung in Verbindung mit dem Agrarkredit, der „Kombinierten Investitionsförderung“ und dem Sonderprogramm Energieeinsparung, wenn sie bei der Antragstellung jünger als 40 Jahre sind und die erstmalige Niederlassung im Betrieb innerhalb der letzten fünf Jahre erfolgt war. Das Investitionsvolumen muss mindestens 50.000 Euro betragen. Die Förderung wird in Höhe von 12.000 Euro (in den Jahren 2000 und 2001), ab dem Jahr 2002 in Höhe von 10.000 Euro in Form eines Zuschusses gewährt. Bei Betriebszusammenschlüssen wird die Junglandwirteförderung für bis zu vier Junglandwirten gewährt.

Die Änderungen der Fördermodalitäten sind in Tabelle 3.3 zusammengestellt:

Tabelle 3.3: Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP 2000 bis 2002 gegenüber dem GAK-Rahmenplan – Nordrhein-Westfalen

Jahr	2000	2001	2002
Zuwendungszweck Gegenstand der Förderung Zuwendungs-empfänger	- keine Förderung: - von Landankauf - der Pelztierzucht - Kapazitätsaufstockungen in der Schweinehaltung (außer Ökolandbau) - wenn Viehbesatz > 2 GVE/ha (Gülleabnahmeverträge, Güllebörse anrechenbar, Ausbringung tierischer Exkremente überwiegend auf selbstbewirtschaftete Flächen) - von juristischen Personen - der Existenzgründung	- keine Förderung: - von Landankauf - der Pelztierzucht - Kapazitätsaufstockungen in der Schweinehaltung außer Ökolandbau, bes. artger. Tierhaltung) - Einrichtung Vollspalten Schweine- und Rinderhaltung - wenn Viehbesatz > 2 GVE/ha (Gülleabnahmeverträge, Güllebörse anrechenbar, überwiegende Ausbringung tierischer Exkremente auf selbst bewirtsch. Flächen) - von juristischen Personen und Personengesellschaften - der Existenzgründung	- keine Förderung: - von Landankauf - der Pelztierzucht - Kapazitätsaufstockungen Schweine- (außer Ökolandbau), Mastrinder- und Mastgeflügelhaltung - der Anbindehaltung, der Haltung auf Vollspalten und vollperforierten Böden (außer Mastschweine/Mastrinder), der Käfighaltung generell (von Ausnahmeregelungen wird kein Gebrauch gemacht) - der Volierenhaltung von Legehennen
Zuwendungs-voraussetzungen	- die Förderung von Energiesparmaßnahmen wird nicht explizit aufgeführt; Förderung als allgemeine Investitionen im Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit - Einbringung bare Eigenleistung mind. mindestens 20 % - Niederlassungsprämie: - kann zur Verstärkung der baren Eigenleistung eingesetzt werden - Gewährung nur an Haupterwerbslandwirte	- Einbringung bare Eigenleistung mind. 20% (außer Maßnahmen besonders artgerechte Tierhaltung, Direktvermarktung und haus-/landwirtschaftliche Dienstleistung) - Niederlassungsprämie: - kann zur Verstärkung der baren Eigenleistung eingesetzt werden - Gewährung nur an Haupterwerbslandwirte	- Einbringung bare Eigenleistung mind. 10% (außer Maßnahmen besonders artgerechte Tierhaltung, Diversifizierung) - Niederlassungsbonus: - kann zur Verstärkung der baren Eigenleistung eingesetzt werden - kann bei Betriebszusammenschlüssen nur für bis zu 4 Junglandwirte gegeben werden
Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen	- bei Agrarkredit: Zinszuschuss und Einschränkung/ Staffelung Zinszuschuss nach Höhe positiver Einkünfte - < 80.000 DM 20 % - 80 -100.000 DM 17 % - 100 -120.000 DM 14 % - > 120.000 DM 11 % - bei Kombinierter Investitionsförderung: - Begrenzung der Förderung: - Einzelbetrieb auf 750.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen - Betriebszusammenschluss auf 1,5 Mio. DM förderfähige Investitionen; Finanzierung nur bis zum 3-fachen der Werte der Kombinierter Investitionsförderung - Zinszuschuss und Einschränkung/ Staffelung Zinszuschuss nach Höhe positiver Einkünfte - < 80.000 DM 28 % - 80 -100.000 DM 24 % - 100 -120.000 DM 20 % - > 120.000 DM 16 % - Einschränkung Baukostenzuschuss auf max.30.000 DM (außer Maßnahmen artgerechter Tierhaltung) - Einschränkung Betreuerzuschuss 3 % der Bemessungsgrundlage oder jedoch max. 18.000 DM - Betreuungszuschuss erst ab 300.000 DM förderfähigen baulichen Investitionen	- bei Agrarkredit: Zinszuschuss und Einschränkung/ Staffelung Zinszuschuss nach Höhe positiver Einkünfte - < 100.000 DM 20 % - 100 -140.000 DM 17 % - > 140.000 DM 14 % nur hier Sonderkreditprogramm Energieeinsparung mit Zuschuss nach Höhe positiver Einkünfte: - < 100.000 DM 30 % - 100 -140.000 DM 27 % - > 140.000 DM 24 % - bei Kombinierter Investitionsförderung: - Begrenzung der Förderung: - Einzelbetrieb auf 750.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen - Betriebszusammenschluss auf 1,5 Mio. DM förderfähige Investitionen; Finanzierung nur bis zum 3-fachen der Werte der Kombinierte Investitionsförderung - Zinszuschuss und Einschränkung/Staffelung Zinszusch. nach Höhe pos. Einkünfte - < 100.000 DM 31 % - 100 -140.000 DM 27 % - > 140.000 DM 23 % - Einschränkung Baukostenzusch. auf max. 30.000 DM (außer Maßnahmen artgerechter Tierhaltung) - Einschränkung Betreuerzuschuss 3 % der Bemessungsgrundlage oder jedoch max. 18.000 DM - Betreuungszuschuss erst ab 300.000 DM förderfähigen baulichen Investitionen	- bei Kleinen Investitionen: - Staffelung „besonderer“ Zuschuss nach der Höhe der positiven Einkünfte: - < 50.000 Euro 35 % - 50 - 70.000 Euro 32 % - > 140.000 Euro 29 % - Staffelung Zinszuschuss nach der Höhe der positiven Einkünfte: - < 50.000 Euro 20 % - 50 - 70.000 Euro 17 % - > 140.000 Euro 14 % - bei Großen Investitionen: - Begrenzung der Förderung: - Einzelbetrieb auf 510.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen - Betriebszusammenschluss 1,02 Mio. Euro förderfähiges Investitionsvolumen; Finanzierung nur bis zum 3-fachen der der Werte Großer Investitionen - Staffelung Zinszuschuss nach der Höhe der positiven Einkünfte: - < 50.000 Euro 31 % - 50 - 70.000 Euro 27 % - > 140.000 Euro 23 %
Sonstige Zuwendungs-bestimmungen	- Anhang AFP: Beurteilungskriterien für bes. Maßnahmen zur artgerechten Haltung von Schweinen, Rindern, Geflügel und Pferden - vorrangige Bewilligung von Maßnahmen Anhang AFP und Direktvermarktung - Protokollerklärung „Ökomaschinen“ vollständig integriert - Betreuungszuschuss nur für bis zum 01.04.1998 eingereichte Anträge	- Anhang AFP: Beurteilungskriterien für bes. Maßnahmen zur artgerechten Haltung von Schweinen, Rindern, Geflügel und Pferden - vorrangige Bewilligung von Maßnahmen Anhang AFP und Direktvermarktung - Protokollerklärung „Ökomaschinen“ vollständig integriert - Betreuungszuschuss nur für bis zum 01.04.1998 eingereichte Anträge	- Anhang AFP: Beurteilungskriterien für bes. Maßnahmen zur artgerechten Haltung von Schweinen, Rindern, Geflügel und Pferden - vorrangige Bewilligung von Maßnahmen Anhang AFP und Direktvermarktung - Protokollerklärung „Ökomaschinen“ vollständig integriert

Quelle: Referat 523 BMVEL sowie GAK-Rahmenplan und Förderrichtline des Landes Nordrhein-Westfalen.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich in ihrer Ausgestaltung eng an den von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden." (KOM 2000a) Die Beantwortung eines Teils dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder z.T. nicht möglich, da die erforderlichen Daten und Informationen aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zwischen der Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methoden-Mix aus Dokumenten- und Datenanalyse– ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion) – durchgeführt (vgl. Abbildung 3.1).

Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die als Schwerpunkt die relevanten EU-Verordnungen, das EPLR sowie die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsbestimmungen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

In einem zweiten Schritt wurde in einem „begleitenden Fachgespräch" die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Dieses Gespräch fand am 16.05.2002 in der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe in Münster statt[1], Gesprächsteilnehmer waren Vertreter des zuständigen Fachreferats, der EU-Zahlstelle, der Bewilligungsstelle sowie Berater und Betreuer. Dabei wurden die Beteiligten zunächst über das Ziel, den Inhalt, die Vorgehensweise und die Termine der Bewertung informiert. Zentrales Anliegen war jedoch die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle bzw. Bewilligungsstelle.

Die bereitgestellten Daten geben Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die ausgezahlten bzw. beantragten und bewilligten Fördermittel, jedoch nicht über die tatsächlich eingetretenen Wirkungen der geförderten Investitionen im Hinblick auf Einkommen, Produktivität, Umweltschutz etc.. Die Fragen der Europäischen Kommission zu den Bereichen Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingun-

[1] Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch ist als MB-I-3.3 beigefügt.

gen, Verbesserung des Tierschutzes und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick

1.	**Dokumentenanalyse**	
	EPLR, Ex-ante Bewertung Ex-post Bewertung der Förderperiode 1994-99, sonstige Bewertungen EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Fördergrundsätze	
2.	**Expertengespräch**	
	Ziel:	- Vorstellung des Untersuchungskonzeptes - Formulierung der Anforderungen an Daten und Informationen - Terminabsprachen
	Beteiligte:	- alle relevanten Akteure
3.	**Analyse der einzelbetrieblichen Daten**	
	Antragsunterlagen (Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne) Bewilligungsdaten Auszahlungsdaten	
4.	**Modifizierung des bestehenden Datenerfassungssystems**	
	Variablenliste	
5.	**Beraterbefragung**	
	Zielgruppe:	- Investitionsberater und -betreuer
	Befragungsinhalte:	- Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission
6.	**Workshop**	
	Ziel:	- Vorstellung der bisherigen Ergebnisse - Validierung und Ergänzung der Ergebnisse
	Beteiligte:	- alle relevanten Akteure

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Verarbeitung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass aufgrund variabel gestalteter Zellenfelder in Excel-Tabellenblättern der Investitionskonzepte ein zusätzlicher erheblicher Arbeitsaufwand notwendig war, um die entsprechenden

Daten effizient auswerten zu können, bzw. eine Auswertung dieser Daten war aufgrund des notwendigen Aufwandes nicht möglich. Folglich war es eine elementare Aufgabe, eine verbesserte inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine über alle Bundesländer einheitliche Variablenliste entwickelt, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission orientiert, um bestehende Informationslücken – so weit wie möglich – zu schließen und eine effiziente Datenbereitstellung zu ermöglichen.

Da ein Teil der Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden konnte, und um weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde eine schriftliche Befragung der Berater bzw. Betreuer in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. In dieser Befragung wurden wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Europäischen Kommission aufgenommen (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). In der Auswertung der Befragungsbögen konnten erste Informationen über erste Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter.

Der in den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission geforderte Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen aus der Auflagenbuchführung nach Abschluss der geförderten Investitionen von den Unternehmen vorliegen. Ohnehin sollte – so auch die Vorgabe der Europäischen Kommission – der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition bei etwa zwei oder mehr Jahren liegen, da „es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung der Arbeitsabläufe sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt.“ (KOM 2000a, Teil D).

In einem abschließenden Workshop[2] mit den im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren – Bewilligungsstelle, Vertreter des zuständigen Fachreferats, Berater und Betreuer sowie geförderte Landwirte – wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und gegebenenfalls modifiziert und ergänzt. Die Teilnehmer des Workshops wurden bereichs-, nicht personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Die Ergebnisse dieses Workshops wurden in einem Protokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6).

[2] Dieser Workshop wurde am 05.12.2002 beim Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Naturschutz des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf durchgeführt.

Die Untersuchung hat in verschiedener Hinsicht erhebliche Probleme methodischer Art, die aus der Fördermaßnahme selbst, aber auch aus den Vorgaben der Europäischen Kommission resultieren:

– Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).

– Die von der Europäischen Kommission formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

3.2.2 Datengrundlage

Tabelle 3.4: Darstellung der Datengrundlage – Nordrhein-Westfalen

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	28 Berater mit insgesamt 1.074 Förderfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Workshop	14 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis und Bewertung	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte	507 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001, davon 383 große Investitionen, 124 kleine Investitionen	quantitativ	Antragsdaten mit Darstellung der Faktorausstattung und Erfolgsrechnung in der Ist- sowie der Zielsituation, Investitionziel, Finanzierung
Monitoring	812 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungsdaten
Berichterstattung GAK	938 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methoden-Mixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 3.4).

a) Primärdaten

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von 28 Beratern/Betreuern, die insgesamt 1.074 Förderfälle beraten oder betreut haben, vor (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Daher wurden sowohl Betreuer umfangreicher baulicher Investitionen mit Zuschussförderung als auch Berater von Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. In Absprache mit den Direktoren der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte wurden bei der Befragung die Fragebögen derart verteilt, dass es zu einer größtmöglichen Abdeckung, aber auch zur geringst möglichen Überschneidung der Betreuungsgebiete in den jeweiligen Landwirtschaftskammerbezirken kommt. Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausgeführt, orientierten sich die einzelnen Fragen eng an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Nur ein geringer Teil der Fragen wurde aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes unzureichend beantwortet.

Workshop

Der Workshop wurde mit 14 Teilnehmern durchgeführt. Diese Teilnehmer repräsentierten die Bereiche Verwaltung (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Naturschutz – Fachreferat AFP), Bewilligungsstelle, Zahlstelle, Beratung/Betreuung, Fördermittelempfänger und Wissenschaft. Die Ergebnisse der Diskussion wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6). Die Informationen sind quantitativer sowie qualitativer Art.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz und in der Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Mindestanforderungen an die Antragsunterlagen vorgegeben. So schreiben die Landesförderrichtlinie 2000 bzw. 2001 zum AFP vor: „Zuwendungsempfänger haben [...] einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen [zu] erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine einfache Abschätzung über die Veränderungen der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben.“ (MUNLV 2000b bzw. MUNLV 2001a). Die in diesem Zusammenhang ermittelten Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität,

Produktivität, Erfolgsrechnung), des Investitionsziels, der geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten stellen die Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art – wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich – dar.

Aus den in den Jahren 2000 und 2001 lt. Berichterstattung GAK geförderten 575 Unternehmen lagen die Investitionskonzepte von 507 Förderfällen vor. Es handelte sich sowohl um „Große" als auch um „Kleine Investitionen". Die Daten waren von guter Qualität, lediglich die in den Datenblättern *Faktorausstattung/Betriebsspiegel*, *Deckungsbeiträge je Einheit* sowie *Gesamtdeckungsbeiträge* variabel auszufüllenden Eingabefelder führten zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten, bzw. die Erfassung und Verarbeitung der Daten war nicht möglich. Da das Investitionskonzept für die geförderten Investitionen im Gartenbau in einigen Datenerfassungsblättern von den Investitionskonzepten für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben deutlich abweicht, war auch hier ein erheblicher zusätzlicher Aufwand bei der Zusammenführung der Daten notwendig.

EU-Monitoringdaten

Die von der Europäischen Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten EU-Monitoring-Indikatoren beinhalten Angaben

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der „grünen Investitionen",
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte sowie
- zu den Ausgaben des jeweiligen Rechnungsjahres (Finanzmittel insgesamt, EAGFL-Anteil).

Diese Monitoringdaten liegen aggregiert und zum Teil einzelbetrieblich vor und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten bis zum 30. April der Europäischen Kommission gemeldet werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur die Monitoringdaten für die Förderjahre 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung. Nach Auskunft des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen sind in den Angaben bezüglich der Förderfälle im Monitoring sämtliche investiv geförderten Unternehmen (Maßnahmen der Kapitel 4 bis 7 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) aufgeführt.

Vollzugsdaten der Berichterstattung GAK

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen früherer Bewilligungen enthielten. Seit dem Jahr 2001 wird zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und für Altverpflichtungen differenziert. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

– die Anzahl der Zuwendungsempfänger,
– die Höhe der getätigten Investitionen sowie der förderfähigen Investitionen,
– den Anteil der „grünen Investitionen“,
– den Beihilfeanteil und
– die Höhe der öffentlichen Ausgaben im Berichtsjahr (EAGFL, GAK (aufgeteilt nach Bundes- und Landesanteilen) sowie zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit bzw. „Kleinen Investitionen“ und „Kombinierter Förderung“ bzw. „Großen Investitionen“ sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte und zum Teil der Förderung über Sonderprogramme wie z.B. Energieeinsparung.

Die einzelnen Angaben liegen – wie im Rahmen des Monitoring – differenziert nach Investitionsart (z.B. Gebäude, Diversifizierung), Hauptproduktionsrichtung und geographischer Verteilung vor.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen noch keine Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung geförderter Unternehmen vor, diese Abschlüsse sind jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung. Auch aus diesem Grund war es nicht möglich, differenzierte Aussagen über die Wirkung dieser Fördermaßnahme zu treffen.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Finanzmittel

Der Indikative Finanzplan des Landes NRW (MUNLV 2000a, Anlage 14) sieht für die Förderperiode 2000 bis 2006 ein Finanzvolumen von 149,5 Mio. Euro für das AFP vor, das 15,9 % des Gesamtvolumens des EPLR. Po Förderjahr sind damit durchschnittlich 21,4 Mio. Euro veranschlagt.

Für die Junglandwirteförderung sind in der Förderperiode 2000 bis 2006 Finanzmittel in Höhe von 11,1 Mio. Euro (1,2 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung

des ländlichen Raumes) eingestellt, pro Förderjahr entspricht dies durchschnittlich 1,59 Mio. Euro.

Tabelle 3.5 gibt Auskunft über die eingeplanten und verausgabten Finanzmittel im bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

Tabelle 3.5: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für das AFP – Nordrhein-Westfalen

Jahr [1]	**geplante Ausgaben (Mittelansatz)** [2] **Mio. Euro**		**EU-Anteil geplant %**	**tatsächliche Ausgaben** [3] **Mio. Euro**		**EU-Anteil tatsächlich %**	**Abweichung** [4] **%**
	Öffentliche Kosten	EU-Anteil		Öffentliche Kosten	EU-Anteil		
2000	26,53	6,63	25,0	0,29	0,07	25,0	-98,9
2001	24,30	6,08	25,0	9,91	2,48	25,0	-59,2
2002	24,08	6,02	25,0	15,80	3,95	25,0	-34,4
2000 - 2002	74,91	18,73	25,0	26,01	6,50	25,0	-65,3

1) EU-Haushaltsjahr.
2) Lt. jeweils aktueller Planungsgrundlage (Gesamtfinanzierungsplan bzw. EPLR-Änderungsantrag).
3) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.
4) Abweichung zwischen den Ausgaben der aktuelle Planungsgrundlage und den getätigten Zahlungen gemäß dem jeweils aktuellen Rechnungsabschluss.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Monitoring- und Rechnungsabschlussdaten.

Der eingeplante Mittelansatz für das AFP verringert sich von 26,5 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 24,1 Mio. Euro im Jahr 2002. Die tatsächlich abgeflossenen Mittel liegen im Jahr 2000 mit 0,3 Mio. Euro (-98,9 %) deutlich unter den Planzahlen. Während sich dieser außerordentlich geringe Mittelabfluss im Jahr 2000 auf die späte Programmgenehmigung[3] zurückführen lässt, lag der Grund im Jahr 2001 in der zurückbleibenden Investitionsbereitschaft der Landwirte: Von den eingestellten Mitteln in Höhe von 24,3 Mio. Euro wurden nur 9,9 Mio. Euro (-59,2 %) abgerufen. Absehbare Verschärfungen der AFP-Fördergrundsätze im Bereich Tierschutz und die damit zusammenhängende Erwartung einer weiter sinkenden Investitionsbereitschaft der Landwirte haben möglicherweise dazu geführt, dass im Jahr 2002 von den eingestellten 24,1 Mio. Euro Zahlungen in Höhe von 15,8 Mio. Euro (-34,4 %) abgerufen wurden. Insgesamt haben sich die Ist-Auszahlungen

[3] Die Genehmigung des Planes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte am 07.09.2000.

den Planvorgaben im Zeitablauf angenähert, sie bleiben jedoch in der Summe um fast 2/3 hinter den Erwartungen zurück.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Nordrhein-Westfalen 938 landwirtschaftliche Unternehmen gefördert. In Tabelle 3.6 sind die Förderfälle des betrachteten Zeitraumes dargestellt.

Tabelle 3.6: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-	Förderfälle Junglandwirte
	N	Mio. Euro	Mio. Euro	N
2000	300	56,81	12,67	113
2001	275	46,66	11,83	75
2002	363	46,71	17,36	50
Gesamt	938	150,18	41,87	238

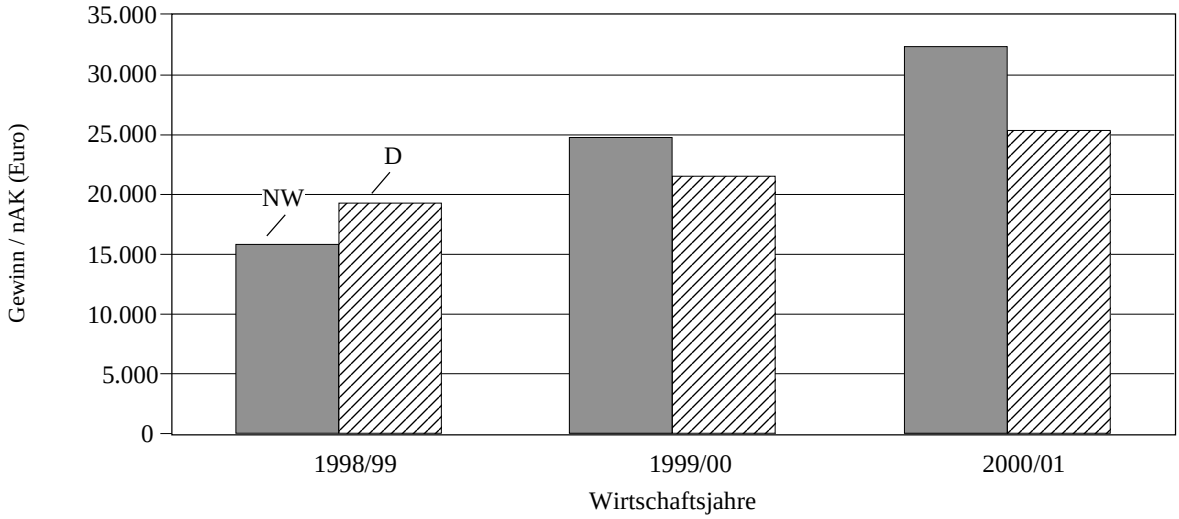
Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 2000 bis 2002).

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 ist die Zahl der Förderfälle auf 300 zurückgegangen, im Jahr 2001 weiter auf 275 Förderfälle gefallen und mit dem Jahr 2002 um knapp ein Drittel angestiegen. Im Durchschnitt ist die Zahl der Neubewilligungen von 380 pro Jahr in der vergangenen Förderperiode auf 313 pro Jahr gesunken. Demgegenüber stieg das jährliche förderfähige Investitionsvolumen von 43,9 Mio. Euro (Durchschnitt 1995 bis 1999) auf 50,1 Mio. Euro (Durchschnitt 2000 bis 2002).

Die Ist-Ausgaben beschreiben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend, da sie für das Jahr 2000 in hohem Umfang Ausgaben für die Altverpflichtungen früherer Bewilligungen in Form von laufenden Zinsverbilligungen enthalten. Im Jahr 2001 belief sich der Anteil der Altverpflichtungen an den Ist-Ausgaben auf 12,9 %, im Jahr 2002 auf 2,7 %.

Der Rückgang der Fördertätigkeit gemessen an den Förderfällen lässt sich – wie bereits erwähnt –im Jahr 2000 auf die späte Genehmigung des EPLR zurückführen[4]. Insgesamt spiegelt sich darin die zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte aufgrund der BSE-Krise und anderer marktbeeinflussender Probleme (z.B. MKS-Gefahr, Futtermittelskandale). Zudem trugen das wirtschaftliche Umfeld und die anhaltenden Diskussionen über Politikreformen zur Verunsicherung der Unternehmer bei. Für das Jahr 2002 schwächen sich die investitionshemmenden Effekte ab, auch auf Grund der guten wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen. Dies wird durch Abbildung 3.2 unterstrichen, die den Gewinn je nicht entlohnte Familien-Arbeitskraft in Haupterwerbsbetrieben in Nordrhein-Westfalen und Deutschland der Wirtschaftsjahre 1998/1999 bis 2000/2001 gegenüberstellt. Die ganz überdurchschnittliche Entwicklung der Gewinne in NRW hat sicherlich zum erneuten Anwachsen der Investitionsbereitschaft im Jahr 2002 beigetragen.

Abbildung 3.2: Gewinn je nichtentlohnte Familien-AK in Haupterwerbsbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001 – Vergleich Deutschland und Nordrhein-Westfalen



Quelle: BMVEL, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe (verschiedene Jahrgänge).

Im betrachteten Förderzeitraum 2000 bis 2002 wurden 238 Junglandwirte investiv gefördert, das sind 79 Förderfälle pro Jahr im Vergleich zu 139 Förderfällen jährlich in der vergangenen Förderperiode.

Tabelle 3.7 schlüsselt die Förderfälle nach Art der Investitionen auf. Ein Großteil der Investitionen entfällt auf Gebäude (durchschnittlich ca. 83 %), hier wurde in knapp 35 %

[4] Der Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes wurde am 07.09.2000 genehmigt.

der Förderfälle im Bereich der Rinderhaltung und in ca. 12 % der Förderfälle in der Schweinehaltung investiert. In den restlichen Förderfällen wurde im Wesentlichen in Gewächshäuser (ca. 10 % der Förderfälle) sowie in sonstige landwirtschaftliche Gebäude, z.B. Maschinen- und Lagerhallen (ca. 20 % der Förderfälle), investiert. Dagegen sind Investitionen im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Direktvermarktung sowie der Diversifizierung von geringer Bedeutung. Keine bzw. sehr geringe Relevanz im AFP haben Investitionen im Bereich der Maschinen und Geräte, die nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. ökologische Produktion) gefördert werden konnten. Diese Verteilung spiegelt sich auch ansatzweise in der Verteilung der Investitionssummen wieder (vgl. Tabelle 3.8).

Tabelle 3.7: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart in den Jahren 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen

Investitionsbereiche	**Anzahl der Förderfälle**			
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	Summe
Wirtschaftsgebäude	277	260	244	781
- Rinderställe	134	94	92	320
- Schweineställe	57	33	18	108
- Sonstige Stallbauten	11	24	34	69
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	36	35	25	96
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	39	74	75	188
Geräte, mobile Betriebsmittel	0	1	74	75
landwirtschaftliche Pflanzungen	0	0	0	0
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	23	14	25	62
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	23	12	19	54
- Urlaub auf dem Bauernhof	0	2	2	4
- übrige Einkommenskombinationen	0	0	4	4
Sonstiges	0	0	20	20
Summe	300	275	363	938

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgang 2000 bis 2002).

Die starke Konzentration der Investitionen bei den Rinderställen entspricht weitgehend der Betriebsstruktur in Nordrhein-Westfalen – 46 % der Betriebe wurden in Nordrhein-Westfalen dem Futterbau zugeordnet. Diese Unternehmen unterliegen der Notwendigkeit eines kontinuierlichen Größenwachstums sowie einer zunehmenden Spezialisierung.

Tabelle 3.8: Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen

Investitionsbereiche	**Anteil des förderfähigen Investitionsvolumens (%)**			
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	Summe
Wirtschaftsgebäude	92,4	95,6	87,7	92,0
- Rinderställe	47,9	39,4	38,8	42,4
- Schweineställe	16,4	11,1	6,4	11,6
- Sonstige Stallbauten	3,9	9,2	10,6	7,6
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	15,5	14,8	10,6	13,8
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	8,8	21,2	21,3	16,5
Geräte, mobile Betriebsmittel	0,0	0,3	3,7	1,2
landwirtschaftliche Pflanzungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	7,6	4,1	7,1	6,4
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	0,0	3,5	5,6	2,8
- Urlaub auf dem Bauernhof	0,0	0,0	0,0	0,0
- übrige Einkommenskombinationen	0,0	0,0	0,9	0,3
Sonstiges	0,0	0,0	1,4	0,4
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgang 2000 bis 2002).

Im Jahr 2001 wurde in 49 Förderfällen eine Förderung auf Grundlage des Sonderprogramms Energieeinsparung gewährt, im Jahr 2002 konnten 64 Unternehmen an diesem Sonderprogramm partizipieren. Dabei wurden insgesamt 110 Maßnahmen in Gartenbaubetrieben (förderfähiges Investitionsvolumen: 8,4 Mio. Euro) und drei Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben (förderfähiges Investitionsvolumen 0,1 Mio. Euro) gefördert.

In der Berichterstattung GAK für das Jahr 2002 sind Angaben über die Aufteilung der besonderen Zuschüsse bei den „Kleinen“ sowie den „Großen Investitionen“ enthalten. Demnach wurden bei 194 Förderfällen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen in Höhe von 19,47 Mio. Euro – immerhin 42 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens im Jahr 2002 – diese besonderen Zuschüsse gewährt.

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum durch folgende Faktoren stark beeinflusst:

– Späte Genehmigung des EPLR durch die Europäische Kommission im Jahr 2000,

– zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2001 und

– Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und von Futtermittelskandalen.

Die Förderrichtlinie, auf deren Grundlage die Beratung der investitionswilligen Unternehmen basiert, wurde in den jeweiligen Förderjahren relativ spät veröffentlicht[5]. Folglich konnten die Beratungsempfehlungen nur unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Zwar bestand die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, das Finanzierungsrisiko verblieb dann jedoch bis zur Bewilligung vollständig auf Seiten des Landwirtes. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes des Landes Nordrhein-Westfalen bewilligt werden können. Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinie jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Fördergrundsätzen spät im Jahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierung bei der Europäischen Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt. Zudem kann eine jährliche Richtlinienänderung zu Abwicklungsschwierigkeiten der Förderfälle führen. Nach Auskunft der Verwaltung konnten bislang alle bewilligungsreifen Anträge bewilligt und finanztechnisch planmäßig abgewickelt werden[6].

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Antragsannahme ist der jeweilige Geschäftsführer der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter im Kreise zuständig. Die Aufgaben der Bewilligungsbehörde liegen im Zuständigkeitsbereich des Direktors der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragter (Landesbeauftragte). Die Direktoren der Landwirtschafts-

[5] Im Jahr 2000 wurde die Förderrichtlinie am 13.06.2000; in 2001 am 22.06.2001 und im Jahr 2002 am 18.06.2002 zur Veröffentlichung gegeben.

[6] Niederschrift des begleitenden Fachgesprächs zur Zwischenevaluierung des AFP im Land Nordrhein-Westfalen am 16.05.2002 (Münster) – vgl. MB-I-3.4.

kammern als Landesbeauftragte sind zugelassene EU-Zahlstellen. Die Bewilligungsbehörde prüft zudem die Anträge auf die Erfüllung der Beihilfevoraussetzungen und unterziehen sie einer Verwaltungskontrolle. Hier erfolgt zudem die Festsetzung der Zuwendungshöhe sowie die Anweisung der Auszahlung über die Landeskasse.

3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Entsprechend den GAK- und Landesbestimmungen ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen nachzuweisen, zu diesem Zweck wird ein Investitionskonzept erstellt. Dieses ist im Unterschied zu den GAK-Förderungsgrundsätzen auch für den Agrarkredit bzw. die „Kleinen Investitionen“ zu erstellen.

Die Antragsannahme liegt im Zuständigkeitsbereich der jeweilige Kreisstelle der Landwirtschaftskammer. Hier sollen den Landwirten bei der Antragstellung Beratung angeboten und Informationen über die Investitionsförderung bereitgestellt werden. Bei der Förderung durch den Agrarkredit bzw. die „Kleine Investition“ wird auch das Investitionskonzept von dem Berater der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer angefertigt.

Das Investitionskonzept wird in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und dem Landwirt erstellt. Die Betreuung bei der „Großen Investition“ erfolgt durch vom MUNLV auf Antrag zugelassene Betreuer auf Basis eines privatrechtlichen Vertrages zwischen dem Antragsteller und dem Betreuer und ist kostenpflichtig. Die Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten z.T. förderungsfähig. Die Betreuer haben zu gewährleisten, dass der Förderantrag die erforderlichen und bestimmungskonformen Angaben enthält. Zudem überwachen sie, dass das Investitionsvorhaben entsprechend den Bewilligungsvorgaben durchgeführt, die Fördermittel ordnungsgemäß verwendet sowie die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides eingehalten werden. Weiterhin sind sie für die Erstellung des Zwischen- und Verwendungsnachweises verantwortlich.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens sowie über die geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (vgl. MB-I-3.7). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Erst nach der Veröffentlichung der Förderrichtlinie können die Unternehmen einen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhalten. Wie bereits dargestellt, wurden die Förderrichtlinien relativ spät im laufenden Jahr veröffentlicht. Zwar konnte die Bewilligungsbehörde den vorzeitigen Maßnahmenbeginn erlauben, das Risiko, die Investition ohne eine Zusage von Fördermitteln durchzuführen, liegt dann jedoch allein beim Antragsteller.

Dies führt in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen.

Vor der Bewilligung wird eine Stellungnahme des Gutachterausschusses für betriebliche Investitionen in der Landwirtschaft eingeholt. Je ein Gutachterausschuss für Landwirtschaft und für Spezialkulturen wird für die Landesteile Nordrhein und Westfalen-Lippe gebildet (vgl. MURL 1989). In den Sitzungen werden die wesentlichen Inhalte der Förderungsanträge vorgetragen, über die anschließend abgestimmt wird. Bei abgelehnten Förderanträgen sind die Gründe der Ablehnung in den Antragsunterlagen zu vermerken. Anträge, denen zugestimmt wurde, werden unverzüglich der Bewilligungsbehörde vorgelegt.

Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge hinsichtlich der Beihilfevoraussetzungen und unterzieht die Anträge einer Verwaltungskontrolle, in deren Rahmen die Anträge auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben überprüft werden. Nach Abschluss dieser Prüfung wird die Beihilfe berechnet und der Beihilfesatz festgesetzt. Bei den investiven Maßnahmen prüfen die Bewilligungsstellen zudem vor Ort, ob die beantragten Investitionen tatsächlich und entsprechend der Antragsunterlagen durchgeführt wurden (Inaugenscheinnahme bei 100 % der Förderfälle).

Eine Bewilligung *kann* ganz oder teilweise – auch rückwirkend – unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie *wird* ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsauflage nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht[7]. Die Förderung der Investition erfolgt unter Vorbehalt des Widerrufs, dass die geförderten Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb von 12 Jahren ab der Fertigstellung, bei Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten innerhalb von fünf Jahren ab der Lieferung nicht veräußert oder unzweckgemäß genutzt werden. Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlichen Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden. Von den angeführten Sanktionsmöglichkeiten muss jedoch in der Praxis nach Auskunft der Bewilligungsstellen nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden.

Über die Fördermöglichkeiten wird auf der Homepage der Landwirtschaftskammern oder der Landwirtschaftlichen Unternehmensberatung Westfalen-Lippe Rheinland GmbH (LUB) informiert. Über aktuelle Änderungen wird von Seiten des MUNLV, der Landwirt-

[7] Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

schaftskammern und der LUB in der Fachpresse (Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe und Landwirtschaftliche Zeitung im Rheinland) informiert.

3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) besteht die Auflage, das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchzuführen. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer einzuschalten.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Das geltende Fachrecht, d.h. auch die Umweltmindeststandards, muss eingehalten werden.

Die Zuständigkeit bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen und Sanktionen im Bereich der Fördermaßnahmen des ländlichen Raumes liegt bei den Zahlstellen und damit bei den Landwirtschaftskammern. Vor-Ort-Kontrollen sind gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten durchzuführen, die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe ist durch Stichprobenziehung anhand einer Risikoanalyse zu treffen. Bei der Auswahl der Betriebe für die Vor-Ort-Kontrolle für die investiven Maßnahmen stellt die Höhe der Beihilfe das maßgebliche Kriterium dar. Die Auswahl erfolgt auf Basis der in dem Kalenderjahr ausgesprochenen Bewilligungen. Bei baulichen Investitionen ist der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle so zu wählen, dass eindeutig festgestellt werden kann, ob das Bauobjekt genau in dem bewilligten Umfang erstellt und für den beantragten Verwendungszweck genutzt wird. Zudem wird die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“, ggf. der Einhaltung der Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tierschutz und Hygiene sowie der Einhaltung der Zweckbindungsfrist geprüft.

Nachdem die Investitionsmaßnahme abgeschlossen ist, wird der Verwendungsnachweis der Bewilligungsstelle (Landwirtschaftskammer) zur Prüfung vorgelegt. Anschließend erfolgt die Anweisung der Auszahlung – bei Teilverwendungsnachweisen die Teilauszahlung – der Fördermittel über die Landeskasse.

Von den befragten Betreuern und Beratern betrachten 56 % das Antragsverfahren als sachgerecht, das Kontrollverfahren wird von 50 % der Befragten als sachgerecht eingeschätzt. Dennoch wird angeregt, das Verwaltungsverfahren beim Agrarkredit bzw. bei den „Kleinen Investitionen“ möglichst zu vereinfachen.

3.5.1.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Zwischennachweis- bzw. Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde werden von den Landesbeauftragten die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen gesonderten Bescheid über den bis zu dem Zeitpunkt auszuzahlenden Zinszuschuss. Dieser wurde anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich an der Höhe und bewilligten Laufzeit der Zinsverbilligung. Von der Landwirtschaftskammer wird der festgestellte Betrag zur Auszahlung über die Landeskasse angewiesen.

Gemäß den Durchführungsbestimmungen zur Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen sind die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege zu belegen, bevor eine Auszahlung der Zuwendung erfolgt (KOM 2000b).

Die Einschätzung der Sachgerechtigkeit des Auszahlungsverfahrens durch befragte Berater/Betreuer ergab 80 % Zustimmung zu dem derzeit praktizierten Verfahren. Häufig genannte Kritikpunkte sind die Bezahlung der Rechnungen vor Zahlbarmachung der Zuwendung, die umfangreiche Belegpflicht und die lange Darlehensbindung.

3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorgaben des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und des Artikels 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM 2000a) begleitet. Darüber hinaus werden dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK übermittelt. Bei diesen Daten handelt es sich um eine geringe Zahl von materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu erheben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für die „Großen Investitionsmaßnahmen“ verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept – mit in Nordrhein-Westfalen für alle Investitionen einheitlichen Formularen – enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernde Investition, die Finanzierung der Investition und die erwarteten

strukturellen und erfolgwirtschaftlichen Veränderungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens zehn Jahre einen dem BMVEL-Jahresabschluss entsprechenden Jahresabschluss erstellen und auf Anforderung dem Landesbeauftragten vorlegen.

Zur Bewertung wurden die Investitionskonzepte als Einzeldateien von den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwendig erwies sich jedoch die Datenaufbereitung und -verarbeitung, da die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularvorgabe für die Förderfälle von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung in den variabel gestalteten Zellenfeldern unterschiedlich gefüllt wurden.

Als besonders vorteilhaft erwies sich in Nordrhein-Westfalen – zumindest im Hinblick auf die Datenerfassung und -bereitstellung – die einheitliche Verwendung sowie die zentrale Bereitstellung der Investitionskonzepte durch die Landesbeauftragten in Westfalen-Lippe und im Rheinland. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen zeitnah und komfortabel bedient werden.

Eine begleitende Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit bisher nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.5.1.5).

3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Im Rahmen der Ex-post Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland wurde eine umfangreiche Analyse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand von Leitlinien und Bewertungsfragen der Europäischen Kommission durchgeführt, die neben dem Unternehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet (vgl. Burgath et al. 2001). Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen als vielmehr die mit einer Bewertung zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass aufgrund der auftretenden jährlichen Schwankungen der Buchführungsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erforderlich sind. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe in einem vorangegangenen Zeitraum ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden kann.

Weiterhin liegt eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Forstner 2002) vor, bei der nicht explizit auf die Situation im Land Nordrhein-Westfalen eingegangen wird.

Weiterhin sei hier noch auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politikmaßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dies sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung, wie beispielsweise die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268). Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplans des ländlichen Raumes durchzuführende Ex-ante Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 (KOM 1999) bzw. in Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 gefordert, erfolgte nicht bzw. in nur sehr geringen Maße wie z.B. bei der Bezifferung der angestrebten Förderfälle in Laufe der Förderperiode (MUNLV 2000a, S. 45).

Nach Auskunft der Verwaltung liegen für das Land Nordrhein-Westfalen keine zusätzlichen Untersuchungen, Erhebungen oder weitere Studien vor.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die zu den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die der Bewilligungsbehörde mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht z.T. belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die

Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte – vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht – nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte zu missinterpretieren sind. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen[8] auf der Basis der Auflagenbuchführung sowie anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der Europäischen Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) kaum vorhanden sind (Forstner 2002, S. 104). Aus diesem Grund kann die Vergleichsgruppe der nicht geförderten Betriebe nicht klar gegenüber den in dieser Förderperiode geförderten Betrieben abgegrenzt werden.

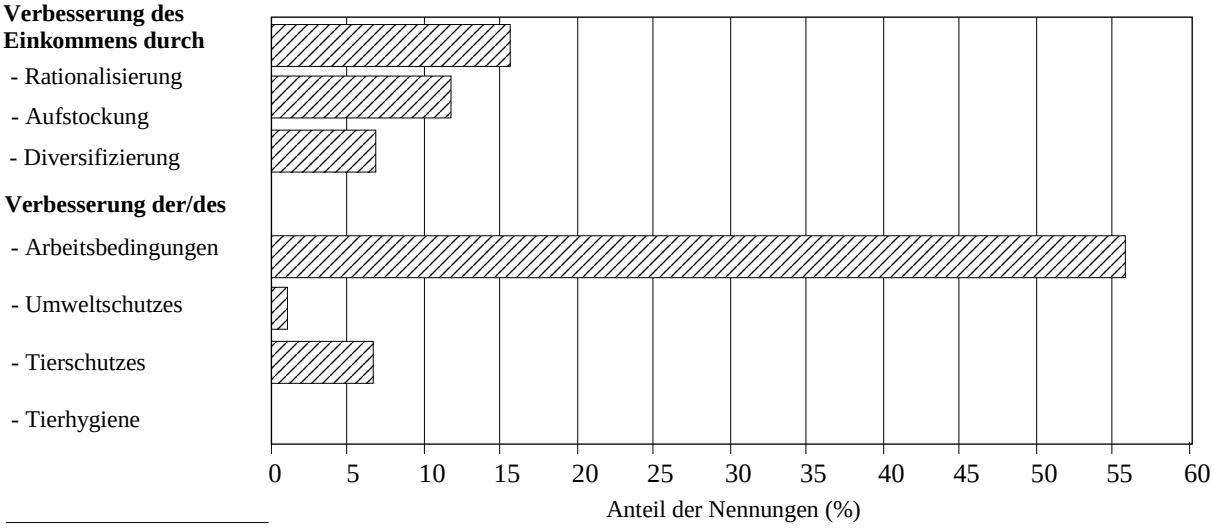
Zusätzlich zu den Auswertungen der Investitionskonzepte werden die Ergebnisse der Beraterbefragung zur Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission herangezogen. Besonders die Fragen zur Neuausrichtung sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, zur Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren lassen sich nur unzureichend mit Hilfe der Investitionskonzepte beantworten.

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützten Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Investitionskonzepte als auch die Auswertung der Beraterbefragung. Während in den ausgewerteten Investitionskonzepten keine Gewichtung der Investitionsziele vorgenommen wurde, hatten die Berater in der Befragung die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu differenzieren, d.h. Mehrfachnennungen waren möglich.

[8] Die Europäische Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren abgeschlossen sind, berücksichtigt werden (KOM 2000a, Teil D).

Abbildung 3.3: Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Nordrhein-Westfalen

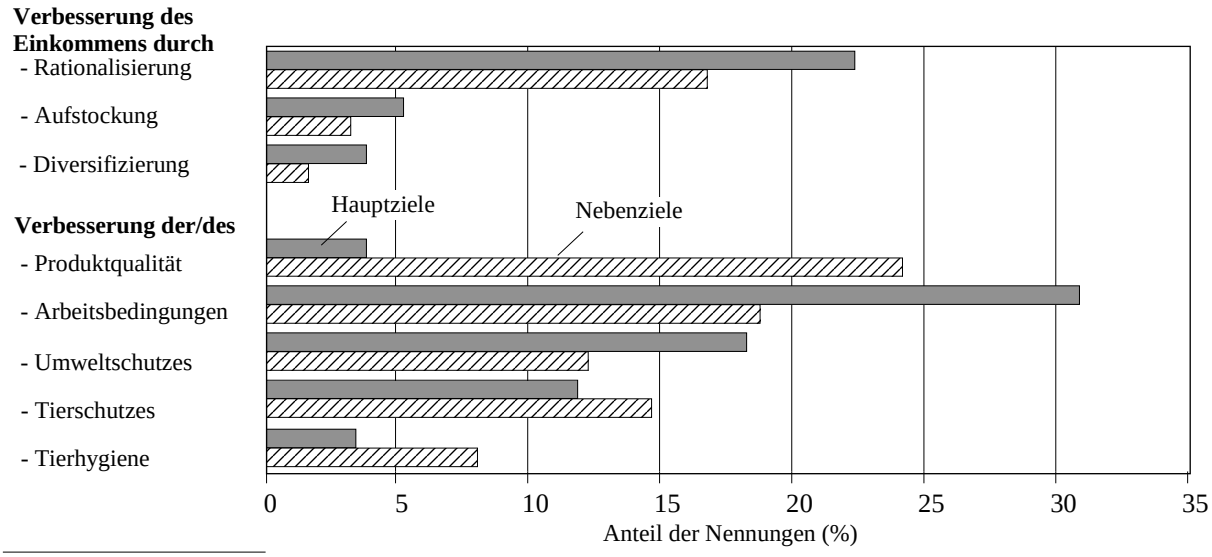


Quelle: Investitionskonzepte der geförderten Betriebe in Nordrhein-Westfalen, 2000 und 2001.

Wesentliche Investitionsziele waren die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung. Dagegen ist als Investitionsziel die Diversifizierung, die Verbesserung des Tierschutzes bzw. der Tierhygiene sowie der Umweltschutz von untergeordneter Bedeutung.

In der Tendenz bestätigt die Beraterbefragung die Ergebnisse der Auswertung der Investitionskonzepte. Auch hier zeigt sich, dass die wesentlichen mit der Investition verfolgten Zielsetzungen in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung liegen. Bei der Gewichtung des Umwelt- und Tierschutzes differieren die Befragungsergebnisse von den Auswertungen der Investitionskonzepte.

Abbildung 3.4: Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002 lt. Beraterbefragung



Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Bei dieser Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der Auswertung die Investitionskonzepte von 507 Förderfällen zugrunde liegen. Demgegenüber wurden bei der Beraterbefragung sämtliche Förderfälle – einschließlich der Förderfälle aus dem Jahr 2002 – einbezogen.

3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission soll zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung das durchschnittliche Bruttoeinkommen und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Arbeitskraft unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung herangezogen werden. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzufangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

Anmerkungen

Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Dieser umfangreichere Einkommensbegriff stößt auf praktische Schwierigkeiten, da in den Buchführungsabschlüssen häufig keine vollständige

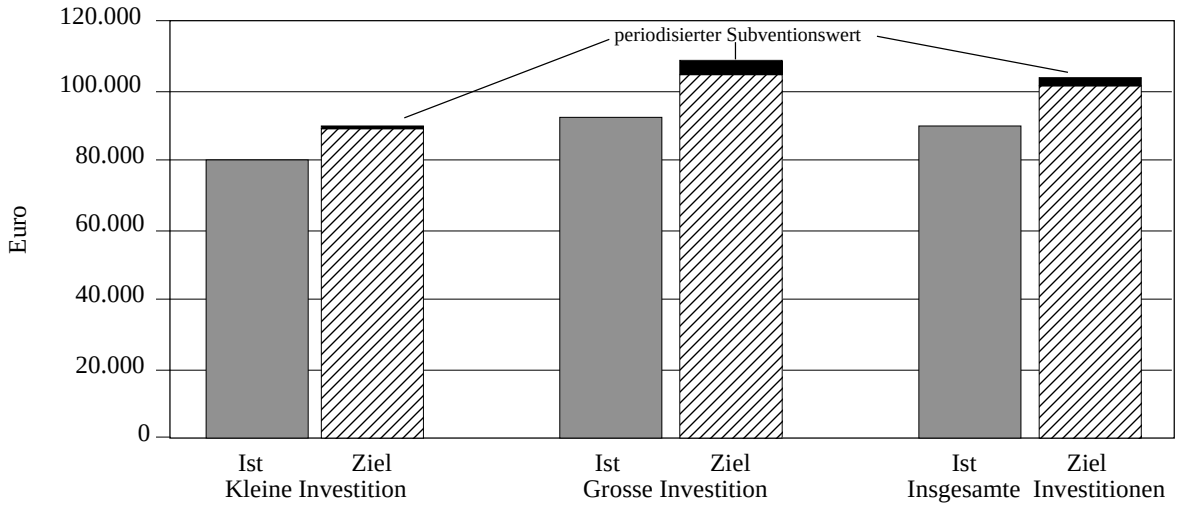
Einkommenserfassung erfolgt. Eine ergänzende Erhebung einkommensrelevanter Daten ist aufgrund der erfahrungsgemäß sehr begrenzten Auskunftsbereitschaft der Unternehmen problematisch. Da Investitionen häufig mit Veränderungen der Arbeitskapazitäten verbunden sind, sollte zumindest, um die tatsächlichen Einkommenseffekte darzustellen, der verwendete Erfolgsindikator (v.a. Gewinn, ordentliches Ergebnis) auf die Anzahl der Familien-Arbeitskräfte bezogen werden. Zusätzliche Schwierigkeiten resultieren aus den vertraglichen Regelungen zwischen Familienmitgliedern, die aus den Buchführungsdaten in der Regel nicht vollständig hervorgehen. Diese grundsätzlichen methodischen Probleme werden auch in weiteren Untersuchungen kaum gelöst werden können.

Ergebnisse

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (vgl. Abbildung 3.5). In Nordrhein-Westfalen sind die Unternehmensdaten der Vorabbuchführung nicht in den Investitionskonzepten enthalten und standen daher bei der Auswertung der Investitionskonzepte nicht zur Verfügung. Aus diesem Grund können in dieser Untersuchung nur die Ist- und die Zielwerte gegenüber gestellt werden. Die Ergebnisse werden getrennt nach Agrarkredit bzw. „Kleiner Investition“ und „Kombinierter Investitionsförderung“ bzw. „Großer Investition“ dargestellt. Die geförderten Unternehmen erzielten auf der Grundlage der den Investitionskonzepten entnommenen Daten des Ist- und Ziel-Jahres ein durchschnittliches Betriebseinkommen im Ist-Jahr in Höhe von rund 90.000 Euro, im Ziel-Jahr von durchschnittlich 101.000 Euro und einen periodisierten Subventionswert in Höhe von knapp 3.000 Euro. Für die „Kleinen Investitionen“ liegt dieser Einkommenswert im Ist-Jahr im Durchschnitt bei 80.000 Euro, im Ziel-Jahr bei 90.000 Euro und der periodisierte Subventionswert bei 860 Euro. Demgegenüber beläuft sich das Betriebseinkommen bei den „Großen Investitionen“ im Ist-Jahr auf durchschnittlich ca. 93.000 Euro und im Zieljahr auf knapp 105.000 Euro. Es wird ein periodisierter Subventionswert in Höhe von ca. 3.600 Euro ermittelt (vgl. Abbildung 3.5 und Tabelle 3.9). Eine Differenzierung nach Betriebsformen ist aufgrund der gegebenen Datenlücken im Investitionskonzept nur unter sehr pauschalen Annahmen möglich und wurde daher nicht durchgeführt[9].

[9] Als besonderes Problem erweisen sich in diesem Zusammenhang die variablen Datenfelder, die eine Kalkulation der Standarddeckungsbeiträge zur Zuordnung zu Betriebsformen nicht zuließen.

Abbildung 3.5: Entwicklung des Betriebseinkommens der im Förderzeitraum 2000 bis 2001 im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen – Nordrhein-Westfalen



Quelle: Investitionskonzepte Nordrhein-Westfalen, 2000 bis 2001.

Bei der Betrachtung des Betriebseinkommens auf die Arbeitskräfte, zeichnet sich in der Tendenz ein ähnliches Bild wie bei der betrieblichen Betrachtung. Die ermittelten Werte können der Tabelle 3.9 entnommen werden. In Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte liegt kein zusätzlicher Anstieg des Betriebseinkommens durch eine Änderung des betrieblichen AK-Besatzes vor: In den geförderten Unternehmen hat sich im Durchschnitt der Umfang an Arbeitskräften nur marginal von 2,99 Voll-Arbeitskräften zum Ist-Zeitpunkt auf 3,01 Voll-Arbeitskräfte als Zielgröße gesteigert.

Tabelle 3.9: Betriebseinkommen der im Förderzeitraum 2000 bis 2001 investiv geförderten Unternehmen – Nordrhein-Westfalen

		kleine Investitionen		große Investitionen		Gesamt	
		Ist-Jahr	Ziel-Jahr	Ist-Jahr	Ziel-Jahr	Ist-Jahr	Ziel-Jahr
Betriebseinkommen	Euro	80.403	89.652	92.886	104.982	89.944	101.369
Steigerung	%		11,5		13,0		12,7
Subventionswert der Förderung	Euro		860		3.594		2.950
Betriebseinkommen / AK	Euro	31.828	35.262	35.770	41.422	34.840	39.970
Steigerung	%		10,8		15,8		14,7
Subventionswert pro AK	Euro		422		1.563		1.294

Quelle: Investitionskonzepte Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2001.

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde angeregt, zukünftig zusätzliche Einkommensgrößen wie z.B. den Unternehmensgewinn und den Cash-Flow zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Betriebe zu ermitteln.

Fazit

Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben

Zur Darstellung des rationelleren Einsatzes der Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben soll nach den Vorgaben der Europäischen Kommission der durchschnittliche Betriebsertrag je Betrieb, je AK sowie der Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag abgebildet werden.

Anmerkungen

Da die geförderten Unternehmen nur selten Monoprodukt-Erzeuger sind, ist es schwierig, die Kosten pro Einheit der verkauften Grunderzeugnisse festzustellen. Die anfallenden Kosten sind in der Regel nicht nach Produktbereichen separierbar (insbes. Abschreibun-

gen, Unterhaltungsaufwand, sonstiger Allgemeinaufwand). Praktikabler ist daher in diesem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

Ergebnisse

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung ist in den meisten Förderfällen das oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen (vgl. Abschnitt 3.6.1). Dabei sind den Unternehmen aufgrund von Produktionsbeschränkungen bei wichtigen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen Grenzen gesetzt. Wie bereits im Abschnitt 3.2.2 dargestellt, war aufgrund der in den Investitionskonzepten vorhandenen variabel auszufüllenden Eingabefelder in den Datenblättern *Faktorausstattung/Betriebsspiegel*, *Deckungsbeiträge je Einheit* sowie *Gesamtdeckungsbeiträge* und des erforderlichen erheblichen Mehraufwandes bei der Erfassung die Verarbeitung dieser Daten nicht möglich. Aus diesem Grund kann zu der Frage des rationelleren Einsatzes der Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben keine Aussage abgeleitet werden. Eine Verbesserung der Datenlage wird in diesem Zusammenhang als notwendig erachtet.

Fazit

Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Zur Bewertung, inwieweit das AFP zu einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit beigetragen hat, sollen gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission die Nettoveränderungen bei „Überschusserzeugnissen“ wie Milch, Getreide und Rindfleisch sowie die Anzahl der Betriebe, die alternative Tätigkeiten eingeführt haben, aufgezeigt werden.

Anmerkungen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Mit Hilfe des AFP wird in Nordrhein-Westfalen nur in sehr beschränktem Maße eine Verlagerung der Produktion von Überschusserzeugnissen (Getreide, Rindfleisch, Milch) hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit guten Absatzbedingungen erreicht (vgl. Tabel-

le 3.10). Bei Milch und Rindfleisch liegt eine geringfügige Verlagerung zu einer Produktionsausdehnung (> 10 %) vor. Trotz eingeschränkter Aufstockungsinvestitionen (Milch: Förderung nur im Rahmen der nachgewiesenen betrieblichen Referenzmenge; Rindfleisch: Obergrenze bei 2 GVE/ha Futterfläche) ist dennoch in einigen geförderten Unternehmen eine Steigerung der Gesamtproduktion zu beobachten. Insbesondere in der Rindfleischproduktion zeigt sich bei 16,4 % der rinderhaltenden Betriebe ein Anwachsen der Tierbestände um mehr als 10 %.

Tabelle 3.10: Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Durchführung der Investition – Nordrhein-Westfalen (in % der Fälle)

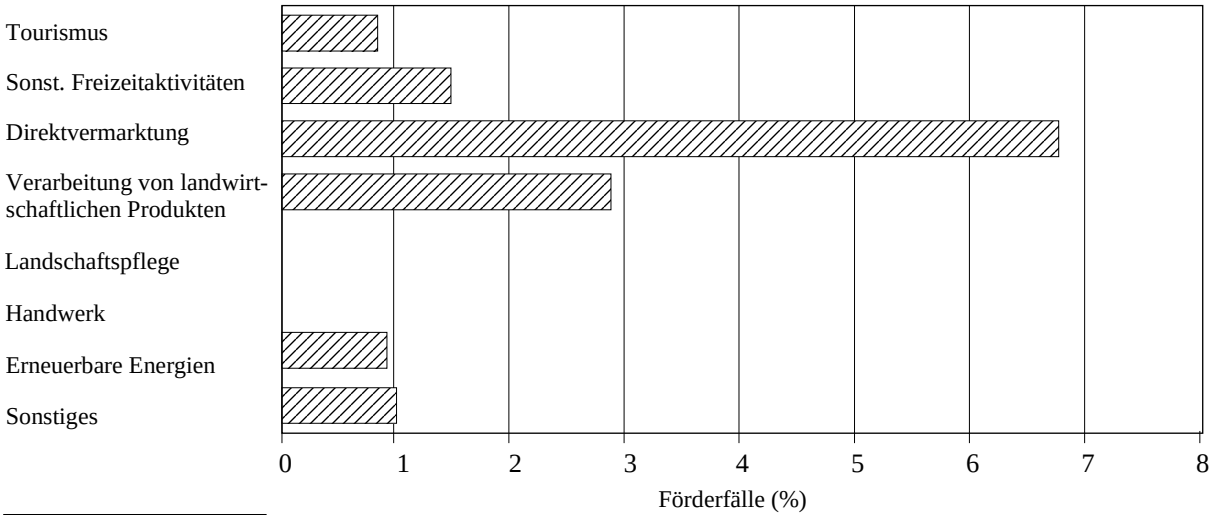
Produkt	**Veränderung**			**Förderfälle**
	Ausdehnung (>10 %)	+/- 10 %	Rückgang (>10 %)	
Milch	8,7	91,3	0	N= 230
Getreide	8,4	80,5	11,1	N= 344
Rindfleisch	16,4	79,9	3,7	N= 268

Quelle: Investitionskonzepte Nordrhein-Westfalen 200 bis 2001 .

Von den Beratern/Betreuern sowie der Verwaltung wurde im Expertenworkshop angemerkt, dass eine Reduzierung der genannten Überschussprodukte nicht Haupt- oder Nebenziel der investiven Förderung ist. Insbesondere im Bereich Milch sei aufgrund des durch die Mengenregelung geschaffenen regionalen Gesamtproduktionslimits keine Möglichkeit zur zusätzlichen Belastung des Marktes durch Mehrproduktion gegeben. Dass die investiv geförderten Unternehmen ihre Produktion mit dem Ziel der Einkommenssteigerung ausdehnten, sei konsequent und werde politisch unterstützt. Gleichzeitig sei damit aber auch eine Abstockung oder Einstellung der Milchproduktion in anderen, meist kleineren oder auslaufenden Unternehmen verbunden. Zudem wurde klargestellt, dass es sich – insbesondere in den milchviehhaltenden Betrieben – um Investitionen handelt, die zur Beseitigung der bestehenden überhöhten Arbeitsbelastung umgesetzt werden. Die geförderten Unternehmen sind oftmals vor Beginn der Investition „zum Bersten“ angewachsen und versuchen dann, mit Hilfe der geförderten Investition sowohl die Arbeits- als auch die Tierhaltungsbedingungen zu verbessern und die Voraussetzungen für weiteres Wachstum zu schaffen. Dieses Wachstum wird jedoch in der Regel im Investitionskonzept nicht oder nur unzureichend abgebildet.

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist als Ziel der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (vgl. Abschnitt 3.6.1). In 6,9 % der anhand der durch die Investitionskonzepte erfassten Förderfälle wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Abbildung 3.6: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch geförderte Investitionen im Förderzeitraum 2000 bis 2002



Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

In der Auswertung der Beraterbefragung zur Einordnung der Investitionen nach Bereichen (vgl. Abbildung 3.6) zeigt sich, dass – gemessen an den der Neuausrichtung zuzuordnenden Investitionen – die Schwerpunkte in der Direktvermarktung und in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte liegen. Insgesamt nimmt die Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten eher einen untergeordneten Stellenwert ein.

Im Expertenworkshop wurde erklärt, dass die geringe Nachfrage im Bereich der Diversifizierung auf rechtliche Gründe zurückzuführen ist. Häufig können die aus dem Naturschutz-, Fernstraßen-, Wasserschutzgesetz etc. sowie dem Baurecht resultierenden Auflagen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand von den Unternehmen eingehalten werden; als Folge verzichten viele Unternehmen auf Investitionen in diesem Bereich.

Fazit

In Nordrhein-Westfalen trägt das AFP bislang nur wenig zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei.

3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen Aussagen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Qualität und der Erfüllung von Qualitätsnormen – insbesondere solcher auf Gemeinschaftsebene – getroffen werden.

Anmerkungen

Die für Gütezeichen gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („Gemeinschaftsebene", „nationale Ebene", „sonstige Gütezeichen") und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Die Investitionskonzepte stellen zur Beantwortung dieser Frage nur eine sehr schwache Datenbasis dar, sodass diese Frage anhand der zur Verfügung stehenden Daten der Investitionskonzepte nicht zufriedenstellend beantwortet werden konnte.

Laut Beraterbefragung verfolgten rund 10 % der geförderten Unternehmen eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen. Nach den Angaben der Betreuer und Berater hat bei 25 Betrieben das Biosiegel Bedeutung erlangt, bei 71 Betrieben kommen andere Qualitäts- und Gütesiegel zum Einsatz.

Tabelle 3.11: Verwendung von Qualitäts- und Gütesiegeln in den durch das AFP geförderten Betrieben

	Zahl der Betriebe
Biosiegel	25
sonstige Qualitäts- und Gütesiegel	71

Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Im Expertenworkshop wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Prozessqualität angestrebt wird. Im Milchbereich stehe häufig die Verbesserung der Produktqualität im Vordergrund, um die höchste Bezahlung nach dem System der Milchgüteklassen zu erreichen. Beispielhaft wird auch der Schweinebereich angeführt, wo durch eine verbesserte Fütterungstechnik eine gezieltere Produktion mit dem Ergebnis eines besseren Endproduktes erreicht werden könne (z.B. höherer Magerfleischanteil). All diese Qualitätseffekte würden sich jedoch nicht in einem

entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Generell wird darauf verwiesen, dass die Produktqualität – insbesondere im Obstbau – eine enorme Bedeutung für die Möglichkeiten der Vermarktung der erzeugten Produkte hat und die Anforderungen durch Qualitätsstandards kontinuierlich steigen. Ökologische Anbauverfahren haben im Zusammenhang mit der Investitionsförderung kaum eine Bedeutung.

Fazit

Die Verbesserung der Produktqualität stellt in den meisten Fällen kein vorrangiges Investitionsziel dar, wird aber häufig als Nebeneffekt der geförderten Investitionen erreicht.

3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die Anzahl der Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht zur landwirtschaftlichen Produktion führen (Fremdenverkehr im ländlichen Raum, Handwerk etc.) als Bewertungskriterium beziehen. Auch diese Angaben waren anhand der vom Land zur Verfügung gestellten Daten des Investitionskonzeptes nicht zu ermitteln. Daher wurde auch in dieser Fragestellung auf die Beraterbefragung zurückgegriffen.

Anmerkungen

Es wird nicht klar abgegrenzt, welche Bereiche unter der Rubrik Diversifizierung (alternative Tätigkeiten) zu fassen sind. Insofern besteht bei Befragungen die Gefahr, völlig unterschiedliche Inhaltsbezüge zu erhalten. Unklarheiten bestehen z.B. bei Direktvermarktung, Pferdehaltung, Energieerzeugung aus Biomasse oder anderen Ressourcen.

Ergebnisse

Die Beraterbefragung beinhaltet eine Abschätzung der durch die Neuausrichtung erzielten Arbeitsplatzeffekte. Die befragten Berater/Betreuer geben an, dass durch Investitionen im Bereich Diversifizierung in 136 Unternehmen (13 %) 92 Voll-AK erhalten und in 42 Unternehmen (4 %) knapp 54 Voll-AK – davon rund 50 % Frauen – neu geschaffen werden konnten.

Tabelle 3.12: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze, Beraterbefragung 2002 – Nordrhein-Westfalen

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	136	92,0
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	42	54,2
davon: - Fremdarbeitskräfte	37	43,2
- Frauen	18	23,0

Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Fazit

Der Arbeitsplatzeffekt durch Diversifizierungsinvestitionen ist absolut sehr begrenzt, beim Bezug auf die Zahl diversifizierender Unternehmen aber durchaus beachtlich.

3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren

Hier ist sich – nach den Vorgaben der Europäischen Kommission – auf die Angaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den geförderten Investitionen in den landwirtschaftlichen Unternehmen zu stützen. Auch in diesem Punkt liegen keine verlässlichen und aussagekräftigen Daten aus den Investitionskonzepten vor; daher wurden die Berater mit dieser Frage in der Befragung konfrontiert.

Ergebnisse

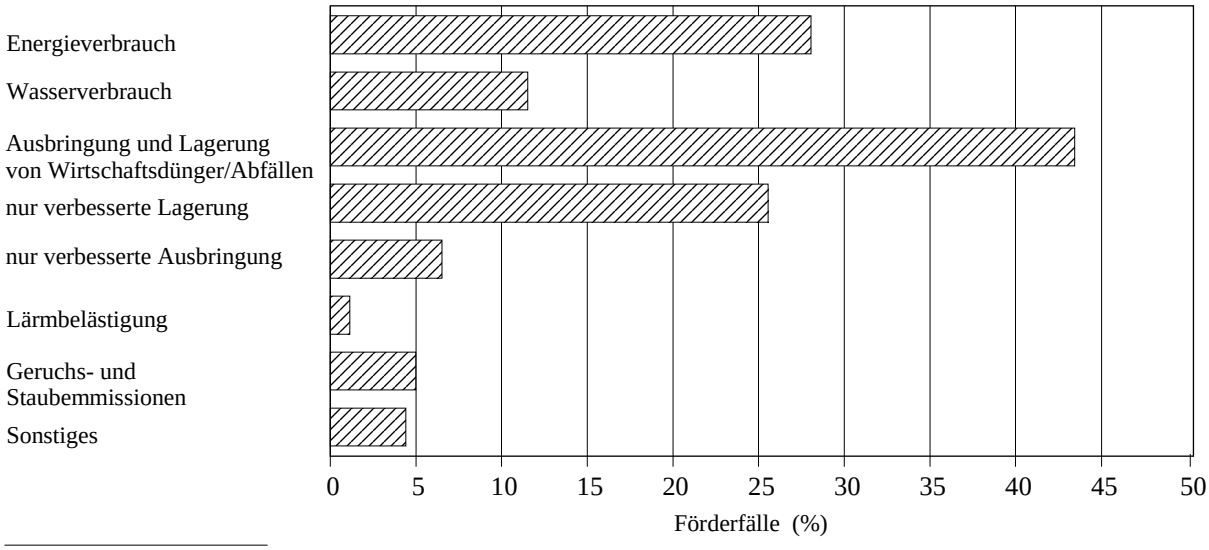
Die Lagerung der Wirtschaftsdünger ist in Deutschland durch die Düngeverordnung geregelt. Darin sind die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ auf dem Gebiet der Düngung näher bestimmt und düngungsrelevante Teile der EG-Nitratrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die Düngeverordnung sieht in zeitlicher Hinsicht verschiedene Anpassungsstufen vor. Investitionen im Bereich der Tierhaltung wurden bis zum AFP 2001 jedoch nur dann gefördert, wenn im Zieljahr die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung, die zum 01.01.2005 gelten, nachgewiesen wird. Für die in diesen Unternehmen anfallenden tierischen Exkremente muss nach Abschluss der Investitionen eine Lagerkapazität für mindestens sechs Monate vorhanden sein. Bei Aufstockungsinvestitionen im Bereich der Schweinehaltung ist der Nachweis einer Lagerkapazität für mindestens neun Monate und eine angemessene Abdeckung des Güllelagers vorgeschrieben. Im Bereich

Rindfleischerzeugung durften zwei GVE je Hektar der für diese Tiere benötigten Futterfläche nicht überschritten werden.

Seit dem AFP 2002 ist eine angemessene Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen generell vorgeschrieben. Zudem darf der Viehbesatz des Unternehmens zwei GV je Hektar selbstbewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzfläche (einschließlich Stilllegung) nicht überschreiten; anderenfalls ist im Einzelfall darzulegen, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist.

Gemäß den Angaben der Beraterbefragung ist eine Verbesserung des Umweltschutzes in knapp 18 % bzw. 12 % der Förderfälle ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Tabelle 3.4 im Abschnitt 3.6.1). Dabei handelt es sich in den meisten Fällen (43,4 % der Förderfälle) um eine verbesserte Lagerung und teilweise auch um eine Verbesserung der Ausbringung der Wirtschaftsdünger. Knapp 27 % der geförderten Betriebe zielen auf eine Reduzierung des Energieeinsatzes ab, dies betrifft vorrangig Investitionen im Gartenbau (vgl. Abbildung 3.7).

Abbildung 3.7: Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Laut der Berichterstattung GAK wurden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2001 und 2002 113 Unternehmen über das Sonderprogramm Energieeinsparung gefördert.

Die Berater und Betreuer des Expertenworkshops wiesen allerdings darauf hin, dass beispielsweise eine neue Melktechnik, die in der Regel im Zusammenhang mit umfangreichen baulichen Investitionen installiert werde, sowohl den Wasser- als auch den Energie-

verbrauch erheblich verringere. In die gleiche Richtung gingen neue stallklimatische Konzepte (z.B. Außenklimastall), die standardmäßig auf eine Zwangsentlüftung verzichteten und damit den Energieverbrauch reduzierten. Im Bereich Schweinehaltung werde praktisch bei jeder Umbaumaßnahme durch die Erneuerung der Belüftungsanlage der Energieverbrauch gesenkt.

Die baulichen investiven Maßnahmen haben meistens einen zusätzlichen Flächenverbrauch zur Folge. Der Umfang der neu versiegelten Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 621 qm je Förderfall beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor. Laut der Berater und Betreuer sind die durch Umwelt- und Baugesetzgebung verursachten höheren Baukosten mit 2 bis 3 % der Baukosten zu beziffern (z.B. Ausgleichsmaßnahmen, spezielle Dacheindeckung usw.). Die Kosten variieren jedoch sehr stark in Abhängigkeit vom Wert des Bodens bei zusätzlichem Flächenverbrauch (Bepflanzung, etc.). Diese Wirkungen sind jedoch nicht dem AFP, sondern der allgemeinen Baugesetzgebung zuzuschreiben.

Fazit

Die Einhaltung einer umweltgerechten Lagerung und Ausbringung ist in Deutschland durch eine Düngeverordnung geregelt. Die Investitionsförderung trägt zur Durchsetzung des Fachrechts bei und setzt Anreize, darüber hinausgehende Umweltleistungen zu erbringen.

3.6.1.7 Frage I.7 – Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die durch die Förderung erzielte erhebliche Reduzierung der Belastung durch Schadstoffe, Gerüche, Stäube, extreme klimatische Bedingungen im Freien/in Räumen, Heben schwerer Lasten sowie durch abweichende Arbeitszeiten beziehen. Als weiteren Untersuchungspunkt wünscht die Europäische Kommission Aussagen zu dem Anteil an in den geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen gehaltenen Nutztieren, für die, bedingt durch die Investition, ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde. Diese Fragenkomplexe ließen sich nicht bzw. nicht ausreichend anhand der vom Land bereitgestellten Daten der Investitionskonzepte beantworten. Wie bei anderen Fragestellungen auch, wurde sich deshalb auf die Angaben aus der Beraterbefragung bezogen.

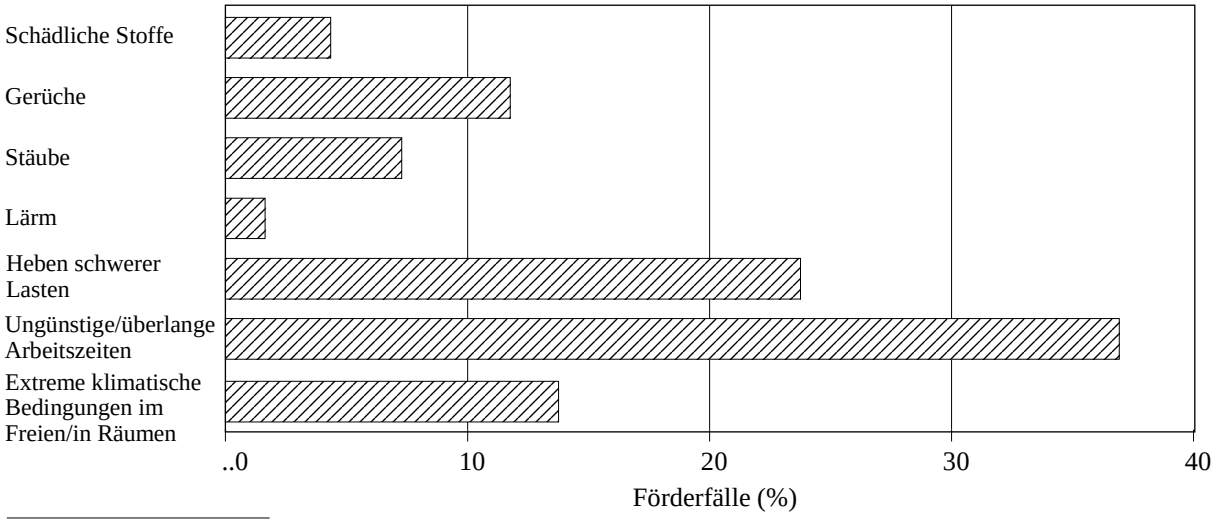
Anmerkungen

Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein zentrales Ziel der geförderten Investitionen. In 56 % der Unternehmen stellt dieser Bereich das oder eines der Hauptziele der Investitionen (vgl. Abbildung 3.3) und bei weiteren 19 % der Unternehmen ein Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten ist Ziel der Investitionen (vgl. Abbildung 3.8). Daneben sollen das Heben schwerer Lasten, schädliche Stoffe und Gerüche verringert werden.

Abbildung 3.8: Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Tierschutz und Tierhygiene sind – nach den Angaben in der Befragung der Berater und Betreuer – ebenfalls wichtige Ziele der geförderten Investitionen. Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen bei jedem Stallneubau Berücksichtigung. Besonders bei Neubauten und umfangreichen Umbauten bestehender Stallanlagen profitieren

nach Ansicht der Berater alle betroffenen Tiere von einem durch die geförderten Investitionen geschaffenen besseren Tierkomfort und/oder Stallklima.

Tabelle 3.13: Verbesserungen im Tierschutz in den geförderten Betrieben, Beraterbefragung 2002 – Nordrhein-Westfalen

Verbesserung im Tierschutz		Anteil	Förderfälle
Anteil der Tiere mit verbessertem Tierschutz		64,71 %	N= 24
davon:	als Haupt- oder Nebenziel	53,34 %	N= 22
	als Nebenbestimmung in Kauf genommen	25,21 %	N= 16
	als unbeabsichtigte Nebenwirkung	27,24 %	N= 13
Einschätzung Anlage 2	- überwiegend sinnvoll	21,74 %	
	- teilweise sinnvoll	65,22 %	
	- überwiegend unsinnig	13,04 %	

Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Im Bereich Rinderhaltung erfahren die Bestimmungen der Anlage 2 eine vergleichsweise hohe Akzeptanz (vgl. Tabelle 3.13). Lediglich einzelne Vorschriften, wie beispielsweise ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von Eins zu Eins, werden von den Beratern und Betreuern kritisiert, da sie lediglich zu höheren Kosten führten, ohne den Tierschutz wirklich zu verbessern.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen eines der zentralen Investitionsziele dar. Bei Investitionen in die Tierhaltung profitieren fast alle betroffenen Tiere von verbesserten Haltungsbedingungen.

3.6.2 Zusätzliche förderspezifische Fragenstellungen – Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde im Betrachtungszeitraum in Nordrhein-Westfalen nur in Kombination mit einer Investition mit mindestens 50.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen gewährt. Formal ist die Junglandwirteförderung in das AFP integriert und stellt keine eigenständige Fördermaßnahme dar. Aus diesem Grund werden die im Leitfaden zu den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission vorgegeben Fragen zur Junglandwirteförderung in dieser Analyse nicht als Untersuchungsgegenstand herangezogen.

Tabelle 3.14: Förderfälle und Investitionsvolumen der mit dem Junglandwirtezuschuss geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001

	Förderzeitraum 2000 bis 2001
Zahl der Förderfälle	181
Fördervolumen	2,2 Mio. Euro

Quelle: Bewilligungsdaten der Investitionskonzepte 2000 bis 2001in Nordrhein-Westfalen.

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Nordrhein-Westfalen mit dem AFP 238 Junglandwirte investiv gefördert (vgl. Tabelle 3.6 in Abschnitt 3.4). Der Anteil der Junglandwirte an der Gesamtzahl der Förderfälle lag bei 25,4 %. Anhand der zur Verfügung stehenden Investitionskonzepte wurde für 181 Förderfälle ein Investitionsvolumen in Höhe von 2,2 Mio. Euro ermittelt (vgl. Tabelle 3.14).

Da keine eigenständige Förderung der Niederlassung von Junglandwirten existiert, ist eine Zuordnung der erzielten Wirkungen differenziert nach investiver Förderung und Junglandwirteförderung nicht möglich. Zudem lässt das unzureichende sekundärstatistische Datenmaterial eine Analyse zu diesem Förderaspekt nicht zu. Um dennoch einige Informationen zu diesem Förderbereich zu gewinnen, wurden im Rahmen der vorliegenden Bewertung die Fachberater befragt (vgl. MB-I-3.5).

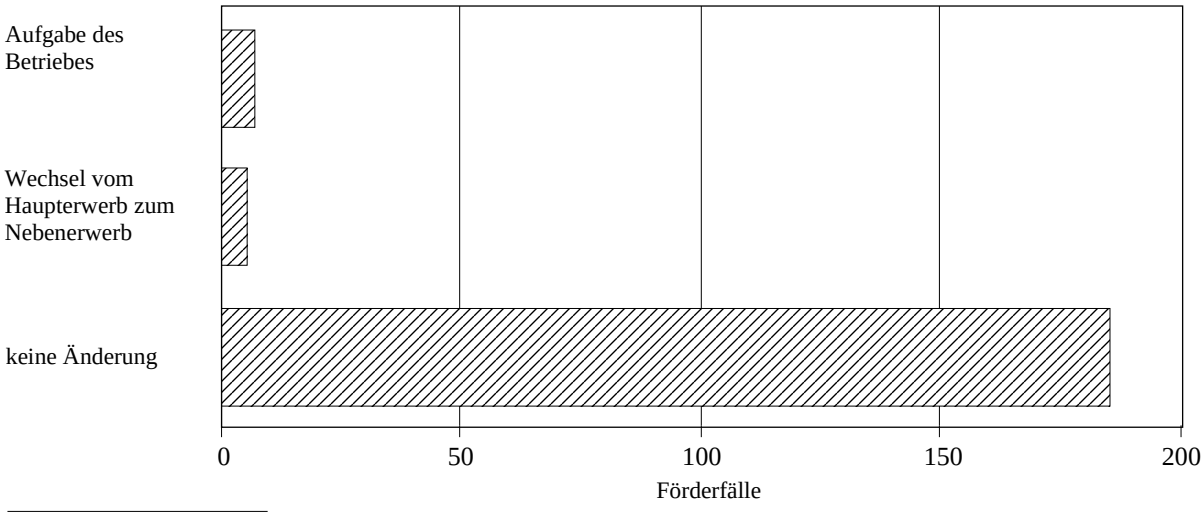
Tabelle 3.15: Arbeitsplatzwirkung der Junglandwirteförderung

	Arbeitsplätze	**Förderfälle**
erhaltene Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)	33	N= 18
neu geschaffene Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)	11	N= 12

Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Der Beitrag der Junglandwirteförderung zur Sicherung von Arbeitsplätzen ist – nach Einschätzung des Expertenworkshops – schwer zu quantifizieren. In der Tabelle 3.15 sind die Ergebnisse der Beraterbefragung zusammengestellt.

Abbildung 3.9: Auswirkung der Nichtgewährung der Junglandwirteförderung



Quelle: Beraterbefragung Nordrhein-Westfalen, 2002.

Nach der in der Beraterbefragung geäußerten Ansicht wäre bei Nichtgewährung der Junglandwirteförderung kaum eine Änderung der Zahl der niedergelassenen Landwirte eingetreten. Im Rahmen des Workshops ließ sich die Vermutung nicht widerlegen, dass in den betroffenen Fällen durch die Förderung Mitnahmeeffekte generiert wurden.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Die im Leitfaden der Europäischen Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und -indikatoren stellen für die Bewertung der Maßnahme eine relativ gute Grundlage dar. Wenngleich bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren durch eine geringe Operationalität gekennzeichnet sind, geben sie dennoch deutliche Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. In der durchgeführten Untersuchung können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund des geringen Abstands zu den durchgeführten Investitionen anhand der Indikatoren noch nicht befriedigend beantwortet werden. Dies hat im Rahmen einer möglichen aktualisierten Halbzeitbewertung oder der Ex-post-Bewertung zu geschehen. Dennoch können auf den jetzt vorliegenden Ergebnissen aufbauend einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der grundsätzlich vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, die sie von einer Förderung ausschließen (z.B. zu hohes Ein-

kommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau). Sie sind daher als Referenzunternehmen nicht geeignet.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten lassen sich aus dem mit dem Förderantrag einzureichenden Investitionskonzept in Verbindung mit den Angaben aus der Auflagenbuchführung entnehmen. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.[10] Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews oder Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass es außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwendige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesichts des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (vgl. Abschnitt 3.5.1.4) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Bisher kann nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgegriffen werden. Möglicherweise ist es sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Daher wird zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit

[10] Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitoring zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 anfänglich deutlich zurückhaltender als geplant und im letzten Förderjahr stärker in Anspruch genommen. Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Nordrhein-Westfalen im Bereich des Stallbaus – vorrangig Rinder- und Schweinehaltung – und der Gewächshausbauten. Zu der anfänglichen Zurückhaltung trug die allgemein verhaltene Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (u.a. auch die späte Genehmigung des Planes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Jahr 2000) bei. Die Zurückhaltung der Unternehmen schwand mit den im Durchschnitt günstigen wirtschaftlichen Ergebnissen der Wirtschaftsjahre 2000/2001 und 2001/2002. Ab dem Jahr 2002 folgt eine verstärkte Inanspruchnahme der investiven Förderung.

Die Zwischenbewertung des AFP in Nordrhein-Westfalen kann zum jetzigen Zeitpunkt relativ wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Im Vordergrund steht die Darstellung der Ausgestaltung, des Outputs, der Auszahlung und der Umsetzung der Förderung. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind jedoch noch nicht möglich, da die geförderten Maßnahmen größtenteils noch nicht abgeschlossen sind bzw. der Abstand zum Abschluss der geförderten Investition so gering ist, dass eine Bewertung der Wirkungen noch nicht möglich ist. Die Europäische Kommission selbst weist darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, bei denen die Investitionen bereits mindestens zwei Jahre umgesetzt sind. Diese Vorgaben sind zur aktuellen Halbzeitbewertung folglich kaum zu erfüllen.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen nur Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die bislang vorliegenden Ergebnisse resultieren daher überwiegend auf Einschätzungen der Beratung und der Verwaltung sowie auf Planangaben der Fördermittelempfänger.

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an den Bewertungsfragen und –indikatoren der Europäischen Kommission. Diese Vorgehensweise wurde von der Kommission in einem Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwick-

lung des ländlichen Raums am 13.01.2003 in Brüssel als maßgeblich bestätigt (KOM 2003). In diesem Zusammenhang wurde nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass die betreffenden Bewertungsfragen beantwortet werden müssen, dabei jedoch mehr Flexibilität bei der Verwendung der Indikatoren zugestanden“ (KOM 2003, S. 3). Die Kommission betont, dass die vorgegebene Struktur der Berichte unbedingt einzuhalten sei, damit eine Synthese der Berichte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden kann (KOM 2003, S. 2).

Die bisher vorgelegten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeichnen ein recht unterschiedliches Bild. Gemeinsam ist allen eine fehlende Stringenz der Ergebnisableitung aufgrund fehlender Daten oder methodischer Unzulänglichkeiten. Dies hat möglicherweise in erster Linie mit der Fördermaßname selbst zu tun, die beispielsweise aufgrund ihrer Breitenwirkung einen belastbaren Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen nicht zulässt.

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf der Diskussion im Rahmen des Expertenworkshops und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung. Eine methodische stringente und ergebnisfundierte Ableitung ist in diesem Zusammenhang sehr schwierig.

Die mit Hilfe der geförderten Investitionen erzielten Wirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilt werden, da die Investitionen gerade erst abgeschlossen sind oder noch laufen. Die Ergebnisse der Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten darauf hin, dass insbesondere in Hinblick auf die Zielsetzungen Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erhebliche Verbesserungen infolge der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Inwieweit diese Investitionen jedoch ohne Investitionsförderung in gleichem Umfang oder in gleicher Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden, auch wenn es Hinweise gibt, dass ein Teil der geförderten Unternehmen – insbesondere im Bereich Junglandwirteförderung – auch ohne eine Förderung in gleichem Umfang investiert hätte und die Förderung somit nennenswerte Mitnahmeeffekte beinhaltet.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission (KOM 2003) wird ausdrücklich empfohlen, die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Zwischenbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Bis dahin löst sich möglicherweise das Problem der sehr geringen Stichprobe, die ein allgemeingültiges Ableiten von Aussagen zur Förderauswirkung des AFP äu-

ßerst schwierig bzw. unmöglich macht. Gerade die am Anfang der Förderperiode geförderten Fälle haben dann aufgrund des gegebenen Abstands zum Abschluss der geförderten Investitionen einen besonderen Stellenwert.

Für die künftige Programmperiode sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass dem Förderprogramm eine fundierte Ex-ante Bewertung zu den einzelnen Förderbereichen zugrunde gelegt werden muss. Diese sowie konkret quantifizierte Zielwerte stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine zielführende Halbzeit- und Ex-post Bewertung dar. Der Entwicklungsplan weist in diesem Bereich – zumindest im Hinblick auf das AFP – erhebliche Defizite auf. Die Europäische Kommission sollte ihrerseits in diesem Zusammenhang bei der Genehmigung der Förderprogramme stärker auf die Einhaltung ihrer eigenen Vorgaben achten.

Methode

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) sowie dem vorhandenen Daten- und Informationsmaterial. Insbesondere Letzteres ist stark abhängig vom Durchführungszeitpunkt der Untersuchung. Mit zunehmendem Abstand vom Abschluss der geförderten Investitionen steigt der Umfang belastbarer Daten. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Für spätere Zwischenbewertungen wird daher empfohlen, folgende Struktur einzuhalten:

a) Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf die Erhebung von Fallbeispielen ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.

b) Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten grundsätzlich auch Förderfälle der vorhergehenden Periode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste wurde hierfür eine gute Voraussetzung geschaffen. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Das „Sammeln“ von Daten (einschließlich der geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da für die vorliegende Bewertung nur wenig auswertbare Informationen vorlagen, bzw. unterschiedliche Informations- und Datenquellen teilweise zu unterschiedlichen Bewertungsergebnissen führten, wird empfohlen, die im Rahmen der Analyse erzielten Ergebnisse grundsätzlich vor der Berichterstellung in einem Expertenworkshop, bestehend aus allen im Zusammenhang mit dem AFP relevanten Akteuren, abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlich beteiligten Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelempfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Da die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfaltet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse mit einzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermittelempfänger sowie durch Fallbeispiele, mit deren Hilfe die im Einzelfall entstandenen Vor- und Nachteile der Investitionsförderung (z.B. zeitlicher Verzug, bauliche Auflagen, steuerliche Wirkungen, Finanzierungseffekte) möglichst umfassend kalkuliert werden sollten. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden.

Durchführungsbestimmungen

Die im jährlichen Turnus erfolgenden Änderungen der Förderrichtlinie, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Förderungsgrundsatzes zurückgehen, führen regelmäßig zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden.

Begleitungs- und Bewertungssystem

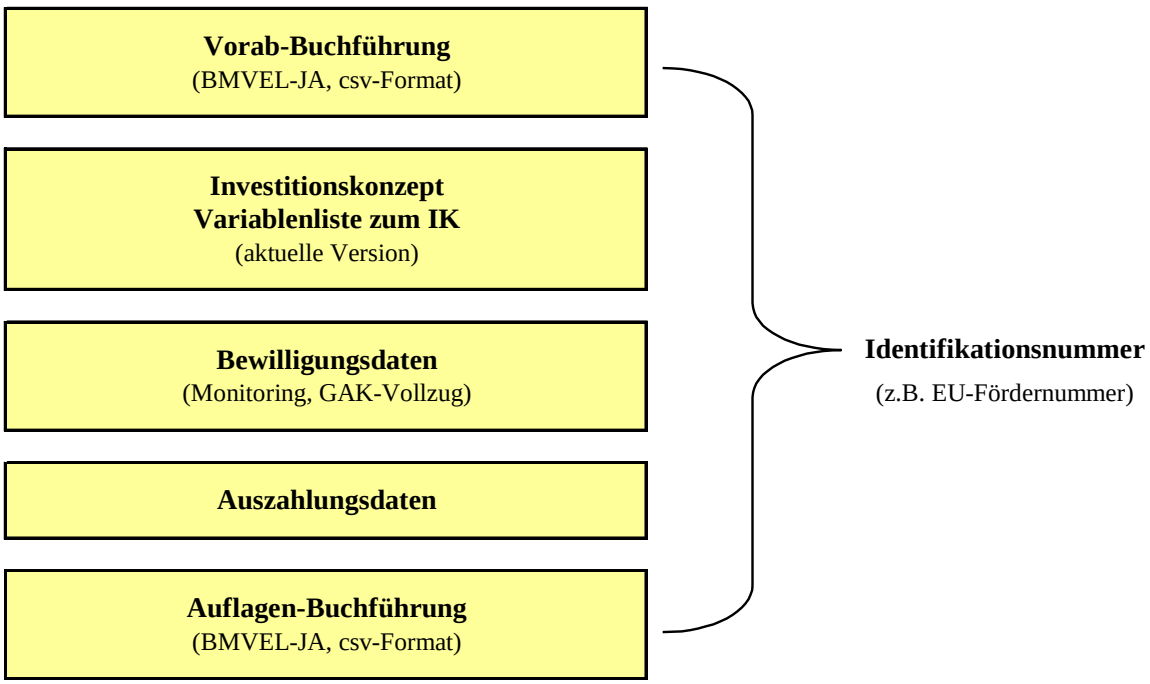
Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der - angesichts der Fragen der Europäischen Kommission - teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Zur Schaffung einer einheitlichen Datenlage wurde eine Variablenliste konzipiert, die für jedes geförderte Unternehmen anzuwenden ist. Diese Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisher verwendeten Investitionskonzept be-

reits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um die Daten zu den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes und der Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sichergestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer über alle Bundesländer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Die Erstellung der Variablenliste wurde in den Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans 2003 bis 2006 zum AFP als Fördervoraussetzung aufgenommen, so dass dieser Datensatz ab dem Förderjahr 2003 für jeden bewilligten Förderfall für Auswertungszwecke zur Verfügung stehen kann.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsauflagen nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für einen Zeitraum von zehn Jahren verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppen belastbare und mit Referenzgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer zu identifizieren, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können (vgl. Abbildung 3.10).

Abbildung 3.10: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

BMELF (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, Tz. 209.

BMVEL (2002): BMVEL-Informationen. Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Deutscher Bundestag 1988: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - GAK-Gesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl I S. 1527).

Deutscher Bundestag (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3498 v. 05.05.2000, S. 29-34.

Forstner (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Förderung (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

KOM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 214 vom 13.8.1999.

KOM (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2000b): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000.

KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 69/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.

KOM (2001b): Verordnung (EG) Nr. 70/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 74 vom 15.3.2002.

KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.

MANN (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.

MUNLV (2000a): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

MUNLV (2000b): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes (AFP), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 13.06.2000 - II-3 - 2114/11.

MUNLV (2001a): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes (AFP), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 13.06.2000 - II-3 - 2114/11 – in der Fassung vom 22.06.2001.

MUNLV (2001b): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, – II 3 – 2090.01.02 vom 20.11.2001

MUNLV (2002): Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes (AFP), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 18.06.2002 - II-3 - 2114/11.

MURL (1995): Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen: Gutachterausschüsse für betriebliche Investitionen in der Land-

wirtschaft, RdErl. d. Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 10.03.1989 – II A 3 – 2114/01 – 102, MBl. NW 1989, S. 328

MURL (1995): Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Nordrhein-Westfalen: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zur umweltfreundlichen Produktion in der Landwirtschaft und im Gartenbau, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 29.06.1995 – II A 3 – 2114/21, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 60 vom 10. August 1995, S. 1161-1662.

RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.6.1999.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 4

Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

4 Kapitel III – Berufsbildung **1**

4.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 1
4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 2
4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 3

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 4
4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 4
4.2.2 Datenquellen 5

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 7

4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 8
4.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs 8
4.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 12
4.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 13

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 16
4.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 16
4.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 17
4.5.3 Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle 21
4.5.4 Finanzmanagement 22
4.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 23

4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 23
4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 24
4.6.1.1 Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen den Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen 24

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 28
4.6.2.1 Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern 29
4.6.2.2 Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/Neuausrichtung/ Verbesserung) 32
4.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 34

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 35

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 36
4.8.1 Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung 36
4.8.2 Durchführungsbestimmungen 38
4.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 38

Literaturverzeichnis 39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 nach Altersklassen und Geschlecht *(Insgesamt Typ A und B; n = 1916)* 25

Abbildung 4.2: Teilnehmererwartungen an die Kurse und ihre abschließende Bewertung *(Insgesamt n = 174)* 27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 2

Tabelle 4.2: Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung 6

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr) 7

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren 8

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2002 nach Kursdauer 9

Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2002 nach Oberzielen 11

Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart 14

Tabelle 4.8: Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse 29

Tabelle 4.9: Kennwerte 2002 zur Teilnehmerstruktur 30

Tabelle 4.10: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 35

4 Kapitel III – Berufsbildung

Das Kapitel 4 ist in insgesamt acht Unterkapitel gegliedert. Nach der Darstellung zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen im zweiten Unterkapitel Untersuchungsdesign und Datenquellen sowie im dritten der Finanzmitteleinsatz. Daran schließen sich die Darstellung und Analyse des bisherigen Outputs an. Das fünfte Unterkapitel enthält die administrative Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme. Als nächstes folgt die Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU zur Berufsbildung. Im vorletzten Unterkapitel werden die Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengefasst, bevor zum Abschluss Schlussfolgerungen und Empfehlungen dargestellt werden.

4.1 Ausgestaltung des Kapitels

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) begann 1983, Veranstaltungen zur berufsbezogenen Weiterbildung der in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen mit Landesmitteln zu fördern.[1] Gemäß den damaligen Richtlinien sollte „insbesondere die Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, die Erzeugung gesundheitlich unbedenklicher Nahrungsmittel sowie die Lösung sozio-ökonomischer Probleme gefördert werden.“ In wesentlichen Grundzügen deckte dieser Zuwendungszweck damit damals bereits weite Teile vom inhaltlichen Förderungsrahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ab (siehe Tabelle 4.1, Oberziele).

Eine Förderung der berufsbezogenen Weiterbildung der in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen mit Unterstützung der EU erfolgte in NRW in den neunziger Jahren über die VO (EG) Nr. 950/1997 (1996 bis 1998: insgesamt über 400 geförderte Maßnahmen). Im Rahmen der VO (EG) Nr. 2078/1992 wurden 1996 die Mittel zur Förderung umweltbezogener Weiterbildungsmaßnahmen aufgestockt (MUNLV, 1999). Darüber wurden bis 1999 z.B. im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms NRW umweltbezogene Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Thema „Umweltgerechte Landbewirtschaftung“ zu folgenden Schwerpunkten gefördert: Ökologischer Landbau, Naturnaher Obstbau und Landschaftspflege (LWK Rheinland, 1999).

[1] Siehe „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur berufsbezogenen Weiterbildung in der Landwirtschaft“ vom 25.05.1983.

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Nach der Zielsetzung im EPLR sollen die Berufsbildungsmaßnahmen allen im Agrarbereich Tätigen (unabhängig von ihrem Geschlecht und Alter, ihrer Bildung, sozialen oder beruflichen Stellung) die Chance bieten, sich weitere berufsbezogene Fähigkeiten und Kenntnisse, insbesondere zu den in den Oberzielen genannten Themenschwerpunkten, anzueignen (siehe Tabelle 4.1). Als operationelle Ziele sind die jährliche Anzahl der Lehrgänge, Teilnehmer und Teilnehmerstunden sowie der Anteil zum thematischen Schwerpunkt umweltbezogene Maßnahmen deutlich benannt worden.

Die Tabelle 4.1 zeigt die unterschiedlichen Zielebenen, die Grundlage für die Halbzeitbewertung sind. Die Ziele wurden vom zuständigen Fachreferat auf Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft und dabei geringfügig ergänzt, ohne die ursprünglichen Inhalte zu verändern (kursive Schrift).

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	Unterziele	Operationelle Ziele
• Flächendeckendes Angebot berufsbezogener Weiterbildungsveranstaltungen zum Erhalt ***und*** zur Erweiterung ***berufsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten sowie zur*** Anpassung an die technische Entwicklung (Anpassungs- und Aufstiegsweiterbildung); • Einführung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und ***Förderung der*** Erzeugung gesundheitlich unbedenklicher Nahrungsmittel; • Lösung sozio-ökonomischer Probleme	• Finanzielle Erleichterung der Teilnahme an berufsbezogenen Weiterbildungsveranstaltungen für im Agrarbereich Tätige; • Ausweitung der Bildungsaktivitäten aufgrund vereinfachter Abrechnung; • Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft für Personen aus der Landwirtschaft; • Vermehrte Teilnahme.	***Steigerung der Anzahl der bisher geförderten Maßnahmen um ca. 50 %. Dies bedeutet, dass künftig in jedem Programmjahr stattfinden sollten:*** - ca. 250 geförderte Maßnahmen mit - rund 4.000 Teilnehmern und - 16.500 Teilnehmertagen Jeweils mindestens die Hälfte dieser Maßnahmen, Teilnehmer und Teilnehmertage soll sich dabei auf umweltbezogene Maßnahmen beziehen.

***Kursiv*:** Änderungen vom zuständigen Fachreferat (26.07.2002)

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben im EPLR.

Die Gegenüberstellung der Stärken-Schwächen-Analyse zur Maßnahme im EPLR und den in Tabelle 4.1 genannten maßnahmenspezifischen Zielebenen zeigt keine Divergenzen. Im MUNLV wurde damit gerechnet, dass die Verbesserung der Förderkonditionen zu einer vermehrten Zahl von Veranstaltungen führt, für die zuvor noch keine Förderung beantragt wurde, bzw. dass auch die Bildungsaktivitäten insgesamt ausgeweitet werden. Dazu war aber eine Aufstockung der Fördermittel erforderlich, die auch mit dem EPLR erfolgt ist.

Die LWK Rheinland hatte zur Weiterentwicklung der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen der VO (EG) Nr. 2078/1992 empfohlen, dass der Bekanntheitsgrad der Fördermaßnahme weiter erhöht werden muss, damit mehr Träger Veranstaltungen zur Maßnahme anbieten. Dazu sollten Teilbereiche der Regelungen flexibilisiert werden (Mindestteilnehmerzahlen und Mindestdauer der Veranstaltungen) und bislang nicht für die Träger abrechenbare Kosten (Kosten die ihnen durch die Organisation der Maßnahmen und den Aufwand für eigenes Personal im Rahmen der Leitung der Maßnahmen entstehen) berücksichtigt werden (LWK Rheinland, 1999).

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Im Bereich der Artikel-52-Maßnahmen gibt es in Nordrhein-Westfalen (NRW) keine ergänzenden Fördermaßnahmen oder Projekte.

Einige Träger, z.B. Gartenbauzentrum Wolbeck (Kammereinrichtung) und Bioland (Verband des ökologischen Landbaus) führen für Betriebsinhaber, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen weitere Weiterbildungslehrgänge/Seminare zum Agrarbereich ohne Landes- oder EU-Mittel durch. Andere Bildungsträger (z.B. Landwirtschaftszentrum Westfalen-Lippe) bieten Kurse an, deren Durchführung mit Landesmitteln unterstützt wird (siehe Materialband (MB), Anlage 6, Trägerbefragung der FAL, 2003).

Über die Maßnahme p „Diversifizierung“ im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ sind Ausgaben für unabdingbar notwendige Zusatzqualifikationen der Zuwendungsempfänger (Einzelpersonen) förderfähig, die in unmittelbaren Zusammenhang mit der neuen betrieblichen Einkommensperspektive stehen und die notwendig sind, um das Projekt erfolgreich durchführen zu können (Qualifizierungsmaßnahmen). Diese Förderung erfolgt nur, wenn keine Förderung über die Richtlinien zur berufsbezogenen Weiterbildung möglich ist. Unter p wurde bei 19 Diversifizierungsprojekten bis 2002 auch eine Kursteilnahme von Zuwendungsempfängern gefördert (siehe zu Kapitel IX, MB-Abschnitt p9.1.1).

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie ins Leben gerufenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft werden sogenannte Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) durchgeführt.[2] Gemeinsam mit den Kammern beteiligen sich in NRW berufsständische Organisationen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung (z.B. Verein landwirtschaftlicher Fachschulabsol-

[2] In der Saison 2001/2002 und 2002/2003 wurden in NRW insgesamt 92 Zwei-Tagesseminare (BUS-Module) durchgeführt (Pascher, 2003). Im Vordergrund der BUS steht vor allem die Persönlichkeitsbildung der Teilnehmer. Inhalte sind z.B. Erfolgsbewusstsein trainieren, persönliche und betriebliche Ressourcen trainieren und persönliche Wertvorstellungen erkennen.

venten (VLF) und der Ring der Landjugend) an dieser groß angelegten Veranstaltungsreihe. Die Kreisstellen der LWK fungieren dabei als örtliche Träger.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das **Untersuchungsdesign** wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist.

Zur Evaluation der Berufsbildungsmaßnahmen war in NRW ein **Methodenmix** insbesondere mit folgenden zentralen Arbeitsschritten vorgesehen:

- Darstellung der Umsetzungsstrukturen im Land,
- Auswertung der Monitoringunterlagen und Daten zum finanziellen Vollzug,
- Analyse der Rahmenbedingungen zur Berufsbildung und den arbeitsmarktlichen Qualifizierungserfordernissen der Zielgruppen,
- Auswertung der Projekterfassungslisten und Projektunterlagen,
- Auswertung von Teilnehmerlisten,
- Schriftliche Befragung von Teilnehmern (ausgewählter längerer Kurse),
- Schriftliche Befragung der Bildungsträger,
- Analyse des Implementationsprozesses.

Ein wichtiger Schritt im Untersuchungsdesign war die schriftliche Panelbefragung der TeilnehmerInnen ausgewählter längerer Kurse zu drei Zeitpunkten (Kursende, sechs Monate bzw. zwei Jahre danach). Um den Erhebungsaufwand im Rahmen der Sechs-Länder-Evaluation[3] zu begrenzen, wurde im Hinblick auf mögliche Effekte und Wirkungen infolge der Kursteilnahme zwischen **kürzeren** und **längeren Maßnahmen** (Dauer: bis zu 5 Tage bzw. über 5 Tage) unterschieden. Insgesamt wurden länderübergreifend letztendlich zehn Kurse in drei Bundesländern befragt. Zur Beantwortung der maßnahmenspezifischen und kapitelübergreifenden Bewertungsfragen wird vorwiegend das länderübergreifende Gesamtergebnis dargestellt, soweit es sinnvoll ist, werden auch länderspezifische Ergebnisse aus NRW ausgewiesen.

Die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ist ebenso wie ein Mit-Ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar. Bereits die Auswahl von Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen ha-

[3] Die sechs Bundesländer NRW, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-H., Bremen und Hamburg haben die FAL gemeinsam mit der Halbzeitbewertung ihrer Länderprogramme beauftragt (siehe Kapitel 2).

ben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar, weil sich solche Personengruppen kaum identifizieren lassen. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Die Grundprobleme und der immense Aufwand, der bei der Vergleichsgruppenbildung erforderlich ist, sind seit mehreren Jahren Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen zur Evaluation von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Wirkungsforschung, z.B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), konzentrieren sich auf umfassende mikroanalytische Analysen mit Kontrollgruppen, die zuvor mit aufwendigen Matching-Verfahren gebildet werden. Zu den geförderten Personengruppen im ESF können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, annähernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es bisher offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können. Trotz hoch entwickelter statistischer Verfahren sind die Studien nicht frei von Unschärfen und methodischen Risiken (siehe (Klose, 2000), (Blaschke, 2000), (Brinkmann, 2002), (Jaenichen, 2002). Allein die deutlichen Unterschiede in der Nachhaltigkeit (Dauer) der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von ein- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich beim EAGFL in der Regel nur um Lehrgänge von einem Tag bis zu drei Wochen handelt.

4.2.2 Datenquellen

Die Daten des Begleitsystems und der bisherigen Teilnehmererfassung (Teilnehmerliste zum Verwendungsnachweis) reichten nicht aus, um darauf mit der Evaluation aufzubauen bzw. anzuknüpfen. In Abstimmung mit dem Fachreferat wurden deshalb zur Erfassung der Kurse eine Projektliste und zur Erfassung der Personen zwei Teilnehmererfassungslisten festgelegt. Diese Listen wurden ab Jahresbeginn 2002 von den zuständigen Bewilligungsstellen (Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte) und den Bildungsträgern genutzt. Detailliertere Daten zu Teilnehmern, wie z.B. Alter oder Geschlecht, stehen damit erst ab 2002 zur Verfügung. Weitere Informationen zu diesen Listen enthält der Materialband (siehe MB-Anlage 1 bis 3).

Tabelle 4.2 zeigt die genutzten Datenquellen zum jeweiligen Bewertungsschritt. Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen III.1 und III.2 stützt sich in erster Linie auf eine Auswertung der genannten Projekt- und Teilnehmerlisten und die Trägerbefragung. Als weitere Grundlage für die tiefergehende Beantwortung der Frage III.2 und der kapitelübergreifenden Fragen (Wirkungen und Effekte infolge der Teilnahme an Kursen) sollen die Erhebungen bei den TeilnehmerInnen längerer Kurse (Dauer mindestens 6 Tage) genutzt werden. In NRW wurden im vorgesehenen Zeitraum (Febr. bis Nov. 2002: 1. Panel) vier von insgesamt zehn der in den sechs Ländern ausgewählten Kurse befragt.

Tabelle 4.2: Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des						Fundstelle im Anhang
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen und Effekte zu den kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Bewertungsfragen			
						III.1-1	III.2-1	III.2-2	
Quantitative Daten									
Primär	Zwei standardisierte Teilnehmer-Fragebögen	Schriftliche länderübergreifende Panel-Befragung von Teilnehmern in 10 Kursen längerer Dauer: 1. Runde: 174 Teilnehmer, 2. Runde: 128 Teilnehmer (entspricht Rücklauf von 73,5 %), *davon in NRW: 4 Kurse mit 73 Teiln. in 1. Runde und 53 Teiln. in 2. Runde*				**X**	**X**	**X**	MB Anlage 7, 8 und 9
	Standardisierter Träger-Fragebogen	Schriftliche Befragung der an der Maßnahme beteiligten Träger: *Anzahl in NRW: 18 von 27 Trägern (entspricht Rücklauf von 66 %)*	**X**	**X**	**X**	(x)			MB Anlage 6
Sekundär	Teilnehmererfassungslisten ab 2002	Listen der Träger zu den durchgeführten Kursen 2002: *NRW: 166 Listen mit 1.937 Teiln.*			**X**	**X**	**X**	**X**	MB Anlage 3 und 5
	Projekterfassungslisten 2000 – 2002	Jährliche Erfassungsliste der Bewilligungsstellen mit durchgeführten Kursen der Träger		**X**	**X**	**X**	(x)	(x)	MB Anlage 2 und 4
	Monitoringdaten 2000 – 2002	Jährliche Berichte mit finanziellen und operationellen Indikatoren		**X**	**X**				
Qualitative Daten									
Primär	Expertengespräche (telefonisch)	Leitfadengestütztes Interview mit Fachreferat / Bewilligungsst. / Träger	**X**	**X**	**X**				MB Anlage 12
Sekundär	Literatur	Sekundärliteratur zur Berufsbildung zu Land-/Forstwirtschaft und Gartenbau				(x)	(x)	(x)	

X: Sehr wichtige Informations- und Datenquelle; (x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.
Quelle: EigeneDarstellung.

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

Im Verhältnis zu den bei Programmbeginn geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle Maßnahmen des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (Förderschwerpunkte I bis III) von 2000 bis 2006 entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,74 %, bezogen auf den Förderschwerpunkt I beträgt er 2,6 %.

Tabelle 4.3 zeigt, dass bis 2002 insgesamt rund 28 % der für diesen Zeitraum im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel und auch der EU-Mittel abgeflossen sind. Die angestrebte Höhe der Finanzmittel wird somit deutlich unterschritten. Ein Grund dafür ist, dass dieser ursprüngliche Finanzansatz auf der Basis von Annahmen für die Startphase überhöht kalkuliert worden war, auch mit der Absicht, mehr Träger ansprechen zu können.[4] Die ursprünglichen Planansätze im Landeshaushalt für die Jahre 2003 bis 2006 wurden vorerst beibehalten.

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr)

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	1,300	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,700	**7,00**
Plan: Änderung 2003	K (2003) 2669	0,191	0,343	0,476	1,000	1,000	1,000	0,680	**4,69**
Ist: Auszahlungen (1)		0,064	0,343	0,476					0,88
		EU-Beteiligung (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	0,330	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,180	**1,75**
Plan: Änderung 2003	K (2003) 2669	0,048	0,086	0,119	0,250	0,250	0,250	0,170	**1,17**
Ist: Auszahlungen (1)		0,016	0,086	0,119					0,22

Quelle: (MUNLV, 1999), (MUNLV, 2003a), (MUNLV, 2003a)

Nach den Angaben des Fachreferats wird angestrebt, das Mittelvolumen von 2003 auch in den Folgejahren zu halten. Wegen der angespannten Haushaltslage des Landes sind wahrscheinlich keine gravierenden Erhöhungen möglich. Die Nachfrage ließe sich nach Ansicht des Evaluators deutlich steigern, wenn die Maßnahme stärker beworben würde. Begrenzender Faktor sind vor allem die knappen Landesmittel.

Von den Gesamtkosten der Veranstaltungen 2000 bis 2002 (rund 2,1 Mio. Euro) werden rund 50 % von den Trägern selbst getragen oder über Teilnehmergebühren finanziert (siehe MB-Anlage 4, Tabelle 4a).

[4] Nach Angaben des Fachreferats vom 27.03.2003. Darüber hinaus haben durch den späten Beginn der Förderung ab 01.08.2000 in diesem Jahr weniger Haushaltsmittel zur Verfügung gestanden. 2001 hätten wegen der Maul- und Klauenseuche nicht alle geplanten Veranstaltungen stattfinden können.

4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

4.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Fördergegenstand sind Lehrgänge in offener Form (Seminare), in geschlossener Form und Besichtigungsfahrten im Rahmen der Lehrgänge. Die Zuwendung beantragen und erhalten öffentliche und private Organisationen oder Einrichtungen, die diese Maßnahmen als Bildungsträger durchführen (z.B. LWK, Landwirtschafts- bzw. Gartenbauverbände, Verbände des ökologischen Landbaus, DEULA-Schulen, Vereinigungen der Landfrauenverbände und Fachschulabsolventen). Die TeilnehmerInnen an den Weiterbildungsmaßnahmen müssen haupt- oder nebenberuflich in einem landwirtschaftlichen Beruf tätig sein.

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Zuständige Zuwendungsbehörde**	**Anzahl der durchgef. Kurse**	**Anzahl der Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl der Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl der Teilnehmer** (insgesamt)	**Anzahl der Teiln.-Tage**	Gesamthöhe der öffentl. Ausgaben *(in Euro)*
2000	LWK Rheinland	41	302	1.803	882	5.745	93.668
	LWK Westf.-Lippe	86	301	2.332	833	2.940	105.743
	Insgesamt	**127**	**603**	**4.135**	**1.715**	**8.685**	**199.410**
2001	LWK Rheinland	32	137	972	626	2.790	80.892
	LWK Westf.-Lippe	176	548	4.552	1.902	5.286	327.577
	Insgesamt	**208**	**685**	**5.524**	**2.528**	**8.076**	**408.469**
2002	LWK Rheinland	47	205	1.482	759	3.409	127.313
	LWK Westf.-Lippe	159	633	4.381	1.907	8.503	316.408
	Insgesamt	**206**	**838**	**5.863**	**2.666**	**11.912**	**443.722**
	2000-2002 gesamt	**541**	**2.126**	**15.522**	**6.909**	**28.673**	**1.051.601**

Hinweis: Jahresübergreifende mehrmonatige Kurse wurden in der Regel im zweiten Jahr ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK-Westfalen und Rheinland

Tabelle 4.4 zeigt die Verteilung und Anzahl der durchgeführten Kurse für die Kalenderjahre 2000 bis 2002. Im Zeitablauf ist die Zahl der Kurstage, Kursstunden und Teilnehmer deutlich angestiegen. Im Bereich Westfalen-Lippe fanden rund 78 % der Kurse mit fast 73 % der Stunden statt. Dort sind Bildungsträger ansässig, die häufiger Maßnahmen beantragen, darunter das Gartenbauzentrum Wolbeck (GZ) und Demeter NRW. Darüber hinaus gibt es nach den Angaben der LWK weitere Gründe für den hohen Anteil in WL: erstens deckt das GZ landesweit den größten Teil des Bedarfs an Kursen zum Gartenbau ab, und zweitens haben dort die Ökoverbände ihre Hauptsitze.

Durchschnittlich nahmen insgesamt rund 13 Personen an jedem Kurs teil, regional waren es rund 19 im Rheinland (RHL) und 11 in Westfalen-Lippe (WL). Der Frauenanteil betrug landesweit im betrachteten Zeitraum ca. 37 % (RHL rund 31 und WL rund 40 %).

Die abgeflossenen öffentlichen Ausgaben in den Zuständigkeitsbereichen der beiden Kammern entsprechen mit 71 % in WL annähernd dem jeweiligen Anteil an den gesamten Kursstunden.

Informationen zu den Durchführungsorten der Lehrgänge und der Struktur der beteiligten Bildungsträger (Weiterbildungserfahrungen, Trägergröße) enthält Anlage 1 im MB.

Dauer der Kurse

Aus Tabelle 4.5 geht exemplarisch die Verteilung der Kurse für das Jahr 2002 nach ihrer Dauer hervor. Die Ergebnisse mit ihren Tendenzen sind auf die Vorjahre übertragbar. Bei etwa 47 % der Kurse betrug die Dauer einen bis zwei Tage. Nur knapp jeder zehnte Kurs dauerte mindestens sechs Tage. Letztere fanden im Block oder verteilt über mehrere Monate mit zumeist einem festen wöchentlichen Termin statt.

An den **kürzeren Kursen** (ein bis zwei Tage) nahmen 2002 fast 23 % aller Personen, und ca. 37 % der Frauen teil. Der Frauenanteil ist in kürzeren Kursen deutlich niedriger als in längeren Kursen. In die Gruppe „ein- bis zweitägige Kurse“ fließen rund ein Fünftel der öffentlichen Fördermittel. Die größten Anteile bei Kursstunden und Teilnehmern erreichen die drei- bis fünftägigen Kurse (etwa 44 bzw. 46 %), ebenso bei den öffentlichen Fördermitteln (48 %).

Auf die geringe Kursanzahl **längerer Kurse** (ab sechs Tage) entfallen rund ein Drittel der gesamten Kurstage und rund ein Viertel der öffentlichen Fördermittel. Längere Kurse finden eher in Westfalen-Lippe statt. Weitere Details zu den Kursen und der Verteilung auf die zwei Kammerbereiche zeigen die Tabellen im Materialband (siehe MB Anlage 4).

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Lehrgänge mit längerer Dauer (über 6 Tage) angeboten werden, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist. Das Kursangebot sollte deshalb nach Ansicht des Evaluators anzahlmäßig ausgeweitet werden.

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2002 nach Kursdauer

Dauer der Kurse nach Tagen	**Anzahl der durchgef. Kurse**	**Anzahl der Kurstage** (insgesamt)	**Anzahl der Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl der Teilnehmer** (insgesamt)	**.... davon Frauen**	Gesamthöhe öffentl. Ausgaben* *(in Euro)*
1 bis 2 Tage	97	162	1.334	1.064	413	89.321
3 bis 5 Tage	89	344	2.591	1.221	378	213.728
6 bis 10 Tage	6	45	271	139	118	26.507
ab 11 Tage	14	287	1.667	242	190	114.166
2002 gesamt	**206**	**838**	**5.863**	**2.666**	**1.099**	**443.722**

* = 25 % der öffentlichen Aufwendungen sind EAGFL-Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK Westfalen und Rheinland

Förderhöhe der Kurse

Bei den 206 geförderten Kursen im Jahr 2002 betrug die Höhe der öffentlichen Ausgaben durchschnittlich 2.150 Euro. Die Höhe der Zuwendungen zu den jeweiligen Kursgruppen lag im Durchschnitt zwischen 920 Euro (ein- bis zweitägige Kurse) und 8.160 Euro (Kurse ab elf Tage). Die entsprechenden durchschnittlichen Förderkosten für eine Kursstunde unterscheiden sich nur geringfügig: rund 6,70 Euro bzw. 6,85 Euro.

Die tatsächlichen Werte der abgerechneten Lehrgänge weisen eine weitaus größere Spannweite auf: Die Höhe der öffentlichen Förderung lag zwischen rund 120 Euro (16-stündiges Seminar mit einem förderfähigen Teilnehmer) und 14.300 Euro (173-stündiger Kurs mit 17 Teilnehmern). Die entsprechenden durchschnittlichen **Förderkosten für eine Teilnehmerstunde**[5] betragen rund 7,50 Euro bzw. 4,85 Euro.

Kurse nach Oberzielen

Die Einordung der Kurse zu den fünf Oberzielen wurde von den Bewilligungsstellen vorgenommen (siehe Tabelle 4.6). Diese Oberziele entsprechen bis auf Ziel 4 den Zielen im EU-Monitoring. Zum **Oberziel 2** (umweltbezogene Veranstaltungen) wurden etwa 43 % der Kurse durchgeführt. Rund 46 % der TeilnehmerInnen entfallen auf dieses Ziel und über 40 % der Kursstunden. Häufigere Lehrgänge zum Ziel 2 im Jahr 2002 waren z.B.:

- Grund- und Vertiefungskurse zur ökologischen Landwirtschaft (zumeist drei- bis viertägig, Demeter NRW),
- Sachkundenachweis Pflanzenschutz für Anwender (fünftägig, Deula Kempen) und
- viele unterschiedliche Themen im GZ z.B. Obstgehölze, Baumpflege, Floristik, Garten- und Landschaftsbau (alle ein- bis zweitägig) und Seilklettertechnik (fünftägig).

Fast ein Drittel der Kurse und der TeilnehmerInnen sind dem **Oberziel 3** zuzuordnen.[6] Bezogen auf die Kursstunden waren es rund 37 %. An den Kursen haben zur Hälfte Frauen teilgenommen. Die Kurse bezogen sich hauptsächlich auf:

- Lehrgänge zur Milcherzeugung bzw. Schafhaltung (LZ Riswick), Computer- und Internetkurse (alle zwei- bis dreitägig, Deula Kempen);

---

[5] Höhe der Fördersumme geteilt durch das folgende Produkt (Anzahl der Teilnehmer x Anzahl der Kursstunden).

[6] Bei den Werten zum Oberziel 3 und 4 muss beachtet werden, dass die LWK WL einige ihrer Kurse aus dem Jahr 2001 nicht zwei Zielen, sondern diese insgesamt dem Oberziel 3 und 4 zugeordnet hatte. Diese Kurse wurden hier unter Oberziel 3 gelistet. Dadurch ist die Gesamtsumme 2000 bis 2002 zum Ziel 3 leicht erhöht und die zum Ziel 4 entsprechend niedriger.

– Qualifizierung zur Agrarbürofachfrau (acht- bis zehntägig, Rheinischer Landfrauenverein);

– Büromanagement für Frauen im landwirtschaftlichen Betrieb (20-tägig, Westf.-Lippischer Landfrauenverband).

Zu diesem Ziel ist festzustellen, dass dazu 15 der insgesamt 20 längeren Kurse (ab sechs Tage) durchgeführt wurden. Dies wird auch durch die hohe Anzahl der jährlichen Kurstage und Teilnehmertage belegt. In drei Kursen fand im Rahmen der Panel-Untersuchung der FAL die schriftliche Teilnehmerbefragung statt (siehe MB Anlage 7).

Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2002 nach Oberzielen

Thematische Oberziele zu den Kursen	Jahr	Anzahl der durchgeführten Kurse	Anzahl der Kurstage (Dauer insgesamt)	Anzahl der Teilnehmer (insgesamt)	... davon Anzahl der Frauen	Anzahl der Teiln. Tage
1 - Vorbereitung auf eine qualitative	2000	26	110	255	77	1.151
Neuausrichtung der Erzeugung	2001	63	130	628	236	1.371
	2002	57	153	576	214	1.606
Summe zu 1:		**146**	**393**	**1.459**	**527**	**4.128**
2 - Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverf.,	2000	67	227	981	207	3.263
die mit Belangen der Landschaftserhaltung / -verbesserung	2001	68	240	927	294	3.149
Umweltschutz, Tierhygiene und Tierschutz vereinbar sind	2002	95	361	1.233	376	4.273
Summe zu 2:		**230**	**828**	**3.141**	**877**	**10.685**
3 - Erwerb der für die Führung eines	2000	30	232	406	151	3.841
wirtschaftl. lebensfähigen Betriebes erforderl.	2001*	75	305	911	412	3.448
Qualifikation*	2002	52	322	841	493	6.001
Summe zu 3:		**157**	**859**	**2.158**	**1.056**	**13.290**
4 - Erwerb von Qualifikationen	2000	5	34	73	62	430
für Erwerbskombinationen / Diversifizierung*	2001*	2	4	54	0	108
	2002	1	2	16	16	32
Summe zu 4:		**8**	**40**	**143**	**78**	**570**
5 - Vorbereitung auf die Anwendung von Forstbewirtschaftungsmethoden		0	0	0	0	0
2000 bis 2002 gesamt		**541**	**2.120**	**6.901**	**2.538**	**28.673**

* = LWK WL hat 2001 diese Kurse Ziel 3+4 zugeordnet. Hier wurden sie unter Ziel 3 gelistet.
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK Westfalen und Rheinland

Die drittgrößte Gruppe umfasst das **Oberziel 1** (rund 25 % der Kurse und 20 % der Stunden). Diese Kurse werden hauptsächlich in Westfalen-Lippe durchgeführt. Dabei handelt es sich z.B. um Kurse in den Bereichen:

– Floristik, Garten- und Landschaftsbau (ein- bis zweitägige);

– Führen der Motorsäge, Grundlehrgang mit Hubarbeitsbühne (fünftägig) sowie

– Weiterbildung für Besamungstechniker (fünftägig).

Zum **Oberziel 4** wurden bislang nur vereinzelt Kurse - auch ohne die bei Oberziel 3 gemachte Einschränkung – angeboten. Die Anteile zu den aufgeführten Kriterien liegen entsprechend niedrig (alle unter 3 %). *Ergänzende Hinweise zum Ziel 4 enthält Anlage 1 im MB*. Kurse zum **Oberziel 5** (Forstliche Belange, entspricht 4. Ziel im EU-Monitoring) gab es nicht, weil dieser Themenbereich in NRW nicht über die Richtlinien zu dieser Maßnahme gefördert wird.

4.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2. zeigt die drei Zielebenen: Ober-, Unter- und Operationelle Ziele. Die drei Oberziele werden durch die bisher durchgeführten Kurse der Maßnahme Berufsbildung weitgehend verfolgt bzw. erreicht: Das flächendeckende Angebot ist z.B. anhand der Herkunft der Teilnehmer nachweisbar (siehe MB-Anlage 5, Auswertung der Teilnehmerlisten). Ihre Herkunft nach Kreisen zum Jahr 2002 zeigt, dass sich der Anteil der Teilnehmer aus den Landkreisen (insgesamt rund 86 %) auf alle Kreise verteilt, unter den kreisfreien Städten (insgesamt rund 14 %) sind immerhin etwa zwei Drittel der Städte vertreten.

Die Ausgestaltung der Maßnahme und das bisherige Kursangebot geben wesentliche Impulse zur Erreichung der benannten Unterziele: die Teilnahme an den Veranstaltungen wird finanziell erleichtert, die Zahl der Teilnehmer hat zugenommen. Die Bildungsangebote der Träger sind ebenfalls angestiegen, dazu hat auch die bis Ende 2002 praktizierte vereinfachte Abrechnung anhand von Pauschalsätzen beigetragen (zur Pauschalierung siehe Abschnitt 4.5.2).

Die operationellen Ziele sehen eine Steigerung der geförderten Maßnahmen um ca. 50 % auf jährlich rund 250 geförderte Lehrgänge mit rund 4.000 Teilnehmern und 16.500 Teilnehmertagen vor. 2001 und 2002 wurden deutliche Fortschritte erzielt, das angestrebte Niveau (100 %) aber noch nicht voll erreicht, wie folgende Jahreswerte zeigen:

– die Kursanzahl entspricht jeweils über 80 %;
– die Teilnehmeranzahl rund 63 % bzw. 67 % und
– die Anzahl der Teilnehmertage: 2001 rund 50 % und 2002 rund 72 %.

Jeweils mindestens die Hälfte der Lehrgänge, Teilnehmer und Teilnehmertage soll sich dabei auf **umweltbezogene Maßnahmen** beziehen. Dieses Ziel kann anhand der Einstufung der Kurse 2000 bis 2002 zu den fünf Oberzielen in Tabelle 4.6 überprüft werden. Zum Oberziel 2 sollten die Kurse zugeordnet werden, die mit Belangen der Landschaftserhaltung und –verbesserung, des Umweltschutzes und des Tierschutzes vereinbar sind.

Dies waren bisher über 42 % der Kurse mit knapp 45 % der Teilnehmer, wenn berücksichtigt wird, dass bei einigen der dort eingeordneten Kurse der konkrete Umweltbezug sich nicht aus dem Kursthema ableiten lässt. Der Anteil der Teilnehmertage lag in den drei Jahren zwischen 36 und 39 %.

Nach Ansicht des Evaluators können mehr Kurse durchgeführt werden, als im operationellen Ziel der Maßnahme c formuliert. Das insgesamt erreichbare Potential im Rahmen dieser Maßnahme wird - z.B. im Hinblick auf die jährlich angesetzten Fördermittel und stärkerer Bewerbungsmöglichkeiten durch die Landesbeauftragten - auf rund 300 Kurse bzw. 1.000 bis 1.200 Kurstage im Jahr geschätzt. Die operationellen Zielbereiche sind jedoch schwer zu quantifizieren, weil z.B. eine Vielzahl von Faktoren auf die Durchführung von Kursen einwirkt und z.B. sowohl kurze Kurse als auch längere Kurse durchgeführt werden.

4.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Zielgruppe sind in NRW gemäß der Maßnahmendarstellung im EPLR grundsätzlich alle in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen – unabhängig von Geschlecht und Alter. Durch die Neuausrichtung und die Anwendung von neuen Produktionsverfahren ergeben sich andere Anforderungen an die Fach- und Führungskräfte in den Betrieben. Daher soll besonders für diese Personengruppe die arbeitsplatznahe und berufliche Weiterbildung gesichert werden. Viele der betrieblichen Grundsatzentscheidungen z.B. über die Neuausrichtung werden in den landwirtschaftlichen Haushalten gemeinsam von Betriebsleitung und Ehepartner/Ehepartnerin getroffen. Die Weiterbildung hat für die Zielgruppe der Frauen dadurch auch eine besondere Bedeutung, weil sie häufig wichtige Arbeitsbereiche auf den Betrieben übernehmen und sie über die Lehrgänge hilfreiche bzw. erforderliche Zusatzqualifikationen erwerben können.

Von 2000 bis 2002 haben insgesamt über 6.900 Personen an den geförderten Kursen teilgenommen, davon waren fast 37 % Frauen. Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten zur Halbzeitbewertung weitere Personenmerkmale erfasst werden. Zur Auswertung waren bis März 2003 zu 166 Kursen Teilnehmerlisten der Träger über die Landesbeauftragten an die FAL übersandt worden. Dies entspricht über 80 % der 2002 durchgeführten Kurse.[7] Die Datenqualität der Listen war überwiegend gut. Die Listen enthielten jedoch auch lückenhafte oder unlogische Angaben. Die Angaben mussten deshalb ergänzt oder bereinigt werden. Dies führte bei einigen

[7] Das letzte Fünftel fehlt, weil die Erfassungslisten den Trägern erst ab Februar 2002 zur Verfügung standen. Kurse die bereits im Januar und Februar stattfanden, konnten daher nicht erfasst werden.

Auswertungen zu geringeren Fallzahlen.[8] Tabelle 4.7 zeigt die Verteilung der TeilnehmerInnen nach ihrer beruflichen Position und nach Betriebsart (ausführlichere Darstellung siehe Anlage 5 im MB).

Die größte Teilnehmergruppe bilden die Arbeitnehmer, über ein Fünftel waren mithelfende Familienangehörige und ein knappes Fünftel Betriebsinhaber. Bezogen auf die Betriebsart stammt der größte Teilnehmeranteil aus landwirtschaftlichen Betrieben (den höchsten Anteil erreichen darunter Gemischt- und Veredelungsbetriebe). Mit etwa jedem dritten Teilnehmer ist der Bereich Gartenbau ebenfalls stark vertreten, darunter ist die Gruppe der Arbeitnehmer zahlenmäßig die größte. Der hohe Arbeitnehmeranteil von Teilnehmern aus dem Gartenbau hängt auch mit dem höheren Anteil an Lohnarbeitskräften im Vergleich zur Landwirtschaft zusammen.

Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart

Betriebsart	**Arbeitnehmer**	**Betriebsinhaber**	**Mith. Familienang.**	**Insgesamt** (Anzahl)	***Insgesamt*** *(in %)*
1 – Landwirtschaft	415	202	155	**772**	*39,9*
2 – Forst	2	4	3	**9**	*0,5*
3 – Gartenbau	581	37	20	**638**	*32,9*
4 – Betr.-HD/ Lohnuntern.	48	2	1	**51**	*2,6*
5 – Sonstige	89	1	10	**100**	*5,2*
Keine Angabe	16	138	213	**367**	*18,9*
Insgesamt (Anzahl)	**1.151**	**384**	**402**	**1.937**	*100*
Insgesamt (in %)	*59,4*	*19,8*	*20,8*	*100*	

Quelle: Eigene Darstellung.

Relativ unbedeutend ist der Anteil von Personen aus Betriebshelferdiensten oder aus Forstbetrieben (siehe MB-Anlage 5).

Es ist festzustellen, dass die Anteile nach beruflicher Position bezogen auf die Kursdauer sich bei Betriebsinhabern deutlicher als in den beiden anderen Gruppen unterscheiden: Betriebsinhaber haben in höherem Maß an kürzeren 1 bis 2-tägigen Veranstaltungen als an mehrtägigen Kursen teilgenommen (etwa 27 % bzw. 14 %).

[8] Die Listen waren 2002 erstmalig auszufüllen. Mehrfach wurden keine ausgefüllten Excel-Listen per EDV, sondern nur Listen in Papierform von den Trägern übersandt. Diese wurden vom Evaluator in Excel-Listen übertragen. Nicht alle Träger haben die Teilnehmer bewegen können, die Listen vollständig auszufüllen. Teilweise fehlten auch die erforderlichen projektspezifischen Angaben der Träger wie Name, Kursthema, Zeitpunkt des Lehrgangs. Die Zuordnung der eingereichten Listen zu den durchgeführten Kursen in den Projektlisten wurde dadurch mehrfach erschwert.

Die Zahl der Erwerbstätigen in den landwirtschaftlichen Betrieben lag in NRW im Jahr 1999 bei rund 141.000 (rund 105.000 Betriebsinhaber und Familienarbeitskräfte; rund 36.000 ständige familienfremde Arbeitskräfte (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, 2000). Bisher haben insgesamt über 6.900 Personen an den Kursen teilgenommen, dies entspräche 4,9 % der insgesamt Erwerbstätigen in diesem Bereich. Werden anhand der Anteile die entsprechende Teilanzahl der Betriebsinhaber und der mithelfenden Familienangehörigen bestimmt (2.800) und der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in NRW (rund 50.000 Landwirtschafts- und 3.000 Gartenbaubetriebe) in Relation gesetzt, wären theoretisch annähernd 5,3 % der Betriebe erreicht worden. Die Einschränkung, dass darunter Teilnehmer sein können, die möglicherweise an mehreren Kursen teilgenommen haben, muss dabei in Kauf genommen werden. Der Aufwand, dazu entsprechende personenspezifische Angaben zu erfassen, wäre unvertretbar hoch.

Fachlicher Austausch der beteiligten Stellen und Kursangebote der Träger

Die Förderrichtlinie ermöglicht inhaltlich ein breites Themenfeld an Kursen. Viele Themen wiederholen sich über die Jahre, teilweise werden Lehrgangsteile durch die Träger laut Aussage der Bewilligungsbehörde abgeändert. Aus der Trägerbefragung und den Gesprächen mit LWK und MUNLV ist darüber hinaus ersichtlich, dass es zwischen den drei beteiligten Ebenen wenig Austausch über neue Kursangebote und –ideen gibt. Das Fachreferat überlässt diese Aufgabe nach eigenen Angaben den Kammern. Nach Ansicht des Evaluators sollte der bestehende Austausch intensiviert werden. Über einen vertieften oder regelmäßiger Austausch z.B. in Form von Dienstbesprechungen auf Landesebene können zusätzliche Anstösse gegeben werden und neue Kursangebote und –ideen entwickelt werden.

Bei Detailfragen zur Richtlinienauslegung tauschen sich die Kammern in ihrer Funktion als Landesbeauftragte jedoch häufig aus. In der Trägerbefragung wird die Arbeit der Landesbeauftragten positiv bewertet, über drei Viertel der Träger sind mit der „fachlich-inhaltlichen Beratung durch die zuständige Kammer“ bzw. die „Hilfe bei der Antragstellung“ sehr zufrieden bis zufrieden.

Die Träger entwickelten in den vergangenen Jahren nur zögerlich neue Angebote. Sechs Träger gaben an, für 2003 folgende neue Kursthemen zu planen: „Naturführer“, „Coaching in Gruppen – Hilfe für Betriebsleiter landwirtschaftlicher und gärtnerischer Betriebe“, Kräuterpädagogin“ oder „Qualifizierung für Mitarbeiter in tierhaltenden Betrieben“. Eine positive Ausnahme im Hinblick auf neue Themen waren 2001/2002 die Angebote zum Büromanagement für Frauen und zur Agrarbürofachfrau der Landfrauenvereinigungen.

Nach den Angaben der befragten Bildungsträger entspricht das bisherige Interesse zu den meisten angebotenen Kursen ihren Erwartungen. Übertroffen wurden die Erwartungen

einzelner Träger bei EDV- und Internetkursen mit landwirtschaftlichem Schwerpunkt, dem speziell entwickelten Angebot zur Agrarbürofachfrau, Umweltthemen, Garten- und Landschaftsbau, Motorsägenkurse oder Angeboten zur Produktionstechnik beim Rind. Weniger nachgefragt waren bei drei Trägern Existenzgründerlehrgänge, Unternehmensfragen, Produktionsthemen oder Elektronik an Landmaschinen (siehe MB-Anlage 6, FAL-Trägerbefragung NRW, 2003).

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

4.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Das **Ministerium** für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) ist fachlich für die Konzeption der Maßnahme c verantwortlich. Dort erfolgt die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme (Förderrichtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse und Mustervordrucke) sowie die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen. Die Festlegung der jährlichen Fördermittelhöhe erfolgt auf der Grundlage des angemeldeten Mittelbedarfs der Träger an die Landesbeauftragten.

Die zuständigen **Behörden für die verwaltungsmäßige Durchführung** der Maßnahme sind die beiden Direktoren der Landwirtschaftskammern Westfalen-Lippe und Rheinland als Landesbeauftragte. Sie entscheiden über die eingereichten Anträge aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Das heißt, dort erfolgen zunächst ggf. eine Beratung der Antragsteller, Entgegennahme des Antrags, Prüfung (Datenermittlung), Kontrolle, Bewilligung und die Datenerfassung der Förderanträge. Nach Durchführung der Lehrgänge sind sie für die Prüfung der eingereichten Verwendungsnachweise (Datenermittlung), Kontrolle, Datenerfassung der Auszahlungsanträge, Auszahlung der Zuwendung sowie falls erforderlich für den Widerruf und die Rückforderung zuständig.

An der Umsetzung dieser Maßnahme zur berufsbezogenen Weiterbildung im Rahmen des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ sind überwiegend Träger beteiligt, die bereits in der vorherigen Förderperiode Lehrgänge durchgeführt haben (u.a. Demeter, Bioland, LWK WL und LWK RHL).

Nach der Programmgenehmigung gab es laut Angaben des Fachreferats Kontakte mit einigen Referaten im MUNLV, diese sind aber in der Regel nicht intensiv gepflegt worden. Nach Ansicht des Evaluators können zukünftig, durch einen intensiveren strategischen Fachaustausch zwischen dem Fachreferat Berufsbildung und anderen am NRW-

Programm beteiligten Referaten, z.B. im Hinblick auf zusätzlichen Bedarf und inhaltliche Ausrichtung dieser Maßnahme, die Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen verstärkt werden.

4.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Auf Antrag stellen die Landesbeauftragen Zuwendungen aus Landes- und EAGFL-Mitteln zu den geplanten Bildungsveranstaltungen zur Verfügung. Die Fördermittel werden nur auf schriftlichen Antrag gewährt. Dazu haben die Träger den entsprechenden Antragsvordruck zu nutzen. Die antragstellenden Träger haben keinen Rechtsanspruch auf Gewährung der Zuwendung.

Förderbedingungen und Förderhöhe

In den „**Richtlinien** über die Gewährung von Zuwendungen zur berufsbezogenen Weiterbildung in der Landwirtschaft“ sind die grundsätzlichen Eckpunkte zur Maßnahme festgelegt, wie Gegenstand der Förderung, Zuwendungsvoraussetzungen, Art und Umfang der Zuwendung und das Verfahren der Bewilligung. *Ergänzende Informationen zur Höhe der Zuwendung und zur Bagatellegrenze enthält Anlage 1 im MB.*

Das Bestreben nach Verwaltungsvereinfachung hatte vor Programmbeginn Erfolg: Zur Vereinfachung der Abrechnung der Veranstaltungen ist in den Richtlinien seit Programmbeginn außer der Abrechnung über Einzelbelege auch eine **Pauschalierung** der Aufwendungen des Maßnahmeträgers (Lernmittel, Miete von Veranstaltungsräumen, Honorare für ReferentInnen, Entschädigung für Betriebe, die sich für die Durchführung von Lehrgängen zur Verfügung stellen) geregelt, die auch praktiziert wurde. Dies wurde von Seiten des Landes nochmals im Lagebericht 2002 an die Kommission dargestellt (MUNLV, 2003b).

Die Träger konnten danach zusammengefasst als **Pauschale** für Maßnahmen bis zu 25 TeilnehmerInnen und bis zu 200 Stunden in Höhe von 6,13 Euro (12 DM) pro Teilnehmer und Lehrgangsstunde ohne Einzelnachweis der Ausgaben in Ansatz bringen. Bei größeren Gruppen oder längerer Lehrgangsdauer reduzierte sich die Pauschale auf die Hälfte. Sollten die Kosten der dazu vorgesehenen Positionen höher liegen, können diese aber auch von den Trägern über Einzelnachweise abgerechnet werden. *Ergänzende Informationen zu Pauschalen im Rahmen von Weiterbildungen enthält Anlage 1 im MB.*

Die Pauschalen sind nach Ansicht des Evaluators, sofern sie von der EU rechtlich zugelassen sind und die Höhe von den Trägern akzeptiert wird, sehr hilfreich, weil sie erheblich zur Vereinfachung der Abrechnung und einer höheren Kosten-Nutzen-Relation führen. Insbesondere bei kurzen ein- bis zweitägigen Veranstaltungen mit niedrigen Förder-

summen oder bei in Bezug auf Förderung unerfahrenen Trägern mit wenigen Kursen verringert sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für beide Seiten erheblich.

Zur Finanzierung der nicht zuwendungsfähigen Ausgaben werden die Teilnehmergebühren oder sonstige Einnahmen der Träger herangezogen.

Im Rahmen der Trägerbefragung wurden zu den Förderbedingungen die beiden folgenden Aspekte deutlich: rund zwei Drittel der Träger haben bei einer großen Anzahl ihrer Kurse die Erfahrung gemacht, dass ihre Kurse/Lehrgänge schwer vorzufinanzieren sind. Rund ein Drittel meint, die Kurse seien unterfinanziert und gute Lern- und Lehrmaterialien könnten nicht mitfinanziert werden. Daraus lässt sich ein Klarstellungsbedarf ableiten: die Landesbeauftragten könnten in bezug auf die Lehrmaterialien gegenüber den Trägern noch einmal generell darlegen, unter welchen Bedingungen welche Arbeitsmaterialien (Lernmittel) förderfähig sind.

Inhaltliche Leitlinien

Ergänzungen zu den Förderrichtlinien, z.B. inhaltliche Vorgaben oder Konkretisierungen des Fachreferats in Form von Erlassen (Orientierungslinien über mögliche Kursthemen im Rahmen der Fördermaßnahme) gibt es nicht.

Verwaltungsaufwand für Landesbeauftragte und Träger

Die Vorgaben der EU wurden von den beteiligten Behörden als sehr detailliert und hinderlich bewertet: Hervorgehoben wurden das EU-Monitoring, Vorgaben zur Evaluierung und Infragestellen der Pauschalierung.

Nach den Angaben der LWK als **Landesbeauftragten** ist der Verwaltungsaufwand zur Maßnahme Berufsbildung insgesamt sehr hoch und abrechnungstechnisch umständlich. Als verwaltungstechnische Hemmnisse wurden z.B. die Überprüfung der Förderfähigkeit der Teilnehmer[9], das Vier-Augenprinzip, das strikte Gebot der Jährlichkeit, die Vor-Ort-Kontrolle sowie die durch die Träger einzureichenden erforderlichen Originalunterlagen zur Abrechnung heraus gehoben. Im Rahmen der Maßnahme Berufsbildung entsteht nach Einschätzung der LWK durch Monitoring und Evaluation ein höherer Aufwand als bei anderen Maßnahmen wie AFP und Diversifizierung.

[9] Die Teilnehmer bestätigen in den Kursen durch ihre Unterschrift in einer Teilnehmerliste (Anlage zum Verwendungsnachweis) ihre Förderfähigkeit gemäß den Richtlinien. Dies wird im Rheinland stichprobenartig bei jeweils rund der Häfte der Kursteilnehmer überprüft. In Westfalen wird die Förderfähigkeit der Teilnehmer über die Berufsgenossenschaftsnummer ihres Betriebes festgestellt.

Eine Vorgabe gemäß EAGFL stellt das Vier-Augen-Prinzip dar. Durch die Kontrolle eines jeden einzelnen Arbeitsschrittes durch zwei Personen dauert einerseits die Bearbeitung der Anträge entsprechend lange. Andererseits kann die doppelte Kontrolle gegen eventuelle Fehler im Sinne eines Qualitätsmanagements auch ein Vorteil sein. Auch das Erfordernis, Originalunterlagen von den Trägern zur Vorlage zu erhalten, die kopiert und danach an den Antragsteller zurückgeschickt werden, führt zu einem hohen Arbeitsaufwand.

Ein grundsätzlich wichtiger Bereich ist die **Hilfestellung der Träger durch Bewilligungsbehörden**. Während bei den größeren Trägern in der Regel die Informationsweitergabe über Änderungen/neue Inhalte als hauptsächliche Beratungsleistung ausreicht, wünschen kleinere Träger mit wenigen Kursen häufiger die Beantwortung von Einzelfragen. Bei rund einem Viertel der Anträge sind konkrete Beratungsarbeit und Hilfestellung erforderlich. Da der Anteil der Träger mit Fördererfahrung überwiegt, ist insgesamt nur wenig zusätzliche Hilfestellung nötig.

In der **Trägerbefragung** hat rund die Hälfte der Träger zu einem der insgesamt acht dort aufgeführten Aspekte des **Verwaltungs- und Antragsverfahrens** deutlich ihre Unzufriedenheit bekundet, und zwar bei „*Auflagen für die Förderung*“. Nach den Trägerangaben wurden dazu folgendes bemängelt:

- „Ausschluss der gewerblichen Betriebe verhindert Förderung vieler Teilnehmer, z.B. wenn sie einen gewerblichen Nebenbetrieb führen oder Gartenbaubetriebe“;
- „beizubringende Unterlagen der Teilnehmer, sehr bürokratisch“;
- „Verpflegungs- und Übernachtungskosten für Referenten“.

Knapp ein Drittel der Träger ist mit dem „Verwaltungsablauf insgesamt“ unzufrieden. Konkret von einzelnen Träger benannt wurden: „Verfahren führt dazu, dass eher kein Antrag gestellt wird“ und „Antragstellung zu kompliziert, Berechnungen nicht nachvollziehbar“.

Der Verwaltungsaufwand wird von den Trägern sehr unterschiedlich beurteilt: je ein Drittel schätzt ihn „höher als bei rein mit Landesmitteln finanzierten Maßnahmen“ bzw. sieht „keinen Unterschied, da EU-Förderung nur in Verbindung mit Landesmitteln erfolgen kann“ (siehe MB-Anlage 6, FAL-Trägerbefragung NRW, 2003).

Immerhin setzten bereits über zwei Drittel der Träger EDV bei der Antragstellung ein. Rund zwei Drittel halten zukünftig eine stärkere Abwicklung über die EDV für sinnvoll, um eine bessere Zeit- und Kosteneffizienz für sich zu erreichen und den Landesbeauftragten den Bewilligungsablauf zu vereinfachen.

Der Verwaltungsaufwand, insbesondere für Träger und Bewilligungsstellen, wird vom Evaluator aufgrund der umfangreichen EAGFL-Anforderungen für beide Seiten als relativ hoch bewertet, insbesondere auch bei Kursen mit geringen Fördersummen, weil der gleiche Aufwand erforderlich ist wie bei Projekten mit höheren Summen. Dieser Eindruck wird durch die Angaben der Bewilligungsstellen und Träger unterstrichen.

Informationen zum Förderangebot nach Außen

Das **MUNLV** informiert über die Fördermaßnahme z.B. über eine Broschüre mit allen Maßnahmen zum NRW-Programm „Ländlicher Raum“ oder über die Internet-Darstellung. Nach den Angaben des MUNLV-Fachreferates leisten die Landesbeauftragten den entscheidenden Informationsbeitrag.

Die **Direktoren der Kammern als Landesbeauftragte** der Maßnahme geben insbesondere Richtlinienänderungen und –ergänzungen an die Träger weiter. Die Darstellung besonders guter Projektbeispiele zur Berufsbildung gab es bisher kaum und könnte nach Ansicht der Bewilligungsstelle häufiger, z.B. durch das zuständige Ministerium publik gemacht werden. Darüber hinaus sollten nach Ansicht des Evaluators gute und interessante Projekte aus anderen Bundesländen aufgegriffen und daraufhin geprüft werden, ob sie ebenfalls in NRW angeboten werden sollen. Diese können z.B. im Rahmen regelmäßiger jährlicher Workshops unter Beteiligung des MUNLV, der Landesbeauftragten und der Träger vorgestellt werden.

Innerhalb der Kammern haben insbesondere die Berater in den Kreisstellen die Möglichkeit, intensiver als bisher in der Fläche über das Weiterbildungsangebot der Träger zu informieren. Außerdem könnten sie vor Ort den Bedarf der Zielgruppen registrieren und an die Zentralen/Träger rückkoppeln.

Rund zwei Drittel der **Träger** informieren die Zielgruppen in NRW über ihr Kursangebot zur Berufsbildung insbesondere über (siehe MB-Anlage 6, FAL-Trägerbefragung NRW):

- Fachzeitschriften;
- eigene Broschüren und Prospekte sowie
- im Rahmen fachlicher Beratung (z.B. der LWK).

Die Informationsweitergabe per Internet oder über Hinweise in Lokalzeitungen wird von den Trägern seltener genutzt.

Kommunikation und Informationen nach Innen

Positiv wird von den Kammern die Kommunikation untereinander bei Umsetzungsfragen hervorgehoben. Da die Bearbeiter in den beiden Bewilligungsstellen oftmals auf sich allein gestellt sind (erschwerend kommen Mitarbeiterwechsel in andere Arbeitsbereiche

hinzu), würden sie neben den bisherigen Informationen (in der Regel Erlasse), z.B. zukünftig halb-/jährliche Förderdienstbesprechungen begrüßen.

Intensiv gepflegt werden sollte nach Ansicht des Evaluators der Austausch der Kammerzentralen untereinander bzw. zukünftig der fachlich zuständigen Zentrale mit den Kreisstellen. In der Vergangenheit konnten die beiden Zentralen viele Einzelfragen gut und zügig untereinander klären. Dies ist auch sinnvoll, weil die meisten Träger aus den verschiedenen Regionen häufig ebenfalls Kontakt untereinander haben und einige eng zusammenarbeiten (siehe MB-Anlage 6, FAL-Trägerbefragung 2003). Deshalb wäre ein intensiver Kontakt der Kammern mit den Kreisstellen sowie zwischen Fachreferat im MUNLV und den Kammern ein weiterer Baustein, um den Stellenwert der Weiterbildung in der Fläche zu stärken, jährlich mehr Kurse durchzuführen und das bisherige operationelle Ziel (jährlich ca. 250 geförderte Maßnahmen) zu erreichen bzw. sogar zu übertreffen.

4.5.3 Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle

Die Bewilligungsbehörden erhalten mit den Anträgen der Träger in der Regel eine inhaltliche Aufgliederung nach Themenschwerpunkten und z.T. ergänzende Kurzbeschreibungen zu den geplanten Kursen, anhand der die Förderfähigkeit festgestellt wird. Nach Durchführung der Lehrgänge haben die Träger innerhalb eines Monats den Verwendungsnachweis zu erstellen und den Bewilligungsbehörden vorzulegen (siehe Anlage 3 der Förderrichtlinien). Diese Frist wirkt nach Ansicht des Evaluators positiv auf die Abwicklung der Maßnahme Berufsbildung, sie wird in den meisten Fällen eingehalten.

In der Trägerbefragung gaben zwei große Träger an, dass in den drei Förderjahren bei 28 Veranstaltungen die Förderung von der zuständigen Bewilligungsstelle abgelehnt wurde, und zwar wegen formeller Ausschlusskriterien und haushaltsrechtlicher Aspekte (Landeshaushalt war bei Antragstellung noch nicht verabschiedet). Inhaltliche Ausschlussgründe gab es keine (siehe MB-Anlage 6, FAL-Trägerbefragung 2003).

Der Verwaltungsaufwand für Träger und Bewilligungsbehörden erfordert für beide Seiten einen hohen Aufwand. Für die Träger besteht die Pflicht, bei jedem Mittelabruf zu jedem Lehrgang die zur Abrechnung relevanten Angaben (z.B. zu Lehrgangsart, Dauer/Tage, Höhe der Gebühren, Höhe der Verwaltungskosten und Teilnehmerliste mit Unterschrift zur Feststellung der Förderanzahl bzw. -fähigkeit) vorzulegen. Darüber hinaus sind zu den von der EU-Kommission festgelegten Indikatoren vorgegebene Daten innerhalb der Teilnehmerlisten durch die Träger und in den Projekterfassungslisten durch die Bewilli-

gungsstellen zur Evaluierung zu erfassen[10] (siehe MB-Anlage 2 und 3). Eine Alternative zu dieser Erfassungsform gibt es nicht. Zuvor existierte keine ausreichende Datengrundlage für die von der EU geforderte Evaluierung. Die Teilnehmerliste zum Verwendungsnachweis war darauf beschränkt, Name und Wohnadresse zu erfassen.

4.5.4 Finanzmanagement

Die Landesbeauftragten melden auf der Grundlage der Trägerangaben jährlich den Mittelbedarf für das Folgejahr an das MUNLV. Die Bildungsträger melden nach den Angaben des Fachreferats im MUNLV immer mehr Mittel an, als der Haushalt zulässt. Zum Jahreswechsel bzw. Beginn eines Jahres erteilt das MUNLV den Bewilligungsbehörden eine Verpflichtungsermächtigung (VE) für die geplanten Veranstaltungen der Träger. Die VE gibt den Trägern zum Jahresbeginn, wenn der Landeshaushalt noch nicht endgültig vom Landtag verabschiedet wurde oder später im Jahr eine Haushaltssperre besteht, ausreichend finanzielle Planungssicherheit.

Da stets nicht alle geplanten Seminare stattfinden, werden die beantragten und zugewiesenen Haushaltsmittel nicht in voller Höhe abgerufen. 2002 kam nach der Projektliste in Westfalen rund jede siebte der zunächst beantragten Maßnahmen nicht zur Auszahlung (27 von 186). Nach den Angaben der Kammer WL wurden 2002 z.B. Mittel zurückgegeben, weil ein Träger einen starken Rücklauf von Teilnehmern zu verzeichnen hatte und deshalb nicht alle geplanten Veranstaltungen durchgeführt hat.

Das MUNLV-Haushaltsreferat erhält monatlich in Form einer Tabelle (Tabelle 104) den Ausgabenstand übermittelt. Darüber hinaus können nach den Angaben der Kammer tagesaktuelle Listen erstellt werden.

Aus Sicht des Evaluators erweist sich der (aufgrund einer politischen Entscheidung) festgelegte Fördersatz in Höhe von 25 % EU-Kofinanzierung für diese Maßnahme als Nachteil, da in den letzten Jahren weniger Landesmittel, als bei der Programmplanung angenommen wurde, zur Verfügung standen. Mit einem höheren Satz von 40 bzw. 50 % wäre die Finanzierung einer höheren Lehrgangs- und Teilnehmerzahl besser möglich.

---

[10] In diesem Zusammenhang wird von Seiten des Evaluators die gute Zusammenarbeit mit den beteiligten Personen bei beiden Landesbeauftragten hervorgehoben. Nach einem Klärungsprozess zu Beginn, in dem der zusätzliche Evaluationsbedarf abgestimmt und erste Erfahrungen gesammelt werden mussten, gab es bis heute zahlreiche bilaterale konstruktive Gespräche, in denen in der Regel die beiderseitigen Probleme und Fragen geklärt werden konnten.

Als sehr vorteilhaft stellt sich die Bündelungsfunktion der Träger dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über die Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme deutlich.

4.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Eine externe Bewertung der durchgeführten Kurse wird von Seiten des MUNLV oder anderen Landesstellen nicht vorgenommen. Die Maßnahme wird erstmalig im Rahmen der Halbzeitbewertung bewertet. Diese Ergebnisse können zur weiteren Begleitung und Durchführung auf Maßnahmen- und Programmebene genutzt werden.

Im Hinblick auf eine interne trägereigene Kurs-/Lehrgangsbegleitung hat über ein Drittel der Träger bisher nur zum Teil Erfahrungen mit Qualitätskontrollen in den Kursen aufzuweisen. Die Entwicklung einer eigenen Qualitätssicherung für ihre Kurse steckt noch in den Anfängen.

Rund die Hälfte der Träger setzt in eigener Verantwortung am Ende der Kurse eigene Frage-/Evaluierungsbögen zur Nachbereitung ein, anhand derer die Teilnehmer schriftlich z.B. Inhalt, Referenten, Durchführung der Veranstaltungen oder Erwartungen vor Beginn und Umsetzung nach Kursende bewerten können.

4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die kapitelspezifischen Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren der EU-Kommission beantwortet:

- Zunächst erfolgt eine kurze zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. *Ergänzungen zu den Indikatoren werden durch kursive Schrift und Unterstreichungen hervorgehoben.*
- Indikatoren: Zu den bearbeiteten Indikatoren gibt es eine textliche Beantwortung, in der der geleistete Beitrag kurz dargestellt wird.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

Die Bewertungsfrage III.1 mit ihren Bewertungskriterien und -indikatoren ist für alle Kurse unabhängig von ihrer Dauer relevant. Aus der Auswertung kann geschlossen werden, dass die Kurse zur Berufsbildung dem Bedarf entsprechen. Synergien bestehen zum Teil zu Maßnahmen im AFP, zur Diversifizierung und bei umweltbezogenen Inhalten zu einigen Agrarumweltmaßnahmen.

4.6.1.1 Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen den Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen

Das Maßnahmenangebot greift die wesentlichen Ober- und Unterziele auf. Die für die Betriebsführung relevanten Personen, Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige, stellen rund 40 % der Teilnehmer. Ihre Kursteilnahme liefert oftmals wichtige Anregungen und Ermunterungen für die betrieblich benötigte Veränderung/Verbesserung. Über die Hälfte der Teilnehmer sind Arbeitnehmer, somit werden in beiden Gruppen die unterschiedlichen Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer über die Berufsbildung abgedeckt.

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden (in % bzw. Beschreibung).

Die Kurse passen in der Regel zu den Zielsetzungen der Maßnahme. Das Fachreferat überlässt die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahme in der Praxis den beiden Kammern und sonstigen Trägern. Die Kurse tragen zum Erhalt und zur Erweiterung berufsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten bei. Der Anteil umweltbezogener Maßnahmen ist bereits relativ hoch, der Orientierungswert wird zu 85 % erfüllt.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert.	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.	✔	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

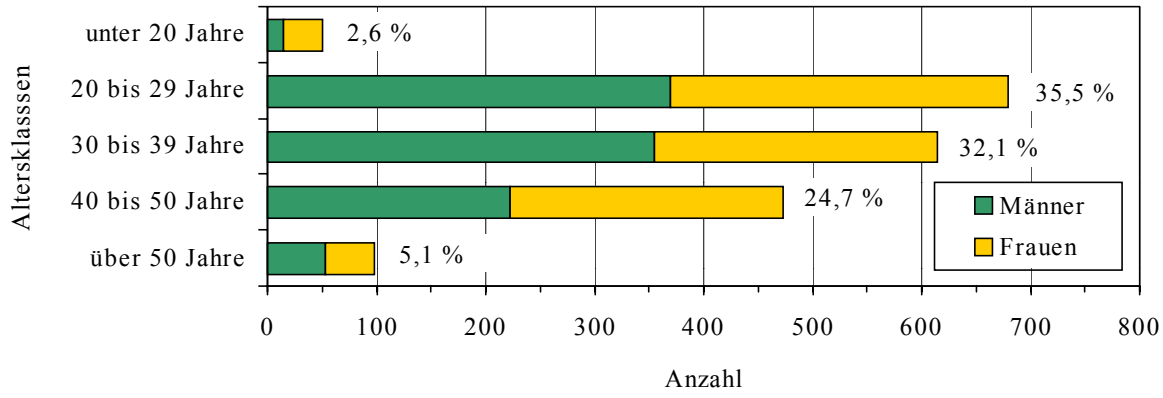
Indikator a - Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Die Maßnahme wendet sich an Betriebsleiter, weil sie für die Einführung neuer Methoden und Veränderungen in landwirtschaftlichen Betrieben die entscheidenden Personen sind, aber auch an Arbeitnehmer zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse. Geschlechts- und altersspezifische Quoten sind nicht vorgegeben.

Im Zeitraum 2000 bis 2002 haben insgesamt 2.547 Frauen und 4.362 Männer an den Kursen teilgenommen.

Weitere personenbezogene Angaben wurden erstmalig 2002 erhoben. Die Auswertung der Teilnehmerlisten zu diesen Kursen – die Listen lagen zu über 80 % der Kurse vor - erbrachte die folgenden Ergebnisse (siehe auch MB-Anlage 5): Die Verteilung nach Alter und Geschlecht zeigt zunächst Abbildung 4.1. Zum **Altersprofil** sind zwei Aspekte hervor zu heben: der hohe Anteil junger Menschen (über 38 % der Teilnehmer waren unter 30 Jahre) und zweitens liegen die Anteile der drei mittleren Altersstufen (20 bis 50 Jahre) im Hinblick auf Gesamtanzahl und Frauenanteil relativ nah beieinander. Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von Frauen zu Männern liegt 2002 bei 47:53, bezogen auf den gesamten Zeitraum bei 37:63.

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 nach Altersklassen und Geschlecht *(Insgesamt Typ A und B; n = 1916)*



Quelle: Eigene Darstellung.

Beim **Berufsstatus** erreicht die Gruppe der Arbeitnehmer deutlich den größten Anteil (fast 60 %). Die Hälfte von ihnen stammt aus Gartenbaubetrieben. In diesem Bereich helfen die besuchten Kurse den Teilnehmern oftmals ihre Beschäftigungschancen zu verbessern, indem sie sich vielfach Fachwissen aneignen, das zuvor innerbetrieblich nur begrenzt oder im Rahmen der Ausbildung nicht erlernbar war. Jeweils jeder fünfte Teilnehmer war Betriebsinhaber oder mithelfender Familienangehöriger. Über die Kurse wurden fast ausschließlich Personen aus Landwirtschaft und Gartenbau erreicht.

Indikator b - Sachgebiete / Inhalte der Kurse

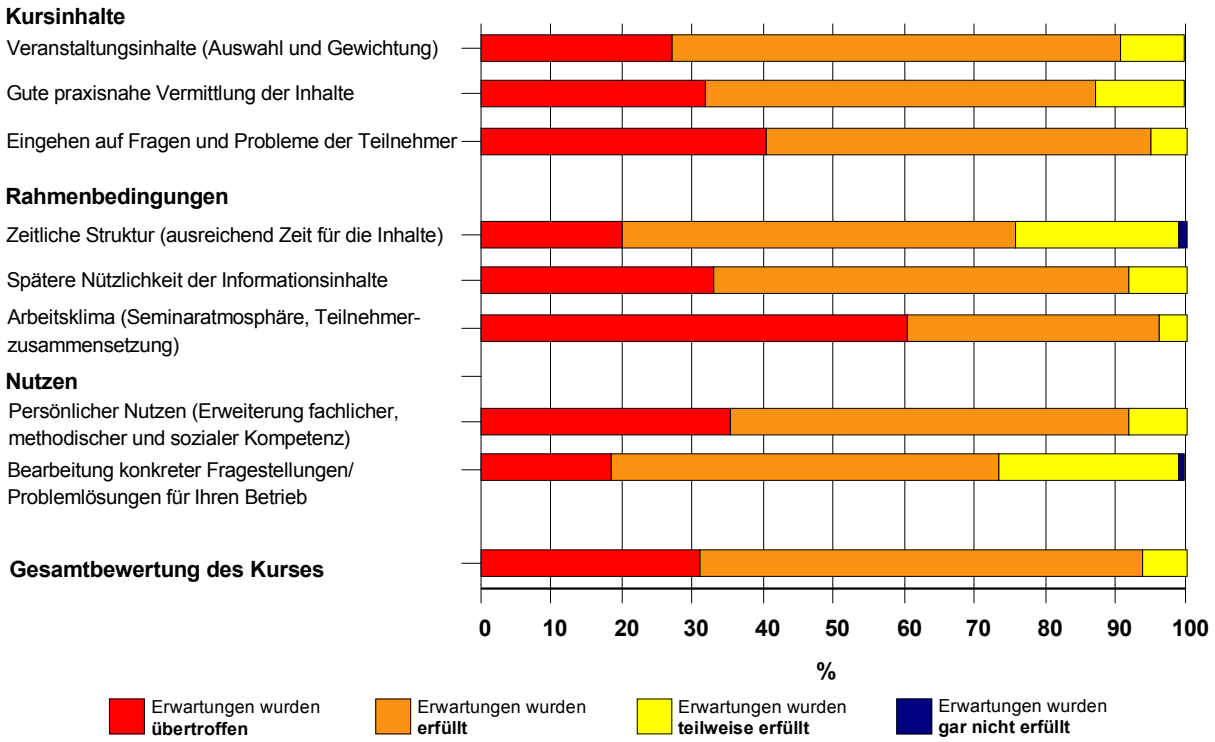
Die Kursthemen sind entsprechend der Bedeutung der Bereiche sehr stark auf landwirtschaftliche Belange und auf Garten-/Obstbauthemen zugeschnitten. Die Einstufung der Kurse zu den fünf Oberzielen zur Evaluierung erfolgte für den gesamten Bewertungszeitraum der Halbzeitbewertung (siehe Abschnitt 4.4.1), daraus lassen sich die inhaltlichen Schwerpunkte erkennen:

Die größte Gruppe der durchgeführten Kurse entfällt auf das **Oberziel 2** (Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren zu Landschaftserhaltung, Umweltschutz, Tierhygiene/Tierschutz ...) mit 43 % der Kurse. Danach folgen **Ziel 3** (Erwerb der für die Betriebsführung erforderlichen Qualifikation, 29 %) und Ziel 1 (Vorbereitung auf die qualitative Neuausrichtung der Erzeugung, 27 %). Unter 2 % des Angebots bezieht sich **Ziel 4** (Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen/Diversifizierung).

Indikator c – Zufriedenheit der Kursteilnehmer

Dieser Aspekt wurde vom Evaluator als relevant angesehen und deshalb als neuer Indikator hinzugenommen. Aus der Teilnehmerbefragung in längeren Kursen am Kursende (Panel 1) ist ersichtlich, dass in den vier Kursen der Träger aus NRW die Teilnehmererwartungen an die Kurse in hohem Maß „übertroffen“ bzw. „erfüllt wurden“. Fünf der insgesamt neun genannten Aspekte erhielten mit Werten zwischen 89 und 96 % eine hohe positive Bewertung. Benannt waren verschiedene Aspekte zu Kursinhalten, Rahmenbedingungen und Nutzen der Kurse. Die Erwartungen wurden für über die Hälfte der Personen insbesondere beim „Arbeitsklima (Seminaratmosphäre, Teilnehmerzusammensetzung)“ und für viele auch bei „Eingehen auf Fragen und Probleme der Teilnehmer“ in diesen längeren Kursen „übertroffen“. Abbildung 4.2 zeigt in einer Zusammenfassung das entsprechende Ergebnis zu allen zehn befragten Kursen im Rahmen der 6-Länder-Evaluation (siehe MB-Anlage 8, 1. Panel-Befragung der FAL, 2002).

Abbildung 4.2: Teilnehmererwartungen an die Kurse und ihre abschließende Bewertung *(Insgesamt n = 174)*



Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses positive Ergebnis wird durch ein Ergebnis der späteren 2. Befragungsrunde unterstrichen. Über 96 % der Befragten in NRW gaben an, sie würden beides – Kursthema und Träger – weiterempfehlen (siehe MB-Anlage 9, 2. Panel-Befragung der FAL).

Indikator d – Kurse mit qualifiziertem Abschluss

Für viele Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen haben qualifizierte Kursabschlüsse einen hohen Stellenwert, weil sie darüber ihre Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten verbessern können. Nach den Angaben der Träger können in den mit EAGFL-Mitteln geförderten Kursen bei drei Trägern ein anerkannter Abschluss (z.B. Kammerabschluss oder Meister, vier Kurse) und bei weiteren fünf trägereigene Zertifikate erworben werden (z.B. bei WLLV, Demeter, Landwirtschaftszentrum oder Deula, insgesamt 45 Kurse). Erfolgreiche Kursabschlüsse tragen auch dazu bei, die berufliche Zufriedenheit und Motivation der Teilnehmer zu erhöhen.

Indikator e - Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in NRW durchaus ein Zusammenhang. Wesentliche Gründe dafür sind:

(1) Durch die Ziele der Maßnahme mit dem besonderen Gewicht auf umweltbezogene Maßnahmen wurde das Zusammenwirken mit anderen Fördermaßnahmen und –programmen, die auf eine vermehrt ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft abzielen, erhöht. Die vorherige/gleichzeitige Teilnahme an Berufsbildungskursen ist jedoch keine Voraussetzung für eine Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen.

(2) Außer im Umwelt-/Naturschutzbereich gibt es Synergien zum AFP (Investitionsförderung). Da einige Seminare mit Inhalten zur Diversifizierung/Vermarktung stattfinden, die den Landwirten neue Einkommensquellen ermöglichen sollen, treten auch in diesem Bereich Synergien auf.

Ein Ergebnis aus der Teilnehmerbefragung unterstreicht die genannten Gründe. Danach gaben 38 % der Teilnehmer in den Kursen in NRW an, dass ihre Betriebe auch an anderen Fördermaßnahmen teilnehmen. Am häufigsten wurde die Teilnahme an Grünlandextensivierung genannt, gefolgt von Vertragsnaturschutz bzw. Landschaftspflegemaßnahmen und AFP (siehe MB-Anlage 9, 2. Panel-Befragung).

Die bisher bestehenden Zusammenhänge können aus Sicht des Evaluators durch Gespräche und Absprachen zwischen dem Bildungsreferat und anderen Fachreferaten im Hinblick auf besonderen Bedarf und entsprechende Weiterbildungsangebote erweitert und verstärkt werden.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

Die Bewertungsfrage III.2 ist nach der Darstellung in Tabelle 4.8 insbesondere für Kurse von längerer Dauer bedeutsam (siehe Tabelle 4.5). Die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen bzw. betrieblichen Effekte und Wirkungen (siehe MB-Anlage 10) werden durch kürzere Kurse in der Regel kaum erreicht bzw. können bei deren TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe hierzu Abschnitt 4.2). Zur Beantwortung dieser Frage eignen sich deshalb hauptsächlich die Befragungsergebnisse von TeilnehmerInnen aus den längeren Kursen. Ausreichend geeignete Kurse fanden auch in NRW statt. Unabhängig davon können einige Teile der Frage zur Halbzeitwertung noch nicht abschließend beantwortet werden, da die Wirkungen sich erst mit zeitlicher Verzögerung einstellen und somit der bisherige Zeitraum nicht ausreicht.

Tabelle 4.8: Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse

Kürzere Lehrgänge	Längere Lehrgänge
1 bis 5 Tage	Ab 6 Tage
❍	●

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

4.6.2.1 Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen,

a) die Betriebsinhaber/Waldbesitzer sind (in %);

b) die Arbeitnehmer sind (in %);

c) eine bessere Entlohnung erhalten haben (in %);

d) mit nicht in Geld bewertbarer Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z.B. *Motivation, Zufriedenheit,* Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, abwechslungsreichere/bereichernde Tätigkeit ...) (in % und *Beschreibung);*

e) *mit verbesserten Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt (in % und Beschreibung) (dieser Hilfsindikator wurde ergänzt).*

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert.	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.	✔	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Im Zeitraum 2000 bis 2002 nahmen insgesamt 6.909 Personen an den Kursen teil. Detailliertere Angaben zu den Personen wurden erstmalig 2002 erhoben. Sie sind eine solide Datenbasis, die folgenden Ergebnisse aus den Auswertungen (relative Angaben) sind auf die zuvor genannte Gesamtanzahl der Personen übertragbar.

Indikatoren a) und b): Bei Annahme, dass die Teilnahme an einem Kurs generell zu Verbesserungen am Arbeitsplatz führt, waren unter den Teilnehmern 2002 – bezogen auf die Auswertungsergebnisse der an die FAL übersandten Teilnehmerlisten – (siehe Tabelle 4.9):

– jeweils rund ein Fünftel Betriebsinhaber bzw. mith. Familienangehörige (davon jeweils der Hauptteil aus Landwirtschafts- und Gartenbaubetrieben) sowie

– knapp 60 % Arbeitnehmer (davon rund 36 % aus Landwirtschaftsbetrieben und über die Hälfte aus dem Gartenbau).

Tabelle 4.9: Kennwerte 2002 zur Teilnehmerstruktur

Bewertungskriterium		**Anteil in %**
Berufliche Position	Betriebsinhaber	19,8
(n=1.937)	Arbeitnehmer	59,4
	Mithelfende Familienangehörige	20,8
Schulabschluss der Teilnehmer	Ohne Abschluss	1,9
(n=1.094)	Sonderschule	0,3
	Hauptschule	21,5
	Mittlere Reife	34,7
	Abitur	41,6
Berufsabschluss der Teilnehmer	Keine Qualifikation	7,1
(n=1.106)	Angelernt	3,4
	Auszubildende	32,5
	Mit Berufsabschluss	39,5
	Meister	11,3
	FH- / Uniabschluss	6,1

Quelle: Eigene Darstellung.

Indikator c): Kurz vor Kursende (1. Panelrunde) erwarteten 15 % der TeilnehmerInnen aller zehn Kurse für sich persönlich später ein „höheres Einkommen/bessere Vergütung“ infolge der Kursteilnahme. Diese Einschätzung bestätigte sich in vergleichbarer Höhe in der 2. Panelrunde: rund 1 % der Teilnehmer sahen einen großen Einfluss und rund 16 % einen mittleren Einfluss durch den Kurs (siehe MB-Anlage 11, Abbildung A).

Die Auswertungen der 2. Panelrunde (n = 128) weisen für die Teilnehmer aller befragten Kurse 6 Monate nach Kursende folgende Werte infolge der Kursteilnahme aus:

- Haushaltseinkommen hat deutlich zugenommen 2,3 %
- Haushaltseinkommen hat geringfügig zugenommen 8,6 %
- Das derzeitige Haushaltseinkommen wurde durch die Teilnahme sicherer gemacht 13,3 %
- Haushaltseinkommen ist gleichgeblieben 49,2 %

Indikator d): Zum Indikator d) sind mehrere Aspekte zur persönlichen beruflichen Entwicklung in den beiden Panelbefragungsrunden untersucht worden. Abbildung A (MB-Anlage 11) zeigt die gesamte Palette zu den Indikatoren c) bis e). Dabei fällt auf, dass die

Erwartungswerte am Kursende in der späteren 2. Befragung in etwa bestätigt wurden. Besonders relevant waren für die Teilnehmer folgende Bereiche:

– <a> Verbesserung der fachlichen Kompetenz,
– <b> verbesserte berufliche Qualifikation,
– <c> verbesserte Motivation und
– <d> mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Die drei Aspekte <b, c, d> hatten im Vergleich der Teilnehmergruppen bei Arbeitnehmern einen höheren Stellenwert als in der Gruppe der Betriebsinhaber/mithelfenden Familienangehörigen.

Zum Aspekt „**Bessere Beschäftigungschancen** auf dem Arbeitsmarkt“ gaben in der Teilnehmerbefragung (2. Panelrunde) rund 14 % an, der Kurs habe grundsätzlich einen „großen“ Einfluss und weitere 14 % sehen noch einen „mittleren“ Einfluss infolge der Kursteilnahme (siehe MB-Anlage 9 bzw. Anlage 11, Abbildung A).

Abschließend ist anzumerken, dass die Wirkung der erhaltenen Impulse bei kurzen Kursen schneller nachlässt, als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Bruchteil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von ein- bis zweitägigen Veranstaltungen weitaus weniger zu erwarten.

Zum **Hilfsindikator e)** ist das **Bildungsniveau der Teilnehmer** anhand der Teilnehmererfassungslisten untersucht worden. Tabelle 4.9 weist ein relativ gutes Niveau aus: einen hohen Anteil höherer Schulabschlüsse (über 76 % oberhalb Hauptschule, zum Vergleich Landesdurchschnitt NRW nur 45 %)[11] und auch einen deutlichen Anteil gut qualifizierter Personen beim Berufsabschluss.

Etwa jeder 10. Teilnehmer ist bisher ohne Berufsabschluss oder angelernt. Bezogen auf die Gruppe der Arbeitnehmer hat jeder 8. von ihnen keine Qualifikation. Über die Hälfte von ihnen befindet sich noch in der Ausbildung, viele dieser Lehrlinge nehmen an den Grundlagen- bzw. Vertiefungskursen zur ökologischen Landwirtschaft teil (Demeter und LOGO e.V.). Die Zahlen zum Berufsabschluss lassen auf einen eher durchschnittlichen Bedarf an zusätzlichen Basisqualifikationen bei diesen Teilnehmern schließen, damit sie ihre beruflichen Chancen durch Teilnahmezertifikate verbessern können. Zertifikate bieten insbesondere für Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Weiterbildungsaktivitäten zu dokumentieren und sich beruflich gute Beschäftigungsmöglichkeiten zu sichern. Der

[11] Siehe Internet-Information vom 28.05.2003, www.lds.nrw, Bildungsstand im April 2001 in NRW.

technische Fortschritt und die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Landwirtschaft erfordern im Berufsleben immer wieder neue Weiterbildungsaktivitäten.

4.6.2.2 Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/Neuausrichtung/ Verbesserung)

Betriebliche Veränderungen wie Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung leiten in der Regel Betriebsinhaber, aber auch mithelfende Familienangehörige, und nur selten Arbeitnehmer ein. In NRW nahmen in den Gruppen Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige viele Personen aus Landwirtschaftsbetrieben an den geförderten Lehrgängen der Maßnahme teil. In der größten Gruppe, der der Arbeitnehmer, stammen die Teilnehmer überwiegend aus Gartenbaubetrieben.

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon:

- a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %);
- b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %);
- c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung (in %);
- d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %);
- e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert.	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Indikator e): Die Ergebnisse, die in diesem Abschnitt dargestellt werden, beziehen sich in der Regel auf landwirtschaftliche Betriebe. In den zehn befragten Kursen kamen weniger als 10 % der Teilnehmer aus Garten- und Obstbaubetrieben. Forstwirtschaftliche Betriebe waren in den befragten Kursen nicht vertreten.

Indikatoren a), b) und c): Die Teilnehmerbefragungen der FAL weisen zum **Indikator a)** für die Teilnehmer 6 Monate nach Kursende folgendes aus:

- Rund 7 % der Teilnehmer gaben an, dass ihr Arbeitsplatz gesichert bzw. ein neuer Arbeitsplatz im Betrieb geschaffen werden konnte.
- Weitere 15 % erwarten in den nächsten 2 Jahren **Arbeitsplatzeffekte** infolge der Kursteilnahme.

Am Kursende (1. Panelrunde) gaben über 40 % der TeilnehmerInnen an, dass sie für den Betrieb in der Folgezeit aufgrund der Kursteilnahme eine „**Stärkung der Stellung am Markt/Marktposition**“ erwarten würden. In der 2. Panelbefragung haben die Teilnehmer diese Tendenz nicht ganz bestätigt:

Einfluss des Kurses auf <u>betriebliche</u> Entwicklung im Bereich:	**Großer Einfluss** (gerundet in %)	**Mittlerer Einfl.** (gerundet in %)
• Stärkung der Stellung am Markt/Marktposition	5	22
• Verbesserung des Umsatzes/der Einkünfte	6	20

Diese und weitere Aspekte aus den beiden Befragungsrunden zeigt im MB Anlage 11, Abbildung B zu den Indikatoren a) bis d). Auch bei den Aspekten zur betrieblichen Entwicklung zeigt sich, dass die Erwartungswerte am Kursende in der 2. Befragung in einer ähnlichen Größenordnung bestätigt wurden. Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt dabei verständlicherweise geringer aus als im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung: Die Einflüsse auf der persönlichen Ebene sind für die Teilnehmer eher spürbar und besser zu identifizieren als auf der betrieblichen Ebene.

Ein halbes Jahr nach Kursende wurde bei den Teilnehmern insbesondere zu folgenden betrieblichen Aspekte ein „großer“ Einfluss benannt:

- Verbesserung der Kooperationsmöglichkeiten außerhalb des Betriebs (16 %),
- Vermehrt umweltfreundliche Methoden/Praktiken (12 %),
- Umstrukturierung von Arbeitsbereichen (11 %),
- Veränderungen im betrieblichen Management (11 %) und
- Verbesserung der Produktqualität (10 %).

Indikator d): Die Umweltbelange sind ebenfalls mit ihren Tendenzen aus MB-Anlage 9 und 11 ersichtlich. Im Rahmen der 2. Panelbefragung ergaben sich infolge der Kursteilnahme oder sich daraus ergebender Folgeaktivitäten die folgenden Durchschnittswerte in den 10 befragten Kursen zum jeweils aufgeführten Umweltaspekt:

Einfluss des Kurses auf betriebliche Entwicklung bei Umweltbelangen und Sicherheitsaspekten:	**Großer Einfluss** (gerundet in %)	**Mittlerer Einfl.** (gerundet in %)
• Vermehrt umweltfreundliche Methoden/Praktiken	12	17
• Vermehrte Aufnahme ökolog. Aspekte in die Produktion	9	14
• Verbesserte gesundheitliche Bedingungen am Arbeitsplatz (z.B. geringere Gefährdung durch schädliche Stoffe)	3	14
• Umstellung des Betriebs auf Ökolandbau	4	5

Kürzere Kurse tragen, wie dargestellt, sicher kaum dazu bei, die Umstellung oder Neuausrichtung in einem Betrieb zu fördern. Dennoch besteht in einem geringen aber nicht näher nachweisbaren Maß, die Möglichkeit, dass erhaltene Anregungen und Hinweise in einigen Betrieben aufgegriffen wurden, umweltfreundlichere Praktiken oder ein erweitertes Produktangebot auszuprobieren.

4.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgesehene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Ein Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Maßnahme Berufsbildung war die Überprüfung und Anpassung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahme. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Maßnahme überprüft und angepasst. Dies führte bei einigen Indikatoren zu kleinen Veränderungen. Hierbei handelte es sich z.B. um Konkretisierungen oder die Ergänzung zusätzlicher (Hilfs-) Indikatoren, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen.

Die von der Kommission geforderten Maßeinheiten bezogen sich vor allem auf quantifizierte Angaben (in der Regel in %). Diese Angaben sind für einige Indikatoren im Rahmen der angebotenen Maßnahme nicht zu allen Lehrgängen oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Daher fanden im Rahmen der Sechs-Länder-Evaluation länderübergreifend in ausgesuchten und thematisch geeigneten längeren Kursen Teilnehmerbefragungen statt. Diese Befragungsergebnisse sind die wesentliche Grundlage zur Beantwortung der Bewertungsfragen.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster an die Maßnahmenstruktur der Bildungsmaßnahme im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ angepasst. Diese Struktur bildet die Grundlage für die vorliegende Halbzeitbewertung und für weitere Bewertungen der Maßnahme bzw. des Programms.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Tabelle 4.10 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme.

Tabelle 4.10: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

Geförderte Einheiten 2000-2002 (Ist) (1)	Erfüllung operationelles Ziel (2)	Implementation				Wirkungen								
		Verwaltungsumsetzung		Richtliniengestaltung (5)	Vollzug (6)	Bedarfsgerechtes Angebot (7)	Kohärenz mit anderen Programm-Maßnahmen (7)	Lage der Teilnehmer (7)	Lage land- / forstw. Sektor (7)	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen (8)	- Einkommen, Entlohnung (8)	- Beschäftigungseffekte (8)	- Marktposition der Betriebe (8)	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit (8)
		Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle (3)	Finanztechnische Abwicklung (4)											
541 Kurse	ca. 72 %	++	++	(1)	28 %	2	1	2	1	3	2	1	1	2

(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse im Zeitraum 2000 bis 2002
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten EU-Mittel 2000 bis 2002
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
positive Wirkungen zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine feststellbaren Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung

Die Bilanz der Maßnahme fällt positiv aus, auch wenn sich die Erwartungen noch nicht ganz erfüllt haben. Gemessen am Mittelabfluss, verlief die Inanspruchnahme im Bewertungszeitraum 2000 bis 2002, insbesondere im ersten Jahr zurückhaltend. Durch den späten Beginn der Förderung im Jahr 2000 standen in diesem Jahr weniger Haushaltsmittel zur Verfügung. 2001 verhinderte die Maul- und Klauenseuche die Durchführung einiger geplanter Veranstaltungen. Ein weiterer Grund sind die begrenzten Landesmittel.

Ohne die Förderung mit Landes- bzw. EU-Mittel würden die im Rahmen der Maßnahme angebotenen Kurse nach Angaben des Fachreferats und der Landesbeauftragten nicht durchgeführt. Die eingeworbenen EU-Mittel waren wichtig, um die Fördermaßnahme in größerem Umfang als in der vergangenen Förderperiode durchführen zu können. Über die Förderung können somit Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen.

In der Verwaltungsumsetzung ist ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die jeweils einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Rahmen dieser vom Mittelvolumen her kleinen Maßnahme erforderlich. Die Umsetzung funktionierte relativ problemlos.

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z.B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, beruflichen Qualifikation, abwechslungsreichere/bereicherndere Tätigkeit, Motivation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung, sie trägt zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die betrieblichen Wirkungen fallen vergleichsweise geringer aus. Im Rahmen der Halbzeitbewertung konnten vereinzelt bereits auch Beschäftigungseffekte identifiziert werden. Insbesondere Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück. Sie entstehen jedoch erst langfristig und sind zudem schwer messbar.

Das bisherige Angebot berücksichtigt die maßnahmenspezifischen Zielsetzungen, erreicht die operationellen Ziele aber noch nicht vollkommen. Darüber hinaus entstehen durch einige Kurse Synergien zu anderen Maßnahmen im NRW-Programm „Ländlicher Raum“.

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus der Darstellung in den vorangegangenen Abschnitten zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden.

4.8.1 Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung

(1) Für die Maßnahme zeichnet sich ein steigender Bedarf ab, dem ohne entsprechende Landesmittel nicht entsprochen werden kann. Eine Ausweitung der Förderung und eine Steigerung der Anzahl der durchgeführten Kurse ist aus folgenden Gründen sinnvoll: Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, das Überleben in einem enger werdenden Markt stellt weiterhin sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter im Haupt- und Nebenerwerb. Die berufliche Fortbildung stellt heute quasi den Einstieg in verschiedene Phasen im Berufsleben nach der Erstausbildung dar. Die ständige berufliche Weiterbildung ist im Sinne des lebenslangen Lernens

notwendig geworden. Für Erwerbspersonen in den Agrarbetrieben hat sie stark an Bedeutung gewonnen, weil sie vor immer anspruchsvolleren beruflichen Anforderungen stehen (wirtschaftliche, technische, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen). Die Neuausrichtung der Agrarpolitik erfordert eine intensive Begleitung mit kontinuierlicher Weiterbildung z.B. in den Bereichen ökologische Ausrichtung der Produktion, Kostensenkung, Qualitätssteigerungen, Diversifizierung und Management.

(2) Die operationellen Zielsetzungen konnten trotz guter Fortschritte bisher nicht voll erreicht werden. Bei der künftigen Ausgestaltung der Maßnahme sollten im Hinblick auf die Erreichung der gesteckten Ziele und das vorhandene Potential folgende Punkte ebenfalls beachtet werden:

a.) Über das Angebot sollten vermehrt Betriebsinhaber erreicht werden. Dabei sind die Bedürfnisse dieser Personengruppe zu beachten. Mehrtägige Kurse für die Zielgruppe sollten eher in Modulform und nicht im Block angeboten werden.

b.) Den Trägern fällt teilweise die inhaltliche Abstimmung der Kurse auf neue thematische Anforderungen schwer. Sie entwickeln relativ zögerlich neue Kursangebote. Deshalb sollten ihnen regelmäßig Hinweise und Hilfestellungen durch Informationen gegeben werden. In diesem Zusammenhang sollten sie ermuntert werden, vermehrt mehrtägige Kurse anzubieten, da in diesen Kursen die Lerneffekte in der Regel besser sind. Darüber hinaus sollte das Kursangebot insbesondere zum Oberziel 2 (Umweltbezogene Inhalte), aber auch zum Ziel 4 (Erwerbskombinationen) ausgeweitet werden.

(3) Im EDV-Bereich konnten für die Zielgruppe landwirtschaftliche Betriebe und die Zielgruppe Frauen gute Erfahrungen mit speziell auf die Bedürfnisse ausgerichteten längeren Kursen gesammelt werden: z.B. Qualifizierung zur „Agrar-Bürofachfrau“ - Büromanagement in landwirtschaftlichen Betrieben für Frauen. Die Nachfrage überstieg dabei das Angebot deutlich (Kuhlmann, 2003).

(4) Ungefähr jährlich sollte ein Austausch über die nächsten Kursangebote zwischen Fachreferat, Landesbeauftragten und Trägern stattfinden, um sich frühzeitig über den Bedarf und neue Kursangebote/-wünsche zu informieren. Das Fachreferat im MUNLV kann auf diesem Weg wichtige Impulse geben. Hilfreich wäre es, dazu einen intensiveren strategischen Austausch mit anderen Fachreferaten im MUNLV zu pflegen, um weitere Ideen, Informationen zum Bedarf oder neuen Themen zu erhalten. Dadurch können zusätzliche Synergien zwischen der Maßnahme Berufsbildung mit ihren weitgefächerten Themenfeldern und anderen Maßnahmen entstehen.

(5) Die Kammerzentralen sollten ihre weitreichenden Möglichkeiten in der Fläche nutzen und die Berater in den Kreisstellen stärker in die Maßnahme Berufsbildung einbinden. Darüber kann die Maßnahme besser beworben werden und der Bedarf bzw.

Nachfrage aus den Regionen besser an die Landesbeauftragten zurückgekoppelt werden.

(6) Bisher erfolgte auf Bundesebene unter Federführung des BMVEL nur in begrenztem Umfang eine Abstimmung. Der Austausch der Fachreferate für landwirtschaftliche Berufsbildung auf Bundesebene sollte projektbezogen intensiviert werden (z.B. Konzipierung, Auswertung und Überarbeitung von Länderrichtlinien und -programmen). Vorteile wären: Vertieftes wechselseitiges Kennenlernen unterschiedlicher Kontextbedingungen und geeigneter Lösungsansätze.

4.8.2 Durchführungsbestimmungen

Zur Maßnahme Berufsbildung gibt es keine Änderungsvorschläge.

4.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die zur Halbzeitbewertung eingeführten Projektlisten zur Erfassung der durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten werden beibehalten. Auf ihnen soll die Ex-Post-Bewertung aufgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Blaschke, D; Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.

Brinkmann, C.; Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. Hrsg. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, S. 373-386.

Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. Hrsg. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.

Klose, C.; Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.

Kuhlmann, H. (2003): Den Nerv der Zeit getroffen: "Qualifizierungskonzept Agrar-Bürofachfrau". B&B Agrar H4/2003, S. 112-113.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (2000): Arbeitskräfte in der Landwirtschaft (einschl. Gartenbau) Nordrhein-Westfalens 1999. Düsseldorf.

LWK Rheinland, Landwirtschaftskammer (1999): Analyse und Bewertung des Förderprogramms für eine umweltgerechte und standortangepasste Landbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen (Kulturlandschaftsprogramm NRW). Bonn.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003a): Geplante und getätigte Ausgaben (Finanzplan) bezogen auf das EU-Haushaltsjahr für das Land NRW. Angaben durch Frau Henning. Erhalten am 07.03.2003.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003b): Lagebericht gem. Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2002.

Pascher, P. (2003): Mit Schwung in die neue Saison. dbk 2003, H. 6, S. 21-22.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung 5a

Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR

Braunschweig • Hannover November 2003

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b) **1**

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete **1**

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete 2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 2
5a.1.1.1 Allgemeines 2
5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie 3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 3
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK 4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien 5

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 7
5a.2.2 Datenquellen 8

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 11

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 12

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 16
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 16
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle 17
5a.5.3 Finanzmanagement 17
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme 18
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme 19

5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 19
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionsspezifischer Bewertungsfragen 19
5a.6.2 Bewertungsfragen 22
5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 22
5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen 27

5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum 33
5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt 40
5a.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft 46
5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung 49
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 50
5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 52
5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 52
5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien 52
5a.8.3 Durchführungsbestimmungen 53
5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 53
Literaturverzeichnis 54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen vor dem Hindergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitzielen sowie der Interventionslogik (Int.) 21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen 5

Tabelle 5a.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen 9

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen 11

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Nordrhein-Westfalen 12

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen 13

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 14

Tabelle 5a.7: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 15

Tabelle 5a.8: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in den verschiedenen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 16

Tabelle 5a.9: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Nordrhein-Westfalen 20

Tabelle 5a.10: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Nordrhein-Westfalen 24

Tabelle 5a.11: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Nordrhein-Westfalen 31

Tabelle 5a.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 - Nordrhein-Westfalen 36

Tabelle 5a.13: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Nordrhein-Westfalen 43

Tabelle 5a.14: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Nordrhein-Westfalen 48

5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5a.1 ff. die Förderung der *Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten* einer Bewertung unterzogen. Alle vier kapitelspezifischen Bewertungsfragen des EU-Dokuments VI/12004/00 endg., Teil D (KOM 2000) betreffen diesen Fördertatbestand.

Der zweite Fördertatbestand des Kapitels V, die *Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen,* erfolgt separat und ist gesondert unter den Gliederungspunkten Vb des Kapitels beschrieben.

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Mit der Bewertung der *Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten*[1] wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)[2] der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Zwischenevaluierung geht auf einen in Deutschland gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

---

[1] Die hier zu untersuchenden Beihilfen in den benachteiligten Gebieten umfassen gemäß Artikel 18, 19 und 20 der VO (EG) Nr. 1257/1999 *Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*. Diese sind synonym mit den benachteiligten Gebietskategorien *Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen* und *kleine Gebiete* der Berichterstattung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Deutschland.

[2] Bearbeiter: Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow.

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

5a.1.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet.

Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft größer ist als in nicht benachteiligten Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen werden durch Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Wegen ihrer jeweiligen Eigenschaften werden bei den benachteiligten Gebieten die Gebietskategorien *Berggebiete*[3], *benachteiligte Agrarzonen*[4] und *kleine Gebiete*[5] unterschieden. Neben den schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen sind benachteiligte Gebiete durch eine vergleichsweise geringere Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die genauen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie Nr. 86/465/EWG des Rates festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Deutschlands sind im MB-Va-Abbildung 5.1 dargestellt. Sie umfassen in Deutschland ca. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinien umgesetzt. Sofern Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der VO (EG) Nr. 1257/1999 auch den Grundsätzen der Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

---

[3] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 18.

[4] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 19: *andere benachteiligte Gebiete.*

[5] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 20: *Gebiete mit spezifischen Nachteilen.*

5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen einzuräumen, die teilweise aus dem EU-Gemeinschaftshaushalt finanziert wurden. Als Form der Beihilfe wurde die Ausgleichszulage eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten als Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährt wird.

In Nordrhein-Westfalen wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 261.600 ha LF auf ca. 400.000 ha LF ausgedehnt. Derzeit entfallen 7.142 ha LF auf *Berggebiete*, 368.298 ha auf *benachteiligte Agrarzonen* und 23.691 ha LF auf *kleine Gebiete*. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von knapp 25 % der Gesamt-LF des Landes Nordrhein-Westfalen.

1988 wurde der Kreis der Betriebe, die Ausgleichszulage beantragen können, erweitert, indem weitere landwirtschaftliche Flächennutzungen in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden. Mit dem GAK-Rahmenplan 2000 bis 2003 wurde die Ausgleichszulage von einer tiergebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Die Umsetzung der Förderung erfolgt mit der Maßnahme *Ausgleichszulage*. Die Ziele der Förderung benachteiligter Gebiete sind in der Ausgleichszulage aufgegriffen und konkretisiert. In Kapitel V, Artikel 13 der o.g. Verordnung heißt es: „Die Beihilfen für benachteiligte Gebiete [...] dienen folgenden Zielen: Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen.“

In den GAK-Grundsätzen für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten werden die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgenommen. Eine Präzi-

sierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten Gebieten erfolgt auf Länderebene durch entsprechende Landesrichtlinien. In diesen Richtlinien werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des Landes ausformuliert, konkretisiert und gegebenenfalls durch landesspezifische Ziele ergänzt. Die in Nordrhein-Westfalen verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5a.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. Hiernach sind alle Unternehmen der Landwirtschaft förderfähig, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidegemeinschaften. Außerdem müssen mindestens drei Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche der Zuwendungsempfänger im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die Flächen, für die Zuschüsse gewährt werden, noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung in der Nutzung zu halten. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute fachliche Praxis“ im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen, die 0,5 ha je Betrieb überschreiten, nicht förderfähig.

Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 26 Euro/ha und höchstens 179 Euro/ha. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeihilfe betragen, mindestens jedoch 26 Euro/ha. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 12.271 Euro nicht übersteigen. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften gilt eine höhere Kappungsgrenze.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Von dieser Möglichkeit hat das Land Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5a.1.4).

Im Laufe der mehr als 25-jährigen Förderung mit Hilfe der Ausgleichszulage gab es mehrfach Veränderungen bei den GAK-Förderungsgrundsätzen der Ausgleichszulage

(Plankl, 1989, Burgath et al., 2001). Bei der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre (2000 bis 2003) berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bei der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Nordrhein-Westfalen in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. In Unterscheidung zu den Vorgaben der GAK gelten als Bemessungsgrundlage ausschließlich die Grünlandflächen sowie bestimmte Ackerfutterpflanzen, wie z.B. Grasgemische, Kleegras oder Luzerne. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

Gegenüber den Vorjahren wurde eine nach Gebietskategorie gestaffelte Förderhöhe in der Förderperiode ab 2000 aufgegeben. Zudem wurden die Maisflächen von der Förderung durch die Ausgleichszulage ausgeschlossen und die Ausgestaltung der Förderhöhe in Abhängigkeit vom Tierbestand im landwirtschaftlichen Betrieb abgeschafft. Wie andere Bundesländer auch, staffelt Nordrhein-Westfalen die Höhe der Ausgleichszulage anhand der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ). Im Jahr 2000 reicht diese 5-stufige Staffelung von 41 Euro bei einer LVZ zwischen 30 und 35 bis 143 Euro bei einer LVZ von kleiner als 15.

Die Ausgleichszulage wird ab 2000 bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 12.271 Euro je Zuwendungsempfänger und Unternehmen gezahlt, bei Betriebszusammenschlüssen maximal 36.813 Euro. Entsprechend der Vorgaben der GAK beträgt die Mindestförderfläche drei Hektar. Die Bagatellegrenze wird bei 46 Euro festgelegt. Von der Festlegung einer einkommensabhängigen Prosperitätsschwelle wurde abgesehen. In den Förderjahren 2001 sowie 2002 wurden keine gravierenden Änderungen an der Ausgestaltung vorgenommen.

Die Ausgleichszulage kann mit verschiedenen anderen Fördermaßnahmen, z.B. Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen und Agrarumweltmaßnahmen, kombiniert werden.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	*andere*			
1999	- Berggebiete: LVZ < 16: 131 Euro + GVE LVZ > 16: 118 Euro + GVE - übrige benachteiligte Gebiete (ben. Agrarzone, kleines Gebiet): LVZ < 15: 105 Euro + GVE LVZ 15 bis < 20: 92 Euro + GVE LVZ 20 bis < 25: 69 Euro + GVE LVZ 25 bis < 30: 41 Euro + GVE LVZ 30 bis < 35: 20 Euro + GVE Die Prämiensätze wurden um 10 Euro bei einem anrechenbaren Einkommen von bis zu 15.388 Euro erhöht.	entfällt	- 5.113 Euro je Zuwendungsempfänger - max. 15.339 Euro bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch je Mitglied max. 5.113 Euro -- Reduzierung um den Betrag, den das zu verst. Einkommen, erhöht um die neg. Einkünfte, den Betrag von 35.790 Euro bzw. 33.234 Euro überschreitet - je Zuwendungsempfänger höchstens 60 Einheiten (GVE bzw. ha) förderfähig	- Einbeziehung von Maisflächen, wenn vor und nach dem Maisanbau eine Bodenbedeckung erfolgt - Ausschluss von Gemarkungen mit LVZ > 35 - mind. 3 ha LF im benachteiligten Gebiet	a) 40.903 Euro je ZE zu verst. Einkommen + negative Einkünfte, vgl. auch „Höchstbetrag je Betrieb und Jahr“ b) 153 Euro
	für Grünland	*Acker*			
2000	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: max. 143 Euro 15 bis< 20: max. 112 Euro 20 bis< 25: max. 82 Euro 25 bis< 30: max. 51 Euro 30 bis< 35: max. 41 Euro 76 Euro für Aufforstung Auszahlung der max. Förderhöhe	entfällt	- max. 12.271 Euro je Zuwendungsempfänger, bzw. max. 36. 813 Euro bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch max. 12.271 Euro je Mitglied	- nur Grünland (Nr. 451-454 des Verzeichnisses der Kulturarten zum Flächenantrag), Ackerfläche (Nr. 418) und „alte“ Aufforstungsflächen (Nr. 950) - mind. 3 ha förderfähige Fläche	b) 46 Euro
2001	dito		dito	dito zusätzlich auch für Streuobstwiesen (Nr. 812 des o.g. Verz.)	dito
2002	dito		dito	dito zusätzlich auch für Weidefläche unter Streuobst und Uferrandstreifen (Nrn. 481 und 573 des o.g. Verz.)	dito

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen (1999 bis 2002).

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Nachfolgend werden zunächst die für die zentrale länderübergreifende und ländervergleichende Bewertung der Ausgleichszulage verwendete Untersuchungsmethodik und Datenquellen dargestellt.

Für die zentrale Bewertung der Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird ein Methoden-Mix verwendet. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die

methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein auf die Herausarbeitung der Wirkungen angelegt, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post-Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur konzeptionell dargestellt werden, da die hierfür notwendigen Daten noch nicht bereitgestellt werden konnten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme werden weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Dabei wird der Ist-Zustand in den Betrieben mit Ausgleichszulage mit einer Referenzgruppe ohne Ausgleichszulage verglichen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich von Programmindikatoren mit festen Zielgrößen, da diese vielfach fehlen oder nicht hinreichend operationalisiert werden können. Der vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich sozioökonomischer Indikatoren ergänzt. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen.

Der Vergleich differenziert grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete. Ferner wird nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen unterschieden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. Um die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen zu berücksichtigen, wird zudem nach unterschiedlichen LVZ-Klassen differenziert.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums umfasst, liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus

werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-Post Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet.

Mit der erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

5a.2.2 Datenquellen

Der zentrale Bewertungsansatz sieht vor, dass mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen verwendet werden.

Die für die Evaluierung herangezogenen statistischen Datengrundlagen für Nordrhein-Westfalen sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

Tabelle 5a.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Nordrhein-Westfalen

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des					Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	Sonstiges	
Quantitative Daten								
Sekundär	Lageberichte und Monitoringdaten	repräsentative Förderstatistik	X	X	X			
	Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002	Sonderauswertung (Grundgesamtheit)		X	X			MB-Va-Tabellen 5.13-5.16
	GAK-Finanzdaten	Voll-(Teil-) Gesamtheit		X				
	LZ-Kreisstatistik	Vollerhebung (Anzahl Betriebe, LF)			X		dient der Abgrenzung der Fördergebiete	MB-Va-Tabelle 5.9
	EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...)	Grundgesamtheit			X	X V.2 + V.3	Kontextinformationen	MB-Va-Tabelle 5.11
	Arbeitsmarktdaten	Grundgesamtheit					Kontextinformationen	MB-Va-Tabelle 5.11
	Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden	Grundgesamtheit				X V.1 + V.3		MB-Va-Tabellen 5.8-5.9
	Einzelbetriebliche TB-Daten	Repräsentativerhebung				X V.1		MB-Va-Tabellen 5.17-5.21
	InVeKoS-Daten	Grundgesamtheit				X V.4		MB-Va-Tabelle 5.22

Fortsetzung Tabelle 5a.2:

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des					Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	Sonstiges	
Qualitative Daten								
Primär	Erfassungsbogen für Förderkombination	Erhebung bei den Länderreferenten			X	X V.1	Kohärenz der Förderpolitik	
	telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung	Fachreferenten in den Ländern (offener Fragebogen)	X					
	Expertengespräche	Fachreferenten Programm-Evaluatoren	X				Beitrag zu den Querschnittsfragen	
	schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele	Experten der Länder			X	X	Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen	MB-Va-Tabelle 5.3
Sekundär	GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + Durchführungs-VO	Dokumente	X			X	dient der Förderausgestaltung	MB-Va-Tabelle 5.1
	update der Ausgestaltung der Förderung	Fachreferenten in den Ländern			X			
	Gebietsverzeichnisse	benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete			X		dient der regional differenzierten Darstellung	
	Attraktivitätsindex der Landkreise	BBR-Daten			X	X V.3	Kontextinformationen	MB-Va-Tabelle 5.11
	Abgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen	BBR-Daten			X	X		
	Befragungsergebnisse aus Ex-post Evaluation 950/97	einzelbetriebliche Berater				X		

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 940,5 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage des bisherigen Förderzeitraumes 2000 bis 2002.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen

Jahr [1]	geplante Ausgaben (Mittelansatz)			Anteil	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002	EU geplant	AZ	Abweichung [2]
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	13,73	-	-	25	13,76	0,2
2001	14,21	14,21	-	25	14,23	0,1
2002	14,05	14,05	.	25	14,18 [3]	0,9
2000 - 2006	95,08	95,08	.	.	.	.

1) EU-Haushaltsjahr.

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen im jeweiligen Bezugsjahr.

3) Angaben aus GAK-Berichterstattung.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge sowie Monitoringdaten und Expertengespräch.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind knapp 95,1 Mio. Euro (10,1 % des Gesamt-Finanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Pro Förderjahr sind damit ungefähr 14 Mio. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2000 weichen die tatsächlichen Ausgaben nur sehr geringfügig (0,2 %) von den für die Ausgleichszulage geplanten Ausgaben ab. Im folgenden Jahr weist die Planung eine noch geringere Abweichungen (0,1 %) zu den tatsächlichen Ausgaben auf. Die tatsächlichen Ausgaben steigen in 2001 um ca. 3,4 % gegenüber dem Vorjahr an. Der durchschnittliche EU-Kofinanzierungssatz von 25 % wird über den betrachteten Förderzeitraum gehalten.

Die Tabelle 5a.4 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	benacht. Gebiete insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik	Anzahl [1)]	265	12.138	787	13.190
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	248	7.244	348	7.840
Anteil geförderter Betriebe	%	94	60	44	59
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik	ha [1)]	4.241	277.943	19.124	301.308
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4.824	150.766	3.869	159.459
Anteil geförderter Fläche	%	114	54	20	53

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).
Es bestehen unterschiedliche Zuordungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebiets-kategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000.

In Nordrhein-Westfalen wurden die Aufwendungen in den ersten beiden Jahren 2000 und 2001 auf die verschiedenen Träger im Verhältnis 25 % (EU) zu 45 % (Bund) und 30 % (Land) aufgeteilt. Damit liegt der tatsächliche EU-Kofinanzierungsanteil niedriger als der in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

Zwischen dem Jahr 2000 und 2001 hat sich die Aufteilung der Ausgaben auf die Finanzierungsträger nicht verändert. Die relativ geringen Abweichungen in den verschiedenen Planansätzen sowie zu den tatsächlichen Ausgaben deuten darauf hin, dass keine gravierenden Vollzugsprobleme und Effizienzeinbußen bei der finanziellen Abwicklung vorliegen.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Jahr 2000 wurden in Nordrhein-Westfalen 7.840 Betriebe durch die Ausgleichszulage gefördert, im Jahr 2001 stieg die Zahl der geförderten Betriebe auf 7.958 und reduzierte sich im Jahr 2002 auf 7.746 begünstigte Betriebe. In Tabelle 5a.5 sind die geförderten Betriebe und Flächen dargestellt.

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Nordrhein-Westfalen

Jahr	geförderte Betriebe				Anteil (%) geförderte	geförderte Fläche (ha)		Anteil (%) geförderter Grünlandflächen
	Berggebiet	ben. Agrarzone	kleines Gebiet	insges.	Betriebe in benachteiligten Agrarzonen	Futterfläche	insges.	
2000	248	7.244	348	7.840	92,4	158.264	159.459	96,2
2001	250	7.391	317	7.958	92,9	167.096	167.287	95,8
2002	325	7.182	239	7.746	92,7	172.042	172.042	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die schwankende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich zum Teil aus den Ausgestaltungsmodalitäten der Förderkriterien ableiten: In Nordrhein-Westfalen erhalten nur die Betriebe eine Förderung, die ihre Flächen im benachteiligten Gebiet als Grünland nutzen bzw. Ackerfutter wie z.B. Grasgemische, Kleegras oder Luzerne anbauen (vgl. Abschnitt 5a.1.4). Diese geförderten Flächen sind hier als Grünlandflächen zusammengefasst ausgewiesen. Ein den dargestellten Sachverhalt überlagernder Effekt wird auch durch den Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft, dem die geförderten Betriebe unterliegen, hervorgerufen. Der Umfang der geförderten Fläche betrug im Jahr 2000 159.459 ha LF, stieg im Jahr 2001 auf 167.287 ha LF an und umfasst im Jahr 2002 172.042 ha LF. Diese Steigerung resultiert aus den Änderungen der Förderrichtlinie (Anhebung des Auszahlungsbetrages) sowie möglicherweise in geringem Maße aus einer Anpassungsreaktion (Steigerung des Grünlandanteiles). Die meisten geförderten Betriebe (rd. 93 %) liegen in der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzonen*.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potentialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann annäherungsweise durch den Vergleich der geförderten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5a.6).

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	kleines Gebiet	benacht. Gebiete insges.
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik[1)]	Anzahl	265	12138	787	13190
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	248	7244	348	7840
Anteil geförderter Betriebe	%	94	60	44	59
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik[1)]	ha	4241	277943	19124	301308
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4824	150766	3869	159459
Anteil geförderter Fläche	%	114	54	20	53

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL).
Es bestehen unterschiedliche Zuordungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebietskategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000.

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und zudem weitere Förderrestriktionen zum Ausschluss von Betrieben von der Förderung führen können, stellt die daraus ermittelte potenziell förderfähige Fläche nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. Betriebe dar. Dieser Schätzung zufolge wurde im Jahr 2000 in Nordrhein-Westfalen auf ungefähr 53 % der zur Ausgleichszulage berechtigten Fläche diese auch tatsächlich gezahlt (vgl. Tabelle 5a.6). Die geförderten Betriebe machen ca. 59 % der potenziell förderfähigen Betriebe aus. Dieser relativ niedrige Anteil ist teils damit zu erklären, dass bei der Landwirtschaftszählung auch Betriebe erfasst werden, die unterhalb der förderfähigen Mindestfläche von drei Hektar liegen. Bei der Potenzialabschätzung ist zudem zu berücksichtigen, dass bei der Ermittlung nicht nach der Flächennutzung unterschieden werden konnte. Die Folge ist, dass die potenziell förderfähige Fläche auch die Ackerflächen beinhaltet, nach den nordrhein-westfälischen Förderbedingungen aber ausschließlich für Grünlandflächen die Ausgleichszulage gewährt wird. Aus diesen Gründen weichen die ermittelten Anteile an geförderten Betrieben bzw. geförderter Fläche von den tatsächlichen Verhältnissen ab.

In Tabelle 5a.7 ist die Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien dargestellt.

Tabelle 5a.7: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

Jahr	Ausgaben AZ insgesamt Mio. Euro	Anteil %		
		Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Berggebiet
1999	10,43	87,27	4,11	8,62
2000	13,74	93,23	2,23	4,54
2001	14,21	93,38	2,11	4,51
2002	14,18	90,45	2,15	7,40
2000 bis 2002	42,12	92,35	2,16	5,48

Quelle: Eigene Berechnungen anhand ergänzender Monitoringdaten des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach Gebietskategorien differiert nur sehr gering von den flächenmäßigen Anteilen der Gebietskategorien: 92,4 % der Mittel fließen in *benachteiligte Agrarzonen* (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 92,2 %), ca. 5,5 % der Mittel werden in *kleinen Gebieten* ausgezahlt (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 5,9 %) und ca. 2,2 % der Mittel werden für die Ausgleichszulage in *Berggebieten* (Anteil an benachteiligtem Gebiet: 1,8 %) ausgegeben (vgl. Tabelle 5a.7). Wie bereits dargestellt, werden aufgrund der Förderausgestaltung in der Landesrichtlinie die Mittel ausschließlich für die Grünlandnutzung gezahlt.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes sind in Tabelle 5a.8 aufgeführt.

Tabelle 5a.8: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in den verschiedenen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

	Ausgleichszulage									
	je gefördertem Betrieb						je Hektar geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	2000/99	2001/00	2002/01	Euro	2000/99	2001/00	2002/01
insgesamt	1.753	1.786	1.830	23,5	1,9	2,5	86	29,7	-1,4	-3,0
davon in:										
benachteiligte Agrarzonen	1.768	1.795	1.785	28,7	1,5	-0,5	85	33,3	-1,7	-4,1
kleine Gebiete	880	945	1.274	-25,8	7,4	34,8	79	2,8	10,3	1,0
Berg-gebiete	2.515	2.565	3.228	2,1	2,0	25,8	161	55,2	-20,2	-3,3

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro gefördertem Betrieb ist im Betrachtungszeitraum angestiegen (vgl. Tabelle 5a.8). Die jeweiligen Veränderungen im Laufe des Förderzeitraumes fallen unterschiedlich hoch aus. Bei der Betrachtung der Ausgleichszulage je geförderter Fläche ist hingegen im Förderjahr 2001 ein Rückgang in der Förderhöhe gegenüber dem Vorjahr um 1,4 % und im Förderjahr 2002 um knapp 3 % zu beobachten.

Aufgrund der Betriebsstrukturen und -ausstattungen fällt die Höhe der Ausgleichszulage in den verschiedenen benachteiligten Gebietskategorien unterschiedlich aus. Im Förderjahr 2000 liegt die Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb in den *benachteiligten Agrarzonen* bei durchschnittlich 1.768 Euro. In den *kleinen Gebieten* liegt die Ausgleichszulage mit durchschnittlich 880 Euro/Betrieb deutlich niedriger, während in den *Berggebieten* die Ausgleichszulage mit durchschnittlich 2.500 Euro je Betrieb am höchsten liegt. Die jährlichen Veränderungsraten der Auszahlungen pro Betrieb und pro Hektar weichen in den kleinen Gebieten und Berggebieten jeweils stark vom Gesamtdurchschnitt ab.

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, handelt es sich bei der Ausgleichszulage um ein langjährig praktiziertes und in der Umsetzung bekanntes Förderinstrument. Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Nordrhein-Westfalen.

5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden Gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen beantragt. In Nordrhein-Westfalen sind die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte im Kreise für die Antragsannahme zuständig. In dem Antrag ist die Beantragung der Ausgleichszulage anzugeben, zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis zu vermerken, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei den Kreisstellen der Landwirtschaftskammern die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine erste Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich der Landesbeauftragten. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. In Verbindung mit der Vor-Ort-Kontrolle wird die Einhaltung der Vorgaben der guten fachlichen Praxis überprüft, die eine Grundvoraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszulage darstellt (KOM 1999). Nach erfolgter Bewilligung führt die Zahlstelle die Anweisung der Auszahlung der Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Ministerialblatt veröffentlicht. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Agrarumweltmaßnahmen – als gering eingeschätzt.

5a.5.3 Finanzmanagement

Ein speziell für die Abwicklung der Ausgleichszulage konzipiertes Finanzmanagement besteht nicht; vielmehr wird sich bei der Abwicklung des für die Maßnahmen der Flächenbeihilfen etablierten Systems bedient. Nach der Bewilligung der Ausgleichszulage und Anweisung der Zahlung erfolgt die Auszahlung im Herbst Die Zahlungen gehen in vollem Umfang den Begünstigten zu, es werden keine Gebühren erhoben.

5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 der Europäischen Kommission jährlich zum 30. April vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie eine Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird für die Förderung durch die Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der Gebietskategorie (*Berggebiet*, *andere benachteiligte Gebiete*, *Gebiete mit spezifischen Nachteilen* und *Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen*), die Zahl der Begünstigten, der Umfang der für die Ausgleichszulage gewährten Flächen, die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen je Hektar sowie die Höhe der öffentlichen Ausgaben erfasst.

Die für die Förderung durch die Ausgleichszulage erhobenen standardisierten Daten im Rahmen des Monitoring sind für die Bewertung hilfreich und liefern einen ähnlichen Detaillierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen die Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung. Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränkt sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt.

5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

Das Evaluierungskonzept der Zwischenevaluierung sieht vor, dass dem Bewerter der Ausgleichszulage durch das Land und den Bund weitere wichtige Daten, soweit möglich in digitalisierter Form, zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund des abzuschätzenden relativ hohen Bearbeitungsaufwands bei einigen Daten und der Bearbeitung der Daten im Rahmen der zentralen Bewertung wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart.

Als wichtigste Datenquelle für die ersten Ergebnisse der Zwischenevaluierung erwies sich – neben den Daten der amtlichen Agrar- und Regionalstatistik – das Datennetz der buchführenden Testbetriebe. Mit Hilfe eines eigens hierfür entwickelten indikatorengestützten Auswertungskonzeptes wurde der Grundstock für die Beantwortung der Bewertungsfragen gelegt. In den alten Bundesländern, wo die Ausgleichszulage bereits im Rahmen der Ex-post Evaluierung der VO (EG) Nr. 950/97 bewertet wurde, liegen Ergebnisse für die Periode 1994 bis 1999 vor, die in einigen Fällen ergänzend hinzugezogen wurden.

5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung regionsspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der mit der Maßnahme *Ausgleichszulage* angestrebten Ziele zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es dabei darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Gruppen von Zielen abzugrenzen, die mit den verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu wurde ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgesprochenes, mehrstufiges Verfahren angewendet. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der Europäischen Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten relevante Ziele abgeleitet und in eine Tabellendarstellung gebracht. In einer zweiten Stufe war durch die zuständigen Fachreferenten in den Ländern das auf der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem zu vervollständigen sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels konnten die von Nordrhein-Westfalen genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Fragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel benannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließ-

lich der Bewertung der Ziele und der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.9 sowie im MB-Va-Tabelle 5.3 dargestellt.

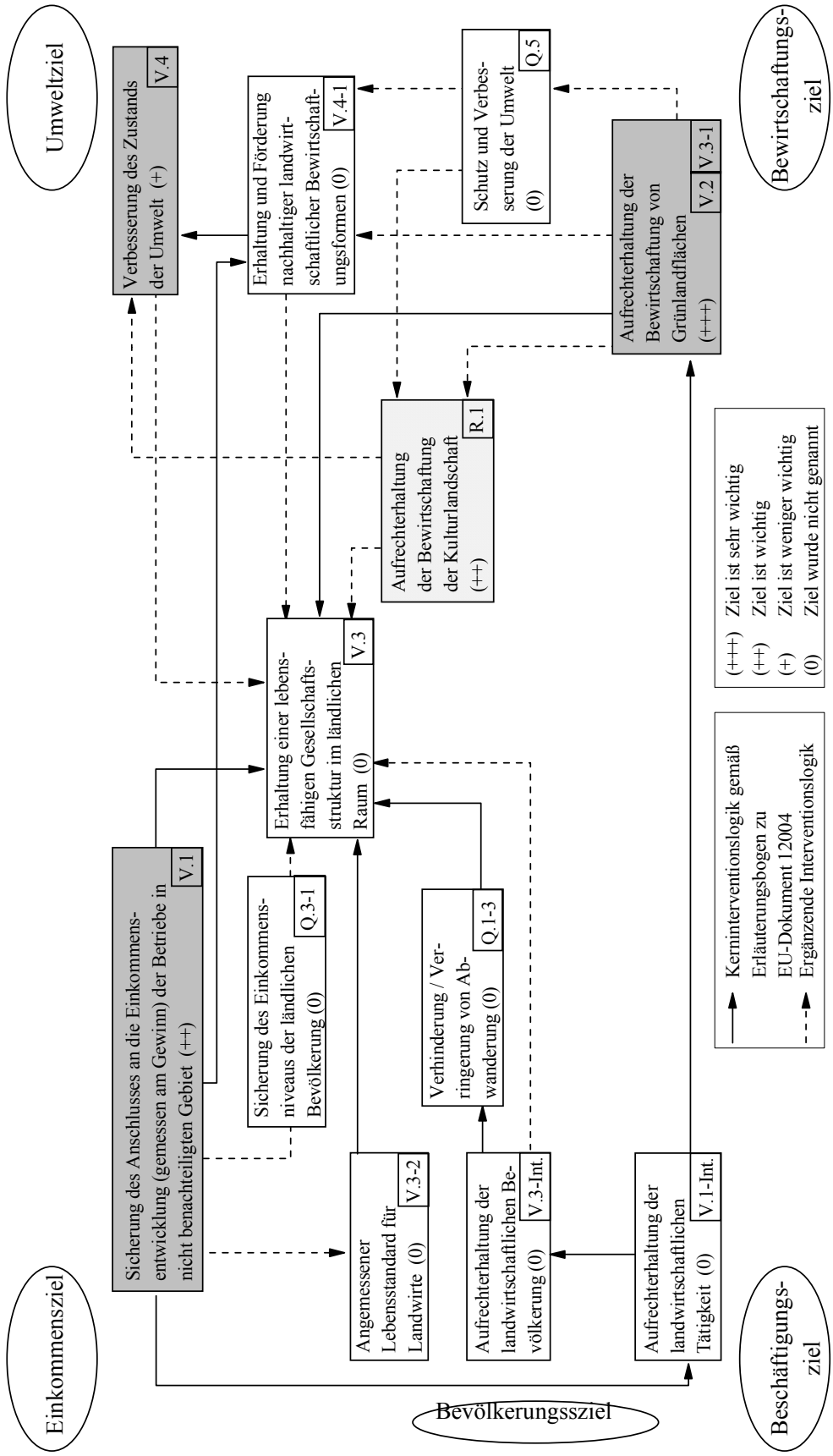
Tabelle 5a.9: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Nordrhein-Westfalen

EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten	++	Es sind die Einkommensunterschiede zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebieten annähernd auszugleichen.
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen	+++	Grünlandanteil soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen
V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte V. 3 Int. Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Bevölkerung			
V.4.A. Schutz der Umwelt V.4-1 Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen	Verbesserung des Zustandes der Umwelt	+	Anteil der LF, die unter Agragumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet
R. 1 Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft	Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft	++	Anteil der LF soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich stärker abnehmen als im nicht benachteiligten Gebiet

Quelle: Abfrage beim Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

In Abbildung 5a.1 sind die vom Land Nordrhein-Westfalen spezifizierten Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. In MB-Va-Abbildung 5.2 sind die Ziele sowie die Interventionslogik zusammenfassend für alle Bundesländer zusammengestellt. Auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele wird in den Abschnitten bei der Beantwortung der Bewertungsfragen eingegangen.

Abbildung 5a.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen vor dem Hindergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitzielen sowie der Interventionslogik (Int.)



Quelle: Eigene Darstellung.

5a.6.2 Bewertungsfragen

5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Der Interventionslogik folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen und damit zu Einkommensverlusten führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Als Bewertungskriterium für die Zielerreichung wird von der Europäischen Kommission das Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des „Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe in benachteiligten Gebieten“ vorgeschlagen.

Die für das Land Nordrhein-Westfalen durchgeführte Zielanalyse definiert als Ziel der Ausgleichszulage *Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten*. Diesem Ziel wird eine große Bedeutung (++) beigemessen. Zur Bewertung des Ziel wird als Indikator *Es sind die Einkommensunterschiede zu den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten annähernd auszugleichen* genannt.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Nordrhein-Westfalen von dem Evaluator als relevant angesehen, aber in der konkreten Umsetzung als schwer handhabbar betrachtet. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in der Ableitung des Programmindikators andererseits in der offenen Frage, welche Gruppe die „richtige“ Referenzgruppe darstellt. Als Programmindikator (V.1-1.1.) soll zunächst das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist.

In der vorliegenden Untersuchung wird ein auf der Datenbasis verfügbarer modifizierter Programmindikator herangezogen. Bei der hier durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der buchführenden Betriebe des BMVEL-Testbetriebsnetzes zugegriffen, auf deren Basis eine Unterscheidung der Ursachen der höheren Kosten und niedrigeren Erlösen in den benachteiligten Gebieten nicht möglich ist. Die bestehenden Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen können durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren, wie z.B. betriebliches Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc. bedingt sein. Eine Zuordnung der Einflussfaktoren stößt an methodische Grenzen. Aus diesen Gründen wird als Ersatz eine Einkommensgröße – i.d.R. der betriebs- oder flächenbezogene Gewinn – verwendet und ergänzend Kosten- und Ertragsindikatoren sowie weitere, die Ertragslage beeinflussende Faktoren herangezogen und die Differenzen zwischen den be-

trachteten Betriebsgruppen ermittelt. Ein gutes Maß für die unterschiedliche Ertragskraft der Betriebe stellt zudem das Standardbetriebseinkommen (StBE) dar. Durch die unterschiedlichen Bezugsparameter (Betrieb, ha LF, Arbeitskräfte) wird eine gewisse Homogenisierung und damit eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gruppen erreicht. Die nach Betriebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.17 bis 5.21) ausführlich dargestellt.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2.) die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Anteil an Betrieben mit Ausgleichszulage anhand von drei Kategorien zu ermitteln: Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage a) weniger als 50 %, b) zwischen 50 und 90 % und c) mehr als 90 % der höheren Produktionskosten zuzüglich der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion kompensiert. Auch hier wird aufgrund der im vorherigen Abschnitt dargestellten methodischen Gründe von dem vorgeschlagenen Indikator abgewichen: Die höheren Kosten und die geringeren Erträge werden auch bei diesem Indikator durch eine Einkommenskenngröße ersetzt. Zusätzlich werden die Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweisen, in einer vierten Kategorie zusammengefasst. Dementsprechend ergeben sich bei diesen Betrieben negative Anteile der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz.

Als weiterer Indikator für die Abschätzung des in der Interventionslogik genannten Ziels, der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, könnte die Veränderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im benachteiligtem Gebiet im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet als ein Hinweis für ein existenzsicherndes Einkommen herangezogen werden. Dieser Indikator kann aufgrund des Fehlens von Vergleichswerten in der Halbzeitbewertung erst in einer Folgeuntersuchung (Ex-post) abgebildet werden.

Anhand des Vergleichs unterschiedlicher in nicht benachteiligten als auch benachteiligten Gebieten ermittelten Betriebsgruppen wird – wie von der Europäischen Kommission gefordert – die durchschnittliche Einkommensdifferenz abgebildet. In den Vorgaben der Europäischen Kommission wird jedoch nicht festgelegt, auf welche Referenzgruppe sich bei der Bewertung zu beziehen ist. Soweit möglich leiten sich die relevanten Referenzgruppen aus der Zielanalyse ab (vgl. Kapitel 5a.6.1 und MB-Va-Tabelle 5.3), die dann in den Vergleich im Rahmen dieser Untersuchung einbezogen werden. Zunächst werden die größeren, aber auch verhältnismäßig heterogenen Gruppen – z.B. *landwirtschaftliche Betriebe insgesamt (L), erweiterte Futterbaubetriebe (F)* usw. – analysiert, bevor die Einflüsse einzelner Faktoren, z.B. LVZ-Klasse oder Betriebsgröße, in den Vergleich mit einbezogen werden. So soll mit der Darstellung der Gruppe *landwirtschaftliche Betriebe insgesamt (L)* einerseits die Repräsentativität der jeweiligen Stichprobe mit der Grundgesamtheit abgebildet, andererseits Rückschlüsse über strukturelle Unterschiede zwischen

den Gruppen zugelassen werden. Die weitgehende Homogenisierung der Vergleichsgruppen bietet dagegen den Vorteil, Struktureinflüsse – wie z.B. durch unterschiedliche Betriebsgrößen oder Rechtsformen – auf das Ergebnis isolieren zu können. Zudem verlangt die Europäische Kommission in ihrem Bewertungsleitfaden (KOM 2000) eine Aufgliederung der Untersuchungsgruppen nach Gebietskategorie und Betriebstyp. Eine Auswertung nach diesen Kriterien wird vorgenommen, sofern der Stichprobenumfang des Testbetriebsnetzes eine aussagekräftige Darstellung zulässt. In der folgenden Tabelle 5a.10 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 als Übersicht dargestellt. Eine detaillierte Darstellung der Indikatoren und Ausgestaltung der Gruppen findet sich im Anhang (MB-Va-Tabellen 5.17 bis 5.21).

Tabelle 5a.10: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Nordrhein-Westfalen

Vergleichsgruppen	Euro Differenz des benachteiligten zum nicht benachteiligten Gebiet im				% AZ am Gewinn	% AZ an Gewinndifferenz				
	Gewinn	Gewinn / ha LF	Verfügb. Eink.	StBE / ha LF		Ø	< 0	> 90	50 - 90	0 - 50
Betriebe ges. (L)	-13.896	-289,0	-14.323	-128,1	11,9	18,3	14,3	4,8	2,4	78,6
Futterbau (F)	-7.480	-184,0	-6.517	-224,9	12,3	27,4	24,0	2,7	5,3	68,0
F-HE 30 - 50 ha	-5.954	-129,0	-5.333	-268,9	13,4	39,3	30,8	0,0	7,7	61,5
F-Berggebiet	-8.319	-114,0	-8.531	-211,0	20,2	52,8	33,3	0,0	16,7	50,0
F-ben. Agrarzone	-9.511	-238,0	-8.332	-238,4	12,1	20,6	17,5	3,5	3,5	75,4
F-LVZ 16 - 21	-7.825	-198,0	-6.371	-308,4	17,2	33,6	10,0	20,0	10,0	70,0
F-LVZ 21 - 26	-5.848	-162,0	-4.769	-113,6	12,8	33,0	17,6	5,9	0,0	64,7
F-LVZ > 26	-6.598	-249,0	-8.622	-216,6	9,6	17,0	16,7	2,4	7,1	73,8
F-WG 12	-13.975	-256,0	-11.370	-183,8	6,3	10,7	10,5	0,0	0,0	89,5
F-WG 15	-5.018	-169,0	-4.242	-238,4	14,5	33,1	26,9	3,8	7,7	61,5

Quelle: Eigene Darstelllung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01
(zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen vgl. Anhang MB-V-Tabelle 5.17 bis 5.21)

Die nordrhein-westfälischen Betriebe des Testbetriebsnetzes präsentieren sich auf den ersten Blick in den jeweiligen Vergleichsgruppen hinsichtlich ihrer betrieblichen Ausstattung verhältnismäßig einheitlich. Dennoch bestehen z.T. deutliche Unterschiede in der Betriebsausstattung, wie beispielsweise beim Grünlandanteil, Viehbesatz oder bei der Arbeitskräftesituation.

Durchschnittlich kompensiert die Ausgleichszulage 18,3 % der Gewinndifferenz zur Gruppe der vergleichbaren Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Bei ca. 5 % der Betriebe gleicht die Ausgleichszulage mehr als 90 % der Gewinndifferenz aus. Rund

14 % aller Betriebe im benachteiligten Gebiet haben bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn als der Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Dagegen konnte bei fast 80 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal 50 % der Gewinndifferenz ausgleichen. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei 11,9 %.

Für die Beurteilung der gesamten Einkommenssituation und des Lebensstandards der Familie des Betriebsleiterehepaars sowie weiterer in dem Betrieb lebender Personen eignet sich der Gewinn nur unzureichend, da eventuelle außerlandwirtschaftliche Einkommensarten und Korrekturen für die Ermittlung der Nettoeinkommensgrößen keine Berücksichtigung finden. Zu diesem Zweck ist es zielführender, das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaars oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zu berücksichtigen. Die Gruppe der Betriebe im benachteiligten Gebiet hat im Vergleich zur Gruppe im nicht benachteiligten Gebiet auch ein geringeres außerlandwirtschaftliches Einkommen. Auch beim verfügbaren Einkommen ergibt sich eine ähnlich hohe Einkommensdifferenz.

Die Futterbaubetriebe sind in den benachteiligten Gebieten auch aufgrund der ausschließlichen Förderung von Grünland von besonderer Bedeutung. Da auch in der Stichprobe der Testbetriebe (vgl. MB-Va-Tabelle 5. 17) der Anteil der erweiterten Futterbaubetriebe mit 45 % an allen Betrieben relativ hoch ist, wurde die Gruppe der Futterbaubetriebe für die Untersuchung der Wirkung der Ausgleichszulage noch weiter homogenisiert.

Bei einer differenzierten Auswertung der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe[6] ergibt sich ein Anteil der Ausgleichszulage an der um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinndifferenz von 27,4 %. Die Ergebnisse machen ebenfalls deutlich, dass die Ausgleichszulage für den Großteil der Betriebe (rd. 68 %) nicht ausreicht, den durchschnittlichen Gewinnrückstand von ca. 184 Euro je ha auszugleichen. Eine ähnliche Aussage ergibt sich bei der Betrachtung von Betrieben der Gruppe der erweiterten Futterbau-Haupterwerbsbetriebe der Größenklassen 30-50 ha.

In weiteren Betriebsgruppen der Futterbaubetriebe mit verschiedenen LVZ-Klassen liegt der Anteil an der Einkommensdifferenz, der von der Ausgleichszulage kompensiert wird, zwischen 17 und 34 %. Der niedrigere Anteil in der Klasse LVZ>26 lässt sich durch den großen Unterschied im StBE je ha – möglicherweise durch den höheren RGV-Besatz je ha HHF sowie einem höheren Anteil an intensiv bewirtschafteten Ackerkulturen verursacht – begründen.

---

[6] Definiert nach BMVEL-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden.

Die Einkommensdifferenzen bezogen auf einzelne Wirtschaftsgebiete sind zu einem großen Teil durch unterschiedliche Betriebsstrukturen gekennzeichnet. In dem durch einen relativ hohen Viehbesatz gekennzeichneten Wirtschaftsgebiet Hellwegbörde, Ostwestfalen (WG 12) besteht eine relativ hohen Gewinndifferenz zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in Höhe von 256 Euro. In dem Wirtschaftsgebiet Eifel, Bergisches Land, Sauerland (WG 15) liegt die Differenz niedriger bei 169 Euro. Das Wirtschaftsgebiet Münsterland, Niederrhein (WG 13) war in der Stichprobe nicht ausreichend besetzt, um eine Aussage zu tätigen.

Die in der Stichprobe der Testbetriebe dargestellten 1.025 Betriebe repräsentieren ca. 1,8 % der in Nordrhein-Westfalen tatsächlich vorhanden Betriebe und etwa 3,7 % der LF. Die Repräsentativität der Stichprobe mit den 84 mit Ausgleichszulage geförderten Testbetrieben ist dagegen sehr viel geringer (vgl. MB-Va-Tabelle 5.6). Hierbei werden nur ungefähr 0,15 % der geförderten Betriebe und ca. 0,32 % der geförderten Fläche repräsentiert. Die durchschnittlich mit Ausgleichszulage geförderte Fläche ist allerdings mit 38,5 ha LF bei den Testbetrieben im Vergleich zu durchschnittlich 18 ha LF geförderter Fläche je Betrieb in der Förderstatistik doppelt so groß. Gemessen an der durchschnittlichen Ausgleichszulage je ha LF sind die Unterschiede zwischen den Daten der Testbetriebe (75,1 Euro) und den Daten der Förderstatistik (91 Euro) geringer.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Mit Hilfe der Testbetriebsdaten kann diese durch die natürlichen Standortunterschiede bedingte Einkommensdifferenz nicht eindeutig abgebildet werden. Als Ersatz wird das betriebliche Einkommen, der *Gewinn* sowie das *ordentliche Ergebnis*, bereinigt um die Personalaufwendungen, verwendet. Durch den Bezug der Einkommensgröße auf alternative Kennwerte (Betrieb, LF bzw. Arbeitskräfte) sowie die Bildung von homogenen Auswertungsgruppen, werden agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Betriebsgruppen in gewissem Maße ausgeglichen und die Ergebnisse besser miteinander vergleichbar. Für den von der Europäischen Kommission geforderten Vergleich des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz mit einem Zielwert, welcher kleiner als der Verhältniswert sein soll, werden soweit vorliegend, die vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren herangezogen.

Auf der Grundlage dieser o.g. Einkommensgrößen werden die weiteren Verteilungsindikatoren ermittelt. Um die logische Vollständigkeit einzuhalten, wurde für den Programmindikator V.1-1.2 eine vierte Kategorie von Betrieben im benachteiligten Gebiet gebildet. Die Betriebe dieser Kategorie weisen bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn zum Durchschnitt der Vergleichsbetriebe aus.

Fazit

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Ausgleichszulage eine hohe Wirkung auf das Einkommen in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieb entfaltet. Die Anteile am Gewinn liegen – je nach betrachteter Gruppe – zwischen 10 % und 20 %. In den meisten Betrieben kompensiert die Ausgleichszulage zwischen 0 und 50 % der auf den natürlichen Nachteilen beruhenden höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträge. Der Kategorie mit einer Kompensationswirkung von 50 bis 90 % der Gewinndifferenz ist prozentual nur ein geringfügiger Teil der Betriebe zugeordnet.

Anhand der hier dargestellten Ergebnisse der Auswertung auf der Basis der Testbetriebe kann gezeigt werden, dass das Ziel des Ausgleichs der Einkommensunterschiede zumindest zu einem gewissen Teil erreicht wurde. Zwar konnte das ambitionierte Ziel, den Einkommensabstand zwischen den Betrieben in benachteiligten Gebieten zu jenen der nicht benachteiligten Gebiete annähernd auszugleichen, nicht in vollem Umfang erreicht werden, bei den für die Ausgleichszulage bedeutsameren Futterbaubetrieben wurde aber bereits ein Großteil des Einkommensrückstandes ausgeglichen.

Da sowohl die Untersuchungsgruppe der Testbetriebe als auch die Referenzgruppe erheblich von der Grundgesamtheit abweichen, lassen sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen zur Korrektur der Ergebnisse der Ausgleichszulage ziehen.

5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden.

Als Bewertungskriterium schlägt die Europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium wird der Programmindikator – Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) – abgeleitet. Das implizit enthaltene Ziel der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN – ausgehend vom Jahr 2000 – geringer ist als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Vergleichsgebiete“ sollen die an die benachtei-

ligten Gebiete angrenzenden Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke), sollen unberücksichtigt bleiben. Die Wirkungen sollen – sofern für das Land relevant – nach den benachteiligten Gebietskategorien differenziert werden.

In Nordrhein-Westfalen wird dieses EU-Ziel durch das Ziel *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen* konkretisiert. Das Ziel wird unabhängig von der Gebietskategorie in allen benachteiligten Gebieten als sehr wichtig (+++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Grünlandanteil soll in benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen“ gemessen werden.

Aus Sicht des Evaluators werden sowohl das von der EU vorgeschlagene Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator nur mit Einschränkungen als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen, schwierig. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: So wird der Anreiz der Ausgleichszulage zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch durch die direkten Flächenzahlungen verstärkt, da diese nur gezahlt werden, wenn eine Mindestpflege der Flächen sichergestellt wird. In Nordrhein-Westfalen werden ausschließlich Grünlandflächen sowie mit bestimmten Ackerfutterkulturen – wie z.B. Grasgemische, Kleegras oder Luzerne – bestellte Ackerflächen mit der Ausgleichszulage gefördert. Es erscheint sinnvoll, zusätzlich zur landwirtschaftlich genutzten Fläche die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator zu verwenden.

Für die Herausarbeitung des Nettoeffektes der Ausgleichszulage wird ein Mit-Ohne-Vergleich mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Mit dieser Methodik soll überprüft werden, wie sich das Bewertungskriterium in den Vergleichsräumen über den Untersuchungszeitraum (2000 bis 2006) entwickelt hat. Im Rahmen der Zwischenevaluierung ist jedoch die Entwicklung auf der Grundlage der vorliegenden Sekundärstatistiken nicht darstellbar. Lediglich die Abbildung des Programmindikators sowie weitere Kontextindikatoren für die Ausgangssituation, die Definition und Abgrenzung der Vergleichsgruppen und damit die Schaffung der methodischen Grundlagen für die Ex-post-Bewertung war möglich.

Statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet, da diese Kennzahl kein Öd- und Unland und auch keine

Hofflächen enthält. Die LF liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der LF, der Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis liegt zwar ein Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den großen Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderaufbereitung die relevanten Indikatoren gebietsscharf abgegrenzt werden können. Auch der Forderung der Europäischen Kommission, die Bewertungsfrage nach Gebietskategorien differenziert zu beantworten, kann dadurch nachgekommen werden. Neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt können auch die Flächen anderer landwirtschaftlichen Nutzungen sowie die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte nach Betriebstypen differenziert dargestellt werden. Durch die Unterscheidung der Betriebe nach StBE-Klassen lassen sich in beschränktem Umfang die Effekte in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten analysieren. Zu beachten ist allerdings die Anwendung des so genannten „Betriebssitzprinzips“ – d.h. dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sogenannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien und stellt damit eine Fehlerquelle dar.

Die ursprünglich zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung nach Gebiets- und Betriebstypen und ggf. StBE-Klassen wurde in dieser Untersuchung nicht durchgeführt. In der Zwischenevaluierung konnte nur auf eine Auswertung der in EASYSTAT erfassten Landkreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zurückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.7 bis 5.9). Bei dieser Auswertung bleiben Lücken bei der Abbildung der Indikatoren, zudem bestehen die erwähnten Schwierigkeiten bei der differenzierten Darstellung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten.

Um die Entwicklung der LF im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einordnen zu können und um abschätzen zu können, welcher Teil auf eine rentablere Flächennutzung zurückgeführt werden kann, sollen für die Beurteilung der Situation eine Reihe von Kontextinformationen, z.B. Pachtpreise sowie die anteilige Nutzung der Gebietsflächen herangezogen werden. So gibt zum Beispiel die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche Hinweise darauf, ob in der Region ein größerer Siedlungsdruck besteht. Wenn dies der Fall ist, kann man davon ausgehen, dass eine Reihe von Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau- bzw. Bauerwartungsland aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen werden. Die Ausdehnung des Waldanteils hingegen kann darauf schließen lassen, dass die landwirtschaftlichen Flächen aufgrund zu geringer Rentabilität einer Aufforstung zugeführt wurden. Da Aufforstung teilweise stark bezuschusst wird, steigt die Rentabilität von Forstflächen, welches ebenfalls bei der Verände-

rung des Umfangs der LF zu Verzerrungen führen kann. Auch der Anteil an Unland an der Gesamtfläche aus der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Entwicklung der Brachefläche aus der Agrar- und Testbetriebsstatistik können wichtige Hinweise liefern. Insgesamt sind dies jedoch alles nur erklärende Hinweise für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, da der Wirkungszusammenhang teilweise relativ schwach ist und wie bereits erwähnt von anderen Faktoren überlagert werden kann. Auch das unterschiedliche Ausgangsniveau ist zu berücksichtigen. Um die Aussagefähigkeit der Indikatoren zu verbessern, steht hier wiederum der Vergleich der Entwicklung in den benachteiligten Gebieten mit der Entwicklung in der Referenzgruppe im Vordergrund. Als Basis dafür werden bedeutende Kontextindikatoren im Ausgangsjahr sowohl für die benachteiligten als auch für die nicht benachteiligten Gebiete abgebildet.

Die unmittelbare Entwicklung der Brachfläche als Vorstufe einer späteren Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung stellt einen weiteren Indikator zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2. dar. Hinweise leiten sich aus einem Vergleich der Daten der Landwirtschaftszählung zur Entwicklung der Bracheflächе sowie aus den Daten der buchführenden Testbetriebe ab. Gegenwärtig stehen diese Daten nur für die Ausgangssituation zur Verfügung.

Vor dem Hintergrund der Interventionslogik muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die Ausgleichszulage auch erreicht werden kann, wenn sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verringert. Frei werdende Flächen finden auf dem Pachtmarkt bei ausreichender Nachfrage neue Bewirtschafter. Dieser Logik folgend kann der Pachtpreis als Indikator für die Wahrscheinlichkeit angesehen werden, am Pachtmarkt neue Bewirtschafter zu finden. Der Pachtpreis kann bei einem funktionierenden Markt mittelfristig als ein Anhaltswert für die Ertragskraft der Böden einschließlich Viehhaltung angesehen werden. Niedrige Pachtpreise deuten auf geringe Nachfrage nach diesen Flächen hin und beschreiben damit ein erhöhtes Risiko, dass diese Flächen brachfallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und deren Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem höheren Pachtpreis nieder.

Als Kontextinformation aus den Daten der amtlichen Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch innerhalb der betrachteten Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage dienen, insbesondere zur Identifizierung von größeren Gebieten mit einem eminenten Risiko des Brachfallens. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb in etwa so

groß wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist dies ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Nordrhein-Westfalen war dieses Risiko des Brachfallens anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 5a.11). In allen Untersuchungsgruppen lag der durchschnittliche Pachtpreis nahezu doppelt bis dreifach so hoch als die durchschnittlich je geförderten ha LF gezahlte Ausgleichszulage. Aufgrund dieses deutlichen Abstandes und der Durchschnittsbetrachtung machen ein Vergleich und eine Bewertung des Risikos zwischen verschiedenen Gebietskategorien und Betriebsgruppen keinen Sinn. Hierfür ist eine kleinräumlichere Analyse erforderlich.

Tabelle 5a.11: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benacht. Gebiete
		ländl. LK in verstädterten Räumen[1)]	LK insges.[2)]	LK insges.[3)]
Anteil				
- LF an Gesamtfläche	%	32,4	30,7	72,8
- Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche	%	10,5	11,2	11,8
- WF an Gesamtfläche	%	55,7	56,5	13,6
- Unland an Gesamtfläche	%	0,2	0,2	0,1
Beschäftigtendichte				
- am Arbeitsort	Be/EW	0,32	0,32	0,27
- am Wohnort	Be/EW	0,32	0,33	0,32
Arbeitslosenquote				
- insgesamt	%	7,0	6,7	6,9
- Anteil AL unter 25 Jahre	%	12,7	13,1	12,8
- Anteil Langzeitarbeitslose	%	27,3	28,5	28,9
Pachtpreis				
- Agrarstatistik[4)]	Euro/ha	-	140	319
- TB-Statistik[5)]	Euro/ha	-	229	346
Kaufpreis[4)]	Euro/ha	-	14.800	29.676

1) LK in ländlichen Räumen mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

2) LK mit unter 200 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

3) LK mit bis 200 EW/km² und benachteiligter LF < 25 %.

4) Ermittelt aus den LK-Daten für LK mit mehr als 75 % bzw. unter 25 % benachteiligter LF.

5) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

Quelle: Eigene Ermittlung.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitsmarkt- und regionalwirtschaftli-

che Indikatoren heranzuziehen. In der Tabelle 5a.11 sind ergänzend zu den wichtigsten Kontextinformationen einige Indikatoren zur Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation zusammenfassend dargestellt.

In Nordrhein-Westfalen weist die Beschäftigtendichte am Arbeitsort in den benachteiligten Gebieten im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten eher auf günstigere Beschäftigungsmöglichkeiten hin. Gemessen an der Arbeitslosenquote sowie an weiteren Indikatoren zur Arbeitslosigkeit (Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit) bestehen kaum Unterschiede zwischen den jeweiligen Gebieten. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass in Nordrhein-Westfalen die Gefahr der Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund lukrativerer Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren eher als gering einzuschätzen ist.

Die in Tabelle 5a.11 zusammengefassten Kontextinformationen verdeutlichen, dass es nur auf den ersten Blick zielführend erscheint, die Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal mit der Förderung der Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenänderungen das Resultat mehrerer Einflussfaktoren darstellen. Der Verknüpfung der Informationen aus dem Mit-Ohne-Vergleich mit dem Vorher-Nachher-Vergleich in der Ex-post-Bewertung dürfte daher ein relativ hoher Erklärungswert zukommen.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringen Einkommens mit dem in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In der Ex-post-Bewertung könnten unter Abwägung des Kostenaufwandes die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in die Bewertung zusätzlich einfließen.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Fläche kann nicht befriedigend dargestellt werden. Belastbare Aussagen lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ableiten, lediglich ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der Ausgangssituation konnten zusammengestellt werden.

5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Abschätzung des *Beitrages der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung. Dies liegt zum einem an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierenden Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl anderer Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen. Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen und Quantifizierung der Einflüsse stellt sich als besonders schwierig dar.

Auch zu dieser Bewertungsfrage hat die Europäische Kommission im Bewertungsleitfaden Vorgaben gemacht. Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand ausgleichen, der durch natürliche Benachteiligung entstanden ist. Dadurch wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten, die landwirtschaftlichen Nutzflächen bleiben weiter in der Bewirtschaftung und die landwirtschaftliche Bevölkerung verbleibt in der Region. Durch das Zusammenspiel der Ziele *Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, fortgeführte Flächenbewirtschaftung und angemessener Lebensstandard für die Landwirte* wird ein Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet.

Da sich das Ziel dieser Bewertungsfrage aus einer Kombination der vorherigen Ziele herleitet, werden Bewertungskriterien und Programmindikatoren vorgeschlagen, die an die Bewertungsfragen V.1 und V.2 angelehnt sind. Mit dem Programmindikator V.3.1.1 sollen Hinweise geliefert werden, die auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum anzusehen sind. Dabei soll dieser Zusammenhang unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie Gültigkeit haben. Die Europäische Kommission ist sich der Schwierigkeit eines quantitativen Nachweises bewusst und spricht von einer „beschreibenden“ Beweisführung. Für das Bewertungskriterium V.3.-2 „Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll der Programmindikator V.3.-2-1. das Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen von Familien in verwandten Sektoren} betrachtet werden und dieser Indikator soll größer als ein zu quantifizierender Zielwert sein (vgl. KOM 2000). Letzterer Indikator soll die Ausgangssituation beschreiben. Um Veränderungen während der Förderperiode zu messen, ist der Indikator in einer späteren Ex-post-Bewertung erneut abzuschätzen.

Die Bewertungsfrage, die Bewertungskriterien und die Indikatoren werden als relevant erachtet, der Nettoeffekt ist aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge allerdings schwierig zu ermitteln. Hinzu kommt, dass für die Messung des Bewertungsindi-

kators V.3-2, dem „angemessenen Lebensstandard für Landwirte“, mit der Festlegung auf eine Einkommensgröße kein ausreichender und der Vermögenslage berücksichtigender Wohlfahrtsindikator vorgeschlagen wird und für die Wahl des verwandten Sektors als Referenzgruppe die landwirtschaftlichen sozioökonomischen Verhältnissen nicht klar definiert sind, so dass für die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe eine andere Referenzgruppe relevant ist als für die Haupterwerbsbetriebe oder die juristischen Personen.

In der für Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die o.g. Ziele keine unmittelbare Berücksichtigung. Aufgrund der Interventionslogik erfolgt die Zuordnung eher auf einer unteren Zielebene. Mit dem regionalspezifischen Ziel *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft* wird ein weiteres mit dem Oberziel in Verbindung stehendes Ziel genannt. Letzteres, aus der Sicht des Landes als wichtig bezeichnetes Ziel (++), wird einer separaten Analyse im Zusammenhang mit der zusätzlichen regionalspezifischen Bewertungsfrage unterzogen.

Im Folgenden sollen die EU-Ziele der Bewertungsfrage V.3 soweit wie möglich mit den im Bewertungsleitfaden genannten Bewertungskriterien überprüft werden. Dies geschieht auf der Grundlage verschiedener Auswertungen von Sekundärindikatoren, deren wesentliche Ergebnisse in Tabelle 5a.12 zusammengefasst sind. Teilweise handelt es sich dabei um Hilfsindikatoren, die im Kontext wichtige Hinweise für die Beantwortung der Bewertungsfrage liefern. In der Zwischenevaluierung liegt auch hier der Schwerpunkt bei der Beschreibung der bisherigen Situation in Form eines Mit-Ohne-Vergleichs. Eine aussagekräftige Messung von Veränderungen bleibt der Ex-post Beurteilung vorbehalten.

Eine Bewertung des Ziels der *Verhinderung eines Einkommensrückstandes von Betrieben in benachteiligten Gebieten* im Vergleich zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet wurde bereits in Abschnitt 5a.6.2.1 vorgenommen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Ausgleichszulage einen bedeutenden Beitrag zum Einkommen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten leistet, aber den Einkommensrückstand zu landwirtschaftlichen Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in der Regel nicht vollständig ausgleicht. Um weitere Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 zu erhalten, wird als Alternative zum Einkommensabstand zusätzlich die Eigenkapitalbildung betrachtet. Die Eigenkapitalbildung dient als Bewertungsgröße für die Stabilität und damit für die Zukunftsfähigkeit der Betriebe. Um sich langfristig am Markt durchsetzten zu können, sind Wachstumsinvestitionen notwendig. Mit Hilfe der Eigenkapitalbildung lässt sich messen, zu welchem Grad Betriebe in der Lage sind, Eigenkapital für diese Wachstumsinvestitionen bereitzustellen. Zur Analyse werden – wie bei der Bewertungsfrage V.1 – die einzelbetrieblichen Daten der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2000/2001 herangezogen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalbildung des Unternehmens in der Gruppe des Betriebsbereichs *Landwirtschaft (L)* bei den mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben 3.251 Euro je Betrieb und bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet 7.077 Euro (vgl. Tabelle 5a.12). Obwohl eine Bewertung der Eigenkapitalbil-

dungshöhe von betriebsspezifischen Faktoren abhängt, kann davon ausgegangen werden, dass die hier erzielten durchschnittlichen Beträge für einen Großteil der Betriebe Wachstumsinvestitionen in ausreichendem Umfang zulassen. Die Betriebe in benachteiligten Gebieten insgesamt weisen allerdings im Vergleich zu den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten eine deutlich niedrigere Eigenkapitalveränderung auf. Wesentlich günstiger stellt sich die Situation für die Betriebsgruppe der erweiterten Futterbaubetriebe in den *Berggebieten* dar. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Aussage auf einer Stichprobe von 12 Betrieben basiert und die Aussage daher weniger belastbar ist.

Für das EU-Bewertungskriterium „Erreichung und Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren verglichen werden. In Deutschland sieht die Darstellung der Einkommensanalyse in den jährlichen Agrarberichten der Bundesregierung gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes eine solche Vergleichsrechnung vor. Dabei werden landwirtschaftliche Gewinne je nicht entlohnter Familienarbeitskraft mit den durchschnittlichen Bruttolöhnen in der gewerblichen Wirtschaft verglichen. Hinsichtlich des intersektoralen Vergleichs sei angemerkt, dass die Aussagekraft dieser Ergebnisse eingeschränkt ist, da es weder gewerbliche Arbeitnehmer- und Tarifgruppen noch Selbstständigengruppen gibt, die uneingeschränkt mit den landwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sind. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben, werden auch die Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren außerdem von berufsspezifischen Vorteilen – wie z.B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld etc. –, welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. BMVEL Agrarbericht 2002, S. 37f.). In Ermangelung besserer Alternativen wird trotz dieser Schwächen die Vergleichsrechnung zur Beantwortung des Bewertungskriteriums herangezogen und mit kontextuellen Informationen ergänzt. Die vom BMVEL verwendete Vergleichsrechnung wird durch eine modifizierte Vergleichsrechnung auf Basis eines Vergleichs zwischen verfügbaren Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie und dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ergänzt (vgl. MB-Va-Tabelle 5.2).

Die Auswertung der Vergleichsrechnung ergibt einen Einkommensrückstand der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten zum Sektor II in Höhe von 4.689 Euro je Betrieb (vgl. Tabelle 5a.12). Die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten erzielen dagegen sogar ein im Vergleich zum außerlandwirtschaftlichen Sektor höheres Einkommen von 11.931 Euro je Betrieb. Auch bei den übrigen alternativen Einkommensberechnungen für die Abschätzung der intersektoralen Einkommensunterschiede sowie bei der Betriebsgruppe der erweiterten Futterbaubetriebe werden in der Tendenz diese Ergebnisse bestätigt (vgl. MB-Va-Tabelle 5.2).

Tabelle 5a.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 - Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		ländl. LK in verstädterten Räumen[1]	insges.	
Anteil Dauergrünland an LF				
- Agrarstatistik	%	-	75,0	23,6
Anteil Brache, stillgel. Fläche an AF	%	-	7,2	6,1
AK/100 ha LF[2]	Anzahl	2,6	2,7	2,8
Einkommensabstand[2]				
- Vergleichsgewinn - Vergleichslohn[3]	Euro	-	-4.689	11.931
- Ordentl. Ergebnis + aEK - LohnII[4]	Euro	-	1.221	13.572
- Verf. Eink. Ldw. - Verf. Eink. priv. Haushalte[5]	Euro	-	11.809	26.378
Anteil der Ausgleichzulage[2] am				
- Gewinn	%	20,2	11,9	0,0
- Gesamteinkommen	%	17,5	9,8	0,0
- Ordentl. Ergebnis + PA	%	18,8	10,6	0,0
- betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung	%	67,1	27,2	0,0
Außerldw. Einkommen[2]	Euro	4.697	6.601	9.534
Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb[2]	Euro	7.644	3.215	7.077
Anteil NE-Betriebe	%	-	67,0	45,7
Anteil Betriebe über 50.000 Euro StBE	%	-	17,2	40,0
Veränderung d. Gewinns (95/96-98/99)[6]	%	34,3	32,7	-3,7
Lohn Sektor II	Euro	22.389	23.947	22.823
Bruttowertschöpfung je Einwohner	Euro	19.155	18.901	17.116
Anteil Bruttowertschöpfung Primärsektor	%	1,5	1,4	3,2
Bevölkerungsdichte	EW/km	144,7	158,8	103,7

1) Bei den Indikatoren der TB-Statistik sind es die Angaben für die F-Betriebe in den Berggebieten.

2) Ermittelt aus den Angaben der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

3) Definiert als Vergleichsgewinn der ldw. Betriebe insges. minus Vergleichslohn.

4) Definiert als Ordentl. Ergebnis der ldw. Betriebe insges. je Familien-AK plus 50 % außerldw. Einkommen der Unternehmerfamilie minus Bruttolohn und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Sektor.

5) Definiert als verfügbares Einkommen der ldw. Unternehmerfamilie aller ldw. Betriebe minus verfügbares Einkommen der privaten Haushalte.

6) Angaben aus Burgath et al., 2001

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabelle 5.2).

Allerdings scheint die Differenz bei den Futterbaubetrieben geringer auszufallen als bei der Gruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe. Aufgrund der ungenügenden statistischen Datenbasis können diese Vergleichsrechnungen nicht nach weiteren relevanten Betriebsgruppen (z.B. Nebenerwerbsbetriebe) durchgeführt werden. Die relative Einkommenslage

gemessen an der Einkommenssituation in den landwirtschaftlichen Betrieben verglichen mit dem außerlandwirtschaftlichen Einkommen (Lohn Sektor II) stellt sich für den landwirtschaftlichen Sektor in den benachteiligten Betrieben ungünstiger dar als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Aussagen, inwieweit durch einen starken Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. der in der Landwirtschaft Beschäftigten ein besonderer Druck auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeht, können anhand der Ergebnisse der Zwischenbewertung derzeit nicht beantwortet werden. Grundsätzlich stellt ein intersektoraler Einkommensvergleich hohe Ansprüche an die Methoden, die im Rahmen der Zielbewertung nicht erfüllt werden können, und daher sind die Ergebnisse mit Zurückhaltung zu interpretieren.

Das Ziel der *Aufrechterhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* wird, wie an anderen Stellen des Berichtes beschrieben, auch von vielen weiteren Faktoren beeinflusst. Auf einige relevante Kontextinformationen wie die Bevölkerungsdichte und -entwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten soll im Weiteren eingegangen werden. Aufgrund von Problemen der Datenverfügbarkeit können aber in diesem Zusammenhang noch keine aktuellen Entwicklungen dargestellt werden. Ersatzweise wird auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten die Ausgangslage in beiden Gebieten definiert. Soweit es die Datengrundlage ermöglicht, werden die Ergebnisse für die benachteiligten Gebiete insgesamt sowie für die ländlichen Landkreise gemäß der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung definierten siedlungsstrukturellen Kreistypen in benachteiligten Gebieten separat dargestellt.

Die Bevölkerungsdichte liegt in Nordrhein-Westfalen mit 159 Einwohnern (EW) je km^2 in den benachteiligten Gebieten über dem Referenzwert von 104 in den nicht benachteiligten Gebieten. Wenngleich die Werte nur die durchschnittliche Situation in Nordrhein-Westfalen widerspiegeln und in einzelnen kleinräumigen Gebieten eine gewisse Gefahr einer Entleerung ländlicher Räume und die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte durchaus bestehen mag, scheint kein genereller Handlungsbedarf zu bestehen. Trotzdem sollte in einer späteren Bewertung auf der Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs das potentielle Problem analysiert und beurteilt werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hängt neben den erwähnten Bewertungskriterien auch von der Bedeutung der Landwirtschaft für das jeweilige Gebiet ab. Macht der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung nur geringe Anteile aus, kann die Ausgleichszulage selbst bei einem an den Bewertungskriterien gemessenen hohen Einfluss keinen bedeutsamen Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum leisten. Andere Entwicklungsmaßnahmen des ländlichen Raums könnten in solchen Gebieten möglicherweise einen größeren Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur mit besserer Kosteneffizienz leisten.

Der Anteil der im Primärsektor beschäftigten Personen an allen Beschäftigten kann als Anhaltswert für den Teil der Bevölkerung dienen, den die Ausgleichszulage zum Verbleib in der Region bewegen kann. Dabei entstehen Ungenauigkeiten durch eine ungenügend scharfe Abgrenzung des Primärsektors als Zielgruppe und durch mögliche Multiplikatoreffekte. Trotz dieser methodischen Schwächen kann der so ermittelte Wert eine grobe Aussage zur Bedeutung der Landwirtschaft in den beobachteten Kreisen geben. Aus den statistischen Daten auf Landkreisebene des Jahres 1998 (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11) geht hervor, dass der Anteil der im Primärsektor Beschäftigten in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens mit 1,0 % niedriger liegt als im nicht benachteiligten Gebiet mit 2,0 %. In den benachteiligten Gebieten ländlicher Landkreise liegt der Anteil mit 1,2 % etwas höher, bleibt aber selbst hier unter dem Referenzwert in den nicht benachteiligten Gebieten. Der Anteil des land- und forstwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung in diesen Landkreisen wird unter Zuhilfenahme der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt. Der Anteil des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung belief sich in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens auf 1,4 % und in den nicht benachteiligten Gebieten erreichte der Anteil dagegen 3,2 %. Hieran wird deutlich, dass der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens hinsichtlich seines Wirtschafts- und Beschäftigungsbeitrages im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels inzwischen vergleichsweise niedrig liegt. Der Nebenerwerbsbetriebsanteil liegt in den benachteiligten Gebieten bei 67 %, in den nicht benachteiligten Gebieten bei 46 %. Gleichzeitig finden sich mit 17,2 % anteilig weniger Betriebe mit einem StBE von mehr als 25.565 Euro gegenüber 40 % in nicht benachteiligten Gebieten. Dieser Prozess des Strukturwandels konnte offensichtlich auch durch die Ausgleichszulage nicht aufgehalten werden. Die Analyse weiterer Entwicklungen bleibt der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

Trotz erster Anzeichen eines positiven Beitrages der Ausgleichszulage zum Einkommen der Landwirte und damit an der Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlicher Flächen scheinen aufgrund der abnehmenden Bedeutung des Primärsektors im ländlichen Raum die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Lebensfähigkeit der Gesellschaftsstruktur begrenzt zu sein. Da diese ersten Aussagen auf sehr „dünnem“ aggregierten Datenmaterial beruhen und wichtige Veränderungsindikatoren fehlen, ist nicht auszuschließen, dass der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft in ländlichen Gemeinden dennoch ein unterschiedlicher Beitrag zukommt. Mit Hilfe der in Tabelle 5a.12 erfassten Indikatoren wird ein hinreichender Grundstock an Informationen für die spätere Ex-post-Bewertung gelegt.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum wird gemäß EU-Interventionslogik die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden

die Grenzen einer Bewertung in der Zwischenevaluierung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Freiheitsspielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürften einen interregionalen Vergleich erschweren.

Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator zu sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere die Vergleichsgruppe lässt sich nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Mit der Ableitung alternativer Vergleichsrechnungskonzepte, die den agrarstrukturellen Besonderheiten in Nordrhein-Westfalen besser gerecht werden, und der Konstruktion weiterer Kontextindikatoren scheint ein für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage angemessener Kompromiss gefunden worden zu sein. Eine befriedigende Antwort kann jedoch auch hier erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung gegeben werden.

Fazit

In der für das Land Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse wird dem Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Hinzu kommt, dass aufgrund der nur sehr aufwendig und schwer nachweisbaren Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und deren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie des frühen Zeitpunktes der Bewertung keine weitreichenden Aussagen getroffen werden können. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Zu einem späteren Zeitpunkt muss der mögliche Beitrag der Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der externen Effekte detailliert abgeschätzt werden.

5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, als äußerst gering einzuschätzen.

Dennoch können positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Grenzertragsstandorte zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann. Eine Abschätzung dieser auf die Ausgleichszulage zurückzuführenden Wirkung ist sehr schwierig, da eine Marginalisierung bzw. ein Brachfallen von Flächen und eine Intensivierung Phänomene sind, die gleichzeitig in einer Region ablaufen können (vgl. Dax und Hellegers, 2000). Um diese Effekte ausreichend bewerten zu können, wäre eine sehr kleinräumige Untersuchung notwendig, die im Rahmen dieser Bewertung nicht möglich ist.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Förderungsausgestaltung wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil den Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet.

Positive Umwelteffekte sind auch durch die modifizierten Förderauflagen ab dem Jahr 2004 zu erwarten, wenn die Ausgleichszulage an eine Tierobergrenze geknüpft wird. Danach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er eine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf seinen selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Die Wirkung dieser Förderrestriktion kann frühestens bei der Ex-post-Bewertung berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission schlägt zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

- V.4.A-1.1. Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden
- V.4.A-1.1. (a) Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden
- V.4.A-1.1. (b) Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird
- V.4.A-1.1. (c) Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen
- V.4.A-1.2. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt
- V.4.A-1.3. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden

Als Zielvorgabe wird von Seiten der Europäischen Kommission vorgeschlagen, die ermittelten Anteile zwischen geförderten und nicht geförderten Flächen zu vergleichen und Änderungen im Zeitablauf zu beobachten. Als Referenzgebiet werden angrenzende Gebiete sowie Flächen vorgeschlagen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Als Bewertungsmethoden stehen somit der Mit-Ohne-Vergleich und der Vorher-Nachher-Vergleich zur Verfügung.

Die Verwendung des Mit-Ohne-Vergleichs in Form eines Vergleiches zwischen Flächen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ist zur Abschätzung der Umweltwirkungen nur bedingt geeignet, da sich die Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten bereits durch ihre natürlichen Ausgangsbedingungen unterscheidet. In den benachteiligten Gebieten herrschen meist schlechtere Böden mit niedrigerem Ertragsniveau vor, woraus sich ein höherer Grünlandanteil und ein geringer Anteil anspruchsvoller Ackerfrüchte in der Fruchtfolge ergeben. Somit ist in den benachteiligten Gebieten tendenziell mit einem geringeren Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand je ha zu rechnen, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Gleichzeitig ist auch der Anreiz, Agrarumweltprogramme in Anspruch zu nehmen, größer, da der Ertragsrückgang durch die Umweltrestriktion in diesen Regionen geringer ausfällt als z.B. in Hochertragsgebieten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden also diese externen Einflüsse (Bodenqualität, klimatische Bedingungen) zu einer ohnehin umweltfreundlicheren Bewirtschaftung führen und damit den geringen Wirkungszusammenhang zwischen Ausgleichszulage und dem Erhalt und Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bei einem Mit-Ohne-Vergleich überlagern.

Auch der Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht ohne Schwächen: Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit einer langen Tradition. Durch die Fortführung der Förderung mit nur geringfügigen Änderungen in der Ausgestaltung werden kaum messbare Veränderungen in den Bewirtschaftungspraktiken der Landwirte zur vorherigen

Förderperiode induziert. Eine Ausnahme stellt dabei die Umstellung der Förderung von einer tier- und flächengebundenen Ausgleichszulage in der VO (EG) Nr. 950/97 auf eine rein flächengebundene Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 dar. Durch die Abkopplung der Ausgleichszulage von den im Betrieb vorhandenen Tiereinheiten konnte der Anreiz einer Intensivierung der Produktion gemindert werden. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist zum Zeitpunkt der jetzigen Untersuchung noch nicht möglich, da die Ausgestaltungen der vorangegangenen Förderperiode auch noch über das Ende dieser Förderperiode hinaus wirken. Diese Wirkungen sind jedoch vermutlich sehr gering und damit schwer nachzuweisen.

Aufgrund der dargestellten methodischen Schwierigkeiten, der schwachen Wirkungszusammenhänge und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Förderperiode, wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Damit wird die Grundlage gelegt, um bei der Ex-post-Bewertung mögliche Umwelteffekte unter Berücksichtigung von externen Effekten bestmöglich abschätzen zu können.

Von den zur Beantwortung von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren kann nur der Programmindikator V.4.A-1.1(a) „Anteil des ökologischen Landbaus“ zuverlässig aus der Agrarstatistik ermittelt werden. Für die anderen Indikatoren lassen sich unter vertretbarem Arbeitsaufwand in Nordrhein-Westfalen keine geeigneten Daten erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformation Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten[7]. Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Kriterien die „umweltfreundlich bewirtschafteten Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltprogramme zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Diese Flächen sind aus den InVeKoS-Daten verfügbar und können für die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete sowie Gebietskategorien abgebildet werden. Mit den Programmindikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde analog verfahren: Auch hier wurden die Flächen, auf denen die entsprechen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt wurden für die Auswertung der InVeKoS-Daten zugrunde gelegt. Zusätzliche Indikatoren zu Umweltwirkungen wurden aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5a.13 zusammenfassend dargestellt.

[7] Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-Va-Tabelle 5.22.

Tabelle 5a.13: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete
		Berggebiet[5]	insges.	
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges.[1]	%	99,6	46,9	5,9
Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF[1]	%	28,2	19,4	19,8
Anteil umweltfreundl.bewirt. LF mit integriert. Pflanzenschutz oder -bau an umweltfreundl. LF[1]	%	100,0	100,0	100,0
Anteil umweltfr. bewirt. GL an umweltfr. bewirtschafteter LF[1]	%	99,9	99,6	29,7
Anteil GL mit < 2 RGV/ an umweltfr. bewirtschafteter LF[1]	%	6,0	11,1	20,3
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden[1]	%	8,0	3,4	1,5
Anteil AF, auf denen ein Schwellenwert beim Pflanzenschutz einzuhalten ist[1]	%	8,0	3,4	1,5
Veränderung des DGL (91-99)[4]	%	-	-1,2	-15,8
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL[2]	%	-	84,5	69,9
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL[2]	%	-	14,4	17,1
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe[2]	%	-	0,4	0,7
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen[3]	%	16,7	14,3	10,5
GV/100 ha LF	Anzahl	-	118,7	129,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb[3]	Euro	29,0	930,6	316,7
Anteil AZ an Prämien für Agrarumweltm.[3]	%	21.613,2	392,3	0,0
Pflanzenschutzmittelaufwand/ha AF[3]	Euro	78,9	96,9	123,7
Düngemittelaufwand/ha LF[3]	Euro	50,1	62,6	104,8

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

3) Angaben der TB-Statistik für alle ldw. Betriebe.

4) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

5) Im Fall der TB-Daten handelt es sich um die F-Betriebe.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabelle 22).

Für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, kann eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen

Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Bei den von der Europäischen Kommission vorgegebenen, sich auf die Ackerflächen beziehenden Indikatoren, sind die Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten nicht auf die Ausgleichszulage zurückzuführen, da nur das Grünland sowie das für den Anbau bestimmter Ackerfutterpflanzen – wie z.B. Grasgemische, Kleegras oder Luzerne – genutzte Ackerland der Förderung unterliegt. Die Flächen, auf denen ökologischer Landbau betrieben wird, stellen u.U. eine Ausnahme dar.

Aus den für Nordrhein-Westfalen ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2001 geht hervor, dass der Anteil der entsprechend als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 46,9 % (74.246 ha) und im *Berggebiet* bei 99,6 % (4.629 ha) liegt. Damit liegen die Anteile jeweils deutlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet mit 5,9 % (73.634 ha). Insgesamt sind die Werte vermutlich überbewertet, da für jede Maßnahme die Flächen, auf denen die Maßnahme zur Umsetzung kommt, einzeln erfasst sind, sodass es möglicherweise bei mehreren Maßnahmen auf der gleichen Fläche zu Doppelerhebungen kommen kann.

Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird“ (V.4.A-1.1(a)), liegt im benachteiligten Gebiet im Jahr 2001 bei 19,4 % und im *Berggebiet* bei 28,2 %. Im nicht benachteiligten Gebiet beträgt dieser Anteil 19,8 %. Der etwas höhere Anteil des ökologischen Landbaus in den nicht benachteiligten Gebieten wird auch anhand des Indikators „Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe“ aus der amtlichen Agrarstatistik bestätigt. Dieser beträgt im benachteiligten Gebiet 0,4 %, im nicht benachteiligten Gebiet 0,7 %.

Der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird“ (V.4.A-1.1(b)), liegt in allen hier dargestellten Gebietstypen bei 100 %.

Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands an der umweltfreundlich bewirtschaften LF“ ist im benachteiligten Gebiet mit 99,6 % sowie im *Berggebiet* mit 99,9 % deutlich größer als im nicht benachteiligten Gebiet (29,7 %). Anders stellt sich die Situation beim Indikator „Anteil Grünland mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) dar. In den benachteiligten Gebieten liegt der Anteil bei 11,1 % und in den nicht benachteiligten Gebieten bei 20,3 %. Besonders niedrig liegt der Anteil im *Berggebiet*, wo lediglich 6 % des Grünlandes dieses Kriterium erfüllen.

Die Auswertung der Agrarumweltmaßnahmen, bei denen auf Ackerflächen weniger als 170 kg N je ha ausgebracht werden darf, ergab, dass der Anteil dieser Ackerflächen an

der LF im benachteiligten Gebiet 3,4 % und im *Berggebiet* 8 % beträgt. Im nicht benachteiligten Gebiet liegt der Anteil mit nur 1,5 % deutlich niedriger. Für den Anteil der AF, auf der die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden (V.4.A-1.2.), ergeben sich aufgrund der landesspezifischen Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme keine Unterschiede zum vorhergehenden Indikator.

Hinweise für die Bewirtschaftungsintensivität können auch aus den Daten der buchführenden Betriebe des Testbetriebsnetzes gewonnen werden. Dazu werden die Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zusätzlich als Hilfsgröße herangezogen. Aufgrund von Einflüssen, wie z.B. unterschiedliche Ackerflächenanteile, Bodenqualität, etc., die in der Regel einen höheren Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern, sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenem Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha Ackerfläche lag in der Stichprobengruppe *landwirtschaftlicher Betriebe insgesamt* bei den benachteiligten Betrieben bei 96,9 Euro und bei den nicht benachteiligten Betrieben bei 123,7 Euro je ha. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur 62,6 Euro je ha, in den nicht benachteiligten Gebieten hingegen 105 Euro je ha. Der aus der Landwirtschaftszählung ermittelte Anteil der Wiesen und Mähwiesen an den Grünlandflächen beträgt im benachteiligten Gebiet 84,5 % und im nicht benachteiligten Gebiet 69,9 %. Der durchschnittliche Viehbesatz liegt im benachteiligten Gebiet bei 119 GV je 100 ha LF unter dem Viehbesatz von 129 GV je 100 ha LF in nicht benachteiligten Gebieten. Insgesamt unterstützen diese Ergebnisse die Anzeichen, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird.

Der Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte anhand der vorliegenden Daten für Nordrhein-Westfalen nicht gezogen werden. Spezielle Auswertungen nach Gebietskategorien sind in MB-Va-Tabelle 5.22 dargestellt.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die im Leitfaden der Kommission genannten Programmindikatoren zur Beantwortung der Frage V.4 stellen für die Bewertung eine Basis dar. Die für die Bildung der Indikatoren verwendeten Informationen liegen in Deutschland von wenigen Ausnahmen abgesehen nur für Flächen, die im Rahmen der Agrarumweltprogramme und -maßnahmen gefördert werden, vor. Durch den hohen Freiheitsgrad bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in den Ländern kann es einerseits bei der Zuordnung zu den einzelnen Maßnahmengruppen zu Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblemen führen, andererseits sind die Ergebnisse nicht uneingeschränkt

auf die gesamte Fläche übertragbar. Die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen sind nur schwer abzuschätzen. In der Zwischenevaluierung kann nur anhand des Mit-Ohne-Vergleichs die Basis für differenzierte Ergebnisse in der Ex-post-Bewertung gelegt werden. Hierzu werden in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission weitere Hilfs- und Kontextindikatoren herangezogen.

Fazit

Wie die Zielanalyse ergab, misst das Land Nordrhein-Westfalen dem Ziel der *Erhaltung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen* im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage eine mittlere Bedeutung (+) bei. Als Zielindikator wird vorgeschlagen, dass die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet höher sein soll als im nicht benachteiligten Gebiet. Dies konnte in der Analyse bestätigt werden: Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass in den benachteiligten Gebieten die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen höher ist.

Aufgrund der schwachen Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und dem Schutz der Umwelt und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, können keine weitreichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Mögliche Umwelteffekte der Ausgleichszulage müssen zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der externen Effekten detailliert abgeschätzt werden.

5a.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Nordrhein-Westfalen ein *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft* geleistet werden. Dadurch trägt die Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und somit zur Erhaltung bzw. Vermehrung landschaftstypischer Merkmale zur Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume bei. Dieses regionalspezifische Ziel *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft* hat gemäß der in Abschnitt 5a.6.1 durchgeführten Zielanalyse unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie eine große Bedeutung (++). An der Zielerreichung sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt. Generell ist es schwierig, für bestimmte Ziele – wie die Sicherung einer Kulturlandschaft – geeignete und operable Zielindikatoren zu definieren. Allein die Offenhaltung einer Landschaft, gemessen am Indikator einer dauerhaften und flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird dem Ziel nur unzureichend gerecht. Der

Nutzen der Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und dem Wechsel der Landschaft sowie der Nachfrage nach dieser Landschaft, z.B. durch Tourismus ab. Die schwierige, aber entscheidende Frage lautet, wie viel Kulturlandschaft kann und will sich eine Gesellschaft in einem Spannungsfeld mit anderen gesellschaftlichen Zielen und Instrumenten sowie unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Kosteneffizienz leisten. Diese Bewertungsfrage kann aus Sicht des Evaluators der Maßname *Ausgleichszulage* nicht vollständig beantwortet werden, sondern bedarf – insbesondere vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen – einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung.

Für eine bessere Beurteilung der Wirkung der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wäre eine monetäre Bewertung des Nutzens von Kulturlandschaft wünschenswert. Diese Bewertung kann allerdings nur durch detaillierte Fallstudien, wie z.B. durch eine Zahlungsbereitschaftsanalyse, genauer ermittelt werden. In Anbetracht des geringen Nutzens im Vergleich zum immensen Aufwand sowie der eingeschränkten Übertragbarkeit von Fallstudienergebnissen auf andere Regionen wird in der Zwischenevaluierung auf eine derartige Untersuchung verzichtet.

In Nordrhein-Westfalen soll mit der Ausgleichszulage erreicht werden, dass der Anteil der LF in den benachteiligten Gebieten nicht stärker abnimmt als in den nicht benachteiligten Gebieten. Eine Überprüfung dieses Zielindikators und anderer erklärender Indikatoren kann auch hier erst in der Ex-post-Bewertung erfolgen, wenn die Entwicklungen dieser Indikatoren während der Programmperiode beobachtet werden können.

In Tabelle 5a.14 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie geben positive Hinweise auf die Ausgestaltung der Kulturlandschaft – wie z.B. der Anteil der Wiesen, Mähweiden am Grünland, der Anteil des extensiv bewirtschafteten Grünlandes sowie dem Viehbesatz – und beschreiben die Ausgangsituation für einige, die Kulturlandschaft charakterisierende Merkmale und Ausprägungen. Die Überprüfung dieser und weiterer erklärender Indikatoren kann auch hier erst in der Ex-post-Bewertung erfolgen, wenn die Entwicklungen dieser Indikatoren während der Programmperiode beobachtet werden können.

Tabelle 5a.14: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Nordrhein-Westfalen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete insges.	nicht benachteiligte Gebiete	
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%	30,7	72,8	
Anteil Waldfläche	%	56,5	13,6	
Anteil Wiesen, Mähweiden an GL	%	84,5	69,9	
Anteil Weiden, Almen o. Hutungen an GL	%	14,4	17,1	
Anteil Hackfrüchte an AF[1)]	%	1,0	9,5	
Anteil LF mit Bewirt.auflagen an LF[1)]	%	0,0	0,2	
Anteil Mais an AF[1)]	%	20,9	21,8	
Anteil extens. bewirtsch. GL an umweltfreundl. bew. LF	%	75,0	54,8	
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges.	%	12,1	4,8	
RGV/100 ha HFF[1)]	Anzahl	175,2	361,3	
Anteil Betriebe mit > 140 VE /100 ha[1)]	%	64,3	71,9	
Milchkühe je 100 ha LF	Anzahl	40,2	26,9	
Anteil Milchkühe an Rindern	%	28,8	25,7	
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität	Anzahl	1,0	1,0	2)
Attraktivitätsindex	-	151,0	151,0	2)
Gästebetten	n/EW	0,07	0,01	
Auslastung	ÜN/Bett	132,0	105,6	

1) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

2) Es lagen keine Angaben für nicht benachteiligte Gebiete vor, daher wurde der Landesdurchschnitt als Referenzgröße herangezogen.

Quelle: Eigene Ermittlung.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Gemessen an der Bedeutung des landesspezifischen Ziels *Erhalt der Kulturlandschaft* in Nordrhein-Westfalen fehlen für dieses Ziel entsprechende quantitative Ziele und operable Zielindikatoren. Für den Fall, dass dieses Ziel in der Ex-post-Bewertung mit Hilfe von Fallstudien untersucht werden soll, sollte das Land entsprechende Zielregionen lokalisieren.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen kann zum derzeitigen Zeitpunkt nur sehr schwer erfasst werden. Die Wirkung der Förderung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt – bei Vorliegen der notwendigen Daten – detailliert nachgewiesen werden.

5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht des Evaluators für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Der vorliegende Bericht kann die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantworten, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es werden jedoch die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post-Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der bislang vorliegenden Ergebnisse noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung der Ausgleichszulage geben. Es können dennoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Der Querschnittsvergleich zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich als eine durchaus brauchbare jedoch in der Umsetzung schwierige Methode. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgemeinstatistischen und betrieblichen Informationen waren nicht immer mit der notwendigen Präzision und Konsistenz zu lösen. Bei einer von der Europäischen Kommission gewünschten, nach Gebietskategorien und Betriebsgruppen differenzierten Abschätzung der Wirkungen, zeigten sich vielfach die durch das unzureichende Datenmaterial bedingten Grenzen. Die Option, geförderte Betriebe mit Betrieben zu vergleichen, die ihren Status als benachteiligtes Land verloren haben, war in Nordrhein-Westfalen nicht gegeben. Daher ist die Abgrenzung einer nicht geförderten Vergleichsgruppe in der Landwirtschaft schwierig und mit gewissen Unzulänglichkeiten verbunden. Durch die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich stellt diese Methodik aber ein geeignetes Beurteilungsverfahren dar.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen lassen sich im Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Nordrhein-Westfalen folgende erste Erkenntnisse ableiten. Dabei sei grundsätzlich erwähnt, dass für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung bei einigen Bewertungs- und Programmindikatoren Anpassungen vorgenommen werden mussten. Die in der Zwischenbewertung arbeits- sowie zeitintensiven Auswertungen verschiedener Sekundärstatistiken haben für einige Bewertungsfragen in Nordrhein-Westfalen erste aussagekräftige Ergebnisse erbracht. Die Erhebung weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien können die Datenbasis verbessern. Beide Vorgehensweisen – die Bewertung der Ausgleichszulage auf Ergebnissen anhand massenstatistischer Auswertungen und Fallstudien – ist nur mit einem erhöhten zeitlichen und personellen Evaluationsaufwand zu leisten.

In den Ausführungen zu den einzelnen Bewertungsfragen wird auf viele Schwierigkeiten und Lücken verwiesen. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Testbetriebsdaten insbesondere für die Bewertungsfrage V.1 die einzige brauchbare Sekundärdatenbasis darstellen, jedoch der Stichprobenumfang bei einer nach Betriebsgruppen und Gebietskategorien differenzierten Untersuchung nicht ausreicht, um zu verlässlichen und belastbaren Aussagen zu kommen. Vielfach wird die Untersuchung dem in den benachteiligten Gebieten vorzufindenden relativ hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 sollte weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes liegen. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post Evaluierung unterzogen wird, die Länder eine inhaltlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmte Datenlieferung garantieren, um möglichst hohe Synergieeffekte zu erzielen.

Für die Ex-post-Bewertung wird es verstärkt darauf ankommen, die Beiträge der Ausgleichszulage anhand der zu beobachtenden Veränderungen zu dokumentieren und zu quantifizieren. Dabei sind die äußerst komplizierten kausalen Zusammenhänge durch eine notwendigerweise differenzierte Vorgehensweise zu bewerten und aus den unterschiedlich quantifizierten Zielbeiträgen ist eine Gesamtbeurteilung abzuleiten. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte hier die Zeit für eine konsistente Auswertung der InVeKoS-Daten nutzen.

Weitere Hinweise zur Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters sind den bei den jeweiligen Bewertungsfragen aufgeführten Anmerkungen zu den Indikatoren zu entnehmen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Ausgleichszulage besitzt nach wie vor eine hohe Relevanz in Nordrhein-Westfalen, dies zeigt sich u.a. am Anteil an den gesamten Finanzmitteln des EPLR. Die geschätzte Inanspruchnahme von 59 % an der förderfähigen Fläche verdeutlicht ebenfalls die hohe Attraktivität der Maßnahme. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die mit Hilfe der Ausgleichszulage erzielten Wirkungen noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung gerade einmal zwei Jahre zurückliegt.

Die in der Zwischenevaluierung praktizierte Auswertung nach speziellen Betriebsgruppen und regionalen und gebietsspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unter-

schiedlichen Beitrag der Ausgleichszulage auf die Ziele deutlich. Die so ermittelten Einflussfaktoren waren aber nicht ausreichend abgesichert, um die Höhe der Ausgleichszulage anhand dieser Faktoren zu differenzieren. Die Ergebnisse in stark homogenisierten Gruppen waren in vielen Fällen wegen des geringen Stichprobenumfangs wenig belastbar und repräsentativ.

Dennoch sind erste Tendenzaussagen insbesondere aus den Vergleichen der Testbetriebsdaten zur Bewertungsfrage V.1 *Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. –verlusten* möglich. Sie liefern wichtige Informationen für die Beschreibung der Ausgangssituation und dienen als Basis für die Ex-post Bewertung. Mit durchschnittlich 12 % hat die Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen einen bedeutenden Anteil am Gewinn der geförderten Betriebe. Beim überwiegenden Teil der geförderten Betriebe konnte die Ausgleichszulage nur weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete ausgleichen.

Hinsichtlich der übrigen Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele lassen sich noch keine zur Bewertungsfrage V.1 vergleichbaren Aussagen treffen. Hier kommt einer späteren Bewertung eine größere Bedeutung zu. Die Ausgangssituationen zu den Bewertungsfragen V.3 und V.4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Vergleichsrechnung ergab einen Einkommensrückstand der landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber dem Einkommen im verwandten Sektor, der im benachteiligten Gebiet größer ist als im nicht benachteiligten Gebiet. Die Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme anhand der InVeKoS-Daten zeigte in den nicht benachteiligten Gebieten einen geringfügig höheren Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der gesamten LF als im benachteiligten Gebiet. Weitere Indikatoren bestätigen hingegen den Eindruck, dass in benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Unterschiede lassen sich jedoch nicht kausal auf die Gewährung der Ausgleichszulage zurückführen. Schwierig stellt sich die Bewertung des Beitrages der Ausgleichszulage zur Kulturlandschaft dar.

Generell wird eine Beurteilung der Ausgleichszulage zunehmend dadurch erschwert, dass von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen, überlagernde Effekte ausgehen, die eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Beantwortung der Bewertungsfragen sind vielfältig und erschweren zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt Schlussfolgerungen und die Ableitung von Empfehlungen. Für die detaillierte Beantwortung der Bewertungsfragen erwies sich die von den Bewertern angeregte und vom Land Nordrhein-Westfalen umgesetzte erweiterte Zielanalyse als sehr hilfreich.

Die ersten vorläufigen Schlussfolgerungen für die künftige inhaltliche Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten basieren im Wesentlichen auf den in der Zwischenevaluierung und in der vorhergehenden Ex-post-Bewertung gesammelten Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und –auswertung, den ersten messbaren Ergebnissen der Zwischenevaluierung sowie auf Fachgesprächen mit den zuständigen Länderreferenten und Diskussionen im Rahmen der ersten und zweiten Begleitausschusssitzung.

Generell sind zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen. Zum einen handelt es sich bei der Ausgleichszulage um eine Maßnahme mit einer langen Tradition. Die Ausgangssituation bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen.

5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können auf der Grundlage der Ergebnisse der Zwischenevaluierung keine abschließenden Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Landesrichtlinie für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten gegeben werden. Abgesehen von den ersten Ergebnissen zum Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 sind die Ergebnisse im Hinblick auf die übrigen Bewertungsfragen noch nicht hinreichend quantifiziert. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht jedoch eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich. Allerdings entstehen durch die Vielzahl der Ziele Ziel-Mittel-Konflikte, die aus wirtschaftstheoretischer Sicht eine Bewertung der Ausgleichszulage sehr erschweren.

Im Hinblick auf die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage scheint die Wirkung der Prosperitätsgrenze jedoch einen Beitrag zur effizienten Mittelverwendung zu leisten. So kam es nur bei einem relativ Anteil an Betrieben zu deutlichen Überkompensationen. Inwieweit der Verzicht auf eine nach Gebietskategorien differenzierte Förderung einer effizienten Mittelverwendung dient, ist gegenwärtig nicht eindeutig zu beantworten. Die nach Betriebstypen differenzierten Ergebnisse lassen jedoch vermuten, dass von der Ausgleichszulage differenzierte Wirkungen ausgehen.

In der Ex-post-Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen. Dies sollte durch einen interregionalen Vergleich erfolgen.

5a.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten in der Anfangsphase nicht festgestellt werden. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringere Verwaltungsaufwand macht das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung.

5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5a.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten – soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist – eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen, was aber sehr arbeitsintensiv ist. Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Darüber hinaus sollten die einzelnen Länder die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post-Bewertung eine Verschneidung der Daten der Testbetriebe mit den InVeKoS-Daten ermöglicht wird. Partiell ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis noch zu vervollständigen. Dabei ist das Aufwands- und Ertragsverhältnis abzuwägen. Modifizierungen bei einigen Programmindikatoren wurden der inhaltlichen und

landesspezifischen Ausrichtung der Untersuchung gerecht. Die vom Bewerter konzipierte Variablenliste schöpft die Informationen der verschiedenen Sekundärstatistiken weitestgehend aus und bildet den notwendigen exogenen Rahmen für eine umfassende Bewertung. Insbesondere der auf der Basis der buchführenden Testbetriebe konzipierte Indikatorenkatalog und das hierfür eigens entwickelte nach vielfältigen Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsprogramm stellt sicher, dass die Daten für die Ex-post-Bewertung in einer einheitlichen Form bereitgestellt und aufbereitet werden können.

Das Bewertungsverfahren könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitoring die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden.

Die bereits in den ersten drei Jahren zu beobachtenden inhaltlichen Veränderungen in der Förderausgestaltung, welche im Wesentlichen auf die Vorgaben der GAK-Förderungsgrundsätze zur Ausgleichszulage zurückgehen, erfordern von den Betrieben eine gewisse Anpassungsflexibilität, die sich mitunter auch in den Ergebnissen niederschlägt. Eine quantitative Abschätzung dieser Einflüsse setzt eine kontinuierliche Bewertung voraus. Der damit einhergehende Aufwand dürfte i.S. einer effizienten Bewertung nicht zu rechtfertigen sein. Daher sollte sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentriert werden.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn 1998.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn 2000.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft, versch. Jahrgänge Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Dax, T.; Hellegers, P. (2000): Policies for less favoured areas. in: CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional, and environmental policies/ ed. Floor Brouwer CABI Publication. S.179-197.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Jahrgänge.

GAK-Gesetz: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S. 1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zu Änderung des GAK-Gesetzes vom Mai 2000 (BGBl I 1527).

KOM (1997): Entscheidung der Kommission vom 10. Februar 1997 zur Änderung der Abgrenzung der gemäß der Richtlinie 75/268/EWG in Deutschland benachteiligten Gebiete, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 072 vom 13.3.97, S.1-38.

KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99 – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.

KOM (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG)1257/1999.

Plankl, R. (1989): Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik – Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand, Institut für Strukturforschung, Arbeitsbericht 2/1989, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Braunschweig 1998.

RAT (1975): Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1-7.

RAT (1986): Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103.

RAT (1997): VO (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 142 vom 02.06.1997, S. 1-21.

RAT (1999a): VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.09.1999, S. 80-102.

RAT (1999b): VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1-42.

Statistische Ämter der Länder und des Bundes (1999): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland.

Statistisches Bundesamt (1999): Tabellenprogramm zur Landwirtschaftszählung 1999 (einschl. Agrarstrukturerhebung) – Arbeitsunterlage, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2000): Landwirtschaftszählung 1999 (bisher unveröffentlicht), Wiesbaden.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

Kapitel V - (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen **1**

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 1
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 2
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 3

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 3
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 3
5b.2.2 Datenquellen 6

5b.3 Vollzugskontrolle 6

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 8
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs 8
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 8
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 9

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 9
5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 10
5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 12
5b.5.3 Begleitung der Maßnahme, Kontrolle und Endabnahme 12
5b.5.4 Finanzmanagement 13
5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 13

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 14
5b.6.1 Bewertungsfragen 15
5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 15
5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 17
5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 18
5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 18

5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 19

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 20
5b.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 20
5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 20
5b.8.3 Durchführungsbestimmungen 22
5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 22

Literaturverzeichnis 22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5b.1 Untersuchungsdesign 4

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1 Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 2

Tabelle 5b.2 Verwendete Datenquellen 6

Tabelle 5b.3: Indikativer Finanzplan Nordrhein-Westfalen, Maßnahme e2 7

Tabelle 5b.4: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002 8

Tabelle 5b.5: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel 9

Tabelle 5b.6 Staffelung der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen 16

Tabelle 5b.7 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche 17

Tabelle 5b.8 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen 18

Tabelle 5b.9: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung 20

Tabelle 5b.10: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten 21

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung, können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie, zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern (**„Trittsteinbiotope“**).

5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde eine Neumaßnahme konzipiert: Ausgleichszahlungen gem. Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999[1]. Die Maßnahme e2 wurde erstmalig mit Beginn der Programmlaufzeit in 2000 angeboten.

Wesentliche Grundlagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind (a) der Verzicht auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen, (b) die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und (c) die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope. Die Abbildung im Materialband gibt eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Gebietskulisse (MB-Vb-Abbildung 5.1). Hierzu zählen auch große Anteile von Waldflächen. Die förderfähige Kulisse von Grünlandflächen wird im EPLR mit ca. 70.000 ha angegeben.

[1] Entsprechend den Haushaltslinien der EU wird die Maßnahme im Folgenden mit e2 bezeichnet.

Durch Schutzgebietsverordnungen in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten festgesetzte Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung müssen unabhängig von der Ausgleichszahlung eingehalten werden. Bei Antragstellung verpflichtet sich der Landwirt darüber hinaus, auch außerhalb der Schutzgebiete auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen zu verzichten. Der Antrag auf die Ausgleichszahlung ist jährlich zusammen mit dem Gemeinschaftsantrag Flächen zu stellen. Die Mindestflächengröße beträgt 1 ha[2], ein Anspruch auf die Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

Tabelle 5b.1 Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	- Gewährung einer Beihilfe zum Ausgleich hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen - Förderung der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünland	2000 (EU)

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme. LM: Vom Land finanzierte Maßnahme.

Quelle: MUNLV, 1999.

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Gemäß der Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 hat das Land folgende Zielsetzung festgelegt :

– Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen auf Grünlandflächen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten und ihren Trittsteinbiotopen, die über das übliche Maß der guten fachlichen Praxis hinausgehen;

– Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen;

– Operationelle Zielvorgaben werden nicht genannt, die förderfähige Grünlandfläche jedoch mit ca. 70.000 ha geschätzt, das sind ca. 30 % der Natura-2000-Kulisse[3].

[2] Dies gilt für einen Antrag, Einzelflächen bzw. Teilstücke können kleiner sein.

[3] Nach einer Pressemitteilung des MURL vom 21.11.2000 beträgt die Fläche des Netzwerkes Natura 2000 in NRW ca. 230.000 ha.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete (e1) und den meisten Agrarumweltmaßnahmen im Grünlandbereich. Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung (e2) mit der Ausgleichszulage (e1) ist bis zur Förderhöchstgrenze[4] ebenso möglich, wie eine Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme e2 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt.

Die Beurteilung der Maßnahme für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt hinsichtlich:

– Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5b.3 und 5b.4),

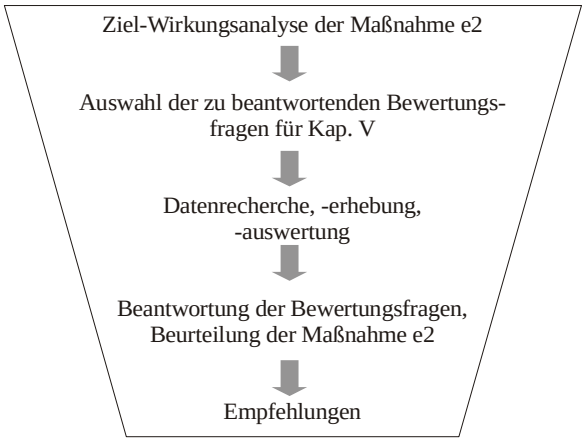
– Administrative Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5b.5),

– Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5b.6).

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe ausgewertet.

[4] Die Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha gilt ab dem Antragsverfahren 2001 nicht mehr.

Abbildung 5b.1 Untersuchungsdesign



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Beantwortung von Einkommenswirkungen der Ausgleichszahlungen (Frage V.1) stößt an methodische Grenzen. Prinzipiell sind zu ihrer Ermittlung zwei Vorgehensweisen vorstellbar: a) die Nutzung von Sekundärdaten und b) Erhebung von Primärdaten. Als Sekundärdatenquelle liegen die Testbetriebsnetzdaten des BMVEL vor, auf die der Evaluator aufgrund seines Status als Ressortforschung des BMVEL Zugriff hat. Ein Manko der Testbetriebsdaten besteht darin, dass zwar seit dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 die Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“ (Code 2445) aufgenommen wurde, diese weist jedoch erhebliche Inkonsistenzen auf. So buchen bspw. Betriebe Zahlungen, die sie definitiv nicht erhalten haben können, da die Ausgleichszahlung in dem entsprechenden Bundesland nicht gewährt wird.

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

Der zweite methodische Ansatz bestände darin, Primärdaten zu erheben. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass der Erhebungsaufwand weder in Relation zur Ergebnisqualität noch zum Erkenntnisgewinn steht. Sowohl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten, als auch bei einer Vergleichsgruppe müssten umfangreiche einzelbetriebliche Kennziffern erhoben werden, um die Einkommenseffekte zu isolieren. Dies sind Angaben, die i.d.R. bei Erhebungen nicht oder nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt werden. Als Hilfsgröße werden häufig Antwortgruppen vorgegeben, die jedoch nach unserer Ansicht keinen aussagekräftigen Beitrag zur Beantwortung der Frage bieten.

Aus den dargestellten Gründen wird auf die Bearbeitung der Einkommenseffekte verzichtet. In der Hoffnung, dass die Testbetriebsdaten in Bezug auf die Variable „Ausgleichzahlungen für Umweltauflagen“ zukünftig eine höhere Belastbarkeit aufweisen, ist eine Beantwortung zur ex-post Bewertung anzustreben.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (V.4.B) werden auch Daten zu potenziell zuschussfähigen landwirtschaftlichen Flächen benötigt, die in Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis nicht verfügbar sind. In diesem Fall werden Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

Zur Bewertung der administrative Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung der beteiligten Bewilligungsstellen durchgeführt und ein Expertengespräch mit den Fachreferenten der obersten Behörde geführt. Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung, sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2 Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz-beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen	
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*)	X	X	Grundgesamtheit 2.248 Förderfälle, Stichprobengröße 477, Rücklauf 53 %	X		X	X	MB-VI 6.5.1
	Standardisierter Fragebo Fragebogen für Bewilligungsstellen	X	X	Vollerhebung: 3 Bögen je LWK, Rücklauf 6 Fragebögen	X	X	X	X	MB-VI 6.5.1
	Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MUNLV)	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X	
Sekundär	InVeKoS		X				X		
	Monitoringdaten		X			X	X		
	Naturschutzfachliches Monitoring der LÖBF	X		Einzeluntersuchungen				X	
	Literatur	X	X					X	

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Ausgleichszahlung teilnehmen und/oder an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für Teilnehmer an Art.16-Maßnahmen erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5b.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen. Laut MUNLV liegt kein aufgeschlüsselter Finanzansatz getrennt nach den Maßnahmen e1 (Ausgleichszulage) und e2 (Ausgleichszahlung) vor. Für 2000 und 2002 waren nur z.T. Daten verfügbar, so dass hier zunächst keine Bewertung der Mittelabflüsse erfolgen kann.

Tabelle 5b.3: Indikativer Finanzplan Nordrhein-Westfalen, Maßnahme e2

		e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen Euro)		
		geplant	tatsächlich	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten		0,495	100,00
	EU-Beteiligung		0,124	100,00
2001	Öffentliche Kosten	1,008	1,008	0,00
	EU-Beteiligung	0,251	0,251	0,00
2002	Öffentliche Kosten	1,128		
	EU-Beteiligung	0,282		
2003	Öffentliche Kosten	1,251		
	EU-Beteiligung	0,312		
2004	Öffentliche Kosten	1,725		
	EU-Beteiligung	0,431		
2005	Öffentliche Kosten	1,975		
	EU-Beteiligung	0,494		
2006	Öffentliche Kosten	2,099		
	EU-Beteiligung	0,525		
Insgesamt	Öffentliche Kosten	9,186	1,503	-83,64
	EU-Beteiligung	2,295	0,375	-83,67

Quelle: Monitoring 2000, 2001, Angaben des MUNLV und eigene Berechnungen.

Bis 1999 erfolgte eine ähnliche Förderung über den sog. Grundschutz im Rahmen des Feuchtwiesenschutzprogramms und des Gewässerauenprogramms nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 in erheblichem Umfang. Diese Maßnahme wurde innerhalb von Naturschutzgebieten angeboten, die auch Bestandteil der Kulisse für die Maßnahme e2 sind. Da eine Doppelförderung ausgeschlossen ist, kann für diese Flächen erst dann eine Ausgleichszahlung nach Art. 16 beantragt werden, wenn sie aus den 5-jährigen Altverpflichtungen freigesetzt werden. Die letzten Verpflichtungen nach VO 2078/1992 laufen 2004 aus, so dass ab dann mit einem deutlichen zusätzlichen Mittelbedarf gerechnet werden kann. Bei einer Ausgleichszahlung für Naturschutzgebiete von 122 Euro/ha käme ein zusätzlicher Mittelbedarf von ca. 1,72 Mio. Euro auf.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Der Umfang der geförderten Fläche (vgl. Tabelle 5b.4) hat sich seit 2000 zunächst vergleichsweise geringfügig um 900 ha, dann aber stark um weitere 3.000 ha erhöht. In 2002 wurden für 13.769 ha Grünland Ausgleichszahlungen geleistet. Die Fläche hat sich damit seit 2000 um 37 % vergrößert. Auf Grund des oben beschriebenen Zusammenhanges ist mit einer weiteren deutlichen Steigerung zu rechnen.

Tabelle 5b.4: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

	Output					
	2000		2001		2002	
Maßnahme	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1.281	10.087	1.301	10.979	1.442	13.769

Quelle: InVeKoS, 2000, 2001, 2002; eigene Berechnungen.

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Die Bewertung des Outputs muss weitgehend unabhängig von Zielgrößen erfolgen, da solche im Entwicklungsplan nicht explizit genannt werden. Als Vergleichswert wird die förderfähige Grünlandfläche der Natura-2000-Kulisse herangezogen. In 2002 wurden rund 20 % der potenziell förderfähigen Flächen durch die Maßnahme erreicht. Seit 2000 ist eine starke Steigerung des Flächenumfangs zu verzeichnen, der vermutlich anhalten wird.

Tabelle 5b.5: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

	2002					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		**Operationelles Ziel bis 2006**		**Zielerreichung**	
Maßnahme	ha	Begünstigte	ha (*)	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13.769	1442	70.000	--	20	--

(*) Es wird kein operationelles Ziel genannt. 70.000 ha ist die geschätzte Gesamtförderfläche in Natura 2000-Gebieten.

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e2 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

– FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope,

– ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100-prozentige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird damit nicht nur auf Flächen gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiete), sondern auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete. In diesen vergleichsweise kleinen Gebieten kann ohne hoheitliche Auflagen eine Grünlanderhaltung mittels freiwilliger Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen der Maßnahme e2 erreicht werden.

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Darstellung und Bewertung des Verwaltungsverfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten, der schriftlichen Befragung der Bewilligungsstellen sowie auf einem Interview mit den Fachreferenten der Obersten Behörde. Des Weiteren fließen An-

gaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertragsnaturschutz erhoben wurden[5].

Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-1.

5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme e2 in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen ist organisatorisch dem MUNLV Referat III 9 zugeordnet. Fördergrundlage sind die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung)“[6].

Die Zuständigkeiten für das Antrags- und Bewilligungsverfahren werden ebenfalls über die Richtlinie geregelt. Antragsannehmende Stellen sind die Kreisstellen der Landwirtschaftskammern, Bewilligungs- und Zahlstelle die Direktoren der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte. Die weiteren Zuständigkeiten innerhalb der Behörden (EG-Zahlstelle, technische Zahlstelle, technischer Prüfdienst) und deren Aufgaben werden über eine Dienstanweisung festgelegt[7]. Zu Kontroll- und Sanktionsverfahren besteht eine Rahmenregelung des MUNLV[8].

Partnerschaft

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte keine über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung.

Synergie

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans. Eine Doppelförderung durch Verpflichtungen nach Art. 16 und Verpflichtungen nach Art. 22 bis 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist ausgeschlossen, da die

---

[5] Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

[6] RdErl. d. MURL vom 18.06.2000, geändert durch RdErl. d. MUNLV vom 23.04.2001.

[7] Für die Landwirtschaftskammer Rheinland: Dienstanweisung für die Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom Dez. 1999.

[8] In der aktuellen Fassung: Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.

Verpflichtungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen in jedem Fall über die gute landwirtschaftliche Praxis (EPLR S. 219) sowie die Auflagen in der Natura-2000-Kulisse hinausgehen.

Seitens des MUNLV gibt es keine Regelungen zur gezielten Nutzung von Synergieeffekten zwischen unterschiedlichen Maßnahmen. Die entsprechende Beratung wird vor Ort situativ durch die Bewilligungsbehörden bzw. die Biologischen Stationen geleistet.

Publizität und Informationsstrukturen

Über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehend, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme durch das MUNLV über Broschüren und die Fachpresse der Landwirtschaft. Herauszuheben ist die Broschüre „Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen“, die sehr anschaulich die Fördermöglichkeiten der **AUM** nach Art. 22 für die Landwirte darstellt. Sie enthält allerdings **keinen** Hinweis auf die Ausgleichszahlungen nach Art. 16.

Seitens des MUNLV werden Veranstaltungen und Anschreiben für die Landwirte als nicht besonders wirksam eingestuft, bewährt haben sich dagegen persönliche Kontakte. Die Durchführung dieser sehr personal- und zeitaufwändigen Gespräche obliegt den Bewilligungsstellen. Diese haben eigenständig Verantwortung für die Informationspolitik. Sie werden z.T. von den Biologischen Stationen als Ansprechpartner vor Ort unterstützt. Seitens der befragten Landwirte wird ebenfalls der persönliche Kontakt hervorgehoben: Fast drei Viertel sind mit den Behördenvertretern persönlich bekannt, wichtigste Ansprechpartner sind die LWK, gefolgt von ULBs und Biologischen Stationen (MB-VI-3).

Auch bei den befragten Bewilligungsstellen liegen die persönlichen Kontakte an zweiter Stelle der genannten Informationswege, nur übertroffen von der Informationsstreuung über Multiplikatoren. Aus ihrer Sicht spielen die Biologischen Stationen neben den LWK die häufigste Rolle bei der Informationsweitergabe an die Landwirte. Sowohl vom MUNLV als auch von den Bewilligungsstellen wird das Informationsangebot als ausreichend beurteilt (MB-VI-3).

Über die Ausgleichszahlung für umweltspezifische Einschränkungen informieren die Landwirtschaftskammern auch über Internet. Allerdings hat die Befragung der Landwirte gezeigt, dass dieses Informationsmedium nur sehr wenig in Anspruch genommen wird. Die anderen Informationswege seitens der Behörden werden von den Landwirten überwiegend als gut eingeschätzt, Verbesserungsmöglichkeiten der Information werden im Bereich möglicher Maßnahmenkombinationen sowie weiterer Fördermöglichkeiten gesehen (MB-VI-3).

Trotz des als gut bis sehr gut eingeschätzten Informationsangebots besteht bei den Letztempfängern auf Grund der Vielzahl der angebotenen Maßnahmen offensichtlich Unsicherheit über ihren tatsächlichen Informationsstand. In die o.g. Broschüre sollte die Ausgleichszahlung als weitere Fördermöglichkeit mit aufgenommen werden.

5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Zur Abwicklung der Neumaßnahme e2 konnte auf bestehende Strukturen der Landwirtschaftskammern zurückgegriffen werden. Für die Antragsannahme und Verwaltungskontrolle sind die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte zuständig, Bewilligung und Vorortkontrollen werden zentral durch die Landwirtschaftskammern in Bonn bzw. Münster vorgenommen. Die Fauchaufsicht liegt beim MUNLV. Für die Antragsteller ergeben sich eindeutige Ansprechpartner vor Ort, die drei Viertel der Befragten auch persönlich bekannt sind, ansonsten besteht telefonischer Kontakt (MB-VI-3). Auf Grund der bereits etablierten Strukturen traten bei der überwiegenden Mehrheit der Befragten in den Bewilligungsstellen nur hinsichtlich einzelner Aspekte Unsicherheiten zur Maßnahmenabwicklung auf. Sie bestanden insbesondere hinsichtlich der Sanktionsregelungen, der Durchführung der Verwaltungskontrolle sowie der Kombinationsmöglichkeiten von Maßnahmen. Die Weitergabe der notwendigen Informationen durch das Ministerium erfolgte so zeitnah, dass eine ordnungsgemäße Abwicklung gewährleistet war (MB-VI-3).

Die Antragstellung erfolgt jährlich zusammen mit dem Antrag auf Beihilfen für die Landwirtschaft – auch Gemeinschaftsantrag Flächen genannt – in den Antragsteilen Mantelbogen, Flächenverzeichnis sowie Anlage B1. Der Antrag ist bis zum 15.05. einzureichen. Der Zeitaufwand zur Zusammenstellung der Antragsunterlagen wird von den Landwirten ungefähr jeweils zur Hälfte als zu hoch bzw. angemessen beurteilt, die Verständlichkeit überwiegend als gut bezeichnet (MB-VI-3).

5b.5.3 Begleitung der Maßnahme, Kontrolle und Endabnahme

Die Maßnahme unterliegt, wie auch die Agrarumweltmaßnahmen, den Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet.

Seitens der Bewilligungsstellen wird kein erheblicher Mehraufwand seit Laufzeit der Agenda 2000 festgestellt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die LWK auch mit den anderen Flächengebunden Beihilfen wie den Agrarumweltmaßnahmen betraut ist. Als aufwändig stellt sich jedoch der Aufbau und die ständige Aktualisierung der Gebietskulisse heraus. Probleme werden von den Bewilligungsstellen in der finanztechnischen

Abwicklung der Maßnahme gesehen, wie z.B. die späte Verabschiedung des Landeshaushalts oder Haushaltssperren sowie unterschiedliche Haushaltsjahre zwischen EU und Land (MB-VI-3).

Die Vorortkontrolle erfolgt entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Die zu kontrollierende Stichprobe wird von den technischen Prüfdiensten, die den zwei Landwirtschaftskammern zugeordnet sind, selbständig und unabhängig von der Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung gezogen. Die Kontrolle vor Ort wird ebenfalls von den zwei technischen Prüfdiensten durchgeführt. Jede Kontrolle wird durch einen Prüfbericht dokumentiert. Ein landeseinheitliches Vorgehen zwischen den Behörden ist sichergestellt.

5b.5.4 Finanzmanagement

Der Mittelbedarf für die Maßnahme konnte grob anhand der Gebietskulisse abgeschätzt werden. Durch den Umstand, dass noch 1999 in größerem Umfang Verpflichtungen für den „Grundschutz“ in Naturschutzgebieten abgeschlossen wurden, was während der Aufstellung des Programmplanungsdokuments nicht mehr berücksichtigt werden konnte, ist der erwartete Mittelabfluss für die Neumaßnahme zunächst nicht erreicht worden. Dies wird sich mit Auslaufen der 5-jährigen Grundschutzverpflichtungen ändern (vgl. oben).

Seitens der Landwirtschaftskammern werden zu finanziellen Aspekten der Maßnahme e2 keine weiteren Anmerkungen gemacht[9].

5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Neumaßnahme bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Eine naturschutzfachliche Begleitung erfolgt im Rahmen des Monitoring durch die LÖBF, das sich auf verschiedene Vertragsnaturschutzmaßnahmen konzentriert. Aus den Naturschutzgebieten liegen vielfältige Einzeluntersuchungen vor, u.a. auch aus dem Feuchtgrünlandschutzprogramm, das in der Variante des „Grundschutzes“ durch die Ausgleichszahlung nach Art. 16 abgelöst wird. Eine landesweite Gesamtschau existiert nicht.

Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme einzuhalten sind, erscheint ein speziell für die Wirkung der Maßnahme konzipiertes Begleitsystem nicht, in Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes hingegen

[9] Zu den Fragen 5/2 und 6/1 des Fragebogens für Bewilligungsstellen wurden insgesamt nur sehr wenige Angaben gemacht, die keine (statistische) Aussagekraft haben.

durchaus sinnvoll. Da die Maßnahme einen Anreiz zur weiteren Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen geben soll, wäre jedoch die Untersuchung der Anteile von Grünlandbrachflächen in den Gebieten von Interesse.

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind nicht zu erwarten, da die hoheitlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen. Lediglich auf Flächen ohne hoheitlichen Schutzstatus innerhalb der Natura-2000-Kulisse muss zusätzlich auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen verzichtet werden[10]. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, auf Brutvögel und deren Gelege Rücksicht zu nehmen.

Grundsätzlich können auf Grund der vorliegenden Daten nur Aussagen zu **Deckungsbeiträgen**, nicht jedoch zu Einkommen getroffen werden. Der Deckungsbeitrag definiert sich in der Grünlandwirtschaft aus erzielten Nettoerlösen (z.B. für Milch oder Fleisch) abzüglich der direkt zurechenbaren (variablen) Kosten, während das Einkommen nur betriebsbezogen berechnet werden kann. Das Betriebseinkommen (Roheinkommen) wird definiert als Summe der Deckungsbeiträge abzüglich der Festkosten und zuzüglich sonstiger Einkünfte (BMVEL, 2001, Hydro Agri Dülmen, 1993, Steinhauser et al., 1992). Sofern sich die Festkosten nicht ändern, kann die Änderung des Deckungsbeitrags gleich der Änderung des Einkommens gesetzt werden.

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Für alle 1.442 geförderten Betriebe konnte über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf 52 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten eine Grünlandnutzung. Für 36% der Grünlandflächen, wurde eine Ausgleichszahlung beantragt. Im landesweiten Durchschnitt ist somit gut ein Drittel der Grünlandfläche oder 19 % der LF der teilnehmenden Betriebe von Auflagen der Maßnahme e2 betroffen.

---

[10] Diese Auflage gilt auch für Landschaftsschutzgebiete innerhalb der Kulisse, sofern sie nicht bereits per Verordnung diesen Schutzstatus vorschreiben.

Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-Vb zu Kap. 5b.6). Es zeigt sich, dass ein gutes Drittel der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, ein weiteres Viertel mit bis zu 25 % ihrer LF. Fast ein Viertel der Betriebe liegt jedoch mit über der Hälfte ihrer LF in der Natura-2000-Kulisse. In die letztere Kategorie fallen überwiegend kleinere Betriebe: Die durchschnittliche Größe ihrer LF liegt mit 13 ha deutlich unter dem Mittelwert von 51 ha. Bei diesen Betrieben kann folglich eine hohe flächenhafte Betroffenheit festgestellt werden, was jedoch noch keine Aussage über die Höhe der tatsächlichen Bewirtschaftungsauflagen zulässt. Sie ist von den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen abhängig.

Es bleibt festzuhalten, dass die Einkommensrelevanz einer Bewirtschaftungsauflage immer nur in Kenntnis der einzelbetrieblichen Anpassungsspielräume vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit ermittelt werden kann. Eine Betrachtung anhand von Durchschnittswerten lässt hierzu keine Aussagen zu. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Fragen beantwortet.

5b.6.1 Bewertungsfragen

5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Indikator V.1-1.1. Verhältnis der Prämie zu den erhöhten Produktionskosten

Die Ausgleichszahlung wird berechnet nach dem Ersatzwert der Ertragsminderung durch die Nutzungseinschränkungen (vgl. Anlage 5 des EPLR). Die nachfolgende Übersicht zeigt die dreifach gestaffelte Ausgleichszahlung mit den jeweiligen Gebietstypen und ihren Bewirtschaftungsauflagen, Mindererträgen und Zuwendungshöhen. Eine weitergehende Differenzierung nach Naturräumen, Ertragsregionen oder Landwirtschaftlichen Vergleichszahlen wird zur Kalkulation nicht herangezogen.

Tabelle 5b.6 Staffelung der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen

	Gebiete mit hohen Auflagen	**Gebiete mit mittleren Auflagen**	**Gebiete mit einfachen Auflagen**
Gebietstyp	NSG oder § 62 LG-Biotope inner- und außerhalb der Natura-2000-Gebiete	LSG in Natura-2000-Gebieten	Natura-2000-Gebiete (ohne hoheitliche Schutzauflagen)
Bewirtschaftungsauflagen	- Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Beibehaltung des Bodenreliefs - Verzicht Beseitigung Biotope und Gehölze - Verzicht auf Aufforstung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege	- Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege	- Verzicht Grünlandumbruch und Entwässerung - Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege
Mindererträge in %	22	15	10
Zuwendungshöhe in Euro	122,00	61,00	46,00

Quelle: MUNLV, 1999.

Der der Ausgleichzahlung zugrunde liegende Minderertrag wird in MJ NEL berechnet, wobei die Referenzwerte in allen Gebietstypen gleich gesetzt werden. Zu den auflagenbedingten Mindererträgen kommen Ernteverluste in Höhe von 30 % hinzu. Der Ersatzkostenwert mit 0,0339 DM/MJ NEL wird vergleichsweise niedrig angesetzt. Die errechneten Ertragsminderungen werden in Zuwendungen umgesetzt, wobei diese jeweils gegenüber dem rechnerischen Wert um 5 bis 25 Euro je nach Gebietstyp herabgesetzt werden. Die zulässige Höchstgrenze von 200,- Euro wird in keinem Fall erreicht. Weitere Berechnungen ermitteln die Zuwendungen in der Kumulation von Zahlungen für Art. 16-Gebiete mit der Ausgleichszulage nach Art. 17 bis 20.

Die agronomischen Berechnungen erscheinen in sich konsistent, wobei allerdings die Staffelung der Zuwendungen allein aus dem Programmplanungsdokument nur z.T. nachvollziehbar ist. Dies gilt insbesondere für die Differenzierung zwischen Gebieten mit mittleren und einfachen Auflagen, wobei letztere jedoch nur in vergleichsweise geringem Flächenumfang vorkommen. So muss nach Aussage des MUNLV im Weiteren z.B. berücksichtigt werden, dass der Beleihungswert landwirtschaftlicher Flächen in Schutzgebieten (LSG, NSG) sinkt, die ökonomischen Nachteile daraus aber nur schwer quantifiziert werden können. Die Vorschriften aus den Schutzgebietsverordnungen der LSG können sich darüber hinaus regional von einander unterscheiden.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5b.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Staffelung der Zuwendung den Grad der hoheitlichen Bewirtschaftungseinschränkungen und sonstigen wirtschaftlichen Nachteile wiederspiegelt.

Indikator V.1-1.2. Deckung der erhöhten Produktionskosten durch die Prämie

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap. 5b.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Der Umfang der Artikel 16-Gebiete liegt bei 230.000 ha, die Gesamtgröße der Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei geschätzten 70.000 ha. Mit der in 2002 geförderten Fläche von fast 14.000 ha werden annähernd 20 % der Kulisse erreicht. Darüber hinaus sind nach Schätzung des MUNLV ca. 14.000 ha Vertragsfläche aus dem Grundschutz des Feuchtwiesenschutzprogramms dazu zu rechnen. Damit läge der Anteil der geförderten Grünlandfläche bei ca. 40 %.

Tabelle 5b.7 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Gesamtfläche in Natura-2000	**Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)**		**Geförderte Fläche**	
ha	ha	% der Gesamtfläche	ha	% der Grünlandfläche
230.000	70.000	30,0	13.769	19,7

Quelle: InVeKoS, 2002; eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Nordrhein-Westfalen noch nicht flächendeckend vor. Derzeit befinden sich flurstücksgenaue Datenbanken im Aufbau, die eine Zuordnung von Flurstücken und somit Betrieben

zur Gebietskulisse ermöglichen. Ein umfassendes GIS würde diese Arbeit erleichtern. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 1.442, im Feuchtwiesenschutzprogramm/ Gewässerauenprogramm sind es weitere 1.599 Betriebe.

Tabelle 5b.8 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	**Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen**	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	1.442	[keine Daten]

Quelle: InVeKoS, 2002.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben, liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Angaben über Sanktionen liegen aus dem Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Rheinland vor: In 2002 wurde lediglich ein Bußgeldverfahren eingeleitet.

5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Grundsätzlich sollten sich die Bewertungsfragen anhand von Datensätzen beantworten lassen, die entweder im Rahmen der administrativen Umsetzung der Maßnahme geführt werden oder aber leicht aus anderen bestehenden Quellen zu beziehen sind (z.B. der Agrarstatistik). In der Regel gilt dabei, dass nur Informationen über Betriebe und Flächen verfügbar sind, die an bestimmten Maßnahmen teilnehmen, Nicht-Teilnehmer werden im Allgemeinen nicht erfasst.

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass flächenhafte Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden

Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/ oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und –ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Gesamtbetrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5b.2.1 hingewiesen.

5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Es wurden keine operationellen Zielvorgaben gemacht. Gemessen am förderfähigen Grünland von geschätzten 70.000 ha innerhalb der Natura-2000-Kulisse (EPLR S. 212), wurden bisher 20 % der Fläche erreicht und somit eine Grünlandbewirtschaftung in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung gesichert.

Bei der Ausgleichszahlung handelt es sich um ein Instrument, das einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern kann, andererseits einen Anreiz bietet, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten. Einer ungewollten Brachflächenentwicklung naturschutzfachlich wertvollen Grünlands kann somit entgegen gewirkt werden. Es handelt sich um nutzungskonservierendes Instrument ohne die Zielsetzung weitergehende (d.h. über die Schutzgebietsvorschriften hinaus gehende) Umweltwirkungen zu entfalten. Für viele Landwirte ist die Ausgleichszahlung gleichzeitig ein Einstieg in den Vertragsnaturschutz.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Außerhalb der Schutzgebiete kommen die Bewirtschaftungseinschränkungen der „Gebiete mit einfachen Auflagen“ voll zum Tragen. Der Anteil dieser Flächen ist insgesamt eher gering.

Tabelle 5b.9: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch		Geschützte Ressource					
++ hoch + gering 0 keine - gering negativ -- negativ				Verwaltungsumsetzung	Lenkung durch Prämie	Erhaltung	Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	13.769	20 (*)	hoch	gut	keine	X		keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne die Maßnahme eingehalten werden müssen. Jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitlicher Maßnahmen.					

(*) gemessen an der Gesamtförderkulisse von 70.000 ha Grünland.
OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5b.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat des MUNLV sowie den Landwirtschaftskammern und der Koordinationsstelle für Vertragsnaturschutz.

5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5b.9), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlichen und umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen freiwilligen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5b.10: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

Mögliches "Schutzmodell"	**Erreichen der naturschutz-fachlichen Zielsetzung**	**Ausgleich für Bewirt-schaftungs-auflagen**	**Entwicklungs-spielraum für Betriebe**	**Akzeptanz bei Landwirten**	**Verwaltungs-aufwand**
Auschließlich hoheitliche Beschränkungen **ohne** Ausgleichszahlung	mittel bis hoch	kein	n.b. (*)	gering	gering (**)
Auschließlich hoheitliche Beschränkungen **mit** Ausgleichszahlung	hoch	vollständig	n.b. (*)	mittel	mittel
Basisschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertrags-naturschutz	gering bis mittel	vollständig	mittel bis hoch	mittel bis hoch	hoch
hoher Grundschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertrags-naturschutz	mittel bis hoch	vollständig	gering bis mittel	mittel	hoch
Ausschließlich Vertrags-naturschutz, ggf. mit erhöhten Prämiensätzen	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel

(*) n.b.= nicht bewertet, da zu stark von der Ausgestaltung der hoheitlichen Beschränkungen abhängig.
(**) Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Verfahren kann nur schwer eingeschätzt werden, da in der Praxis Unterschutzstellungsverfahren mit strengen Vorschriften besonders schwierig sind und auf so hohe Widerstände stoßen können, dass ein strenger Schutz nicht erreicht werden kann. Der Erfolg dieses Modells ist daher keinesfalls gewährleistet. An dieser Stelle setzt die Ausgleichszahlung als Akzeptanzinstrument an.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Nordrhein-Westfalen ist ein großer Teil der Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten durch Naturschutzgebiete gesichert. In den Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten wird in der Regel ein Basisschutz erreicht, der die Grünlanderhaltung, Wasserstandsveränderungen und ein Aufforstungsverbot umfasst. Weitergehende Regelungen werden im Rahmen des Vertragsnaturschutzes durch freiwillige Vereinbarungen geschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist die Ausgleichszahlung insbesondere als Akzeptanz-Instrument zu verstehen, das einerseits die Ausweisung von Schutzgebieten erleichtern, andererseits zu einer weiteren Teilnahme am Vertragsnaturschutz motivieren soll. Das Instrument sollte daher weiterhin gezielt zur Umsetzung der Ziele von Natura-2000 eingesetzt werden.

5b.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Durchführungsbestimmungen gewährleisten eine ordnungsgemäße und effiziente Abwicklung der Maßnahme. Hierzu werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme e2 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Anteil von Grünlandbrachen (Flächen mit aufgegebener Bewirtschaftung) entwickelt und ob durch das Brachfallen von Grünlandflächen Probleme entstehen, die den Erhaltungszielen in den Natura-2000-Gebieten entgegenstehen.

Das naturschutzfachliche Monitoring sollte daher durch Untersuchungen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit abgedeckt werden (vgl. Kap. 6). Diese werden sich in Zukunft zunehmend auf die Natura-2000-Gebieten konzentrieren müssen, damit die FFH-Berichtspflichten erfüllt werden können.

Literaturverzeichnis

Berg, M.; Henning, C.; Weiler, J., Fachreferenteninterview (MUNLV) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 11.02.2003, mündliche/schriftliche Mitteilung am 11.02.2003.

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.

Dienstanweisung für die Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.Mai 1999 und der Verordnung (EG) Nr. 1663/1995 der Kommission vom Dez. 1999, für die LWK Rheinland

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Fragebogen-Auswertung Bewilligungsstellen (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)

Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)

Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.

LG – Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft – Landschaftsgesetz, in der Fassung vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568).

MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 07.08.2002.

RdErl. d. MURL vom 18.06.2000, geändert durch RdErl. d. MUNLV vom 23.04.2001.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen

Richtlinie des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.Juli 1997.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung) – RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 18.06.2000 – II A 3 – 2114/05; III B 5 – 941.00.05.03.

Schubert-Scherer, S., Thiele, U., Fachreferenteninterview (MUNLV) und Koordinierungsstelle für Vertragsnaturschutz (BR Münster) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 11.02.2003, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.

Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung im MUNLV, am 26.06.2003 mit den Fachreferenten, Koordinierungsstelle für Vertragsnaturschutz, LÖBF und Landwirtschaftskammern, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter (Gruppenkoordinatorin), Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Thomas Horlitz, Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

6 Agrarumweltmaßnahmen **1**

6.1 Gliederung des Kapitels 1
6.1.1 Übersicht über angebotene Maßnahmen und ihre Förderhistorie 2
6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten der Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen 4
6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 8

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8
6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 8
6.2.2 Datenquellen 9

6.3 Geplante und getätigte Ausgaben (Finanzanalyse) 11

6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen 12
6.4.1 Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen 12
6.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand von Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 14
6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gruppen und Gebieten 16
6.4.3.1 Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1), Anlage von Schonstreifen (f1-A2) 16
6.4.3.2 Extensive Grünlandnutzung (f1-B), Umwandlung Acker in extensiv zu nutzendes Grünland (f1-B1) 17
6.4.3.3 Ökologische Anbauverfahren (f1–C) 18
6.4.3.4 Festmistwirtschaft (f1-D) 19
6.4.3.5 Anlage von Uferrandstreifen (f2) 20
6.4.3.6 Erosionsschutzmaßnahmen (f3) 20
6.4.3.7 Flächenstilllegung 21
6.4.3.8 Bedrohte Haustierrassen (f5) 22
6.4.3.9 Vertragsnaturschutz (f6) 22
6.4.3.10 Modellvorhaben 23

6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 23
6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 24
6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 25
6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 27
6.5.4 Finanzmanagement 27

6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 28

6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 29
6.6.1 Bewertungsfragen 30
6.6.1.1 Frage VI.1.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität 30
6.6.1.2 Frage VI.1.B - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers 35
6.6.1.3 Frage VI.1.C - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen 40
6.6.1.4 Frage VI.2.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft 40
6.6.1.5 Frage VI.2.B - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Habitatvielfalt 46
6.6.1.6 Frage VI.2.C - Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/ Arten ist gesichert 50
6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zum Schutz von Landschaften 52
6.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 56
6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 59

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 61
6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen 61
6.7.2 Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen 70

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 71
6.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 71
6.8.1.1 Generelle Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land 71
6.8.1.2 Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen 74
6.8.1.3 Empfehlungen zu räumlichen oder thematischen Konfliktschwerpunkten 79
6.8.2 Durchführungsbestimmungen 79
6.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 80

Literaturverzeichnis **83**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 6.1: Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Erosionsschutzmaßnahme (f3-A) 5

Abbildung 6.2: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele angebotener Agrarumweltmaßnahmen 15

Abbildung 6.3: Verwaltungsablauf der AUM in Nordrhein-Westfalen 26

Abbildung 6.4: Erosionsschutz - Indikator VI.1.A-1.1 31

Abbildung 6.5: Schutz vor Bodenkontamination - Indikator VI.1.A-2.1 33

Abbildung 6.6: Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenstruktur auf ackerbaulich genutzten Flächen – Zusatzindikator 35

Abbildung 6.7: Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln - Indikator VI.1.B-1.1 36

Abbildung 6.8: Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar - Indikator VI.1.B-1.2 37

Abbildung 6.9: Stickstoffsalden – Beispiele von konventionell, extensiv und ökologisch wirtschaftenden Betrieben - Indikator VI.1.B-1.3 38

Abbildung 6.10: Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion) - Indikator VI.1.B-2.1 39

Abbildung 6.11: Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna – Indikator VI.2.A-1.1 41

Abbildung 6.12: Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna - Indikator VI.2.A-1.2 42

Abbildung 6.13: Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen – Indikator VI.2.A2.1 44

Abbildung 6.14: Auf spezielle Arten und Gruppen ausgerichtete Maßnahmen – Indikator VI.2.A-3.1 45

Abbildung 6.15: Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate – Indikator VI.2.B-1.1 47

Abbildung 6.16: Erhalt von Ökologischen Infrastrukturen – Indikator VI.2.B-2.1 48

Abbildung 6.17: Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verringerung von Stoffeinträgen in wertvolle Feuchtgebiete - Indikator VI.2.B-3.1 49

Abbildung 6.18: Erhaltung gefährdeter Rassen und Arten 51

Abbildung 6.19: Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft – Indikator VI.3.-1.1 52

Abbildung 6.20: Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft – Indikator VI.3.-2.1 54

Abbildung 6.21: Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft - Indikator VI.3-3.1 55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 3

Tabelle 6.2: Spezifische Ziele von Agrarumweltmaßnahmen 6

Tabelle 6.3: Landwirtschaftlich bedingte Problemlagen bzw. naturschutzfachliche Ziele in Nordrhein-Westfalen 7

Tabelle 6.4: Verwendete Datenquellen 10

Tabelle 6.5: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben [1)] für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren 11

Tabelle 6.6: Geförderte Fläche und Betriebe 2000 bis 2002 13

Tabelle 6.7: Vorliegende Untersuchungen zur Beurteilung von AUM in NRW (nicht abschließend) 29

Tabelle 6.8: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen 63

6 Agrarumweltmaßnahmen

Die Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert sich an den Bewertungsvorgaben der Kommission (EU-KOM, 2000). Bestandteil der Zwischenevaluierung sind ausschließlich AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999, die innerhalb des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (EPLR) im Jahr 2000 durch die KOM notifiziert wurden, sowie Verpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die nach VO (EG) Nr. 1257/1999 als sogenannte Altverpflichtungen abgewickelt werden (MUNLV, 1999). Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bewertung des Ressourcenschutzbeitrages (Kap. 6.6), neben den AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999, nur für die Altverpflichtungen erfolgt, die inhaltlich fortgeführt werden. Artikel-52-Maßnahmen sowie sonstige Staatsbeihilfen gehen nicht in die Zwischenbewertung ein.

6.1 Gliederung des Kapitels

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Nach der Darstellung der im EPLR geförderten Agrarumweltmaßnahmen (Kap. 6.1) und der Methodik der Evaluierung (Kap. 6.2), folgt die Finanzanalyse (Kap. 6.3). Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Gegenüberstellung der Sollausgaben gegenüber den tatsächlich getätigten Zahlungen.

Kapitel 6.4 stellt die Akzeptanz der AUM auf Ebene der Teilmaßnahmen dar. Erreichte Gruppen bzw. Gebiete werden anhand von Betriebsparametern analysiert bzw. in ihrer räumlichen Verteilung dargestellt. Mit der Analyse der Implementierung der AUM und ihrer administrativen Umsetzung verlässt die Evaluierung im Kapitel 6.5 die inhaltliche Betrachtung der AUM und wendet sich der Verwaltungsumsetzung zu.

Der Schwerpunkt des Berichtes liegt in der Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen der Kommission in Kapitel 6.6. Die Wirkungen von AUM nach einem standardisierten Schema analysiert und in tabellarischer und graphischer Form dargestellt. Eine umfassende Bearbeitung befindet sich im Materialband.

Das Kapitel 6.7 setzt die Inanspruchnahme (Kap. 6.4) und die Wirkung einzelner AUM (Kap. 6.6) in einen gemeinsamen Kontext und zeigt Erfolge und Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation auf. Das Kapitel schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Kapitel 6.8.

6.1.1 Übersicht über angebotene Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In Nordrhein-Westfalen angebotene AUM und ihre Förderhistorie sind in Tabelle 6.1 dargestellt. Folgende Bausteine können unterschieden werden:

- f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung,
- f2 Anlage von Uferrandstreifen,
- f3 Erosionsschutzmaßnahmen,
- f4 Langjährige Stilllegung,
- f5 Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen,
- f6 Vertragsnaturschutz und
- Modellvorhaben[1].

Die Inanspruchnahme der Förderung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Kofinanzierung durch die EU beträgt 50 % bis zur Förderhöchstgrenze. Darüber hinaus können Beihilfen nach Art. 52 („top-ups“), nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission, gewährt werden. Die Agrarumweltförderung richtet sich ausschließlich an landwirtschaftliche Unternehmen bzw. Landwirtinnen und Landwirte.

Die extensive Grünlandnutzung (f1-B), der ökologische Anbauverfahren (f1-C) sowie die langjährige Flächenstilllegung (f4, 10-jährige Laufzeit) werden im Rahmen der GAK angeboten. Alle anderen Maßnahmen werden außerhalb der GAK gefördert.

Maßnahmen unter f1, f4 und f5 werden horizontal, d.h. landesweit angeboten. Die Maßnahmen f2, f3 und f6 sind nur in nach fachlichen Kriterien abgegrenzten Gebieten (Kulissen) förderfähig. Der Verpflichtungszeitraum für AUM beträgt i.d.R. 5 Jahre, mit Ausnahme der 10- bzw. 20-jährigen Stilllegung (f4). Im Vertragsnaturschutz (f6) werden darüber hinaus 10-jährige Verpflichtungen für die Teilmaßnahmen Streuobstwiesenschutz und Biotoppflege bzw. -anlage angeboten.

Im Gegensatz zu den flächenbezogenen AUM ist die Förderung von Modellvorhaben eine projektbezogene Förderung. Modellvorhaben werden auf Praxisbetrieben (Modellbetriebe), in Zusammenarbeit mit der landwirtschaftlichen Beratung und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt. Die Laufzeit von Modellvorhaben ist variabel und kann bis zu 3 Jahren betragen.

---

[1] Bei den Modellvorhaben handelt es sich nach der Nomenklatur der VO (EG) Nr. 1257/1999 um sogenannte t-Maßnahmen nach Art. 33 der Verordnung. Wegen des flankierenden Charakters der Modellvorhaben zu den AUM werden sie jedoch im Kontext mit den AUM dargestellt.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		Steckbrief	EU-Kofinanzierung seit
f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**		
f1-A1	Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau / Dauerkulturen	- In den Varianten Verzicht auf: a) chem.-synth. Dünger und PSM, b) chem.-synth. Dünger, c) Herbizide - Betriebszweigbezogen, landesweit angeboten	1993
f1-A2	Anlage von Schonstreifen	- max. 5 % der Ackerfläche eines Betriebes, Breite 3-12 m oder 6-12 m, Verzicht auf PSM- und Düngemittel - sowie auf flächendeckende mechanische Pflanzenschutzmaßnahmen, ggf. Einsaat	2000
f1-B	Extensive Grünlandnutzung Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	- Einführung und Beibehaltung, keine chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmittel - Viehbesatz 0,3-1,4 RGV/ ha HFF, keine Umwandlung v. Dauergrünland, Beregnung, Melioration - Betriebszweigbezogen, landesweit angeboten	1993
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	- Gem. den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/1991, VO (EG) Nr. 1804/1999 - Ein- und mehrjährige Kulturen, einschließlich Baumschul- und Unterglasflächen - Betriebsbezogen, landesweit angeboten	1993
f1-D	Festmistwirtschaft	- Einhaltung der Grundsätze für artgerechte Tierhaltung lt. Richtlinie (u.a. Strohhaltung, Einhaltung von Mindestflächen, keine Spaltenböden, Gruppenhaltung, max. Gruppengrößen etc.) - Betriebsbezogen, landesweit angeboten	2000
f2	**Förderung der Anlage von Uferrandstreifen**	- Förderung der Anlage von Uferrandstreifen innerhalb abgegrenzter Problemgebiete - Begrünung eines 3-30 m breiten Streifens, ggf. Abzäunung, Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Verbot der Beweidung, eingeschränkte Mahd, keine Meliorationsmaßnahmen	1990
f3	**Förderung von Erosionsschutzmaßnahmen**	- Mulch- und Direktsaatverfahren, Zwischenfruchtanbau, Anbau v. Feldgras o. Kleegrassgemenge - Einsaat mehrjähriger Grasarten auf (Teil-) Schlägen und Streifen - Einzelflächenbezogen, Kulisse	2000
f4	**Förderung der langjährigen Flächenstilllegung**	- Langfristigen Flächenstilllegung (10- bzw. 20-jährig) von Streifen-, Teil- und Restflächen - Streifen von mind. 5 m Breite, keine Düngung, keine PSM, eingeschränkte Pflege, kein Umbruch - Zulassen der Sukzession oder standortangepasste Begrünung, optional Anlage von Hecken, Gehölzen, Kleingewässern oder Blänken - Einzelflächenbezogen, landesweit angeboten	1996
f5	**Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen**	- mittel- bzw. langfristige Ausdehnung einzelner Rassen über die Gefährdungsschwelle - landesweit angeboten	1996
f6	**Förderung der naturschutzgemäßen Bewirtschaftung von Acker und Grünland sowie der Anlage, Bewirtschaftung und Pflege von sonstigen Biotopen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes**		1994 (1)
f6-A	Naturschutzgerechte Nutzung von Ackerrandstreifen/Äckern	- Verzicht auf PSM, und z.T. Düngemittel, Verzicht auf Untersaaten, Verzicht auf Ablagerungen - Variante A1 ohne Gülledüngung, Variante A2 ohne chem.-synth. Stickstoffdünger	(2)
f6-B1	Umwandlung v. Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	- in Verbindung mit einem Vertragsabschluss nach f6-B2 bis f6-C förderfähig	(3)
f6-B2	Extensive Grünlandnutzung	- Verzicht auf Dünger, PSM, Nachsaat und Pflegeumbruch - Weide- und Mahdnutzung (5 Varianten), mit/ohne zeitl. Bewirtschaftungseinschränkung	
f6-B3	Naturschutzgerechte Nutzung sonst. Biotope/ Nutzungsintegrierte Pflege	- Verzicht auf Düngung, PSM, eingeschränkte Beweidung und eingeschränkte Mahd - Silikatmagerrasen (inkl. Borstgrasrasen), Kalkmagerrasen, Trockene Heiden, Seggenriede, Streuwiesen Feuchtheiden, Moore, Pfeifengraswiesen, Sumpfdotterblumenwiesen, andere Nasswiesen, Uferstreifen	
f6-B4	Zusätzliche Maßnahmen in Verbindung mit B2, B3	- In Kombination mit f6-B2 oder f6-B3, Einsatz von Ziegen, Handmahd, Einzäunung, Entbuschung - fachgerechte Entsorgung von vertraglich zu entsorgendem Mähgut	
f6-C	Streuobstwiesenschutz	- Mindestfläche 0,25 ha, Mindestobstbaumbestand 36 Bäume/ha, Neuanlage und Pflege - Verzicht auf PSM, Verzicht auf Winterbeweidung	(4)
f6-D	Biotopanlage und -pflege	- Anlage und Pflege von Hecken, standortgerechten Feldgehölzen, Kopfbäumen, Einzäunung	
Modellvorhaben		- Gefördert werden Institutionen, die die Modellprojekte durchführen und koordinieren - Versuchs- und Demonstrationsvorhaben "Leitbetriebe Ökologischer Landbau" - Demonstrationsvorhaben "Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben" - Demonstrationsvorhaben "Integrierte Grünlandbewirtschaftung in nordrhein-westfälischen Leitbetrieben" - Modellvorhaben "Anbau pflanzengenetischer Ressourcen" - Modellvorhaben "Extensivierte Ackerrandstreifen im Kreis Soest" - Modellvorhaben "Beratung und Service im Obstwiesenschutz in NRW"	2000 (5)

Vorläuferprogramme: (1) Kulturlandschaftsprogramme der Kreise, (2) Ackerwildkrautprogramm, (3) Gewässerauen-, Feuchtwiesenschutz- und Mittelgebirgsprogramm, (4) Streuobstwiesenprogramm, (5) Gefördert gem. Art. 33, Anstrich 11.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach LWK Westfalen-Lippe (2001).

Die meisten der aktuell geförderten AUM wurden bereits in der vorherigen Förderperiode unter der VO (EWG) Nr. 2078/1992 angeboten und werden seit 2000 unter VO (EG) Nr. 1257/1999 inhaltlich fortgeführt. Die Anlage von Schonstreifen (f1-A2), die Festmistwirtschaft (f1-D) und Erosionsschutzmaßnahmen (f3) wurden im Jahr 2000 neu eingeführt.

6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten der Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen

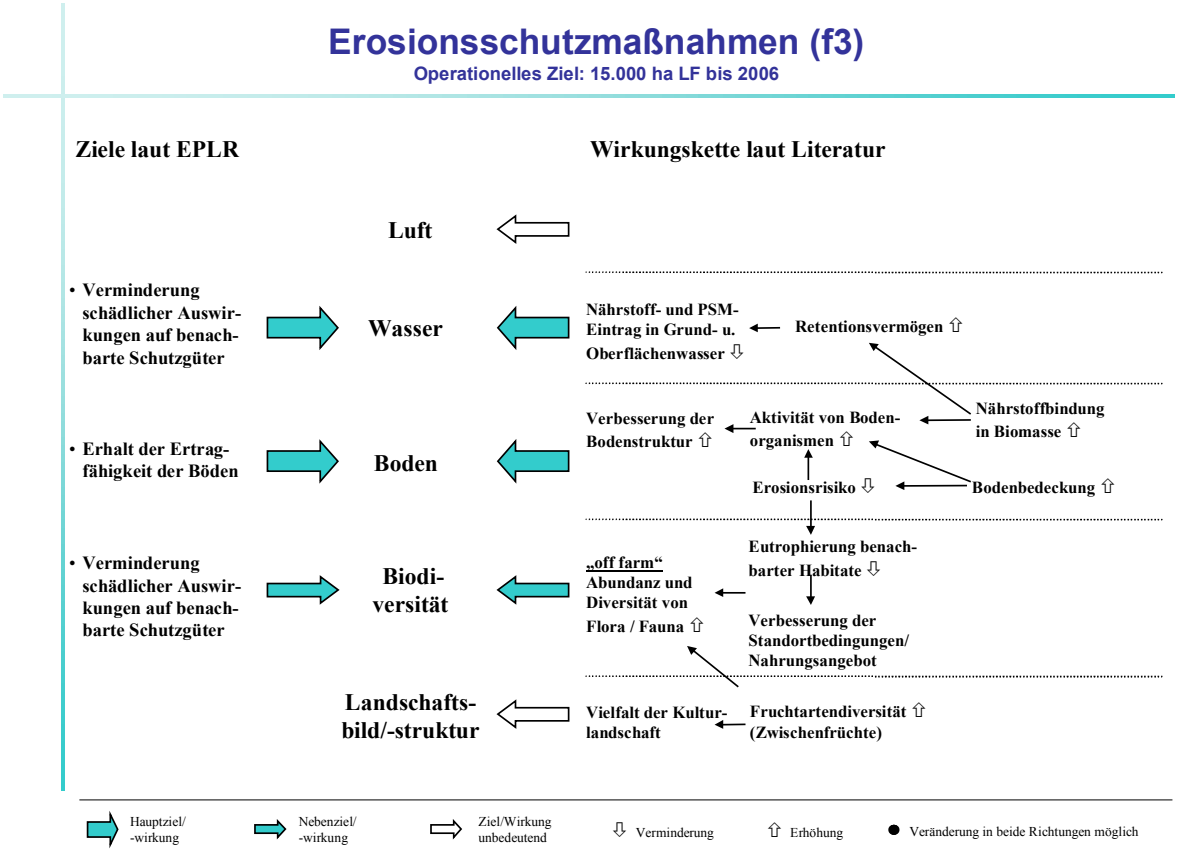
Im EPLR des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Prioritäten und Ziele der AUM basierend auf der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) hergeleitet. Zur Bewertung der AUM, insbesondere auch zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen (Kap. 6.6), war es in Teilen notwendig, die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für AUM nachzubessern[2]. Die zuständigen Fachreferenten wurden gebeten, die maßnahmespezifischen **Ziele** zu bestätigen, ggf. anzupassen bzw. zu spezifizieren. Das Ergebnis ist in Form von Ziel-Wirkungsdiagrammen, wie beispielhaft in Abb. 6.1, dargestellt. Die Ziel-Wirkungsdiagramme für die anderen AUM befinden sich im Anhang 3 des Materialbandes (vgl. MB-VI-Anhang 3).

Grundlage für die Ziel-Wirkungsdiagramme sind die im EPLR formulierten, maßnahmenspezifischen Ziele, denen zu erwartende Wirkungen gegenübergestellt wurden. Zu erwartende Wirkungen der AUM werden durch einschlägige Literaturquellen belegt. Eine Unterscheidung in Haupt- und Nebenziele bzw. Wirkungen stellt die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker heraus.

Die **Wirkungsseite** der Diagramme war Grundlage für die Auswahl der zu beantwortenden kapitelspezifischen Bewertungsfragen. Diese wurde herangezogen, um auch diejenigen Wirkungen abzubilden, die weder Haupt- noch Nebenziel einer Teilmaßnahme sind, jedoch einen Beitrag zum Ressourcenschutz erbringen. Ergeben sich für eine AUM keine zu erwartenden **Wirkungen** zum Schutz einer Ressource, werden die entsprechenden Bewertungsfragen nicht bearbeitet. Identifizierte Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert als Nebenwirkungen.

[2] Gründe: I) Zum Zeitpunkt der Aufstellung des EPLR waren die gemeinsamen Bewertungsfragen noch nicht bekannt. Der Detaillierungsgrad konnte nicht auf die Fragen abgestimmt werden. II) Die Zielhierarchie der AUM in Bezug auf den Schutz einzelner Ressourcen ging nicht immer deutlich aus dem EPLR hervor. Für die Beantwortung der Bewertungsfragen ist jedoch eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und der durch diese geschützten Ressourcen erforderlich.

Abbildung 6.1: Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Erosionsschutzmaßnahme (f3-A)



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6.2 fasst die Haupt- und Nebenziele der AUM zusammen. Sie zielen auf den:

- Schutz abiotischer Ressourcen, v.a. mit den MSL-Maßnahmen (f1), der Anlage von Uferrandstreifen (f2) und der Erosionsschutzmaßnahme (f3) und den
- Schutz biotischer Ressourcen, schwerpunktmäßig mit dem Vertragsnaturschutz (f6) und der Flächenstillegung (f4).

Sofern AUM horizontal, d.h. ohne Kulisse angeboten werden, stellt sich die Frage, inwieweit diese Maßnahmen auf die spezifische Umweltsituation NRWs bzw. bestehende Problemlagen abgestimmt sind. Dieser Frage wird mit Bezug zu den einzelnen Ressourcen Boden, Wasser etc. im Kapitel 6.6, unter dem Stichwort Treffsicherheit, nachgegangen.

Tabelle 6.2: Spezifische Ziele von Agrarumweltmaßnahmen

Umweltrelevante Ziele	Boden			Wasser		Luft	Artenvielfalt/Lebensraum											Landschaft					Sonstige		
● Hauptziel ❍ Nebenziel Agrarumweltmaßnahmen	Erosionsschutz	Verminderung des Stoffeintrags in Böden	Verbesserung derBoden-struktur/ Humusaufbau	Geschlossene Stoffkreisläufe	Verminderung des Stoffeintrags in Grund- und Oberflächengewässer	Verminderung von Ge-ruchsbelästigung/klima-relevanten Emissionen	Erhöhung der Selbst-regulationsfähigkeit von Agrarökosystemen	Schutz angrenzender Biotope vor Nährstoffeintrag	Schutz erhaltenswerter Grün-land- bzw. Offenlandbiotope	Entwicklung typischer Wiesengesellschaften	Biotopverbund	Förderung der Arten-vielfalt von Tieren und Pflanzen	Biotopanlage und Pflege (z.B. Streuobstwiesen, Feldgehölze, Kopfbäume)	Schaffung von Rück-zugsräumen für die Verbreitung von Nütz-lingpopulationen für die Tiere der Feldlandschaft	Schutz von Ackerwildkräutern	Ausdehnung einzelner Rassen über die Gefährdungsschwelle	Vielfältige Fruchtfolgen	Erhalt der Kulturlandschaft	Bereicherung des Landschaftsbildes	Entwicklung historischer Kulturlandschaftselemente bzw. -biotope und ggf. Nutzungsformen	Erhalt von Dauergrünland	Tierschutz	Implementierung umwelt-freundlicher Bewirt-schaftungsmethoden	Langfristige Sicherung von Flächen für den Naturhaushalt
f1 Markt- und standortgerechte Landwirtschaft																									
Extensive Acker/Dauerkulturen		●	●	●	●		●																		
Schonstreifen		❍					❍							●					❍						
Extensive Grünlandnutzung	❍	●	●		●	❍	●											●			●				
Umw. Acker in extensiv zu nutzendes GL	●	●	●		●	❍	●											●			●				
Ökologische Anbauverfahren		●	●	●	●	❍	●										❍	❍							
Festmistbewirtschaftung			●		❍	●																●			
f2 Uferrandstreifen					●					❍															
f3 Erosionsschutz	●		●		●			❍																	
f4 Flächenstilllegung	❍				❍		❍	❍			❍	❍													❍
f5 Haustierrassen																●		●							
f6 Vertragsnaturschutz																									
Ackerrandstreifen/Acker															●										
Umwandlung von Acker in Grünland									●																
Extensive Grünlandnutzung	❍				❍				●																
Naturschutzgerechte Bewirt-schaftung sonstiger Biotope									●											●					
Streuobstwiesen													●							●					
Biotopanlage und Pflege													●							●					
Modellvorhaben																							●		
Korrespondierende gemeinsame Bewertungsfragen	VI.1.A	VI.1.A	VI.1.A*	n.v.	VI.1.B	5-3**	VI.2.A	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.B	VI.2.C	VI.2.A	VI.3	VI.3	VI.3	VI.2.A-2	n.v.	n.v.	VI.2.B	

* Neuer Indikator VI.1.A (Zusatz): Verbesserung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und der Bodenstruktur. ** Querschnittsfrage (Cross cutting). n.v. Indikator nicht vorhanden.

Quelle: Zusammenstellung nach EU-KOM, 2000; FAL, 2002; MUNLV, 1999; MUNLV, 2000.

Tabelle 6.2 fasst die Haupt- und Nebenziele der AUM im Überblick zusammen. Die AUM zielen auf den:

– Schutz abiotischer Ressourcen, v.a. mit den MSL-Maßnahmen (f1), der Anlage von Uferrandstreifen (f2) und der Erosionsschutzmaßnahme (f3);

– Schutz biotischer Ressourcen, schwerpunktmäßig mit dem Vertragsnaturschutz (f6) und der Flächenstilllegung (f4).

Sofern AUM horizontal, d.h. ohne Kulisse angeboten werden, stellt sich die Frage, inwieweit diese Maßnahmen auf die umweltspezifische Situation Nordrhein-Westfalens bzw. bestehende Problemlagen abgestimmt sind. Dieser Frage wird mit Bezug zu den einzelnen Ressourcen Boden, Wasser etc. im Kapitel 6.6, unter dem Stichwort Treffsicherheit, nachgegangen. Tabelle 6.3 stellt die aktualisierte SWOT mit Bezug zu den Vergleichsgebieten Nordrhein-Westfalens dar. Ergänzende Erläuterungen finden sich in Tabelle A 1, Anhang 2 des Materialbandes, die Lage der Vergleichsgebiete ist in Karte A 2, Anhang 1 des Materialbandes zu entnehmen.

Tabelle 6.3: Landwirtschaftlich bedingte Problemlagen bzw. naturschutzfachliche Ziele in Nordrhein-Westfalen

Umweltrelevante Problembereiche	**Boden**			**Wasser**		**Klima Luft**	**Artenvielfalt / Lebensraum**							**Landschaft**		**Sonstige**	
● Problemlage in der Region Natur- und Wirtschaftsräume Nordrhein-Westfalens	Wassererosion	Humusschwund/ Bodenstruktur	Nähr- und Schadstoffeintrag	Grund- und Oberflächenwasserbelastung	Stickstoffüberschuss	Geruchsbelästigung / klimarelevante Emissionen	Rückgang von Tier- und Pflanzenarten	Stoffeinträge in nichtlandwirtschaftliche Flächen	Gefahr der Flächenbrache oder Aufforstung ökologisch wertvoller Flächen	Erhaltung und Entwicklung von Grünland	Erhaltung und Entwicklung der Feuchtwiesen in ihrem Bestand	Enge Fruchtfolgen	Geringe Dichte an Kleinstrukturen	Erhalt der Kulturlandschaft	Anlage von Weihnachtsbaumkulturen	Tierschutz
Köln-Aachener Bucht		●		●			●	●		●		●	●			
Westfälisches Tiefland		●	●	●	●	●	●	●		●	●		●			●
Niederrhein			●	●	●	●	●	●		●	●		●			●
Bergisches Land, Eifel	●			●*			●		●	●				●	●	
Sauerland	●			●*			●		●	●				●	●	
Hellweg-Börde, Ostwestfalen	●*	●		●			●	●		●		●				

* lokal begrenzt, z.B. an Trinkwassertalsperren.
Zur Belastungssituation einzelner Schutzgüter in NW vgl. Tabelle A 6.1 im Tabellenanhang Materialband

Quelle: MUNLV, 1999, MURL, 1994.

6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Außerhalb der VO (EG) Nr. 1257/1999 werden in NRW keine landesweiten AUM angeboten. Für die Erstellung von Plänen und Gutachten, Erhaltungsmaßnahmen, Grunderwerb, Pacht, Betreuung von Schutzgebieten, Artenschutzmaßnahmen, Enteignung, Entschädigung und Ausgleich stehen jedoch Landesmittel zur Verfügung[3]. Ein wesentlicher Unterschied zu den EU-kofinanzierten Maßnahmen betrifft die Zuwendungsempfänger, die gemäß der Förderrichtlinie Naturschutz (FöNa) auch Gemeinden, Gemeindeverbände, Gebietskörperschaften, Träger von Naturparken, Naturschutzverbände, „natürliche Personen“ u.ä. sein können. Weitere derzeit rein landesfinanzierte Maßnahmen sind spezielle Artenschutzmaßnahmen und Entschädigungszahlungen für Fraßschäden durch Gänse.

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die **Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen** erfolgt hinsichtlich der:

- verausgabten Fördermittel (Kap. 6.3),
- Inanspruchnahme und räumlichen Verteilung (Kap. 6.4),
- administrativen Umsetzung (Kap. 6.5) und
- Umweltwirkungen (Kap. 6.6).

In der **Finanzanalyse** (Kap. 6.3) werden die geplanten Ausgaben auf Basis des EU-Haushaltsjahres den tatsächlichen Ausgaben gegenüber gestellt und Ursachen für mögliche Abweichungen zwischen Soll und Ist gegeben. Die **Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen** (Kap 6.4) wird auf Basis der Förderdaten ausgewertet und gemeinde- bzw. regionsbezogen dargestellt. Für ausgewählte Maßnahmen wird ein Teilnehmer/ Nichtteilnehmer-Vergleich durchgeführt.

Zur Bewertung der **administrativen Umsetzung** (Kap. 6.5) der AUM werden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung beteiligter Bewilligungsstellen durchgeführt, Expertengespräche mit Fachreferenten der obersten Behörden geführt und die Einschätzung der Endbegünstigten zum Verwaltungsverfahren innerhalb der Landwirtbefragung eingeholt. Wesentliche Aspekte der Befragung zu der Verwaltungsumsetzung beruhen auf dem methodischen Prinzip der Triangulation, d.h. der glei-

[3] Gemäß den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Förderrichtlinie Naturschutz, FöNa).

che Aspekt wird mehreren Beteiligten (hier Endbegünstigte, Bewilligungsstellen, Vertretern der obersten Behörde) zur Einschätzung vorgelegt.

Das Kapitel 6.6 richtet den Blick auf den Ressourcenschutz, der durch die AUM induziert wird. Die zu **beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen** des Kapitels 6.6 werden auf der Grundlage der zu erwartenden Wirkungen auswählt. Hierfür wird das unter Kapitel 6.1.2 eingeführte Zielsystem um die zu erwartenden Wirkungen zu einem Ziel-Wirkungssystem erweitert. Es wird zwischen Haupt- und Nebenwirkungen unterschieden. Identifizierte Hauptwirkungen werden in Hinblick auf Datenrecherche, Erhebung und Auswertung wesentlich umfangreicher behandelt als Nebenwirkungen. Auf Basis von Literatur und Versuchsergebnissen werden die Umweltwirkungen abgeleitet und durch Begleituntersuchung der Fachbehörden untermauert. Informationen zur Bewirtschaftung geförderter Flächen wurden durch eine schriftliche Befragung teilnehmender Landwirte und landwirtschaftlicher Berater erhoben. Die Treffsicherheit von AUM auf Gebiete mit landwirtschaftlich bedingten Umweltproblemen bzw. Potenzialen wird durch die räumliche Überlagerung mit der Inanspruchnahme der AUM abgebildet.

Kapitel 6.7 stellt die Ergebnisse der vorhergehenden Kapitel in einen gemeinsamen Kontext und versucht eine **Synthese** zu bilden, auf deren Basis **Empfehlungen** zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert werden (Kap. 6.8).

6.2.2 Datenquellen

Tabelle 6.4 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen. Die Datenquellen sind, gem. KOM-Systematik, unterteilt in Primärdaten und Sekundärdaten. Primärdaten wurden im Rahmen der Evaluation erhoben. Sekundärdaten sind die in der Landwirtschaftsverwaltung oder an anderer Stelle vorhandene Daten, die im Rahmen dieses Gutachtens Verwendung finden. Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband (vgl. MB-VI-1) näher erläutert. Die wichtigsten Datenquellen für die Evaluierung der AUM stellen die schriftlichen und mündlichen Befragungen (Primärdaten), die InVeKoS[4]-/Förderdaten und die Umweltdaten (Sekundärdaten) dar.

[4] Der Begriff InVeKoS-Daten stellt eine sprachliche Vereinfachung dar. Im Folgenden wird er als Datenquelle für den Flächennachweis (FNN) der Flächenausgleichsprämie und als Datenquelle zu den AUM verwendet. Zur Evaluierung lag der FNN aller Antragsteller auf Flächenausgleichsprämie, d.h. von Teilnehmern und Nichtteilnehmer an AUM, flurstücks- und betriebsgenau vor.

Tabelle 6.4: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
		qualitativ	quantitativ		administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/Outputs	Wirkungen
Primär	Standardisierter Fragebogen Letztempfänger[1)]	X	X	Grundgesamtheit 9512 Förderfälle, Stichprobengröße 1310 Rücklauf 57 %[2)]	X			X
	Standardisierter Fragebogen Bewilligungsstellen[1)]	X	X	Grundgesamtheit 12 Bewilligungsstellen, Stichprobengröße 47 Fragebögen, Rücklauf 19 Fragebögen aus 12 Stellen	X	X	X	X
	Leitfadengestützte Befragungen MUNLV	X	X	2 protokollierte Gespräche mit Fachreferenten	X	X		
	Befragungen LÖBF	X	X	2 Protokollierte Gespräche			X	X
	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren	X	X	6 protokollierte Gespräche	X		X	X
Sekundär	Förderdaten InVeKoS		X	2 bis 3 Förderjahre		X	X	
	Zahlstellendaten		X	Finanztabellen der Zahlstelle mit den abgeflossenen Mitteln der Einzelmaßnahmen		X		
	Daten der Agrarstatistik		X	Daten der Landwirtschaftzählung 1999 und der Agrarberichterstattung 2001				X
	Umweltdaten aus den Fachverwaltungen des Landes	X		Daten zu den Schutzgütern Boden, Wasser, Biotope und Arten, eine genaue Datensatzbeschreibung findet sich in den einzelnen Wirkungskapiteln				X
	Naturschutzfachliches Monitoring der LÖBF	X		Einzeluntersuchungen				X
	Literatur	X						X

[1)] Fragebögen vgl. Anhang Materialband, [2)] genaue Angaben vgl. MB-VI-1 Datenquellen

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3 Geplante und getätigte Ausgaben (Finanzanalyse)

In Tabelle 6.5 ist der geplante Mittelansatz zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den tatsächlich verausgabten Mitteln der Jahre 2000 bis 2002 auf Basis EU-Haushaltsjahr gegenüber gestellt[5]. Für den Förderzeitraum 2000-2006 wurden für AUM insgesamt 270,9 Mio. Euro in den indikativen Finanzplan eingestellt. Die ungleiche Verteilung der Ausgaben zwischen Altmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und neuen AUM gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 ist auf eine buchungstechnische Ursache zurückzuführen. Bis September 2001 wurden „alte“ und „neue“ AUM gemeinsam, unter Ausgaben nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, gebucht. Den Wünschen der EU-KOM folgend, wurde ab Oktober eine haushaltliche Trennung von alten und neuen Maßnahmen vorgenommen. Eine Unterscheidung der Ausgaben ist demzufolge erst ab dem letzten Quartal 2001 möglich.

Die Interpretation der Daten hinsichtlich des Abrufs der Finanzmittel von der EU wird durch die Umstellung vom vorschüssigen auf ein nachschüssiges Auszahlungsverfahren im betrachteten Zeitraum eingeschränkt. Mit Ausnahme des Jahres 2001 sind die getätigten Ausgaben überplanmäßig.

Tabelle 6.5: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben [1)] für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

Öffentliche Kosten im Jahr [1)]	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Mio. Euro)			AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 (Mio. Euro)			AUM Gesamt (Mio. Euro)		
	geplant	getätigt	Auszahlung %	geplant	getätigt	Auszahlung %	geplant	getätigt	Auszahlung %
2000	14,33	14,10	98,41	7,01	12,27	175,06	21,34	26,37	123,59
2001	k.A.	21,23	-	31,04	6,64	21,40	31,04	27,87	89,79
2002	k.A.	18,41	-	36,00	21,93	60,93	36,00	40,34	112,07
2003	7,64			31,88			39,52		
2004	5,06			38,80			43,86		
2005				45,12			45,12		
2006				47,78			47,78		
Gesamt	**66,44**			**204,43**			**270,87**		

[1)] Die EU-Beteiligung für Agrarumweltmaßnahmen beträgt 50 % der öffentlichen Kosten.

Quelle: MUNLV, 2003b.

[5] Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt, da die Darstellung der „Plangenauigkeit“ eine Gegenüberstellung von ursprünglichen Planansatz und jährlichen Mittelabflüssen erfordert.

6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen

In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Inanspruchnahme der einzelnen Fördertatbestände (Output). Die bisher erzielte Inanspruchnahme wird anhand der vom Land gesetzten operationellen Ziele und im langjährigen Förderverlauf betrachtet. Zur Einschätzung der Teilnehmerstruktur erfolgt für die horizontalen Maßnahmen ein Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich an Hand von Betriebsparametern. Die räumliche Verteilung der Inanspruchnahme wird darüber hinaus als Vorbereitung auf die Wirkungsanalyse des Kapitel 6.6 aufgearbeitet.

6.4.1 Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 6.6 stellt die Zahl der in 2000 bis 2002 geförderten Flächen und Betriebe dar. Die Angaben beruhen auf der zur Auszahlung festgestellten Fläche bzw. Betriebe im Herbst 2002. Die Mehrheit der geförderten Fläche entfällt auf f1-Maßnahmen (60 %), gefolgt von Erosions- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ca. 20 %). Nach der Anzahl geförderter Betriebe betrachtet, ergibt sich ein anderes Bild: Über 50 % der geförderten Betriebe nehmen am Vertragsnaturschutz teil, dagegen nur 38 % an f1-Maßnahmen. Dies ist auf die höhere durchschnittlich geförderte Fläche der betriebszweigbezogenen f1-Maßnahmen im Vergleich zu den einzelflächenbezogenen f6-Maßnahmen zurückzuführen.

Werden AUM auf ein und der selben Fläche kombiniert, z.B. der Ökologische Landbau mit Erosionsschutzmaßnahmen, wurden die geförderten Flächen für jede einzelne Maßnahme berücksichtigt (weiteres vgl. MB-VI-1 Datenquellen). Die geförderte Fläche und die tatsächlich unter Auflagen bewirtschaftete Fläche kann insbesondere bei betriebszweigbezogenen f1-Maßnahmen z.T. erheblich voneinander abweichen[6]. Für einzelflächenbezogene Maßnahmen (f6-Vertragsnaturschutz) ist die geförderte und unter Auflagen bewirtschaftete Fläche deckungsgleich.

[6] Abweichung können sich ergeben, wenn a) Betriebe zusätzliche Fläche bewirtschaften, für die sie keinen neuen Förderantrag gestellt haben bzw. b) da für Stilllegungsflächen (f1-A1, f1-C) keine Prämien gezahlt werden, die Flächen jedoch gemäß der Auflagen der AUM zu bewirtschaften sind. Daher kann z.B. in ökologisch wirtschaftenden Betrieben kann die tatsächlich unter Auflagen bewirtschaftete Flächen die prämierte Fläche um den Prozentsatz der konjunkturellen Flächenstilllegung (10 % der Grand culture-Fläche des Betriebes) übersteigen.

Tabelle 6.6: Geförderte Fläche und Betriebe 2000 bis 2002

Agrarumweltmaßnahme		2000		2001		2002	
		Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha
f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**		**69.574**		**91.720**		**120.567**
A1	Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen[1)]	96	555	82	567	74	636
A2	Anlage von Schonstreifen	0	0	97	150	161	245
B	Extensive Grünlandnutzung[1)]	2.365	47.842	2.713	56.012	3.034	63.432
B1	Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland[1)]	826	4.550	840	4.655	855	4.763
C	Ökologische Anbauverfahren[1)]	474	16.627	540	18.421	862	30.011
D	Festmistwirtschaft	0	0	680	11.915	1.301	21.480
f2	**Anlage von Uferrandstreifen[1)]**	**301**	**135**	**576**	**586**	**968**	**1.158**
f3	**Erosionsschutzmaßnahmen**	**0**	**0**	**626**	**26.301**	**1.087**	**41.217**
f4	**Langjährige Flächenstilllegung**, davon	**712**	**1.371**	**807**	**1.571**	**864**	**1.654**
	10-jährige Flächenstilllegung	0	0	103	200	165	299
	20-jährige Flächenstilllegung	712	1.371	704	1.371	699	1.355
f5	**Lokale Haustierrassen**	**Tiere**	**313**	**Tiere**	**5.125**	**Tiere**	**6.368**
f6	**Vertragsnaturschutz**	**4.298**	**28.063**	**4.724**	**30.359**	**5.867**	**30.992**
A	Ackerrandstreifen	0	0	97	178	109	195
B1	Umwandlung von Acker in Grünland	0	0	51	19	98	287
B2	Extensivierung von Grünland	0	0	247	3.207	1.605	7.128
B3	Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Biotopen	0	0	61	317	160	818
C	Streuobstwiesen	0	0	121	101	312	302
D	Biotopanlage und -pflege	0	0	25	5	108	26
	Altmaßnahmen nach VO (EWG) 2078/92[2)]	4.298	28.063	4.122	26.532	3.475	22.236
t	**Modellvorhaben[3)]**	**Projekte**	**4**	**Projekte**	**5**	**Projekte**	**7**

[1)] Angaben umfassen zur Auszahlung festgestellte Fläche bzw. Betriebe nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 und VO (EG) Nr. 1257/1999.
[2)] Altmaßnahmen umfassen Vertragsnaturschutzmaßnahmen und Grundschutz nach VO (EWG) 2078/1992.
[3)] t-Maßnahmen, formal zugehörig zu Artikel 33, Anstrich 11 nach VO (EG) Nr. 1257/1999.
Flächenangaben inkl. geförderter Flächen außerhalb NRW, mit Betriebssitz in NRW.

Quelle: LWK Westfalen-Lippe, 2003, keine eigenen Berechnungen.

Der Umfang der unter der extensiven Grünlandnutzung (f1-B) und dem Ökologischen Landbau (f1-C) geförderten Flächen hat im Vergleich zur vorherigen Förderperiode deutlich zugenommen. Im Ökologischen Landbau betrug der Zuwachs geförderter Fläche im Jahr 2002, im Vergleich zum Jahr 2000, sogar 80 %. Eine bereits sehr hohe Inanspruchnahme haben die seit 2000 neu angebotenen AUM f1-D und f3. Aufgrund der nachschüssigen Auszahlung der Förderung erscheinen die Flächen erst ab dem Jahr 2001 (vgl. Tab. 6.6).

Bei allen f4 und f6-Maßnahmen ist eine stetige Zunahme der Vertragsflächen von 2000 bis 2002 zu verzeichnen. Allerdings muss hier auch der sukzessive Rückgang der Altmaßnahmen nach

VO (EWG) Nr. 2078/1992 berücksichtigt werden. Der Umfang geförderter Flächen im Vertragsnaturschutz (f6) hat seit 2000 um 3.000 ha zugenommen. Insgesamt zeigt sich bei Maßnahmen mit streifenförmiger Ausprägung (f1-A2, f6-A), die einen vergleichsweise hohen Arbeitsaufwand bei geringem Flächenumfang verursachen, eine eher mäßige Inanspruchnahme. Eine Ausnahme sind die Uferrandstreifen, da diese vermutlich aufgrund größerer Breite und gleichzeitig höherer Prämie besser angenommen werden als Blüh- bzw. Schonstreifen auf Äckern.

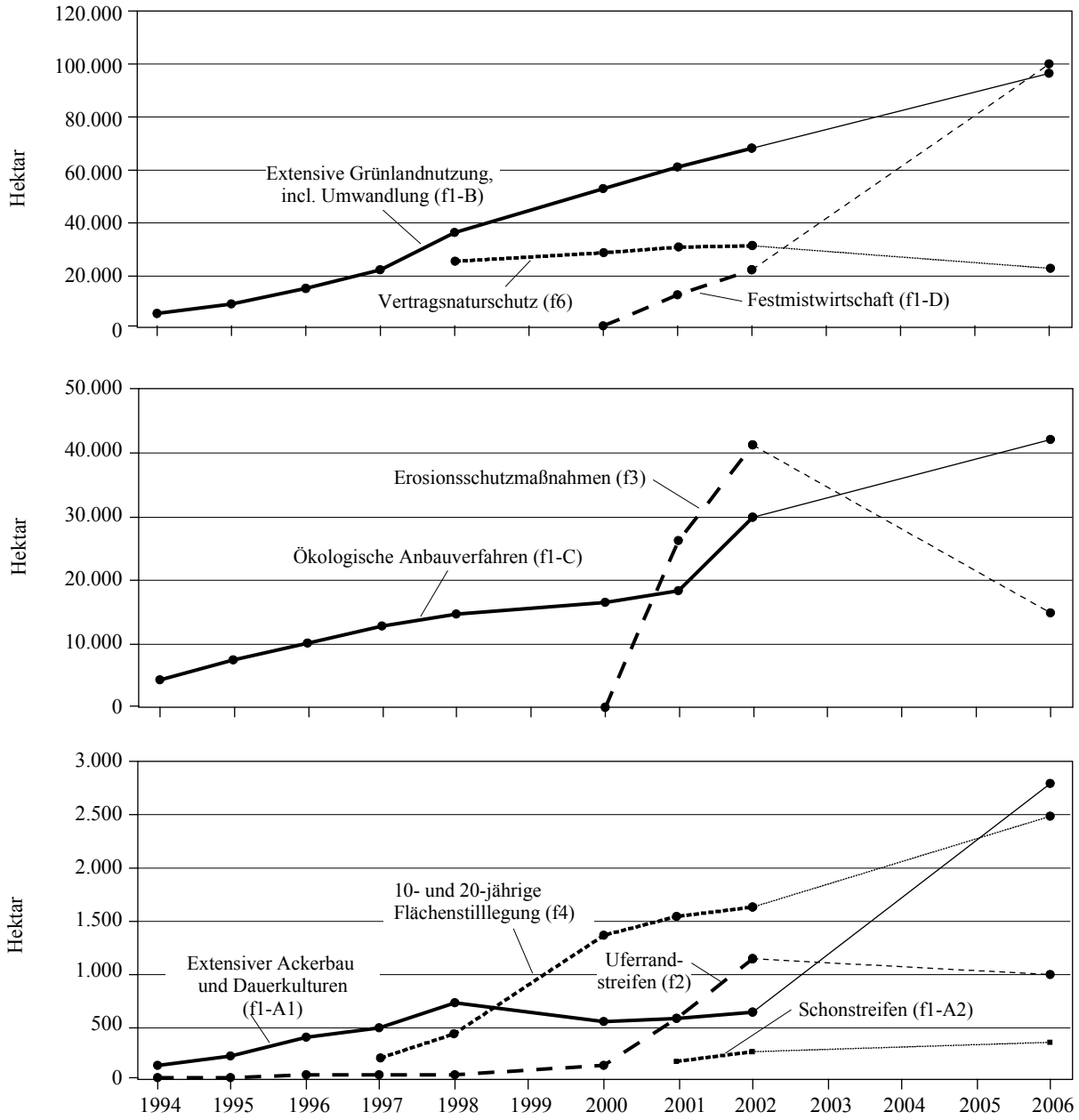
6.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand von Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan weist für jede AUM ein operationelles Ziel (OP), meist den angestrebten Flächenumfang, aus. Durch einen Vergleich mit der aktuellen Inanspruchnahme ergibt sich ein, rein rechnerischer, Zielerreichungsgrad. Das OP wird, soweit möglich, im Kontext der langjährigen Entwicklung der Inanspruchnahme dargestellt. Der für die Verwirklichung des OPs notwendige Zuwachs an geförderten Flächen bis zum Jahr 2006 ist durch dünnere Linien gekennzeichnet (vgl. Abb. 6.2).

Das operationelle Ziel bis zum Jahr 2006 ist für die Erosionsschutzmaßnahmen und die Uferrandstreifen bereits erreicht. Die Verwirklichung des OPs für die extensive Grünlandnutzung (f1-B) und Anlage von Schonstreifen (f1-A2) erscheint, unter der Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung geförderter Flächen, realistisch. Dies gilt mit geringer Einschränkung auch für die Flächenstilllegung (f4) und den Ökologischen Landbau (f1-C). Die sprunghafte Zunahme ökologisch bewirtschafteter Flächen seit 2000 ist auf viele Neueinsteiger infolge der BSE-Krise und erhöhte Fördersätze zurückzuführen. Gegenwärtig ist die fehlende Nachfrage und das ausreichende Angebot an ökologisch produzierten Lebensmitteln der limitierende Faktor für einen weiteren Zuwachs. In den kommenden Jahren muss daher mit deutlich geringeren Zuwachsraten gerechnet werden.

Die neu eingeführte Festmistwirtschaft konnte nach den ersten beiden Förderjahren das OP zu ca. 20 % erreichen. Ob das Ziel bis 2006 erreicht werden kann, ist eher fraglich. Dagegen übertragen die ebenfalls neu eingeführten Erosionsschutzmaßnahmen das Förderziel bereits nach den ersten beiden Förderjahren. Ein Hauptgrund hierfür ist die sehr praxisnahe Begleitung bei der Einführung der Maßnahmen durch das Modellvorhaben Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben (vgl. Anhang 4 MB).

Abbildung 6.2: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele angebotener Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (1999) sowie Förderdaten 2000 bis 2003.

Eine deutliche Diskrepanz zwischen aktueller Inanspruchnahme und angestrebtem Förderumfang, auch unter Berücksichtigung der bisherigen Zuwachsraten, tritt beim extensiven Ackerbau/Dauerkulturen (f1-A1) auf. Die Inanspruchnahme des extensiven Ackerbaus/Dauerkulturen stagniert seit 1998 auf einem geringen Niveau. Das OP wird gegenwärtig zu 23 % erfüllt und kann vermutlich bis zum Jahr 2006 nicht realisiert werden.

Der Vertragsnaturschutz (f6) hat mit einem Förderumfang von ca. 31.000 ha eine hohe Akzeptanz, die Flächenvorgaben von 20.000 bis 25.000 ha wurden erreicht bzw. übertroffen. Der Vertragsnaturschutz findet seine Grenzen auch in den zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten für die intensive und wichtige Betreuung der Vertragsflächen.

Nicht in Abb. 6.2 enthalten ist die Entwicklung der Förderung gefährdeter Haustierrassen. Das Ziel, weitere Schweine- und Pferderassen in die Förderung einzubringen, wurde erreicht. Insgesamt haben sich die geförderten Bestände deutlich erhöht, insbesondere auch im Bereich der Jungtiere bei Pferden und Rindern[7] (weiteres vgl. MB-VI-4.5).

6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gruppen und Gebieten

Im Folgenden wird auf die einzelnen Maßnahmen eingegangen. Für ausgewählte Maßnahmen wird die räumliche Verteilung geförderter Flächen dargestellt[8] sowie ein Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich anhand von Betriebsparametern vorgenommen. Der Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich lässt Rückschlüsse über erreichte Teilnehmergruppen und Unterschiede in der Flächennutzung beider Gruppen zu. Eine ausführliche Analyse befindet sich im Materialband (vgl. MB-VI-2). Für einzelflächenbezogene und in Kulissen angebotene Fördermaßnahmen (z.B. f6), mit Ausnahme von f3, ist dieses Vorgehen nicht zielführend. In Anbetracht der mehrheitlich geringen Beihilfefläche an der LF liefert eine Charakterisierung anhand betrieblicher Kennziffern keinen Erklärungsansatz für eine Teilnahme.

6.4.3.1 Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1), Anlage von Schonstreifen (f1-A2)

Die Inanspruchnahme der betriebszweigbezogenen Extensivierung im Ackerbau bzw. bei Dauerkulturen ist mit 74 Teilnehmern und 636 ha geförderten Fläche gering. Gegenwärtig werden damit ca. 0,06 % der Acker- bzw. Dauerkulturfläche NRWs gefördert. Im Gegensatz hierzu hat die erst seit 2000 angebotene Anlage von Schonstreifen (f1-A2), welche nur auf Einzelflächen durchgeführt wird, bereits im zweiten Förderjahr 161 Teilnehmer, mit einer Förderfläche von 245 ha.

---

[7] Ausnahme: Schwarzbunte.

[8] Aufgrund des geringen Flächenumfangs wird die räumliche Verteilung geförderter Flächen für die Maßnahmen f1-A nicht analysiert.

Der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben unter den Teilnehmern von f1-A1 liegt über dem landesweiten Durchschnitt. Die häufige Kombination der Maßnahme mit anderen AUM, insbesondere der Grünlandextensivierung, lässt darauf schließen, dass sich viele Teilnehmerbetriebe von f1-A1 auf eine gesamtbetriebliche extensive Bewirtschaftung ausgerichtet haben. Die Mehrheit der befragten Betriebsleiter gab an, dass infolge der Teilnahme an f1-A1 nur geringe Umstellungen in der Betriebsorganisation notwendig waren. Dies lässt den Schluss zu, dass die Maßnahme primär zur Erhaltung einer extensiven Produktionsweise beiträgt, nicht aber zur Extensivierung einer vorher intensiven Nutzung. Gemessen an der Anzahl der „Umsteiger" von f1-A1 nach f1-C und der Neueinsteiger im Ökologischen Landbau, hat die Maßnahme f1-A1 eine verhältnismäßig geringe Bedeutung als „Sprungbrett" in den Ökologischen Landbau.

Die Teilmaßnahmen f6-A2 und f1-A2 werden durch das Modellvorhaben „Extensivierte Ackerrandstreifen im Kreis Soest" ergänzt. Ziel des Vorhabens ist a) die Anreicherung der überwiegend ackerbaulich und intensiv genutzten Agrarlandschaft mit Ackerrandstreifen, b) die praxisnahe produktionstechnische und einzelbetriebliche Integration der Ackerrandstreifen und c) die Erhöhung der Akzeptanz dieser Maßnahme in landwirtschaftlichen Betrieben.

6.4.3.2 Extensive Grünlandnutzung (f1-B), Umwandlung Acker in extensiv zu nutzendes Grünland (f1-B1)

Im Jahr 2002 wurden 63.432 ha im Rahmen der extensiven Grünlandnutzung (f1-B) gefördert. Zusätzlich wurden von 2000 bis 2002 etwa 4.000 ha Acker in extensiv zu nutzendes Grünland umgewandelt (vgl. Tab. 6.6). Damit beträgt der Anteil des extensiv genutzten Dauergrünlandes in NRW im Jahr 2002 ca. 18 % (68.000 ha). Der Schwerpunkt der Inanspruchnahme liegt in den landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgsregionen, wie dem Westfälischen Bergland und der Eifel (vgl. Karten A 1 bis A 3 im Anhang 1 des MB). Eine sehr geringe bzw. keine Akzeptanz findet die Maßnahme in RGV-starken Regionen (Niederrhein, Münsterländisches Tiefland) und in intensiven Ackerbauregionen (Köln-Aachener-Bucht).

Die größte Teilnehmergruppe von f1-B sind Grünlandbetriebe[9] (80 %). Gemischt[10]- und Ackerbaubetriebe[11] stellen nur ein Fünftel der Teilnehmer. Im Vergleich zu nicht teilnehmenden Betrieben, weisen Grünlandextensivierer einen signifikant höheren

---

[9] Grünlandbetriebe: Betriebe mit einem Grünlandanteil > = 70 % an der LF des Betriebes.

[10] Gemischtbetriebe: Betriebe mit einem Grünlandanteil > = 30 < 70 % an der LF des Betriebes.

[11] Ackerbaubetriebe: Betriebe mit einem Grünlandanteil < 30 % an der LF des Betriebes.

Grünlandanteil und eine signifikant geringere Acker- und Silomaisfläche auf. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe ist unter den Teilnehmern deutlich höher als unter den Nicht-Teilnehmern (vgl. MB-VI-2.2). Der Viehbesatz der teilnehmenden Grünlandbetriebe auf Mittelgebirgsstandorten liegt im Mittel bei 1,2 RGV/ha HFF; in nichtteilnehmenden Betrieben ist dieser mit 1,6 bis 1,7 RGV/ha HFF deutlich höher (Blumendeller, 2002). Die Hälfte der befragten Teilnehmerbetriebe (n=166) sind Mutterkuhbetriebe. Ungefähr 15 % der befragten Betriebe haben mit dem Einstieg in die Grünlandextensivierung intensive Betriebszweige, wie die Milchproduktion, aufgegeben.

Durch die sinkende Rentabilität der Milchviehhaltung und die abnehmende Bedeutung des Grünlandes zur Futterproduktion für Milchkühe wird zunehmend Grünland freigesetzt (LWK Rheinland, 2002; Opitz v. Boberfeld et al., 2002). Eine wirtschaftliche Perspektive können extensive Grünlandsysteme wie z.B. die Mutterkuhhaltung, bieten. Diese ist mit den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung gut zu vereinbaren und findet daher in diesen Betrieben breite Akzeptanz. Die Mehrheit der befragten Betriebe musste infolge der Teilnahme nur geringe Anpassungsmaßnahmen vornehmen. Vor dem Hintergrund der agrarstrukturellen Entwicklung kann der Schluss gezogen werden, dass die Förderung der extensiven Grünlandnutzung die Folgen des Strukturwandels, in Betrieben mit überwiegend grünlandgebundener Viehhaltung, abfedert. Die Förderung erhöht die Rentabilität der Betriebe und trägt in Teilen zu deren Fortbestand bei. Da zur Erfüllung der Fördervoraussetzungen häufig Flächen zugepachtet werden, schränkt die knappe Verfügbarkeit an Grünlandflächen in Gebieten mit bereits hohen Teilnehmerraten die Möglichkeiten zur Teilnahme an der Grünlandextensivierung ein (vgl. Tab. A 12, Anhang 2 MB).

6.4.3.3 Ökologische Anbauverfahren (f1–C)

Die Teilnahme stieg bis 2002 auf über 800 Betriebe und ca. 30.000 ha Fläche. Damit nahmen in Nordrhein- Westfalen 2002 ca. 1,9 % aller landwirtschaftlichen Betriebe mit ca. 2 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche an ökologischen Anbauverfahren teil. (Zur Analyse der Betriebsstruktur vgl. MB-VI-2.3).

Die räumliche Verteilung der geförderten Flächen ist je Gemeinde und bezogen auf Wirtschaftsgebiete im Kartenanhang dargestellt (vgl. Karte A 4, A 5 im Anhang 1 MB). Schwerpunkt der Inanspruchnahme sind Ostwestfalen und die Mittelgebirgsregionen im südlichen Westfalen. In Ostwestfalen ist Ökologischer Landbau traditionell stark vertreten. Die hohe Teilnahme in den Mittelgebirgsregionen Südwestfalens ist vor allem durch Mutterkuhbetriebe bestimmt, für die eine Umstellung bei den dort standortbedingten eingeschränkten Bewirtschaftungsintensitäten wenig aufwändig war. Geringe Bedeutung hat die Maßnahme in der Region Niederrhein mit intensiver Viehhaltung und Gemüsebau, da die Rahmenbedingungen für extensivere Produktionsverfahren ungünstig sind. Die vereinzelten Teilnehmer sind, neben einigen Milchviehbetrieben, hier eher untypische Mut-

terkuhhalter auf schwer zu bewirtschaftenden Flächen. Die Region Münsterland weist aufgrund der hohen Pachtpreise und der vorherrschenden Veredelungswirtschaft kaum Teilnehmer auf. Auch im Bereich der Köln-Aachener-Bucht mit intensivem Feldgemüse- und Ackerbau sind ökologisch wirtschaftende Betriebe nur vereinzelt vertreten.

Grundsätzlich sind heute ökonomische Gründe für die Teilnahme ausschlaggebend – keine ideellen Werte wie in vergangenen Jahrzehnten. Der Veränderungs- und Innovationsdruck, der die derzeitige Situation der landwirtschaftlichen Betriebe prägt, und die Suche nach Perspektiven wird als eines der wesentlichen Argumente angeführt, eine Umstellung in Erwägung zu ziehen (LWK Westfalen-Lippe, 2002a, LWK Rheinland, 2002).

Ein entscheidender Aspekt für eine Teilnahme ist der Umfang des notwendigen Anpassungsaufwandes und der damit verbundenen Investitionen sowie die Prämie als ausgleichender Faktor. Unter diesem zweiten Aspekt ist auch die Teilnahme jener Gruppe von Betrieben zu sehen, die bereits vor der Teilnahme eher extensiv (und zu Teilen auch im Grenzertragsbereich) gewirtschaftet haben und für die die Teilnahme nur einen geringen Anpassungsaufwand bedeutet (z.B. Mutterkuhhaltung). Die Teilnahme stützt hier die Einkommensseite und trägt zur Erhaltung des Betriebes bei.

Die wichtigsten Hemmnisse für die Ausweitung des Ökologischen Landbau liegen derzeit in der schwierigen Marktlage für Öko-Produkte (SÖL et al., 2003), den Logistikproblemen für Abnehmer bei weit gestreuten und kleinen Produzenten, dem tendenziell höheren Risiko und Unsicherheiten für die Betriebsführung sowie regional in hohen Pachtpreisen und Flächendruck (LWK Westfalen-Lippe, 2002a).

6.4.3.4 Festmistwirtschaft (f1-D)

Im Jahre 2002 ist die Festmistwirtschaft in 1.301 Betrieben gefördert worden. Die anrechenbare Fläche beläuft sich auf 21.480 ha. Dies entspricht einer auf Stroheinstreu gehaltenen durchschnittlichen Tierzahl im Wirtschaftjahr 2001/2002 von ca. 43.000 Tieren. Der im Durchschnitt in die Förderung eingebrachte Tierbestand je Betrieb umfasst 33,3 GVE.

Die Verteilung der Teilnehmer im Land ist in den Karten A 6 und A 7 (vgl. Anhang 1 MB). Insgesamt ergibt sich ein Bild mit eher breiter räumlicher Verteilung. Lokale Konzentrationen finden sich in der Eifel, in einzelnen Gemeinden am Niederrhein und im Münsterland, im Schaumburgischen, vor allem aber im Weserbergland und den anderen westfälischen Mittelgebirgsregionen.

Knapp 40 % der Teilnehmer sind als Grünlandbetriebe mit über 80 % Grünlandanteil zu kennzeichnen, die in ihrer Flächenausstattung und im Tierbestand (36 GV) leicht über

dem Landesdurchschnitt liegen. Eine weitere Teilnehmergruppe (11 %) zeichnet sich durch einen hohen Ackeranteil (>80 % Ackeranteil) und gleichzeitig relativ große Tierbestände aus. Knapp die Hälfte der Teilnehmerbetriebe hat eine Flächenausstattung von 30 ha LF und liegt damit im Landesdurchschnitt.

Mehr als die Hälfte der Teilnehmer von f1-D (680 Betriebe) nimmt auch an anderen AUM teil, und davon wiederum ein erheblicher Teil an mehreren Maßnahmen. Die Teilnehmer an der Festmistwirtschaft bringen für diese Wirtschaftsweise laut Teilnehmerbefragung eine hohe Motivation mit, die vor allem in Tierschutzaspekten und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit begründet ist. In den meisten Fällen wurde bereits vor der Teilnahme Festmistwirtschaft betrieben. Einen Neueinstieg in diese Wirtschaftsformen haben rund 7 % vollzogen. In mehr als der Hälfte aller Teilnehmerbetriebe wurden Anpassungen vorgenommen, wie z.B. Stallneubauten.

Die Maßnahme hat zum überwiegenden Teil Betriebe erreicht, die offenbar mit dieser Wirtschaftweise eine gezielte betriebliche Perspektive suchen. Ein Großteil der Teilnehmerbetriebe ist hinsichtlich seiner Leistungskapazität als überdurchschnittlich einzuschätzen. Parameter hierfür sind die Flächenausstattung, die Milchleistung und die erzielten Erträge im Ackerbau (vgl. MB-VI-Tabelle 3).

6.4.3.5 Anlage von Uferrandstreifen (f2)

Die Förderung der Anlage von Uferrandstreifen (f2) wird landesweit angeboten. Die Treffsicherheit der Maßnahme auf Oberflächengewässer in Problemgebieten wird dadurch gewährleistet, dass die Förderkulisse von den LWK vorgeschlagen und vom MUNLV als förderfähig anerkannt werden muss. Auf Grund der regionalen Erfolge wurde mit Beginn der neuen Förderperiode die Förderkulisse erweitert. Zur Vermeidung von Diskrepanzen mit den Uferstreifen des Vertragsnaturschutzes erfolgt eine Abstimmung der LWK mit den ULB.

6.4.3.6 Erosionsschutzmaßnahmen (f3)

Im Förderjahr 2002 (Auszahlung) wurden auf einer Fläche von ca. 42.300 ha Erosionsschutzmaßnahmen gefördert. 984 Betriebe führen im Durchschnitt auf ca. 43 ha erosionsschützende Maßnahmen durch. Dies entspricht ca. 56 % der Ackerfläche der Betriebe.

Erosionsschutzmaßnahmen werden, in einer nach fachlichen Kriterien abgegrenzten Kulisse durchgeführt (vgl. Karte A 8, Anhang 1 MB). Neben einer breit gestreuten Verteilung der Förderflächen über die gesamte Kulisse, ist lokal eine starke Konzentrationen im Velberter Hügelland, am Rande der Eifel und am östlichen Haarstrang im Bereich Soest

festzustellen (vgl. Karte A 9). Vor allem im Münsterland wurden weitere Gebiete, auf Grund der Gefährdungskriterien in der Richtlinie zusätzlich in die Gebietskulisse aufgenommen.

Die teilnehmenden Betriebe zeichnen sich durch eine hohe Flächenausstattung aus, die deutlich über dem Durchschnitt der Betriebesgrößen innerhalb der Gebietskulisse liegt (vgl. MB-VI-Tab. 7). Die Betriebe sind mit einem durchschnittlichen Ackeranteil von rund 90 % vorwiegend Marktfruchtbetriebe und - mit einem etwas geringeren Anteil - Veredlungsbetriebe. Der Anteil der Haupterwerbsbetriebe unter den befragten Teilnehmern beläuft sich auf 80 %. Die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit ist in den ackerbaulich dominierten Betriebe der zentrale Beweggrund für den Einstieg in die Erosionsschutzmaßnahmen.

Der hohe Anteil an Ackerbaubetrieben weist darauf hin, dass in diesen spezialisierten Betrieben die Auflagen gut in die betrieblichen Abläufe integriert werden konnten, zumal dort auch die erforderlichen Betriebsleiter-Kenntnisse vorliegen. Aus Sicht des Ressourcenschutzes ist diese Zielgruppe für die weitere Ausdehnung der Förderung prioritär. Nicht teilnehmende Betriebe sind überwiegend auf Grünlandwirtschaft spezialisiert.

Die intensive Beratung interessierter Teilnehmer, in Verbindung mit den Anschauungsmöglichkeiten auf den im Rahmen des Modellvorhabens eingerichteten Modellbetrieben, war sehr förderlich für die Verbreitung und Akzeptanzsteigerung der Maßnahme. Allerdings beurteilen die Teilnehmer die Auflagen nicht als problemlos. Hervorgehoben wird z.B., dass Anbauplanung und Bearbeitungstechniken besondere Fähigkeiten von den Betriebsleitern erfordern. Kritisch eingeschätzt werden die Ertragsentwicklung, die häufigeren Pilzerkrankungen und der zunehmende Unkrautdruck. Dass die Auflagen zur Durchführung von Erosionsschutzmaßnahmen nicht problemlos zu erfüllen sind, zeigt sich in der relativ hohen Fluktuation von Teilnehmern zwischen den ersten zwei Förderjahren (LWK Westfalen-Lippe, 2002).

6.4.3.7 Flächenstilllegung

Die langjährige (10-jährige) Flächenstilllegung (f4) ist als Nachfolgemaßnahme der seit 1996 angebotenen 20-jährigen Flächenstilllegung Bestandteil des Kulturlandschaftsprogramms NRW. Eine Kombination der langjährigen Flächenstilllegung mit der Maßnahme f6-D zur Anlage von Strukturelementen (Hecken, Feldgehölze, Kopfbäume, Kleingewässer) ist möglich; die Förderlaufzeit kann dann im Einzelfall auf 20 Jahre ausgedehnt wer-

den[12]. Der Umfang des Dauergrünlandes im Betrieb darf während der Laufzeit nicht verringert werden.

Die 10-jährige Flächestilllegung wurde im Jahr 2000 neu eingeführt und erreichte 2002 165 Betriebe mit einer Stilllegungsfläche von 299 ha. Die 20-jährige Flächenstilllegung verzeichnete 2002 699 teilnehmende Betriebe mit einer Förderfläche von 1.355 ha.

Die Flächenstilllegung wird landesweit angeboten. Im Durchschnitt werden je Betrieb knapp 2 ha stillgelegt. Neben Zielen wie abiotischer Ressourcenschutz, Biotopverbund, Förderung der Artenvielfalt und Stärkung der Selbstregulationsfähigkeit des Agrarökosystems soll die Maßnahme zum Erosionsschutz und zur Reduzierung von Stoffeinträgen in Gewässer eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Flächen der Vorgängermaßnahme 20-jährige Flächenstilllegung befinden sich in erosionsgefährdeten Hanglagen und entlang von Gewässern (MUNLV, 1999).

6.4.3.8 Bedrohte Haustierrassen (f5)

Die Förderung für alte und vom Aussterben bedrohte Haustierrassen wird ebenfalls landesweit angeboten, hat fachlich aber eine sehr hohe Treffsicherheit. Durch die Vorgabe von Roten Listen der EU ist der Kreis der möglichen, förderfähigen Rassen eindeutig festgelegt. Neben der EU führt auch die Gesellschaft zur Erhaltung bedrohter Haustierrassen (GEH) als Nichtregierungsorganisation (NGO) eine Rote-Liste der in Deutschland gefährdeten Haustierrassen. Zu fachlichen Grundlagen für die Förderung vgl. MB-VI-2.7.

6.4.3.9 Vertragsnaturschutz (f6)

Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind in einer vorgegebenen Gebietskulisse anwendbar. Die Kulisse erstreckt sich auf für den Naturschutz besonders wertvolle Bereiche insbes. Feuchtwiesenschutzgebiete von internationaler Bedeutung gem. Ramsar-Konvention, schützenswerte Lebensräume gem. „Natura 2000“ und wertvolle Kulturlandschaften nach dem Landesentwicklungsplan NRW. Um einen regionalen Bezug zu gewährleisten, können weitergehende Flächen im Rahmen eines von den Kreisen und kreisfreien Städten erarbeiteten Kulturlandschaftsprogramms vom Land genehmigt werden. Nach neuer Rahmenrichtlinie erfolgt die konkrete Ausgestaltung der Teilmaßnahmen vor Ort. Diese Regelung stellt sicher, dass auch regionale Besonderheiten bzw. für den Naturschutz

[12] Eine 20-jährige Vertragslaufzeit wird dann außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe über Landesmittel und EU-Mittel finanziert (MUNLV, 19.02.02).

wertvolle Bereiche außerhalb der anerkannten Schutzgebietskategorien aufgegriffen und gefördert werden können.

6.4.3.10 Modellvorhaben

Gegenwärtig werden in NRW 6 Modellvorhaben gefördert. Eine Beschreibung ausgewählter Vorhaben befindet sich im Anhang 4 des Materialbandes. Die Förderung erfolgt mit Bezug zu Art. 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Auf Grund des inhaltlichen Zusammenhanges zu AUM, werden Modellvorhaben im Kapitel VI behandelt.

Die Förderung der Modellvorhaben zielt auf die Integration umweltfreundlicher Produktionsweisen in die landwirtschaftliche Praxis. Das dahinter stehende Konzept umfasst die Verbreitung des hierfür notwendigen Know-hows von ausgewählten Praxisbetrieben (Modellbetrieben) in landwirtschaftliche Betriebe („vom Punkt in die Fläche“). Modellbetrieben werden hinsichtlich ihrer Repräsentanz der Standortverhältnisse für NRW, ihrer Produktionsausrichtung und der jeweiligen Problemlage ausgewählt (vgl. Leitbetriebe Ökologischer Landbau).

In Zusammenarbeit mit der landwirtschaftlichen Beratung werden auf den Modellbetrieben z.B. Demonstrationsflächen zur bodenschonenden Bewirtschaftung angelegt. Diese dienen im Rahmen von Feldtagen als Anschauungsobjekt für interessierte Landwirte. Hierdurch wird eine Plattform und ein Anlaufpunkt für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen „Modelllandwirten“, Beratern und Landwirten geschaffen. Gleichzeitig werden wissenschaftliche Begleituntersuchungen auf den Modellbetrieben durchgeführt, die Grundlagen für die Beratung, teilweise auch für die Evaluierung von AUM schaffen (vgl. Modellvorhaben Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben).

6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die folgende Analyse und Bewertung des Verwaltungsverfahrens der AUM beruht neben der Auswertung von Verwaltungsdokumenten auf einer schriftlichen Befragung Endbegünstigter und der Bewilligungsstellen sowie auf Expertengesprächen mit den zuständigen Fachreferenten.

Der vorliegende Text stellt eine verkürzte Version der Verwaltungsanalyse dar, eine ausführliche Fassung befindet sich im Materialband (vgl. MB-VI-3). Die hier untersuchten Aspekte orientieren sich an den Vorgaben der KOM und wurden durch das Evaluierungsteam konkretisiert und ergänzt (siehe auch Kapitel 10.4). Die Kurzfassung unterscheidet

sich von der ausführlichen Fassung dadurch, dass im vorliegenden Text der Schwerpunkt der Betrachtung auf den AUM in ihrer Gesamtheit liegt, während im Materialband verstärkt Teilmaßnahmen und Einzelergebnisse dargestellt werden.

6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Agrarumweltmaßnahmen sind organisatorisch dem MUNLV zugeordnet. Die vom MUNLV verfassten „Rahmenregelungen zur Kontrolle und Sanktion bei Fördermaßnahmen nach VO (EG) Nr. 1257/1999“, Dienstanweisungen, Erlasse und Rundschreiben regeln den Verwaltungsablauf in den nachgeordneten Behörden. Fördergrundlage sind Richtlinien, die für alle Teilmaßnahmen vorliegen.

Die organisatorische Abwicklung der AUM ist aus der Abbildung 6.3 zu ersehen, eine Unterscheidung der beteiligten Verwaltungsinstitutionen besteht zwischen den Extensivierungs- und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die Antragsannahme der erst genannten Maßnahmen erfolgt bei den Landwirtschaftskammern, die der zweitbenannten über die Ämter für Agrarordnung bzw. über die ULB. Positiv ist zu bewerten, dass alle Extensivierungsmaßnahmen gemeinsam abgewickelt werden. Hierdurch wird einerseits ein hohes Maß an Verwaltungseffizienz und andererseits ein hoher Grad an „Kundenfreundlichkeit“ in dem Sinne erreicht, dass Landwirte, die an mehreren Extensivierungsmaßnahmen teilnehmen, nur einmal den „Behördenweg“ auf sich nehmen müssen. Der gesonderte Verwaltungsablauf der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist u.a. in der Abwicklung von regional begrenzten Programmen der Kreise und kreisfreien Städte begründet.

Partnerschaft

Die Ausgestaltung der AUM erfolgte im MUNLV unter Beteiligung der Bewilligungsstellen und der Wirtschafts- und Sozialpartner. Bei der Programmkonzeption wurde insbesondere auf Anregungen und Erfahrungen der Bewilligungsstellen zurückgegriffen. Im Vorfeld der Planerstellung und des formalisierten offiziellen Beteiligungsverfahrens (vgl. Kapitel 2.3.3.1) fand ein separates Verfahren mit Verbänden aus Naturschutz und Landwirtschaft statt. Die Entwicklung der Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz fußt auf der 1999 durchgeführten Evaluation und auf Anregungen der Biologischen Stationen, Verbände u.a.

Publizität

Über die im Kapitel 2.3.3.2 dargestellten Verfahren hinaus, erfolgt die Bekanntmachung der Agrarumweltmaßnahmen im Wesentlichen durch Printmedien (landwirtschaftliche Wochenblätter, Informationsbroschüren) sowie durch de persönlichen Kontakt der an der Verwaltungsumsetzung Beteiligten mit den Endbegünstigten. Zusammenfassend werden die untersuchten Informationswege von den Evaluatoren als umfassend und zeitnah beur-

teilt. Besonders positive Erwähnung erfahren die Informationsbroschüren „Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm NRW“, welche durch das MUNLV publiziert wurde, und ein Sammelband aller Richtlinientexte zu den Agrarumweltmaßnahmen mit Kurzeinführung der LWK Westfalen Lippe.

Interne Koordinations- und Informationsstrukturen

Neben der Publizität im engeren Sinne sind die Informationsstrukturen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen von zentraler Bedeutung für die Implementierung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme.

Anweisungen zur Verwaltungsumsetzung erhalten die Bewilligungsstellen entsprechend der Zuständigkeit durch das MUNLV. Die Qualität der Informationen des Ministeriums, die die Mitarbeiter der Bewilligungsstellen erhalten, werden von diesen mehrheitlich mit gut eingestuft. Kein Mitarbeiter bewertet die Unterlagen als schlecht. Bei der Beurteilung der Zeitnähe schneiden die Anweisungen des Ministeriums allerdings schlechter ab.

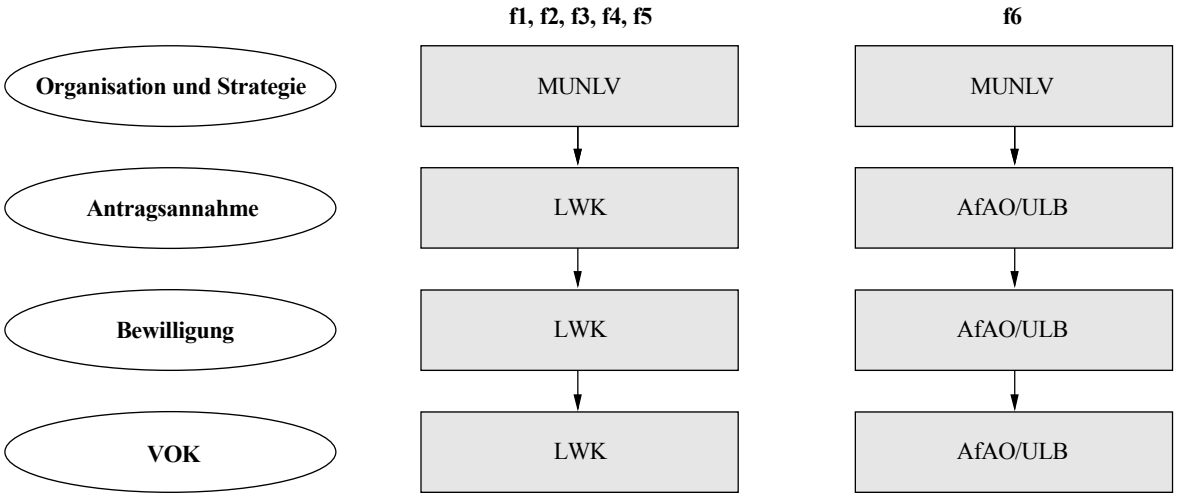
Zusammenfassend ist festzustellen, dass die **Informationsstruktur**, derer sich die Verwaltung in NRW bedient**,** klar aufgebaut ist. Der Informationstransfer zu den Agrarumweltmaßnahmen findet nach der Beurteilung der Evaluatoren sowohl horizontal (innerhalb der Verwaltungsebenen) als auch vertikal, also über die Verwaltungsebenen statt. Der vertikale Informationsaustausch verläuft entsprechend der administrativen Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Zwischen den Abteilungen des MUNLV, die fachlich für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen respektive die Extensivierungsmaßnahmen zuständig sind, besteht ein enger fachlicher Austausch. Damit findet der horizontale Informationsaustausch bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf Kenntnisstand und Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt. Positiv wirkt weiterhin, dass alle Verwaltungsebenen regelmäßig am Erfahrungsaustausch zur Umsetzung der AUM teilnehmen. Der umfassende Wissensstand über **alle** Agrarumweltmaßnahmen, also auch über die AUM, die außerhalb des eigentlichen Tätigkeitsfeldes liegen, spiegelt sich in den Befragungsergebnissen der Bewilligungsstellen wieder und stellt eine gute Basis zur Nutzung von im EPLR angelegten Synergien dar.

6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Die Abbildung 6.3 zeigt im Überblick den Verwaltungsablauf der Agrarumweltmaßnahmen. Ersichtlich ist, dass für Naturschutzmaßnahmen im Vergleich zu den übrigen Maßnahmen ein gesonderter Verwaltungsablauf besteht. Die Ursache hierfür ist u.a. in dem regionalisierten Konzept der kreiseigenen Kulturlandschaftsprogramme zu finden. Die nach InVeKoS notwendige Funktionstrennung wird durch personelle Trennungen realisiert. Die Förderung erfolgt beim Vertragsnaturschutz (f6) durch das Eingehen einer frei-

willigen Bewirtschaftungsverpflichtung der Zuwendungsempfänger. Zum Teil obliegt den Biologischen Stationen die aktive Akquisition potenzieller Zuwendungsempfänger. Die Gewährung der Zuwendung für die anderen Teilmaßnahmen (f1 bis f5) erfolgt auf Basis eines Antragsverfahrens.

Abbildung 6.3: Verwaltungsablauf der AUM in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme von zwei Kriterien (Lesbarkeit/Verständlichkeit und Umfang der Verwaltungsunterlagen) werden die in der Landwirtbefragung erhobenen Aspekte der Verwaltungsumsetzung von 60 bis 90 % der befragten Landwirte als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend bezeichnet. Unterschiede der Verwaltungseinschätzung zwischen den einzelnen Teilmaßnahmen sind dahingehend erkennbar, dass die Einschätzung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe vergleichsweise kritisch ausfällt und die neuen Maßnahmen Erosionsschutz und Festmistwirtschaft eine vergleichsweise positive Beurteilung erfahren. Für die Teilmaßnahme f6 fällt die negative Beurteilung der Flexibilität der Bewirtschaftungsauflagen auf.

Zur Bewertung des Verwaltungsverfahrens über die LWK, also der Maßnahmen f1 bis f5 ist festzustellen, dass es sich um Förderungen handelt, die hinsichtlich ihres Verwaltungsablaufs als etabliert zu einzustufen sind. Zwar sind einige Maßnahmen wie bspw. Erosionsschutz (f3) oder Förderung des Festmistverfahrens neu, die Verwaltungsabläufe jedoch bekannt. Es werden die Verwaltungsabläufe fortgeführt, die bereits für die Extensivierungsmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 implementiert wurden. Diese sind dem Endbegünstigten zudem durch die jährliche Antragsabgabe für die Flächenausgleichszahlungen hinreichend bekannt. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass bei keinem der an der Befragung der Bewilligungsstellen teilnehmenden Mitarbeiter (gravierende) Unsicherheiten hinsichtlich der Abwicklung der AUM im Rahmen des EAGFL-

Garantie auftraten. Gleiches gilt für die verwaltungsmäßige Abwicklung des Vertragsnaturschutzes (f6). Beide beteiligten Institutionen (ÄfAO und ULB) sind bereits aus der Vorgängerperiode mit der Abwicklung von AUM vertraut. Zusammengefasst hatte der überwiegende Teil der zuständigen Bearbeiter keine Probleme bzw. nur Probleme hinsichtlich einzelner Aspekte. Für alle Teilmaßnahmen gilt nach Auskunft der Mitarbeiter in den Bewilligungsstellen, dass sich der Arbeitsaufwand erhöht bzw. deutlich erhöht. Als Gründe werden genannt: Kontrolle auf Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis, das deutlich gestiegene Antragsvolumen und die damit einhergehende Verwaltungskontrolle auf Doppelförderung sowie aufwendige Vor-Ort-Kontrollen. Der erhöhte Arbeitsanfall wird sehr unterschiedlich kompensiert, in einigen Dienststellen wurden neue Stellen geschaffen, Aufgaben innerhalb der Dienststellen umverteilt und z.T. sind auch Überstunden notwendig. Der Arbeitsanfall erfolgt stark periodisch, was zu Zeiten der Bewilligung oder Auszahlung der f6-Maßnahme auf Grund des Termindrucks zu einer hohen Belastung der ÄfAO/ULB führt (MUNLV, 2003).

6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen unterliegen den strengen Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet.

Die Überprüfung der **guten landwirtschaftlichen Praxis** im Sinne von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999 erfolgt für die AUM als Fachrechtsprüfung und wird nach Anlaufschwierigkeiten für alle AUM angewendet. Nach Aussage der Bewilligungsstellen sind die häufigsten Hinweise auf Verstöße bei den Prüfkriterien „Durchführung von Bodenuntersuchungen“ und „Aufzeichnung über Nährstoffvergleiche“ gemäß DüngeVO zu verzeichnen.

6.5.4 Finanzmanagement

Zur Kofinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen werden mehrheitlich Landes- als auch Bundesmittel[13] herangezogen. Die Kofinanzierung der Kreisprogramme erfolgt neben Landesmitteln zusätzlich durch die jeweilige Kommune. In diesem Fall orientieren sich die Kofinanzierungssätze des Landes am Schutzstatus der Fläche aus Landessicht. Flächen mit hohem Schutzstatus erhalten eine Kofinanzierung durch das Land von bis zu 100 % (entspricht 50 % der Beihilfe). Flächen, mit aus Landessicht geringerem Schutzsta-

[13] Dies gilt für die MSL-Maßnahmen, die Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz sind.

tus, werden mit mindestens 15 % des Beihilfebetrages durch das Land NRW kofinanziert. Die jeweilige Restfinanzierung erfolgt aus kommunalen Mitteln.

Die überwiegende Kofinanzierung der AUM durch den Landeshaushalt hat zur Folge, dass die Agrarumweltmaßnahmen im starken Maße vom Finanzvolumen des Landeshaushaltes abhängig sind. Die Finanzmittel zur Förderung der Agrarumweltmaßnahmen waren bisher ausreichend, um die beantragten bzw. gewünschten Flächen in die Förderung aufzunehmen. Festzustellen ist, dass die Agrarumweltmaßnahmen politisch erwünscht sind und sie den Sparmaßnahmen in der Vergangenheit entgehen konnten.

Die Zahlbarmachung der Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen erfolgt über die Zahlstelle (zum Ablauf vgl. Kapitel 2.3.2.1). Die mit dem Erstattungsprinzip der Fördermaßnahmen verbundene Vorleistungspflicht der Landwirte ist für den Landwirt „schmerzhaft", bereitet i.d.R. aber nur Probleme bei Maßnahmen, die Investitionen erfordern (z.B. die Anlage und Pflege von Hecken).

6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Allgemeine Datenhaltung

Zur Halbzeitbewertung wurden die Förderdaten aus dem InVeKoS genutzt. Hierbei handelt es sich nicht um spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme.

Naturschutzfachliche Begleitforschung

Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes werden seit Jahren durch die LÖBF naturschutzfachlich begleitet. Insbesondere für die Maßnahmen des Grünlandschutzes (Feuchtwiesenschutzprogramm, Mittelgebirgsprogramm) bestehen umfangreiche vegetationskundliche und faunistische Untersuchungen. Nach Aussagen der LÖBF werden sich die Begleituntersuchungen zukünftig verstärkt auf die Natura 2000-Gebiete konzentrieren, um den FFH-Berichtspflichten gerecht zu werden. Die bestehenden Untersuchungen werden zur Bewertung der Umweltwirkungen im Rahmen der gemeinsamen Bewertungsfragen herangezogen (Kapitel 6.6). Sie bilden darüber hinaus eine gute Basis für umfassendere Wirkungsaussagen bis 2006. Dafür ist eine turnusgemäße Fortsetzung der begonnenen Untersuchungen notwendig.

Fachliche Begleitung zum abiotischen Ressourcenschutz

Begleituntersuchungen zu Wirkungen von AUM auf abiotische Ressourcen werden in Nordrhein-Westfalen im Rahmen von Modellprojekten, wissenschaftlichen Studien und im Zusammenhang mit der Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammern durchgeführt.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über landeseigene Untersuchungen, die für die Beurteilung der Wirkungen von AUM Verwendung fanden.

Tabelle 6.7: Vorliegende Untersuchungen zur Beurteilung von AUM in NRW (nicht abschließend)

Titel des Projektes, Aufgabenbereich	Untersuchungsschwerpunkt, Fragestellung
Verbundvorhaben Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen (5 Teilprojekte)	Minderungsmaßnahmen, Modellierung von Eintragspfaden in Oberflächengewässer, Quantifizierung des Boden- und Stoffabtrages von Ackerflächen
Demonstrationsprojekt Erosionsschutz	Wissenschaftliche Begleitforschung zu den im Rahmen des Modellvorhabens Erosionsschutz durchgeführten Einzelmaßnahmen
Landwirtschaftliche Beratung	Zusammenstellung von Hoftorbilanzen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern an der Grünlandextensivierung
Effizienzkontrolle der Grünlandextensivierung im Mittelgebirge NRW	Teilprojekt: Bewertung des nachhaltigen Nährstoffeinsatzes anhand von Hoftorbilanzierung
Effizienzkontrolle der 20-jährigen Flächenstilllegung in Nordrhein-Westfalen	Wirkung der 20-jährigen Flächenstilllegung auf abiotische und biotische Ressourcen, Empfehlungen zur Verbesserung der Effizienz der Maßnahme

Hinsichtlich Aussagefähigkeit und Umfang herauszuheben, sind die im Rahmen der Beratungstätigkeit der LWK erstellten Hoftorbilanzen. Bisher wurden die Hoftorbilanzen für Grünlandbetriebe im Sauerland erstellt.

6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Im folgenden Kapitel werden die gemeinsamen kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM beantwortet und die Umweltwirkungen der in NRW geförderten AUM eingeschätzt. Wie bereits im Kapitel 6.1.2 beschrieben, wurden die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für AUM nachgebessert[14] und den zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen lt. einschlägiger Literaturquellen gegenübergestellt. In den sog. Ziel-Wirkungsdiagrammen wird zwischen Haupt- und Nebenzielen bzw. -wirkungen unterschieden, um die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker herauszustellen. Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert als Nebenwirkungen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass Wirkungen selten direkt nachgewiesen werden können. Erst standortspezifische Begleituntersuchungen, die aber nur zum Teil vorliegen, erlauben belastbare quantitative Aussagen zur Wirkung der AUM. Die hier getroffenen Aussagen

[14] Zielunklarheiten wurden mit den zuständigen Fachreferenten im Ministerium und der LÖBF diskutiert und ggf. angepasst.

beruhen überwiegend auf Analogieschlüssen zu Untersuchungen, die von ihren Grundannahmen her nicht den gegebenen Standortverhältnissen entsprechen oder aber auf andere als die hier betrachteten Fragestellungen abzielten. Schließlich ist zu einigen Wirkungsfragen, -kriterien und -indikatoren anzumerken, dass eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen auch in der wissenschaftlichen Diskussion noch nicht abschließend geklärt worden sind. In einigen Fällen können nur indirekte Rückschlüsse auf die vermuteten Wirkungen gezogen werden, so dass die Aussagen, auch die quantitativen, als Einschätzungen zu werten sind. In anderen Fällen wird über Hilfsindikatoren versucht, vorhandene Tendenzen aufzuzeigen. In Einzelfällen kann auf Grund fehlender oder ungenügende Datengrundlage keine bzw. nur eine eingeschränkte Beantwortung der Fragen vorgenommen werden.

6.6.1 Bewertungsfragen

Das Kapitel ist entsprechend der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM gegliedert. Innerhalb der Fragenkapitel werden die einzelnen Indikatoren und Teilindikatoren beantwortet. Indikatoren, welche die geförderte Fläche zum Schutz einer Ressource abbilden, sind als Säulendiagramme dargestellt[15]. In einer tabellarisch aufbereiteten Form werden alle (Teil-) Indikatoren zusätzlich textlich behandelt, die Indikatoren sind den jeweiligen Tabellenköpfen zu entnehmen, die Teilindikatoren sind in der ersten Spalte gelistet. Eine ausführliche und in sich abgeschlossene Behandlung der Bewertungsfragen erfolgt zusätzlich im Materialband (vgl. MB-VI-4).

6.6.1.1 Frage VI.1.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität

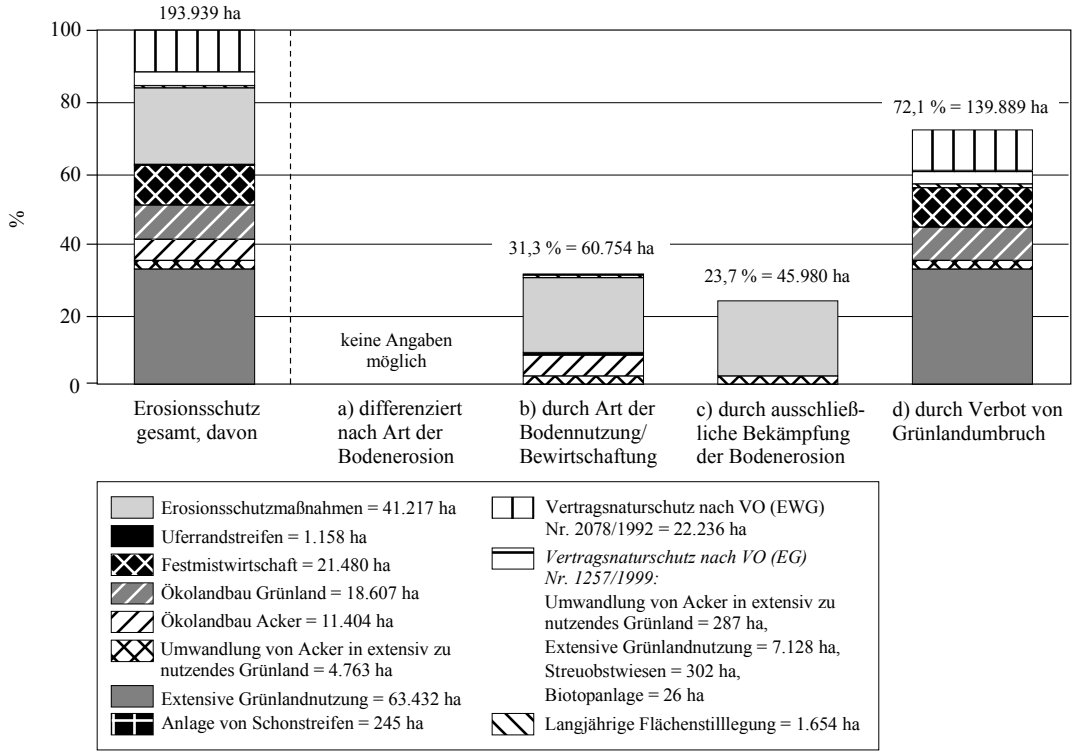
Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität werden über drei Indikatoren erfasst, die nach Wirkungen auf physikalische, chemische oder biologische Eigenschaften der Böden unterscheiden. Davon abgeleitet werden Sekundärwirkungen als Vorteile für die Betriebe und die Gesellschaft im Allgemeinen.

---

[15] Einige Indikatoren beinhalten neben der geförderten Fläche (in ha) auch die Anzahl der geförderten Flächen. Dieser Teilindikator wird nicht berechnet, da hierzu keine zuverlässigen Daten vorliegen. Die Förderdaten werden auf Ebene von Teilflurstücken erfasst, die identisch in den Flachennutzungsnachweisen zu finden sind. Zur Beantwortung der Fragen zur anzurechnende Flächeneinheit ist nach unserer Auffassung der Schlag als zusammenhängend mit einer Feldkultur bestellte Einheit zu sehen. Die Angaben im FNN zum Schlag sind nach Aussage der datenführenden Stelle nicht zuverlässig, da nicht prämienrelevant, und werden daher nicht zur Auswertung genutzt.

Alle angebotenen Agrarumweltmaßnahmen liefern einen Beitrag zum Bodenschutz. Den größten Flächenumfang weisen dabei die Grünlandextensivierung und die ökologischen Anbauverfahren sowie die Erosionsschutzmaßnahmen auf, für die der Bodenschutz im EPLR als Schutzziel explizit genannt ist. Mit zusammen rund 31.000 ha tragen aber auch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in erheblichem Maße zum Schutzziel bei. Insgesamt werden 153.852 ha und damit rund 10 % der LF in Nordrhein-Westfalen zum Schutz der Bodenqualität gefördert.

Abbildung 6.4: Erosionsschutz - Indikator VI.1.A-1.1



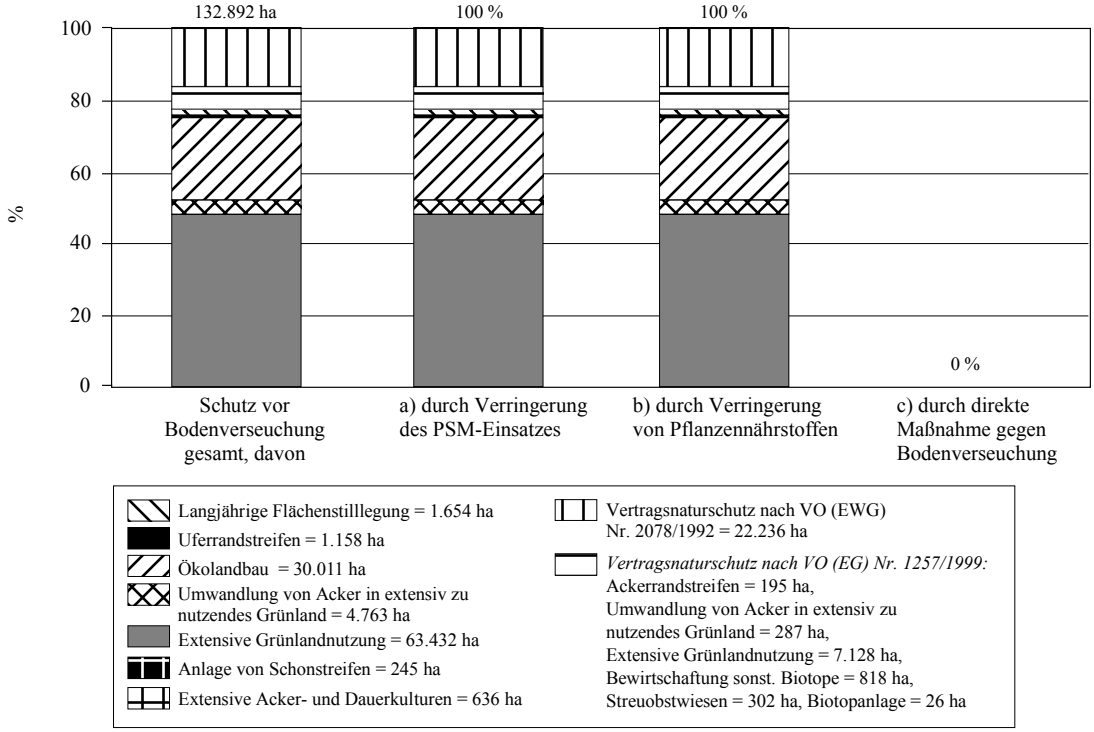
Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.1.A-1.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion oder zur Verringerung der Bodenerosion unterliegen (in Hektar), davon ...	
a) Flächen auf denen durch Wasser, Wind oder Bodenbearbeitung verursachte Bodenerosion verringert wird (in %).	keine Angabe Eine Differenzierung nach Erosionsursachen kann derzeit nicht vorgenommen werden, da zur Lage der Förderflächen im Raum und zur Wind- und Bearbeitungserosion keine Daten zur Verfügung stehen. Eine Gefährdung durch Wassererosion ist v.a. in den Mittelgebirgslagen und auf hügeligen Standorten im Münsterland und am Niederrhein gegeben. Die gefährdeten Standorte sind in der Förderkulisse für f3 abgegrenzt. Die Wassererosion kann durch veränderte Bewirtschaftung (hauptsächlich auf Acker), durch Änderung der Bodennutzung sowie durch den Erhalt des Grünlandes verringert oder vermieden werden.

b) Flächen, auf denen Bodenverluste durch Bodennutzung, Hindernisse und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2[*)], f1-B1[*)], f1-C[*)] (Ackerflächen), f2[*)], f3, f4[*)], f6-B1[*)], f6-D[*)]
	Erosionsmindernde Bewirtschaftungsmethoden werden durch Erosionsschutzmaßnahmen (f3) eingeführt, die für den Teilindikator b) den größten Flächenanteil aufweisen. Anzurechnen sind auch die ökologisch bewirtschafteten Ackerflächen, da diese im Vergleich zu Konventionellen einen höheren Anteil weniger erosionsanfälliger Kulturarten, v.a. mehrjährige Klee-/Grasbestände und vermehrt Zwischenfrüchte aufweisen. In die Kategorie veränderte Bodennutzung sind die Anlage von Schonstreifen, die Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland, Uferrandstreifen sowie die Flächenstilllegung einzuordnen.
c) Flächen, auf denen Fördermaßnahmen angewendet werden, die hauptsächlich zur Bekämpfung der Bodenerosion dienen (in %).	Zur Anrechnung kommen: f3
	Die Erosionsschutzmaßnahmen sind auf die Schutzstrategie zur Bekämpfung der Bodenerosion abgestimmt und werden innerhalb einer Gebietskulisse gefördert. Der Erosionsschutz wird über bodenschonende Bearbeitungs- und Bestelltechniken, eine überwiegende Vegetationsbedeckung im Winter (Mulch- und Direktsaat) sowie durch begrünte Erosionsschutzstreifen innerhalb von Ackerflächen erreicht. Begleituntersuchungen belegen die sehr gute Wirkung der Maßnahmen (Lütke-Entrup et al., 2001). Die Treffsicherheit der Maßnahmen ist durch die Gebietskulisse weitgehend gegeben. Allerdings werden erhebliche Teile gefährdeter Gebiete innerhalb der Gebietskulisse noch nicht durch die Maßnahme erreicht.
d) Flächen, auf denen eine Bodenerosion aufgrund des Umbruchverbots von Grünland verhindert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-B[*)], f1-C[*)], f1-D, f4[*)], f6-B1[*)], f6-B2[*)], f6-C[*)]
	Angerechnet werden alle Maßnahmen, für die ein Umbruchverbot von Grünland besteht bzw. die Auflage, dass sich die Grünlandfläche des Betriebes nicht verringern darf. Die Maßnahmen tragen zum Erhalt des Grünlandes bei, jedoch ist die Wahrscheinlichkeit des Grünlandverlustes infolge von Grünlandumbruch in den Mittelgebirgslagen eher gering. Im Tiefland ist die grünlanderhaltende Wirkung der Auflagen von größerer Bedeutung, da hier das Dauergrünland weiterhin im Rückgang begriffen ist (vgl. Karte A 10, Anlage 1 MB). Flächen, die als Grünland bewirtschaftet werden, weisen im Vergleich zu Ackerflächen eine sehr geringe Bodenerosion auf (Auerswald et al., 1986). Auf Weideflächen wird das Erosionsrisiko durch eine verringerte Viehbesatzdichte zusätzlich gesenkt.

[*)] Anmerkung zur Fußnote [*)] in den Tabellen: Sie kennzeichnet die genannte Maßnahme „inklusive gleicher Fördertatbestände nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die als Altverpflichtung über VO (EG) Nr. 1257/1999 abgewickelt werden“.

Abbildung 6.5: Schutz vor Bodenkontamination - Indikator VI.1.A-2.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.1.A-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenverunreinigung unterliegen (in Hektar), davon ...	
a) Flächen auf denen der PSM-Einsatz verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1*), f1-A2*), f1-B*), f1-C*), f2*), f4*), f6-A*), f6-B1*), f6-B2*), f6-B3*), f6-C*), f6-D*)
	Ein Ausbringungsverbot für PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen[16]. Auf etwa zwei Drittel der geförderten Flächen sind entsprechend der Bewirtschaftungsauflagen die ausgebrachten PSM-Mengen reduziert worden. Dies entspricht rund 9 % der LF Nordrhein-Westfalens. Allerdings ist der überwiegende Anteil der Flächen ohne PSM-Ausbringung Grünland. Ackerflächen, die meist eine höhere PSM-Intensität als Grünland aufweisen, wurden nur in einem Umfang von 1,1 % der AF des Landes gefördert. Der Anteil geförderter Fläche und die PSM-Intensität fallen regional sehr unterschiedlich aus. Vergleichsweise hohe Förderquoten in Gebieten mit gleichzeitig hoher PSM-Intensität finden sich im Detmolder Hügelland sowie im Sauerland und im Bergischen Land (hohe Treffsicherheit). Die Region Nordrhein inklusive der Köln-Aachener Bucht sowie das Münsterland, jeweils Gebiete mit sehr hohem PSM-Einsatz, wurden von Maßnahmen zur Reduzierung des PSM-Einsatzes kaum erreicht.

[16] Ausnahmen: f1-A1: Nur eine der 3 Varianten enthält ein Ausbringungsverbot für PSM; eine weitere verbietet den Einsatz von Herbiziden. Eine Unterscheidung der Vertragsvarianten war anhand vorliegender Förderdaten nicht möglich. f2-B: Die Anwendung von PSM im Grünland ist in Ausnahmefällen und mit Genehmigung der LWK möglich; ca. 1 % der Teilnehmer machen hiervon Gebrauch (LWK Westfalen-Lippe, 2002b). f2-C: Die nach Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau VO (EWG) Nr. 2092/1991 zugelassenen PSM dürfen verwendet werden.

b) Flächen, auf denen die ausgebrachten Mengen an Pflanzennährstoffen / Dünger verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2[*)], f1-B[*)], f1-C[*)], f2[*)], f4[*)], f6-A[*)], f6-B1[*)], f6-B2[*)], f6-B3[*)], f6-C[*)], f6-D[*)]
	Alle unter a) gelisteten Maßnahmen führen in Folge der Bewirtschaftungsauflagen auch zu einer Verringerung der ausgebrachten Düngermengen. Die Mengeneinschränkung der ausgebrachten Nährstoffe ist unterschiedlich hoch: Die Ausbringung chem.-synth. Düngemittel ist, mit Ausnahme einer Variante von f1-A1 und f6-A, völlig untersagt. Bei der Grünlandextensivierung wird eine Verringerung der eingetragenen Pflanzennährstoffe über den vollständigen Verzicht chem.-synth. Düngemittel, sowie durch die Begrenzung des Viehbesatzes realisiert.
c) Flächen, auf denen ausdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung von Bodenverseuchung angewendet werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen
	In Nordrhein-Westfalen werden keine Maßnahmen zur hauptsächlichen/ausdrücklichen Bekämpfung von Bodenverseuchung angeboten.

VI.1.A-3.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben (Beschreibung).

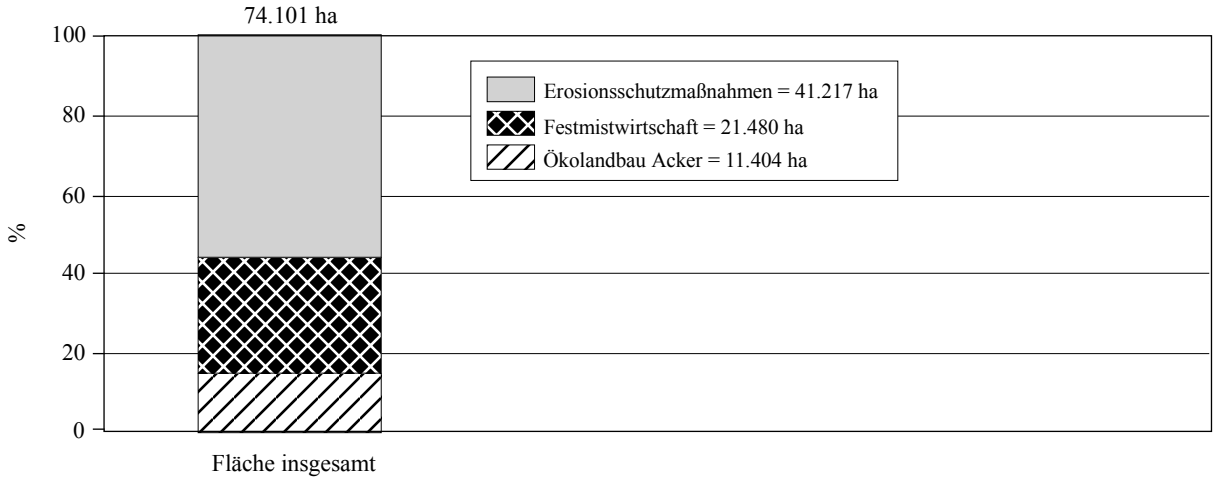
Onsite-Folgewirkungen:

- Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Böden, Reduzierung des ständigen Boden- und Humusabtrags,
- Aufrechterhaltung der ökologisch bedeutsamen Bodenfunktionen wie Speicherung, Pufferung, Filterwirkung, Wasserrückhalt, als Pflanzenstandort und Lebensraum der Fauna,
- Erhaltung und Verbesserung der Gefügestabilität des Bodens mit einer breiten Palette positiver Folgeeffekte, z.B. Verbesserung der Tragfähigkeit und Bearbeitbarkeit der Böden und als Folge eine erhöhte arbeitswirtschaftliche Flexibilität,
- Vermeidung der Akkumulation persistenter Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln oder deren Abbauprodukten mit ihrer ggf. phytotoxischen Wirkung in Fruchtfolgen.

Offsite-Folgewirkungen:

- Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) aus dem Boden in Oberflächen- und Grundwasser (über Run-Off, Zwischenabfluss, Versickerung) sowie durch Winderosion und Denitrifikation über den Austragspfad Luft,
- Verringerung der Deposition von PSM mit ihren potenziell ökotoxischen Wirkungen
- Reduzierung der Eutrophierung von Gewässern und benachbarten Biotopen/Habitaten,
- Verringerung oder Vermeidung der erosionsbedingten Verschmutzung von Vorflutern, Ablaufgräben, Kanälen, Kläranlagen, Wegen und Straßen inklusive der Verringerung und Vermeidung der daraus resultierenden Folgekosten,
- erhöhte Retention von Niederschlägen vor Ort, Hochwasserschutz, erhöhte Grundwasserneubildung.

Abbildung 6.6: Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenstruktur auf ackerbaulich genutzten Flächen – Zusatzindikator



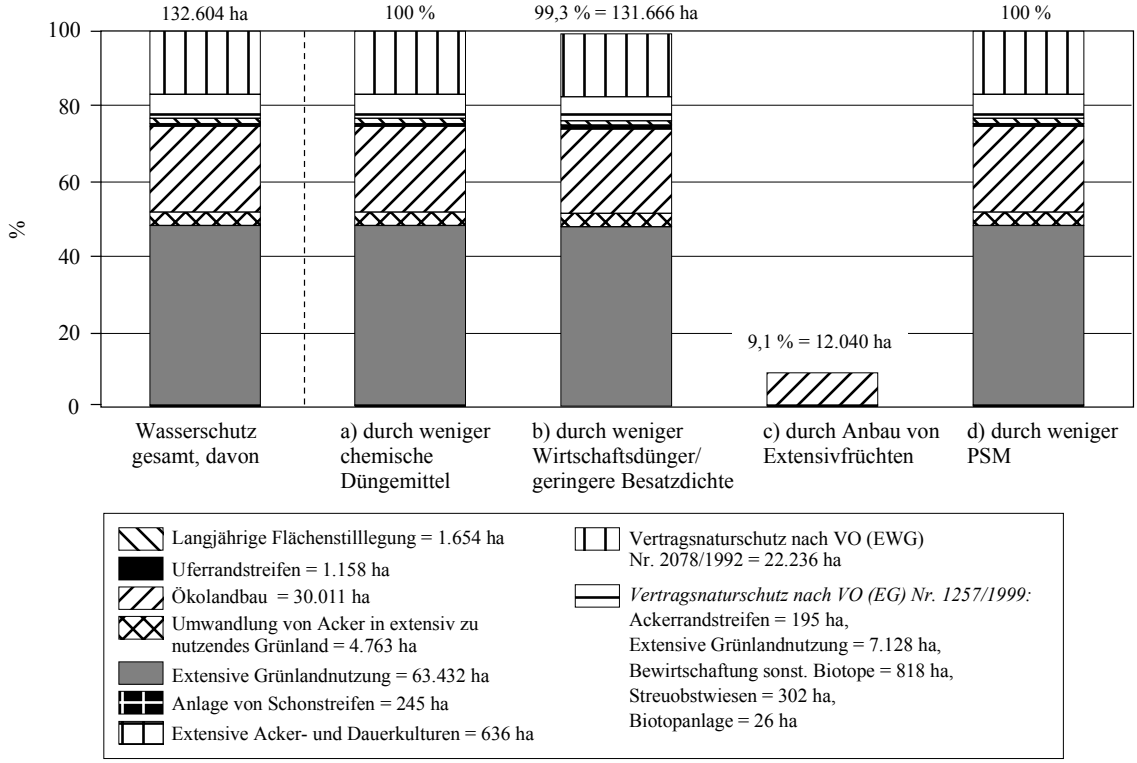
Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.1.A (Zusatz) NEUER INDIKATOR: Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz und zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden unterliegen (in Hektar)	
a) Flächen auf denen die Humusbildung gefördert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-C*) (nur Ackerflächen), f1-D, f3 Ein Rückgang des Gehaltes an organischer Substanz im Boden ist hauptsächlich auf Flächen mit häufiger Bodenbearbeitung, also auf Ackerflächen, gegeben. Der Erhalt der organischen Bodensubstanz wird durch ökologische Anbauverfahren gefördert, da man hier besonders an die natürliche Bodenfruchtbarkeit angewiesen ist. Die Analyse der Fruchtfolgen ökologisch wirtschaftender Betriebe in NRW zeigt, dass der Anteil humuszehrender Kulturen (v.a. Hackfrüchte) niedriger und der humusmehrender Kulturen (z.B. Hülsenfrüchte) auf ökologisch bewirtschafteten Ackerflächen deutlich höher ist als auf konventionellen (vgl. MB-VI-Tab. 11). Eine ähnliche Wirkung wird für Flächen mit Erosionsschutzmaßnahmen angenommen, da auf diesen häufiger Zwischenfrüchte angebaut werden, die zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden beitragen. Flächen mit Festmistwirtschaft erreichen durch Stallmistgaben höhere Humusgehalte als mit Gülle bewirtschaftete Flächen.

6.6.1.2 Frage VI.1.B - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers

Alle in NRW angebotenen AUM (Ausnahme f5) leisten einen Beitrag zum Schutz der Wasserqualität, jedoch ist die Wirkungsintensität unterschiedlich hoch einzuschätzen. Die flächenmäßige Hauptwirkung für die Verbesserung der Wasserqualität geht von der extensiven Grünlandnutzung und vom Ökologischen Landbau aus. Der gesamte Anteil aller Maßnahmeflächen ist mit über 8 % an der LF nicht unbedeutend; diese Relation gibt auch ein Bild von der Größenordnung des möglichen Wirkungsumfangs. Der Großteil der geförderten Flächen entfällt auf Grünland.

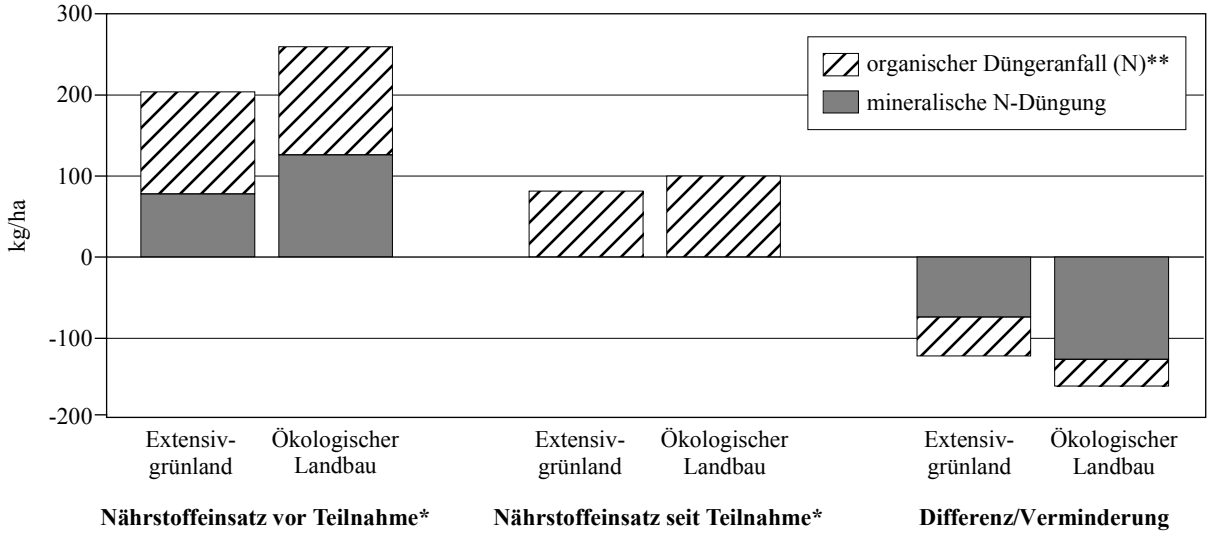
Abbildung 6.7: Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln - Indikator VI.1.B-1.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen (in Hektar), davon ... – Indikator VI.1.B-1.1	
a) Flächen, auf denen pro Hektar weniger chemische Düngemittel ausgebracht werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1*), f1-A2*), f1-B*), f1-C*), f2*), f4*), f6-A*), f6-B2*), f6-B3*), f6-C*), f6-D*)
	Die Verringerung des Mineraldünger-Einsatzes ergibt sich aus den Bewirtschaftungsauflagen. Mit Ausnahme einer Variante von f1-A1 und f6-A, ist die Ausbringung chemische Düngemittel vollständig untersagt.
b) Flächen, auf denen pro Hektar weniger Wirtschaftsdünger ausgebracht werden, oder auf denen die Besatzdichte verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2*), f1-B1*), f1-B2*), f1-C*), f2*), f4*), f6-A*), f6-B1*), f6-B2*), f6-B3*), f6-D*)
	Die Verringerung der organischen Düngung resultiert aus den Bewirtschaftungsauflagen der gelisteten AUM (vgl. VI.1.A-2.1 b).
c) Flächen, auf denen Kulturpflanzen angebaut bzw. Fruchtfolgen eingehalten werden, die mit einem geringeren Mitteleinsatz bzw. einem geringeren N-Überschuss einhergehen (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1*), f1-C (Acker)*)
	Die Anrechnung erfolgt für die Ackerflächen des Ökologischen Landbaus, da im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung mehr extensive Kulturen angebaut werden und die Fruchtfolge eine durchschnittlich höhere Anzahl von Fruchtfolgegliedern beinhaltet; Vergleichbares gilt für den extensiven Ackerbau.
d) Flächen, auf denen pro Hektar weniger PSM ausgebracht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1*), f1-A2*), f1-B1*), f1-B2*), f1-C*), f2*), f4*), f6-A*), f6-B2*), f6-B3*), f6-C*), f6-D*)
	Ein Ausbringungsverbot von PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. Ausnahmen vgl. Fußnote Nr. 16 zu Indikator VI.1.A-2.1a.

Abbildung 6.8: Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar - Indikator VI.1.B-1.2



* Jahresdurchschnittswerte nach Angabe befragter Teilnehmer (Extensivgrünland n = 119, ökologischer Landbau n = 39).

** Je Hektar Hauptfutterfläche; 1 RGV = 1 Dungeinheit = 80 kg N, maximal zulässig 1,4 RGV/ha HFF.

Quelle: Landwirtebefragung, 2003.

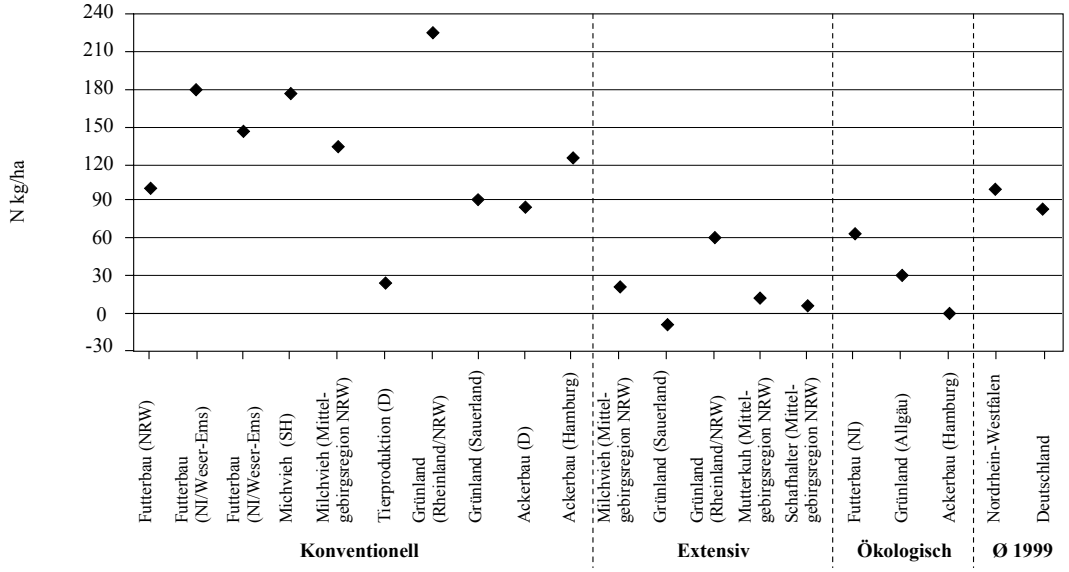
Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar - Indikator VI.1.B-1.2

Die Maßnahmen, deren Fördertatbestände eine reduzierte Düngung umfassen, sind für eine N-Entlastung v.a. auf austragsgefährdeten Standorten wirksam. Erfolge des Grundwasserschutzes durch reduzierte Nitrateinträge werden sich i.d.R. nicht kurzfristig einstellen. Auch bei einer drastischen Reduzierung der in den Boden eingebrachten Stickstoffmengen lassen sich verringerte Nitratkonzentrationen im Grundwasser oft erst nach Jahren nachweisen (Pamperin et al., 2002). Bei gleichbleibendem Nährstoffentzug durch die Nutzung kann jedoch die Höhe des reduzierten N-Inputs ein erster Indikator für eine langfristige Gewässerentlastung sein.

Abbildung 6.8 zeigt die Verringerung des Nährstoffeinsatzes pro Hektar bei den flächenstarken Maßnahmen Grünlandextensivierung und ökologische Anbauverfahren:

- Ökologische Anbauverfahren beinhalteten einen grundsätzlichen Verzicht auf N-Mineraldüngung und stellt damit im Vergleich zur ortsüblichen Düngung eine Verminderung an Reinstickstoff-Einsatz dar, die i.d.R. im Bereich von 90–140 kg/ha einzuschätzen ist; die Besatzstärke in der Tierhaltung ist begrenzt. Beide Faktoren schränken das verfügbare Nährstoffpotenzial weiter ein.
- Mit der Grünlandextensivierung wird der Nährstoffeinsatz durch den völligen Verzicht auf N-Mineraldüngung begrenzt. Laut Befragung beträgt die Verminderung des Nährstoffeinsatzes bei der mineralischen N-Düngung 76 kg und beim Wirtschaftsdüngeranfall 48 kg/ha.
- Eine Verminderung des Nährstoffeintrages ist aber nicht generell auf allen Maßnahmeflächen gegeben. Ein Anteil der Betriebe erfüllt die Auflagen auch dann, wenn er die schon extensive Bewirtschaftung, die vor der Teilnahme bestand, beibehält. Bei 15 bis 40 % der Teilnehmer erfolgt lt. Landwirtebefragung keine faktische Extensivierung und Entlastung der Umweltressourcen, sondern der Erhalt eines bestehenden geringeren Niveaus der Nutzungsintensität (vgl. MB-VI-Abb. 8).

Abbildung 6.9: Stickstoffsalden – Beispiele von konventionell, extensiv und ökologisch wirtschaftenden Betrieben - Indikator VI.1.B-1.3



Quelle: Zusammenstellung aus Anger et al., 1998, Bach et al., 1998, Geier et al., 1998, Wetterich et al., 1999, Bundesregierung, 2000, Barunke et al., 2001, Blumendeller, 2002, Ernst et al., 2002.

Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen (kg/ha/Jahr) - Indikator VI.1.B-1.3

Abbildung 6.9 zeigt Beispiele für N-Salden für die Grünlandextensivierung, den Ökologischen und konventionellen Landbau. Es wird deutlich, dass die Grünlandextensivierung und der Ökologischer Landbau tendenziell niedrigere Saldo-Werte aufweisen. Die Angaben in Abb. 6.9 sind als Beispiele mit regionaler und betriebstypischer Charakterisierung zu sehen, von denen standort- oder bewirtschaftungsbedingte Abweichungen möglich sind. Als Ergebnisse landesspezifischer Studien sind hervorzuheben: konventionell/extensiv–Relation der N-Salden von 135/20 kg/ha bei Milchviehbetrieben in Mittelgebirgen/NRW (Anger et al., 1998); und N-Salden in einer Relation von 91/minus 10 kg/ha bei Grünlandbewirtschaftung unterschiedlicher Betriebstypen im Sauerland (Blumendeller, 2002).

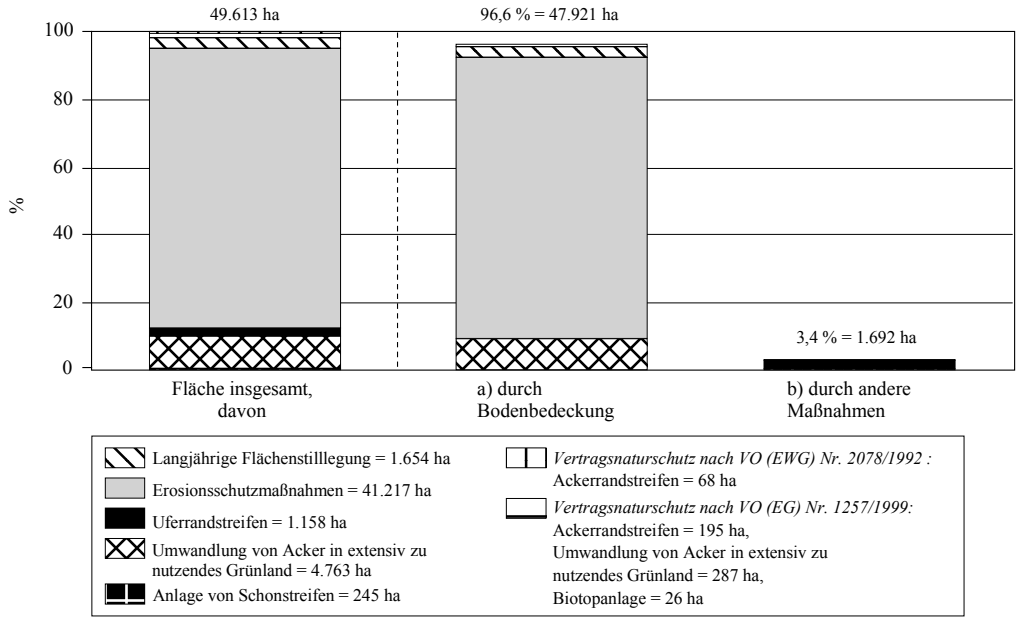
Der **N-Saldo**, die **Emissionsseite**, stellt grundsätzlich nur einen Risikofaktor dar. Die wichtigeren Parameter der **Immissionsseite**, die **Nitratkonzentrationen** in Boden, Grund- und Sickerwasser sind abhängig von Standortverhältnissen, Landnutzung und Niederschlagsmenge. Allerdings ist die Verfügbarkeit einheitlicher und vergleichbarer Daten noch sehr gering, so dass eine Quantifizierung der Wirkung von Grundwasserschutzmaßnahmen vorerst nur eine sehr grobe Einschätzung darstellt und letztlich nur tendenzielle Aussagen möglich sind:

Grünlandextensivierung (f1-B): Die Auflage beinhaltet den Verzicht auf N-Mineraldüngung und die Begrenzung des Viehbesatzes auf 1,4 RGV/ha HFF. Darüber hinaus stellt Dauergrünland, insbesondere extensives Grünland, unter Wasserschutzaspekten die günstigste Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung dar (NLÖ et al., 2001). Durch die geschlossene Grasnarbe ist die Nährstofffixierung und –Aufnahme bei Grünland sehr hoch. Auch bei steigenden Nährstoffeinträgen verhält sich die N-Fixierung bei Grünland sehr elastisch, so dass über eine weite Spanne Nährstoffe festgelegt werden und erst bei sehr hohen Einträgen auch starke Auswaschungen erfolgen. Bedeutende Unterschiede ergeben sich zwischen Schnitt- und Weidenutzung: Bei Schnittnutzung ist der Nährstoffexport in Abhängigkeit von der Schnittanzahl hoch und sehr hoch, so dass bei allen N-Parametern niedrige Werte erreicht oder gehalten werden. Bei Weidenutzung verbleiben in Abhängigkeit von Besatzstärke und –dauer die Nährstoffe auf der Fläche. Die Weidenutzung hat daher unter Wasserschutzaspekten eine geringere Bedeutung.

Umwandlung Acker in extensiv zu nutzendes Grünland: Der Wechsel von der Ackernutzung, mit generell sehr hoher potenzieller Auswaschung, zur extensiven Grünlandnutzung mit geringer potenzieller Auswaschung stellt eine der wirksamsten Maßnahmen im Grundwasserschutz dar. Die Wirkungen der Umwandlung mit extensiver Folgenutzung sind um so höher zu bewerten, je länger die Maßnahme auf der Fläche durchgeführt wird.

Extensiver Ackerbau und Dauerkulturen mit Verzicht auf N-Düngung (f1-A1): Die Reduzierung/Verbot der N-Düngung ist der direkteste Ansatz, um die hohen Nährstoffüberschüsse in der Landwirtschaft zu regulieren. Neben der sofortigen Verminderung des N-Saldos um i.d.R. 90 – 135 kg/ha (Bereich des üblichen N-Einsatzes) ist langfristig auch die Reduzierung der Herbst-Nmin-Werte und der Konzentrationen im Sickerwasser zu erwarten.
Ökologische Abauverfahren (f1-C): Durch das Verbot von mineralischer Düngung und der Bewirtschaftung in geschlossenen Nährstoffkreisläufen werden Nährstoffüberschüsse vermindert (Stolze et al., 1999).
Flächenstilllegung (f4), Uferrandstreifen (f2): Die mehrjährige Stilllegung von Flächen und ihre Begrünung ohne nutzungsbedingten Nährstoffeintrag bedeuten eine starke Verminderung des Auswaschungspotenzials und Entlastung des Grundwassers. Die Vorteile für den Grundwasserschutz steigen mit der Dauer der Stilllegung.
Vertragsnaturschutz - Grünland mit Auflagen zu Düngung/Besatzdichte: Wirkung wie Grünlandextensivierung (f1-B). I.d.R. nur kleine Vertragsflächenanteile je Betrieb.
Anmerkung zur Treffsicherheit: Die landesweit angebotenen flächenstarken Maßnahmen Ökologische Anbauverfahren und Grünlandextensivierung leisten ihren Beitrag zum Wasserschutz vorwiegend in den weniger intensiv bewirtschafteten Regionen. Ungefähr 13 % der befragten Grünlandextensivierer sind Milchviehbetriebe. Die Anpassung an die Auflagen der Grünlandextensivierung ist in diesen, i.d.R. eher intensiv wirtschaftenden Betrieben, vermutlich mit den höchsten Wirkungen für den Wasserschutz verbunden. Aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutz sind die Milchviehbetriebe in Mittelgebirgslagen eine wichtige potenzielle Teilnehmergruppe, da diese ein höheres „Extensivierungspotenzial“ besitzen als die ohnehin eher extensiv wirtschaftenden Mutterkuh- und Rindermastbetriebe. In Regionen mit sehr intensiver Landwirtschaft greifen die Maßnahmen nicht, da sie Einkommensverlustes nur teilweise kompensieren würden. Für relevante Änderungen und Verbesserungen von Agrarumweltproblemen vor allem in intensiver bewirtschafteten Regionen, sind die o.g. Maßnahmen in der derzeitigen Form nicht ausreichend attraktiv (vgl. MB-VI-4.2.2).

Abbildung 6.10: Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion) - Indikator VI.1.B-2.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

Flächen, auf denen Transportwege, über die chemische Stoffe ins Grundwasser gelangen, ausgeschaltet wurden (in Hektar), davon ... - Indikator VI.1.B-2.1	
a) Flächen, die eine bestimmte Bodenbedeckung haben oder auf denen bestimmte Kulturpflanzen angebaut werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-B2[*)], f3[*)], f4[*)], f6-B1[*)]
	Dieser Aspekt betrifft Flächen, auf denen eine ganzjährige Bodenbedeckung oder die Anwendung von Mulch- und Direktsaatverfahren erreicht werden.
b) Flächen, auf denen Oberflächenabfluss durch andere Mittel vermieden wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2[*)], f2[*)], f4[*)], f6 A[*)], f6-D[*)]
	Die Vegetation von Uferrandstreifen und Schonstreifen usw. fixiert PSM oder Nährstoffe in Blatt- und Wurzelbereich und wirkt der Auswaschung und Abschwemmung von Stoffen, durch die Hemmung des Oberflächenabflusses, durch die Filterwirkung und durch die Festlegung von Boden und Schwemmteilchen, entgegen

Schadstoffkonzentration im Wasser, das von geförderten Flächen abfließt, bzw. im Oberflächenwasser/Grundwasser - Indikator VI.1.B-3.1
Quantitative Wirkungen der Maßnahmen auf die Qualität von Grund- und Oberflächenwasser sind derzeit nicht ermittelbar oder nachweisbar (Pamperin et al., 2002): langjährige Zeitverzögerung der Wirkungen, regional unterschiedliche Standort- und Wirkfaktoren, mangelnde Datenverfügbarkeit sowie die Tatsache, dass Wirkungszusammenhänge und Vorgänge bisher nicht vollständig, zumindest nicht quantitativ beschreibbar sind, lassen hier keine quantitativen Aussagen zu.
Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben - Indikator VI.1.A-4.1
Nach wie vor stellen die Auswaschungen von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln in Oberflächen- und Grundwasser eine schwerwiegende Gefährdung für die Ressource im Allgemeinen und für den Trinkwasserschutz im Speziellen dar (Kosten der Nitrateliminierung und Versorgungsschwierigkeiten bei der Trinkwassergewinnung, wirtschaftliche und ökologische Belastungen bei Oberflächengewässern). Die Reduzierung des Mitteleinsatzes, insbesondere der N-Düngung, ist der direkteste Ansatz, die hohen Einträge im Bereich Landwirtschaft zu regulieren.

6.6.1.3 Frage VI.1.C - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen

Eine Beantwortung dieser Fragestellung entfällt: Keine der angebotenen AUM wirkt auf den Erhalt bzw. Mehrung der Wasserressourcen.

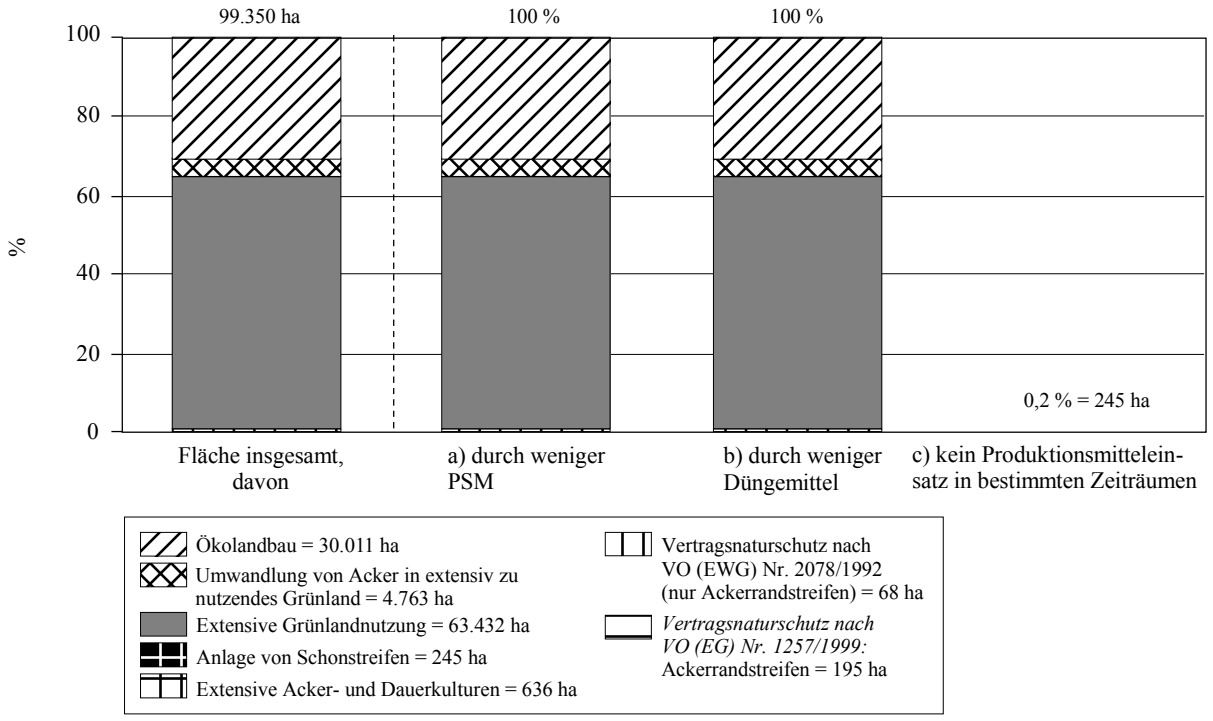
6.6.1.4 Frage VI.2.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft

Die Frage VI.2.A befasst sich mit der Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt auf „gewöhnlichen“ landwirtschaftlichen Flächen. Als Synonym für „gewöhnliche“ Flächen wird im folgenden der Begriff „Normallandschaft“ genutzt. Besondere Habitate auf landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert und darauf ausgerichtete AUM wie Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6), die langjährige Flächenstilllegung (f4) und Uferrandstreifen (f2) werden unter VI.2.B behandelt. Die Teilmaßnahme Ackerrandstreifen (f6-A)

findet schwerpunktmäßig an dieser Stelle Berücksichtigung, in Teilaspekten auf Grund der expliziten Vorgaben der EU-KOM jedoch auch unter dem Indikator VI.2.B.

Den flächenmäßig größten Beitrag zum Erhalt bzw. Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft leisten die Grünlandextensivierung (f1-B) und der Ökologische Landbau (f1-C) (vgl. Abb. 6.11). Der Anteil der unter VI.2.A berücksichtigten Flächen ist mit 6,7 % der LF Nordrhein-Westfalens relativ gering, wobei der größte Teil geförderter Flächen auf Grünland entfällt. Diese Relation lässt auf die bisher mäßige Bedeutung der AUM für den Erhalt der Artenvielfalt in der Normallandschaft schließen.

Abbildung 6.11: Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna – Indikator VI.2.A-1.1

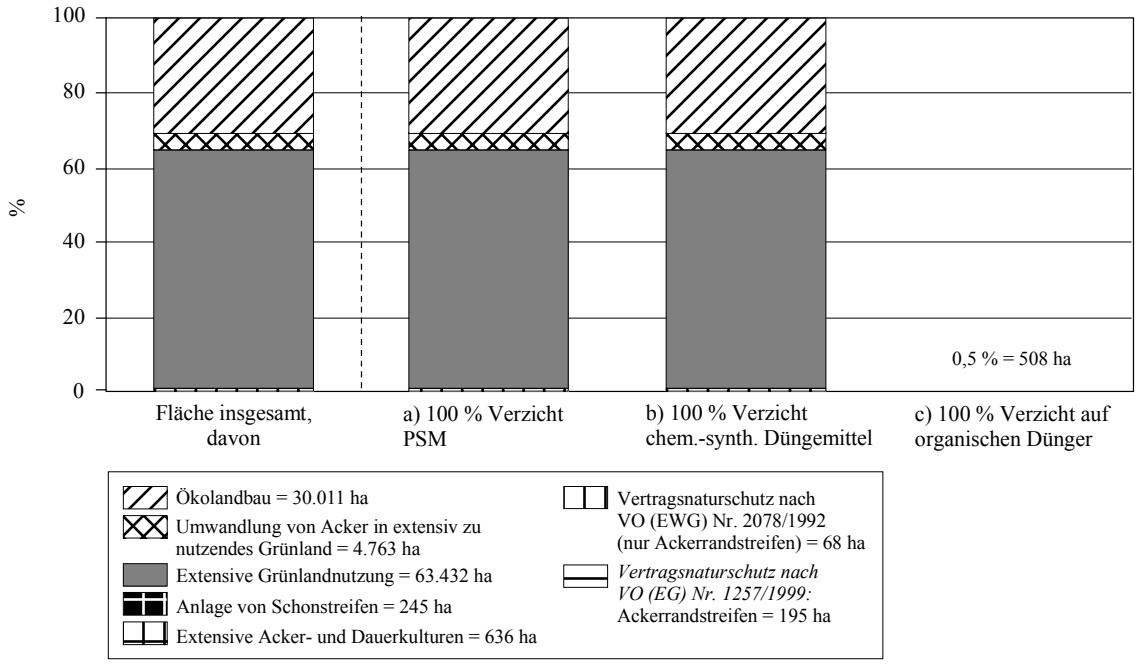


Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.2.A-1.1 Agrarumweltmaßnahmen in der Normallandschaft, die zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz von Flora und Fauna durchgeführt wurden (in Hektar), davon ...	
a) Flächen auf denen der PSM-Einsatz verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B[*)], f1-C[*)], f6-A[*)]
	Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. Ausnahmen vgl. Fußnote 16.
b) Flächen, auf denen der Einsatz mineralischer und organischer Dünger verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B[*)], f1-C[*)], f6-A[*)]
	Die Verringerung der Düngung resultiert aus den Bewirtschaftungsauflagen der gelisteten AUM (weitere Erläuterungen und Ausnahmen vgl. Indikator VI.1.A-2.1 b).

c) Flächen, auf denen Produktionsmittel während entscheidender Zeiträume des Jahres nicht eingesetzt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2
	In Schonstreifen (f1-A2) ist die Ausbringung von PSM- und Düngemitteln ab Ernte der vorangehenden Hauptfrucht bis Ernte der nachfolgenden Hauptfrucht des Schlages untersagt. Hierdurch soll insbesondere eine Störungsarmut erreicht sowie direkte Beeinträchtigungen der Feldfauna vermieden werden. Da die Schonstreifen auf den Flächen rotieren können, ist zur Bestellung der Folgefrucht wieder eine Bearbeitung erlaubt.

Abbildung 6.12: Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna - Indikator VI.2.A-1.2



Quelle: Eigene Berechnungen.

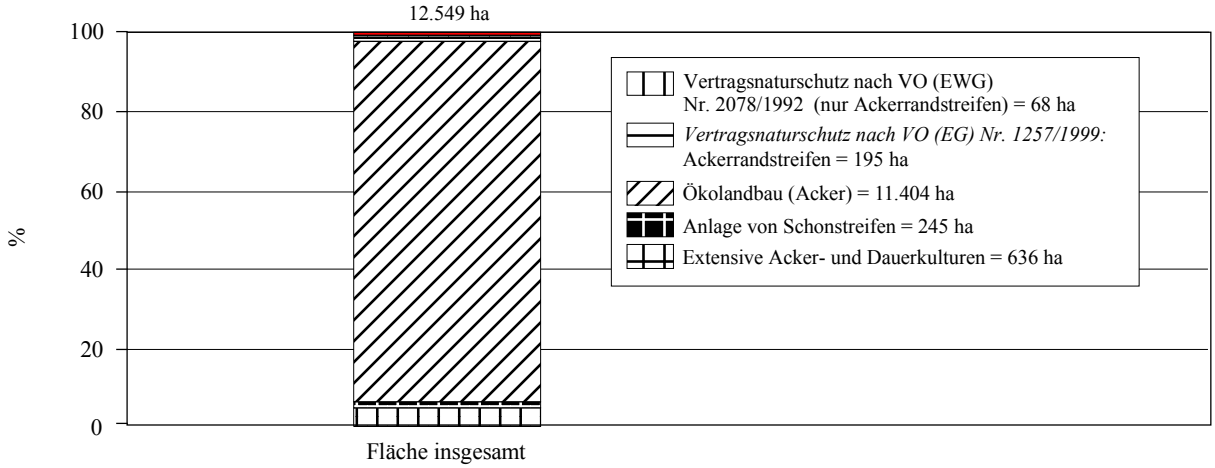
VI.2.A-1.2 (Vollständige) Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf Grund vertraglicher Vereinbarungen.	
Der Indikator VI.2.A.-1.2 stellt die relative Verringerung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln, im Vergleich zu vor der Teilnahme, dar (vgl. Abb. 6.12). Eine 100%ige Verringerung der mineralischen Düngung bedeutet, dass unter den Auflagen der AUM kein mineralischer Dünger ausgebracht werden darf. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss auf die absolute Reduzierung (z.B. in kg/ha N) zu, da das Ausgangsniveau unberücksichtigt bleibt.	
a) 100 % Verzicht auf chem.-synth. PSM.	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B[*)], f1-C[*)], f6-A[*)]
	Ein vollständiges Ausbringungsverbot von PSM besteht prinzipiell für alle genannten Maßnahmen (Ausnahmen vgl. Fußnote 16 zu Indikator VI.1.A-2.1a).
b) 100 % Verzicht auf mineralischen Dünger.	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B[*)], f1-C[*)], f6-A[*)]
	Ein vollständiges Ausbringungsverbot von mineralischem Dünger besteht für die genannten Maßnahmen (weitere Erläuterungen und Ausnahmen vgl. VI.1.A-2.1 b).
c) 100 % Verzicht auf organischen Dünger.	Zur Anrechnung kommen: f1-A2, f6-A[*)]
	Auf nach f1-A2 geförderten Schonstreifen werden generell keine Düngemittel ausgebracht. Die Anwendung von Gülle und Klärschlämmen ist auf Ackerrandstreifen (f6-A) verboten, eine Düngung z.B. mit Stallmist wird hingegen nicht explizit ausgeschlossen.

VI.2.A.-1.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes ldw. Produktionsmittel und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1): Aus den Bewirtschaftungsauflagen der angebotenen Varianten ergeben sich unterschiedliche Wirkungen für die Artenvielfalt.
Variante a) Verzicht auf chem.-synth. PSM und Düngemittel: Die Wirkungen für die Artenvielfalt sind mit denen des Ökologischen Landbaus vergleichbar (vgl. dort).
Variante b) Verzicht auf die min. Düngung: Die direkte Beeinträchtigung der Fauna (z.B. Hautverätzungen bei Amphibien, Störung) wird verringert. Ebenfalls beobachtet wurde eine höhere Dichte und Aktivität der Bodenfauna (Elsäßer, 2001). Zur Wirkung reduzierter Düngung auf die Segetalflora vgl. f6-A (s.u.).
Variante c) Herbizidverzicht: Der Deckungsgrad der Ackervegetation (primär Problemunkräuter) wird erhöht und damit die floristisch-strukturelle Vielfalt der Phytozönosen. Bei der Bodenfauna wurde in vergleichbaren Untersuchungen ein Anstieg der Artenzahl und eine geringere Individuendichte festgestellt (Gerowitt et al., 1997).
Extensive Grünlandnutzung (f1-B): Die extensive Grünlandnutzung ist primär auf den abiotischen Ressourcenschutz ausgerichtet und hat i.d.R. keine deutlich positiven Effekte auf die Artenvielfalt. Infolge des Verzichtes der N-Mineraldüngung konnte eine Verschiebung der Dominanz einzelner Arten, jedoch keine bzw. eine geringe Zunahme der Artenzahl festgestellt werden (Bach, 1993; Briemle, 2002; GHK, 2002). Für die Artenvielfalt im Grünland ist auch die Nährstoffversorgung des Bodens entscheidend (Schumacher, 1995). Daher kann die Grünlandextensivierung auf Flächen, die bisher einer kontinuierlichen extensiven Nutzung unterlagen, zum Erhalt von noch vorhandenem artenreichen Grünland beitragen. Ein Indiz hierfür ist der festgestellte enge räumliche Zusammenhang zwischen schutzwürdigem Grünland lt. Biotopkataster NRW und dem unter f1-B gefördertem Grünland (vgl. MB-VI-4.3.1.2). Die Wirkung der Grünlandextensivierung ist vor dem Hintergrund der Verarmung und Uniformierung des konventionell bewirtschafteten Grünlandes in NRW (Weis, 2001; König, 2003) als grundsätzlich positiv einzuschätzen. Durch die reduzierte Düngung/PSM wird die stoffliche Belastung benachbarter Flächen vermindert.
Ökologische Anbauverfahren (f1-C): Die höhere Artenzahl und Bestandsdichte von Wildkrautarten auf ökologisch bewirtschafteten Flächen im Vergleich zu konventionellen Anbauverfahren ist durch zahlreiche Publikationen belegt (Frieben et al., 1994). Neuere Untersuchungen zeigen, dass der Anteil charakteristischer Wildkrautarten auf ökologisch bewirtschafteten Feldern zwar deutlich höher ist als auf konventionellen Flächen, insgesamt aber nur 19 % der ökologischen und 1 % der konventionellen Äcker als artenreich eingeschätzt wurden (Braband et al., 2003). Durch den Ökologischen Landbau können deutlich mehr standorttypische Arten erhalten werden, nicht jedoch das Spektrum besonders gefährdeter Arten (Köpke et al., 1998; v.Elsen, 1996). Der floristische Unterschied zwischen beiden Anbausystemen ist im Grünland weniger deutlich ausgeprägt als auf Acker.
Im faunistischen Bereich wurden auf ökologisch bewirtschaften Flächen in 80 % bzw. 90 % untersuchter Studien höhere Artenzahlen bzw. Individuendichten ermittelt (Pfiffner, 1997). Für Vögel sind überwiegend positive, teilweise auch negative Wirkungen ökologischer Anbauverfahren belegt. Der Beitrag des Ökologischen Landbaus zum Erhalt der Artenvielfalt ist auch vor dem Hintergrund der sich vollziehenden Intensivierung und Spezialsierung im Ökologischen Landbau zu sehen.
Anlage von Schonstreifen (f1-A2), Ackerrandstreifen (f6-A): Während der starke Rückgang einiger Ackerwildkrautgesellschaften durch den Einsatz von Herbiziden und hohen Düngergaben belegt ist (u.a. Hofmeister 1992, Kulp 1993), kann auf sehr ertragsschwachen oder bereits langjährig ausgehagerten Standorten eine mäßige Düngung mit Stallmist (Anwender-Handbuch 2001) oder eine Grunddüngung (NLÖ, 2003) für die Ausprägung der Segetalflora günstig sein. Umfassende positive Wirkungen auf die Feldfauna von alternierenden Brachestreifen oder vom Betriebsmitteleinsatz ausgesparten Ackerstreifen, wie durch die Schonstreifen intendiert, konnten bislang nicht belegt bzw. nur in Kombination mit weiteren Maßnahmen festgestellt werden (z.B. Raskin, 1995)[17]. Durch den Verzicht auf verschiedene Bearbeitungsgänge wird eine höhere Störungsfreiheit erzielt, die insbes. auch der Feldfauna eine ungestörte Entwicklung während Brutzeit, Nahrungsaufnahme und Rückzugszeiten ermöglicht. (zu f6-A vgl. ausführlicher unter Indikator VI.2.A-3.2).

[17] Es sei auf das derzeit laufende Modellvorhaben „Ackerstreifen im Kreis Soest“ hingewiesen, von dem bis zur Ex-post-Bewertung weitere Aufschlüsse zu erwarten sind.

Abbildung 6.13: Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen – Indikator VI.2.A2.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.2.A.-2.1 Flächen mit umweltfreundlichen Anbauformen ldw. Kulturpflanzen, die auf Grund von Fördermaßnahmen erhalten/wiedereingeführt wurden (in Hektar).

Anbaumuster im hier verwendeten Sinne beziehen sich überwiegend auf Ackerflächen, z.B. Fruchtfolgen.

Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-C (Acker)[*)], f6-A[*)]

Ökologische Anbauverfahren (f1-C, Acker): Die Unterschiede in der Bodennutzung, wie der nur geringe Anbauumfang von Hackfrüchten, sind überwiegend systembedingt, aber auch ausschlaggebend für eine positive Einschätzung des ökologischen Ackerbaus im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung. Im Vergleich zu konventionellen Flächen weisen ökologisch bewirtschaftete Flächen in NRW a) einen höheren Leguminosenanteil und geringeren Mais-, Hackfrucht- und Rapsanteil, b) einen höheren Anteil an Sommergetreide, aber auch c) eine höhere Bearbeitungsintensität auf. Die sich daraus ergebenden, möglichen Auswirkungen auf einzelne Artengruppen sind im Materialband dargestellt (vgl. MB-VI.-4.3.2).

Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1): Mit der Maßnahme werden überwiegend Betriebe mit Getreideanbau erreicht, da sich dieser am ehesten mit einer extensiven Bewirtschaftung vereinbaren lässt. Die Betriebsflächen der Teilnehmer von f1-A1 weisen ein ausgeglicheneres Acker-Grünland-Verhältnis als konventionelle Betriebe auf. Der Getreideanteil ist mit 70 % der Ackerfläche deutlich höher als im Durchschnitt im konventionellen Anbau, der Mais- und Hackfruchtanteil wiederum deutlich geringer.

Anlage von Schonstreifen (f1-A2), Ackerrandstreifen (f6-A): Die Förderverpflichtung von f6-A schließt den Anbau von Untersaaten, Hackfrüchten und Mais aus, da diese einer optimalen Entwicklung der Ackerbegleitflora entgegenstehen. Unter f1-A2 ist eine Einsaat eines vom LÖBF empfohlenen Gemisches, aber auch die Selbstbegrünung möglich. Eine Differenzierung der Varianten ist auf Grundlage der Förderdaten nicht möglich.

VI.2.A.-2.2 Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während kritischer Zeiträume mit einer für die Umwelt günstigen Vegetation und Ernterückständen bedeckt waren (in Hektar).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Keine der angebotenen Maßnahmen Fördertatbestände zu diesem Aspekt.

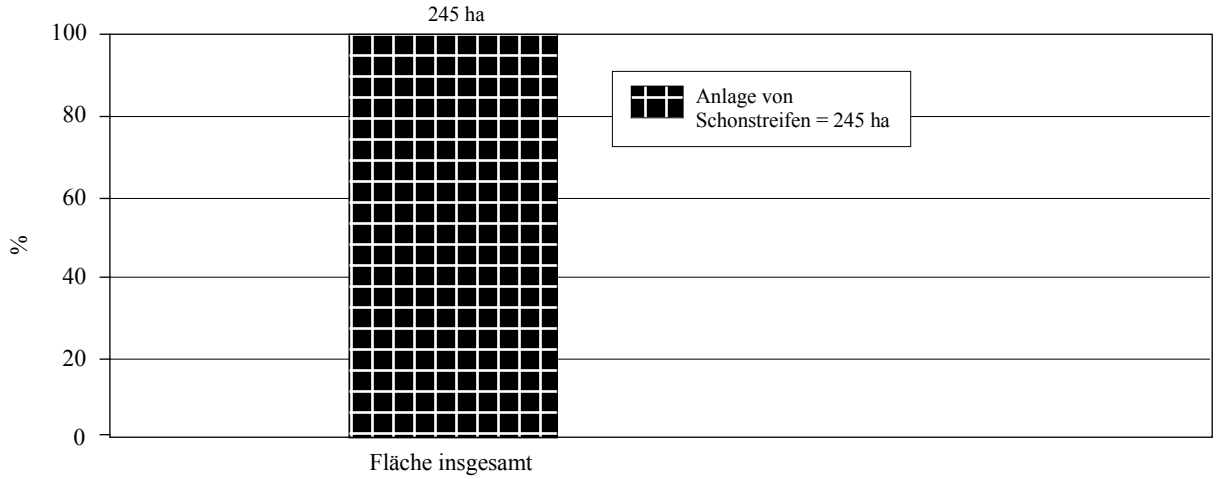
VI.2.A.-2.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang, zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Der Flächenanteil, die Art und Anzahl angebauter Kulturen lässt bedingt Rückschlüsse auf die Habitatqualität landwirtschaftlich genutzter Flächen zu. Eine ansteigende räumliche Heterogenität kann mit einer ansteigenden Artenzahl in Verbindung gebracht werden (Wascher, 2000).

Ökologische Anbauverfahren (f1-C, Acker): Das Spektrum angebauter Kulturen ist in ökologischen Anbauverfahren größer, der Anbauumfang einzelner Kulturen weniger dominant als auf konventionellen Flächen. Hinsichtlich des kleinräumigen Nutzungsmusters ist das ökologische Anbausystem vielfältiger und damit für viele Tier- und Pflanzenarten als günstiger einzuschätzen. Typische Arten der Agrarlandschaft sind von gemischten Bewirtschaftungssystemen abhängig, wie sie häufiger unter ökologischer Bewirtschaftung anzutreffen sind. So ist z.B. der Anteil spezialisierter Ackerbaubetriebe unter den Öko-Betrieben deutlich geringer als in der konventionellen Vergleichsgruppe. Über 75 % der konventionellen Fläche wird allein für den Getreideanbau genutzt (ökologisch: ca. 51 %). Winterraps- und Wintergetreideäcker sind keine geeigneten Flächen für Acker-Brutvögel, wie z.B. die Feldlerche und das Rebhuhn. Die Vegetation ist zu hoch und zu dicht und trocknet nach Regen nur langsam ab. Sommergetreide wird auf konventionellen Betrieben kaum noch angebaut, wohingegen der Anteil von Sommerungen im ökologischen Getreideanbau i.d.R. deutlich höher ist[18]. Mit dem Rückgang von Sommergetreideflächen verringert sich gleichzeitig der Lebensraum der hierauf angepassten Ackerbegleitflora. Andererseits kann die höhere mechanische Bodenbearbeitungsintensität auf ökologischen Flächen wiederum negative Auswirkungen auf Bodenbrüter haben.

Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1): Extensiv bewirtschaftete Flächen haben eine ähnlich getreidedominierte Fruchtfolge und einen hohen Anteil an Winterraps (zusammen ca. 87 %). Positive Wirkungen für einzelner Arten sind, wenn überhaupt, nicht auf Grund der Fruchtfolge, sondern aufgrund der lichten Getreidebestände, und evt. durch einen größeren Anbauumfang von Sommergetreide zu erwarten.

Abbildung 6.14: Auf spezielle Arten und Gruppen ausgerichtete Maßnahmen – Indikator VI.2.A-3.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

[18] Sommer- und Winterungen konnten für Nordrhein-Westfalen auf Grund fehlender Kodierung nicht getrennt nach Anbausystem ausgewiesen werden.

VI.2.A-3.1 Flächen mit vertraglichen Vereinbarungen, die insbesondere auf Arten oder Gruppen wild lebender Tiere ausgerichtet sind (in Hektar und Angabe der Tierarten), davon ...	
a) Flächen, auf denen weit verbreitete Arten vorkommen (in %)	Zur Anrechnung kommen: f1-A2
b) Flächen, auf denen besondere Arten vorkommen (in %).	Einzig die Teilmaßnahme f1-A2 ist explizit auf die Förderung wild lebender Tierarten der Feldflur ausgerichtet. Es sollen Lebensräume für Nützlingspopulationen geschaffen und Rückzugsräume für Tiere der Feldlandschaft angeboten werden. Bisher liegen keine speziellen Untersuchungen zu der Wirkung der Schonstreifen vor, es ist jedoch davon auszugehen, dass insbesondere weit verbreitete Arten (a), wie Insekten, Käfer und Spinnen, ggf. auch kleinere Wirbeltiere gefördert werden. Ob auch besondere (b) oder im Rückgang befindliche Arten (c) Rückzugs- und Nahrungsräume in den Schonstreifen finden, muss wegen fehlender Untersuchungen zur Zeit offen bleiben. Hierzu zählen u.a. Wachtel und Rebhuhn, ggf. Feldhamster oder auch Reptilien und Amphibien. Ergebnisse werden aus dem Modellvorhaben „Ackerstreifen im Kreis Soest“ für die Ex-post-Bewertung erwartet.
c) Flächen, auf denen im Rückgang befindliche Arten vorkommen (in %).	
d bis f)	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

VI.2.A-3.2 Entwicklung der Populationen spezifischer Arten auf den geförderten ldw. Flächen (sofern durchführbar) *oder* Hinweise zum positiven Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Häufigkeit dieser spezifischen Arten (Beschreibung).

Unter spezifischen Arten werden Zielarten bzw. Zielartengruppen verstanden. Mit Ausnahme der Anlage von Schonstreifen (f1-A2) zielen f1-Maßnahmen überwiegend auf den abiotischen Ressourcenschutz. Von den Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes in der Normallandschaft liefert das Ackerrandstreifenprogramm (f6-A) einen Beitrag zum Schutz und zur Entwicklung spezifischer Zielarten bzw. Zielartengruppen. Hierzu zählen im floristischen Bereich die Ackerwildkrautarten.

f1-Maßnahmen: Diese werden in der Normallandschaft durchgeführt. Folglich stellt sich die Frage, ob sie einen Beitrag zum Schutz von typischen Arten der Agrarlandschaft leisten. Früher sehr häufige Arten werden heute als gefährdet eingestuft (Kiebitz), oder bereits auf der Vorwarnliste geführt (Feldlerche) (Dachverband der Nordrhein-Westfälischen Ornithologen, 1996). Positive Wirkungen des Ökologischen Landbaus und von Flächenstilllegungen auf die Kleintierfauna, insbesondere auf Vögel wurden in mehreren Untersuchungen nachgewiesen (Brenner, 1991), für NRW jedoch nicht untersucht. Ein wichtige Grundlage für derartige Untersuchungen wurde in NRW mit der Umsetzung der Ökologischen Flächenstichprobe gelegt, mit der ein kontinuierliches, landesweit repräsentatives Monitoring von Arten und Nutzungsstrukturen in der Normallandschaft gewährleistet wird.

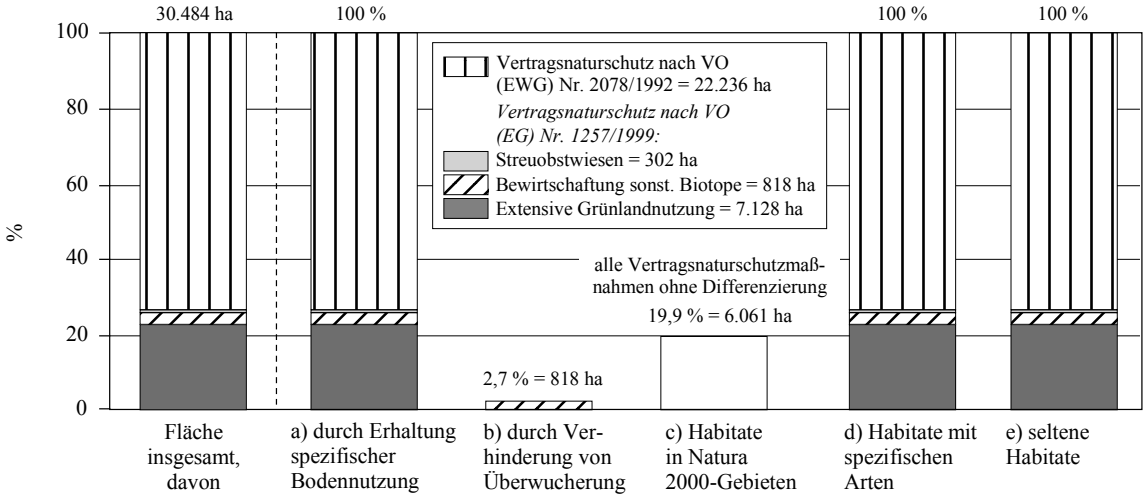
Anlage von Schonstreifen (f1-A2), Ackerrandstreifen (f6-A): Untersuchungen belegen die Wirksamkeit und Effizienz des Ackerrandstreifenprogramms (vgl. MB-VI-4.3.5): Im Jahr 1993 waren 71 % der untersuchten Ackerrandstreifen auf Grund ihrer floristischen Artenvielfalt (35 %) bzw. des Vorkommens gefährdeter Arten (14 %) oder aus beiden Gründen (22 %) geeignet, weiter an der Förderung teilzunehmen. Die Konstanz einer Segetalflora-verträglichen Bewirtschaftung hatte dabei deutlich positive Effekte auf die Anzahl vorgefundener gefährdeter Arten (Frieben, 1995). Das ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Teilmaßnahme f6-A einen wesentlich effizienteren Schutz der Ackerflora ermöglicht als die Anlage von Schonstreifen (f1-A2). Im Falle der Einsaat-Variante können lokale Genpotenziale sogar unterdrückt werden. Die Wirkung von Schonstreifen auf Tiere der Feldflur ist vermutlich stark abhängig von der Dichte dieser Strukturelemente je Raumeinheit. So stellte Raskin (1995) fest, dass Ackerrandstreifen als Teilhabitat nur in einer insgesamt diversifizierten Agrarlandschaft ihre volle Effizienz entfalten. Die Ergebnisse laufender Modellvorhaben sind abzuwarten (vgl. oben).

6.6.1.5 Frage VI.2.B - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Habitatvielfalt

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flä-

chen. Dementsprechend werden hier überwiegend die f6-Vertragsnaturschutzmaßnahmen behandelt. Die langjährige Stilllegung (f4) soll laut Kommission (EU-KOM, 2000) ebenfalls unter VI.2.B berücksichtigt werden. Der Terminus „Habitat“ wird in diesem Zusammenhang sowohl als Biotoptyp/Vegetationstyp als auch als Lebensraum für Tierarten verstanden, die innerhalb eines Habitats verschiedene ökologische Nischen besetzen können (z.B. Boden- oder Blütenbesiedler in einer Sandheide).

Abbildung 6.15: Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate – Indikator VI.2.B-1.1

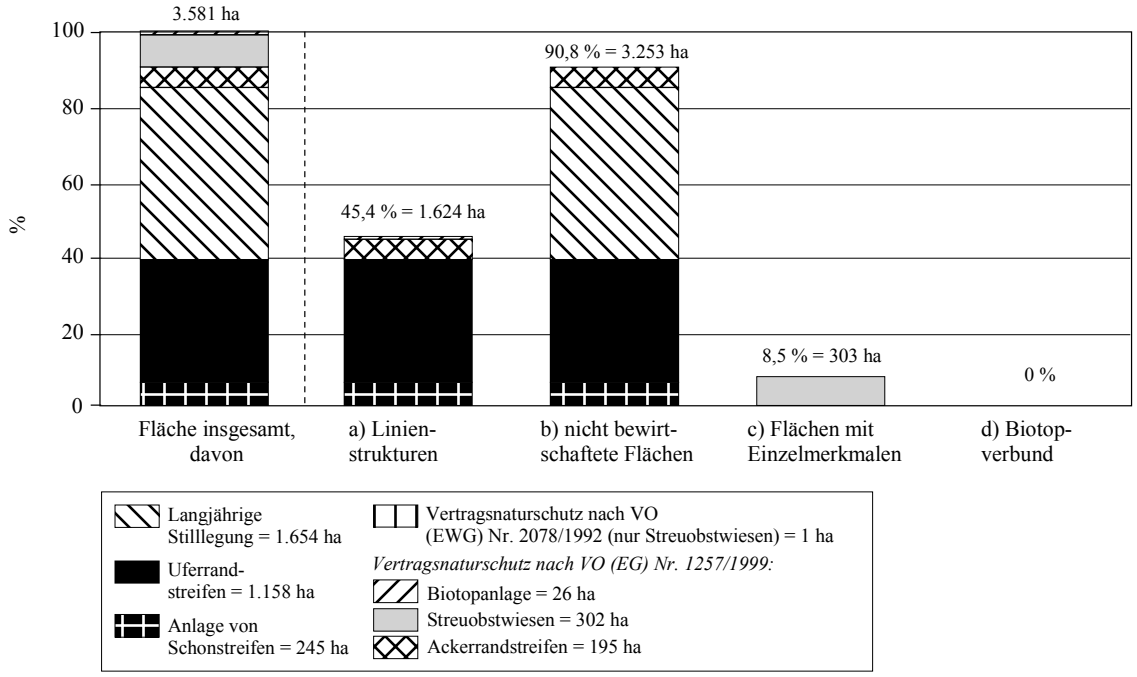


Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.2.B-1.1 Auf landwirtschaftlichen Flächen <u>vorhandene Habitate</u>, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden (Anzahl der Vereinbarung; Gesamtzahl der Hektar), davon ...	
Der Indikator VI.2.B-1.1 stellt die unter AUM geförderten naturschutzfachlich hochwertigen Flächen dar, die durch eine angepasste Flächennutzung geschützt werden.	
a) Habitate, die sich aufgrund einer spezifischen Bodennutzung oder traditioneller Bewirtschaftung gebildet haben (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-B2 *), f6-B3 *), f6-C *) Insbesondere die durch die Teilmaßnahmen f6-B und f6-C geförderten Biotope und Biotopkomplexe (u.a. Streuobstwiesen, Magere Weiden, Glatthaferwiesen, Kalkmagerrasen), die sich durch eine traditionelle bäuerliche Nutzung herausgebildet haben bzw. traditionell beweidet wurden, sind entweder durch Nutzungsaufgabe oder durch Nutzungsintensivierung (insbes. Düngung) gefährdet. Die Verpflichtungen des Vertragsnaturschutzes leisten zur Erhaltung dieser Biotope einen wesentlichen Beitrag.
b) Habitate, die durch Verhinderung der Flächenaufgabe erhalten werden oder durch Flächenaufgabe entstanden sind (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-B3*) Unter den Vertragsnaturschutzmaßnahmen zielt die Teilmaßnahme f6-B3 insbes. auf Flächen, die auch von Nutzungsaufgabe bedroht sein können (Heiden, Magerrasen), da sie keinen ökonomischen Gewinn erbringen. <u>Anmerkung</u>: Auf stillgelegten Flächen können sich in Abhängigkeit des Ausgangszustandes auch naturschutzfachlich wertvolle Lebensräume entwickeln. Um Überschneidungen zu vermeiden, wird die Flächenstilllegung jedoch unter dem Indikator VI.2.B-2.1 abgehandelt.
c) Habitate, die sich in Natura-2000-Gebiete befinden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-B2*), f6-B3*), f6-C*) 6.061 ha der durch die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f6) geförderten Flächen liegen in Natura-2000-Gebieten. Das entspricht knapp 9 % der förderfähigen Grünlandflächen von 70.000 ha innerhalb der Kulisse.

d) Habitate, die von spezifischen Arten/ Artengruppen genutzt werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-B2 *), f6-B3 *), f6-C*)
	Alle Fördertatbestände, die eine extensive landwirtschaftliche Nutzung aufrecht erhalten, liefern einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Pflanzen- und Tierarten, die ausschließlich oder überwiegend an die jeweiligen Nutzungsarten, -zeitpunkte und –intensitäten angepasst sind.
e) Habitate, die auf der maßgeblichen geographischen Ebene als seltene Habitate einzustufen sind (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-B2*), f6-B3*), f6-C*)
	Auf Grund mangelnder Datenlage kann keine Aussage zur Flächensumme unterschiedlicher geförderter Biotoptypen getroffen werden. Die Auswertungen der LÖBF und weitere Studien (vgl. Anhang 3 des MB) zeigen exemplarisch auf, dass mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu hohen Anteilen besonders geschützte Biotope und FFH-Lebensraumtypen erreicht werden, die innerhalb von NRW als selten und schutzwürdig eingestuft werden. Viele der relevanten Biotoptypen sind auch auf der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland (Riecken et al., 1994) mit unterschiedlichen Gefährdungsgraden verzeichnet.

Abbildung 6.16: Erhalt von Ökologischen Infrastrukturen – Indikator VI.2.B-2.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.2.B-2.1 Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder geförderte, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen (in Hektar oder Kilometer), davon ...

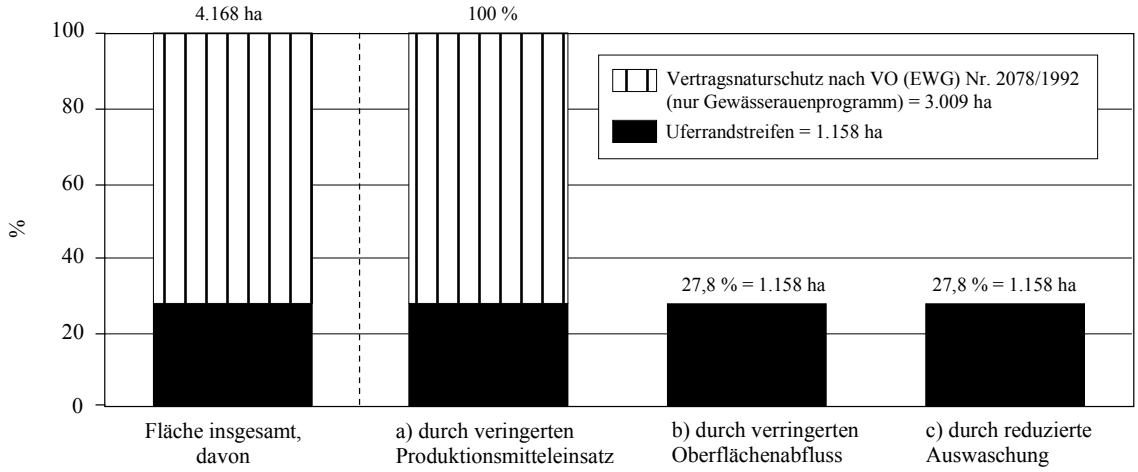
Der Indikator bezieht sich auf Strukturelemente der Landschaft, die im Biotopverbund als vernetzende Elemente Funktionen übernehmen können oder Pflanzen- und Tierarten (dauerhaft/ temporär) Lebensraum bieten. Eine Biotopverbundwirkung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen kann nur vor dem Hintergrund des räumlichen Kontextes beurteilt werden, was auf Grund der Datenlage nicht möglich ist.

a) Infrastrukturen/ Flächen, die linienförmige Merkmale aufweisen (Hecken, Mauern) (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2, f2*), f6-A*), f6-D
	Sowohl die entsprechend der Förderung angelegten Schonstreifen, Uferrandstreifen, Ackerrandstreifen als auch Hecken sind in ihrem Charakter linienförmig.

b) Infrastrukturen/ Flächen, die nicht bewirtschaftete Schläge oder Bereiche aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A2, f2[*)] ,f4[*)], f6-A[*)]
	Stilllegungsflächen werden für 10 (oder 20) Jahre aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommen und stehen so als weitgehend ungestörte Ausgleichsräume mit einem breiten Nahrungs- und Lebensraumangebot in der Agrarlandschaft zur Verfügung. Uferrandstreifen und Ackerrandstreifen werden in den entscheidenden Zeiträumen der Vegetationsperiode nicht bewirtschaftet, der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist verboten.
c) Infrastrukturen/ Flächen, die Einzelmerkmale aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-C[*)]
	Streuobstwiesen werden durch Gruppen von mehr oder weniger regelmäßig gepflanzten Obstbäumen geprägt.
d) Infrastrukturen/ Flächen, mit denen der Zersplitterung von Habitaten entgegengewirkt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen
	Anmerkung: Uferrandstreifen, Ackerrandstreifen, Schonstreifen und stillgelegte Flächen können zwar der Zersplitterung von für die Natur sehr wichtigen Habitaten entgegenwirken, dafür bedarf es aber einer gezielten Planung. Die genannten Fördertatbestände werden nicht explizit zu diesem Zweck eingesetzt. Durch die Lenkung von Maßnahmen auf „Biotopverbundflächen“ gem. Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz wird jedoch insgesamt ein gezielter Einsatz von Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6) gewährleistet. Der Beitrag der Maßnahmen zu diesem Indikator kann jedoch nicht quantifiziert werden.

Die Beantwortung des Kriteriums VI.2.B-3 mit seinen beiden Indikatoren erfordert eine Analyse der räumlichen Lage geförderter Flächen und zu schützender Feuchtgebiete/aquatischer Habitate. Mit Hilfe Geografischer Informationssysteme (GIS) kann eine solche Nachbarschaftsanalyse durchgeführt werden. Die dazu erforderlichen Raumdaten - sowohl für die geförderten Flächen als auch für potenziell angrenzende Feuchtgebiete - liegen jedoch z.Zt. nicht flächendeckend vor. Die Umsetzung der VO (EG) Nr. 2419/2001 bis zum Jahr 2005, welche die Verbindung der InVeKoS-Daten mit GIS vorsieht, schafft für die Bearbeitung dieser Fragestellungen eine erste, wenn auch noch nicht ausreichende Grundlage.

Abbildung 6.17: Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verringerung von Stoffeinträgen in wertvolle Feuchtgebiete - Indikator VI.2.B-3.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

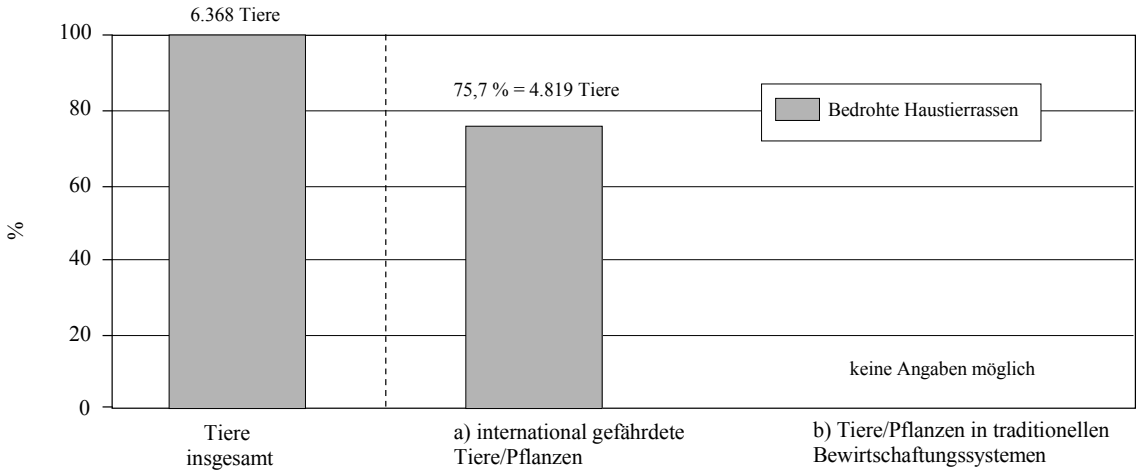
VI.2.B-3.1 Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder –praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge ldw. Produktionsmittel/Boden in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete/aquatische Habitate verringern/unterbinden (in Hektar), davon ...	
Unter dem Indikator VI.2.B-3.1 kann ein Flächenwert für Uferrandstreifen und die Altverpflichtungen aus dem Gewässerauenprogramm angerechnet werden, da sie unmittelbar aquatischen Habitaten zugeordnet sind. Weitere Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (Altverpflichtungen des Feuchtwiesenprogramms insbes. auf Moorstandorten sowie Biotopverbundflächen der Kreis-Kulturlandschaftsprogramme) tragen ebenfalls in vielen Fällen direkt zum Gewässerschutz bei. Ihre Flächenanteile können jedoch nicht quantifiziert werden und müssen daher unberücksichtigt bleiben.	
a) Flächen, auf denen der Einsatz ldw. Produktionsmittel verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f2*), Altverpflichtungen „Gewässerauenprogramm“
	Geförderte Uferrandstreifen beinhalten ein generelles Verbot des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel. Das Gewässerauenprogramm sieht ein Verbot von PSM vor, die Düngung wird in den meisten Fördertatbeständen erheblich, z.T. vollständig eingeschränkt.
b) Flächen, auf denen Oberflächenabflüssen bzw. Erosion vorgebeugt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f2*)
	Die Anlage von Uferrandstreifen auf Ackerflächen kann hierzu einen effektiven Beitrag liefern.
c) Flächen, auf denen Auswaschungen verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f2*)
	Durch eine ganzjährige Bodenbedeckung der Uferrandstreifen können Auswaschungen auf ein Minimum reduziert werden (vgl. auch Indikator VI.1.B)

VI.2.B-3.2 Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden (in Hektar), davon ...
Zur Bearbeitung des Indikators VI.2.B-3.2 liegen keine Daten vor.

6.6.1.6 Frage VI.2.C - Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert

Die Frage befasst sich mit der Sicherung der biologischen/genetischen Diversität gefährdeter Tierrassen oder Pflanzenarten, die lokal in Zuchtprogrammen erhalten werden. Der Indikator stellt die durch AUM geförderten und in ihren Beständen bedrohten Haustierrassen dar.

Abbildung 6.18: Erhaltung gefährdeter Rassen und Arten



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.2.C-1.1 Tiere/ Pflanzen, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen gehalten/ angebaut werden (Anzahl), davon ...	
a) Tiere/ Pflanzen, die in Listen der EU oder in internationalen Listen aufgeführt sind.	Zur Anrechnung kommen: f5 (teilweise)
	Alle geförderten Haustierrassen sind als bestandsgefährdet anzusehen (nach VO (EG) Nr. 445/2002) und außerdem in der Liste der GEH[19] geführt. Auf den internationalen Roten Listen der FAO werden alle geförderten Pferde- und Schweinerassen, jedoch nur 4 der 6 Rinderrassen und 2 der 8 Schafrassen geführt.
b) Tiere/ Pflanzen, die in traditionellen Bewirtschaftungssystemen vorkommen.	Zur Anrechnung kommen: keine Angaben möglich
	Die geförderten Haustierrassen werden häufig im Rahmen von Bewirtschaftungssystemen gehalten, in denen sie herkömmlicher Weise vorkommen. Beispielhaft aufzuführen sind hier das Rotvieh in den Sauerländer Bergwiesen und die Schnucken, die zur Erhaltung der Feuchtgebiete im nordwestlichen Münsterland beitragen (vgl. auch Ausführungen unter Frage VI.3).

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf das Modellvorhaben „Anbau pflanzengenetischer Ressourcen" (vgl. Anhang 4 Materialband). Ziel des Vorhabens ist die Entwicklung eines Konzeptes für die Förderung pflanzengenetischer Ressourcen (PgR). Auf ausgewählten Praxisbetrieben wird derzeit der Anbaus dieser Pflanzen demonstriert. Das Modellvorhaben wird bis Ende 2004 durchgeführt. Als erste Zwischenergebnisse nach zweijähriger Laufzeit konnten vor allem:

– erste relevante Varietäten von Kulturpflanzengruppen, -arten und -sorten identifiziert werden (bislang Tomaten, Kartoffeln, Getreide),

– erste Anbauversuche dieser Varietäten auf ausgewählten Leitbetrieben durchgeführt werden,

[19] Gesellschaft zur Erhaltung alter Haustierrassen; eine Nicht-Regierungsorganisation zum Schutz der genetischen Vielfalt in der Tierzucht.

– eine erste Kriterienliste für die Auswahl förderwürdiger PgR sowie die Förderkriterien selbst erarbeitet werden sowie

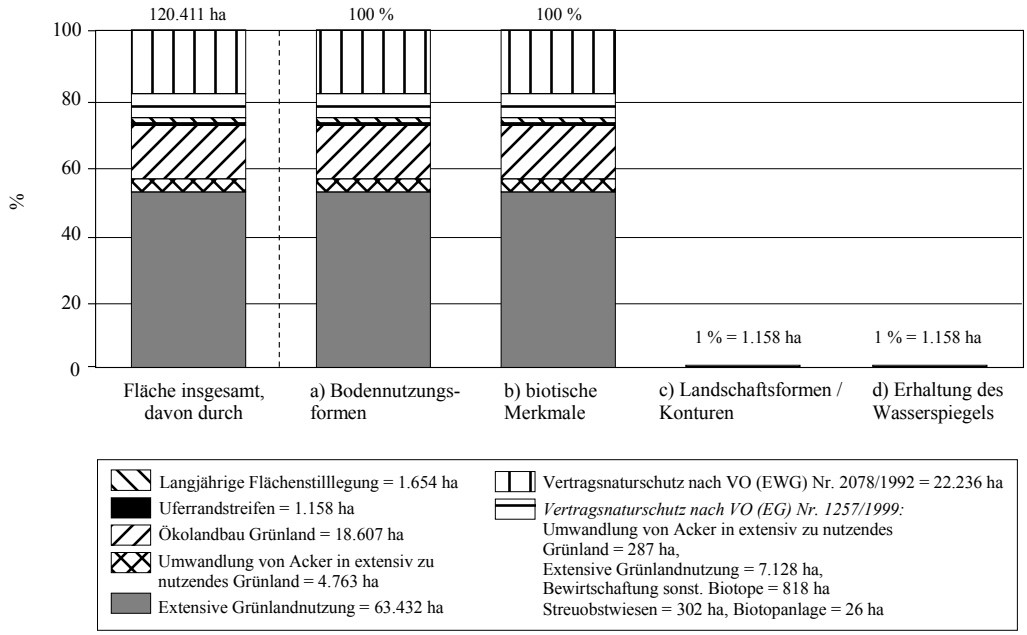
– eine Reihe von besonderen Probleme für die Etablierung einer Fördermaßnahme identifiziert werden (Saatgutvermehrung, Herkunft und Identifikation der PgR).

6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zum Schutz von Landschaften

Der Beitrag von AUM zum Schutz der Landschaft wird für drei Aspekte untersucht: Für die Landschaftskohärenz (Indikator VI.3-1.1), die Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung (Indikator VI.3-1.2) und die kulturelle Eigenart von Landschaften (Indikator VI.3-1.3).

Die meisten dieser Fragen können in adäquater Form nur mittels Geländeerfassungen oder GIS-Analysen beantwortet werden. Dafür liegen einerseits die räumlichen Datengrundlagen nicht vor (vgl. Indikator VI.2.B-3.1), andererseits sind so umfassende Arbeiten im Rahmen der Evaluation für ein ganzes Bundesland nicht zu leisten. Zur Beantwortung der Indikatoren muss daher eine Beschränkung auf die (vermuteten bzw. ableitbaren) Eigenschaften der Förderflächen erfolgen, ohne den landschaftlichen Kontext betrachten zu können.

Abbildung 6.19: Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft – Indikator VI.3.-1.1



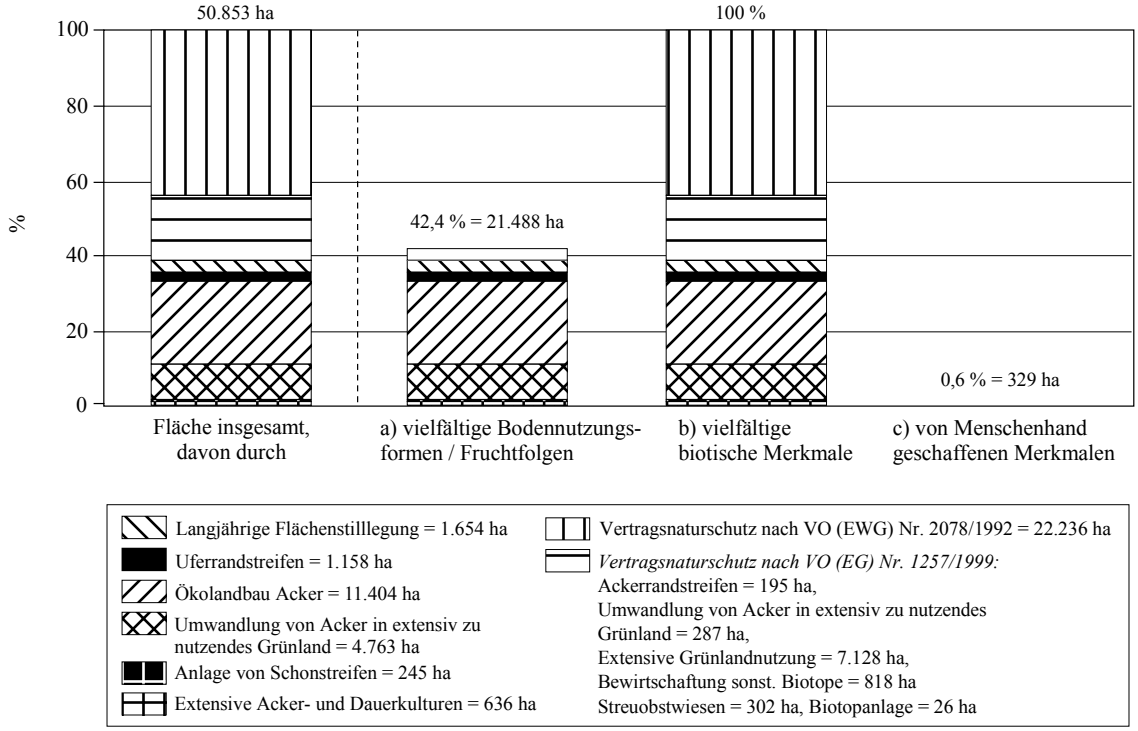
Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.3-1.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen wiederspiegelt („Der Standort paust durch“).

a) Flächen, auf denen dies aufgrund von Bodennutzungsformen erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-B[*)], f1-C (Grünland)[*)], f2[*)], f4[*)], f6-B1[*)], f6-B2[*)], f6-B3[*)], f6-C[*)], f6-D
	Grünland ist auf vielen Standorten im Mittelgebirge, auf Niedermoor und in Flussauen als kohärentere Nutzung anzusehen als Acker. Extensiv genutztes Grünland ist in der Tendenz standorttypischer ausgeprägt als intensiv genutztes Grünland. Grünlandbezogene f-Maßnahmen tragen daher indirekt zur Landschaftskohärenz bei. Einen wesentlichen Beitrag zur wahrnehmbaren landschaftlichen Kohärenz leistet auch die Flächenstilllegung, die Sukzession und somit die Entwicklung natürlicher bzw. naturnaher Bereiche zulässt. Die landschaftliche Kohärenz ist hier besonders gut ablesbar. Allerdings kann eine kohärente landwirtschaftliche Flächennutzung in Einzelfällen der landschaftlichen Vielfalt oder naturschutzfachlichen Zielen entgegenstehen, z.B. wenn in bereits grünlandreichen Regionen Ackerflächen oder naturschutzfachlich bedeutsame Ackerstandorte (Kalkscherbenäcker) in Grünland umgewandelt werden.
b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-B[*)], f1-C (Grünland)[*)], f2[*)], f4[*)], f6-B1[*)], f6-B2[*)], f6-B3[*)], f6-C[*)], f6-D
	Mit den grünlandbezogenen f1-, insbesondere aber den f6-Maßnahmen, werden überwiegend sehr extensive Nutzungsformen gefördert. Im Vergleich zur intensiven Bewirtschaftung, wird hierdurch die Ausbildung standorttypischer Grünlandgesellschaften, z.B. auf sehr mageren, trockenen und nassen Standorten, begünstigt.
c) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung von Landschaftsformen (Relief, Konturen) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f2[*)]
	Mit der Anlage von Uferrandstreifen wird entlang von Gewässern die Erhaltung natürlicher Konturen unterstützt. Hierzu zählen z.B. Uferwälle oder Uferabbrüche. Auf unbewirtschafteten Flächen können die natürlichen Gestaltungskräfte der Gewässer wieder stärker zum Tragen kommen. Ergänzend zur Maßnahme f2 liefern die Uferrandstreifen des Vertragsnaturschutzes, die im Rahmen der naturschutzgerechten Nutzung sonstiger Biotope (f6-B3) gefördert werden hierzu einen Beitrag. Aufgrund der Datenlage kann ihr Flächenumfang jedoch nicht aus dem Gesamtbestand der Maßnahme f6-B3 isoliert werden.
d) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung der Wasserspiegels erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f2[*)]
	Meliorationsmaßnahmen, d.h. eine Beeinflussung der hydrologischen Verhältnisse, sind gemäß der Bewirtschaftungsauflagen auf Uferrandstreifen ausgeschlossen. Durch eine gleichzeitige weitgehende Einschränkung der Bewirtschaftung sind standorttypische, naturnähere Vegetationsformen zu erwarten (insbes. im Vergleich zur Ackernutzung).

Abbildung 6.20: Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft – Indikator VI.3.-2.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

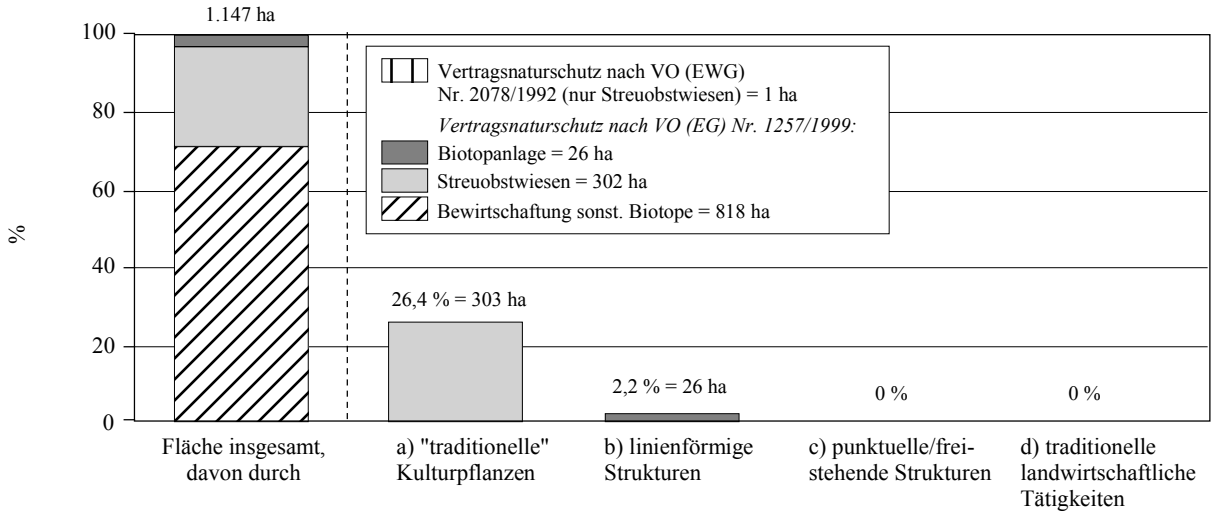
VI.3-2.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Vielfalt der Landschaft beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000). Für die Beurteilung einer Maßnahme hinsichtlich ihres Beitrages zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzung muss der Kontext des jeweiligen Landschaftsraumes berücksichtigt werden. So kann die Umwandlung von Acker in Grünland in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft positiv für die Nutzungsvielfalt, in einer Region mit einem bereits hohen Grünlandanteil dagegen negativ sein.

a) Flächen, auf denen dies durch die Vielfalt der Bodennutzung/ Fruchtfolge erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B (Umwandlung)[*)], f1-C (Acker)[*)], f2[*)], f4[*)], f6-A[*)], f6-B1[*)], f6-B3[*)], f6-C[*)], f6-D
	Extensive Bodennutzungsformen und Flächenstilllegungen, wie sie durch AUM gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität (vgl. Erörterungen zu Indikator VI.2.B), andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Hervorzuheben sind auch die Streuobstwiesen und die Neuanlage von Biotopen. Einen ebenso wichtigen Beitrag leisten Ackerrandstreifen. Das Nutzungsmosaik der ökologisch bewirtschafteten Flächen, insbesondere auf dem Acker, ist höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen (vgl. Indikator VI.2.A-2.3). Die Umwandlung von Acker in Grünland ist i.d.R. positiv für die Vielfalt des Landschaftsbildes, da der Grünlandanteil in den meisten Regionen geringer ist als der Ackeranteil. Im Sauerland, einer bereits sehr grünlandreichen Region, trifft dies allerdings nicht zu.

b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f1-A1[*)], f1-A2, f1-B (Umwandlung)[*)], f1-C (Acker), f2 [*)], f4 [*)], f6-gesamt[*)]
	Der höhere Deckungsgrad mit Ackerwildkräutern erhöht die visuelle Vielfalt ökologisch bewirtschafteter Felder, Stilllegungsflächen und Ackerrand- bzw. Ackerschonstreifen. Im Vertragsnaturschutz liegt die Schwerpunktsetzung ausdrücklich auf dem Schutz von biotischen Ressourcen. Einen besonderen Beitrag hinsichtlich der visuell wahrnehmbaren Wirkungen liefern sicherlich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die zur Pflege kulturhistorisch entstandener Biotope eingesetzt werden (Silikatmagerrasen, Heiden, Seggenriede, Nasswiesen etc.), und die durch spezifische Flora und Fauna gekennzeichnet werden.
c) Flächen, auf denen dies durch von Menschenhand geschaffene Merkmale erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-C[*)], f6-D
	Von Menschenhand geschaffene Landschaftselemente werden im Rahmen der Teilmaßnahmen f6-C und f6-D geschaffen bzw. erhalten. Von besonderer kulturhistorischer Bedeutung sind dabei die Streuobstwiesen und alte Heckenlandschaften.

Abbildung 6.21: Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft - Indikator VI.3-3.1



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI.3-3.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Erhaltung/Verbesserung der kultureller/ historischer Merkmale eines Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000). Indikatoren hierfür sind u.a. traditionelle Nutzungsformen wie Streuobstwiesen, Heckenlandschaften oder herkömmliche Bewirtschaftungstätigkeiten, die in der Landschaft erlebbar sind. Insgesamt können 1.147 ha diesem Indikator zugerechnet werden.

a) Flächen, auf denen „traditionelle“ Kulturpflanzen/ Tiere erhalten/ wieder eingeführt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-C[*)]
	Zu den geförderten traditionellen Kulturarten gehören Obstbäume verschiedenster Sorten und Kopfbaumweiden. Anmerkung: Auf Grund der unzureichenden Datenlage können die Kopfbaumweiden (f6-D) hier nicht separat angerechnet werden; sie haben jedoch nur einen sehr geringen Umfang innerhalb der Teilmaßnahme f6-D.

b) Flächen, auf denen linienförmige Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: f6-D
	Insbesondere Hecken haben in vielen Gebieten traditionell der Grenzziehung in der Feldflur gedient. Anmerkung: Auf Grund der unzureichenden Datenlage werden hier auch Kopfbäume und Feldgehölze angerechnet, die jedoch nur geringe Flächenanteile einnehmen.
c) Flächen, auf denen punktuelle Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen
	Es werden keine Maßnahme hierzu angeboten.
d) Flächen, auf denen herkömmliche landwirtschaftliche Tätigkeiten beobachtet/ erfahren werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen
	Anmerkung: Die Maßnahme f5 leistet einen Beitrag zur Erhaltung von Landschaften durch eine angepasste Landnutzung/Beweidung mit traditionellen Rassen. Die Tiere der alten Haustierrassen (insbesondere Schafe und Rinder) werden z.T. bei Landschaftspflegearbeiten eingesetzt und tragen zur Erhaltung gefährdeter Lebensräume bei. Auch die zusätzlichen Förderungen im Rahmen der Maßnahme f6-B4 (Handmahd, Ziegeneinsatz) können traditionelle Nutzungsformen in der Landschaft erlebbar machen. Über den Flächenumfang können aufgrund der Datenlage keine Aussagen getroffen werden.

VI.3.-4.1. Hinweise auf Vorteile/ Werte für die Gesellschaft als Ergebnis geschützter/verbesserter Landschaftsstrukturen und -funktionen.

Der Erhalt der Kulturlandschaft durch die landwirtschaftliche Nutzung ist direkt mit der Bereitstellung von Erholungsräumen verbunden. Zu nennen sind hier insbesondere das Sauerland und die Eifel, die eine überregionalen Bedeutung für freizeitbezogene Aktivitäten wie Wandern und Radfahren haben.
Die Pferderassen haben für den Tourismus in Nordrhein-Westfalen einen gewissen Stellenwert erreicht, da z.B. der traditionelle Junghengstfang in der Wildbahn des Mehrfelder Bruchs als großes Volksfest gefeiert wird. Die Freilichtmuseen (Detmold, Kommern) nutzen die alten Haustierrassen darüber hinaus in ihren Museumsdörfern für Bildungszwecke (http://www.kommern.de/deutsch/index.htm).

6.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Neben den Auswirkungen auf den Ressourcenschutz beeinflussen die AUM auch die sozioökonomische Entwicklung der teilnehmenden Betriebe. Das Kapitel 6.6.2 gibt einen kurzen Überblick über die verschiedenen Effekte im Bereich **Beschäftigung**, **Einkommen** und **Vermarktung**. Um diese Effekte einschätzen zu können, fand eine Auswertung von Literaturquellen, Expertengesprächen mit Beratern sowie eine schriftliche Befragung teilnehmender Betriebe statt. Zunächst wird die Prämie als Lenkungsinstrument für die Teilnahme an den AUM betrachtet, im Anschluss daran werden ausgewählte Teilmaßnahmen im Hinblick auf ihre sozioökonomische Wirkung untersucht. Die ausführlichen Ergebnisse der Befragung sind im Materialband dargestellt, Kernaussagen werden in diesem Kapitel zusammengefasst.

Zusätzliche kapitelspezifische Frage: Welche Auswirkungen hat die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen auf die sozioökonomische Entwicklung der Betriebe?	
a) Lenkungsfunktion der Beihilfe	Nach Art. 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 errechnet sich die Beihilfe anhand der Kriterien Einkommensverluste, zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtungen und der Notwendigkeit, einen Anreiz zu bieten. Entsprechend der VO (EG) Nr. 445/2002 liegt der max. Anreiz bei 20 % der anfallenden Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten. Die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommenden Höchstbeträge, nach Kulturformen differenziert, sind durch die Verordnung vorgegeben. Top-ups sind generell zulässig, jedoch genehmigungspflichtig. Aus den genannten Rahmenbedingungen lässt sich ableiten, dass: - Kosten, die dem Endbegünstigten in Form von Informations- und Verwaltungskosten entstehen, nicht in die Beihilfekalkulation einfließen dürfen: Hierin ist nach Ansicht der Evaluatoren ein Defizit der Richtliniengestaltung zu sehen, da insbesondere bei geringem Beihilfevolumen die Antragskosten überproportional hoch sind, wodurch eine Teilnahme an Maßnahmen mit geringem einzelbetrieblichen Flächenumfang wie z.B. Vertragsnaturschutz von den Endbegünstigten abgelehnt werden kann. - Beihilfebeträge, die mehr als die Einkommensverluste, die zusätzlichen Kosten und einen 20 % Anreiz abdecken, zu vermeiden sind. Zwar teilen die Evaluatoren den Anspruch der Kommission, Überkompensationen (Produzentenrenten) zu minimieren, ihre vollständige Vermeidung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch i.d.R. ineffizient. Dies ist darin begründet, dass bei einer sukzessiven Verminderung der Überkompensation im Gegenzug die Administrations- und Konsensfindungskosten steigen. Unter der Prämisse der Gesamtkostenminimierung einer Politikmaßnahme sind Produzentenrenten nur soweit zu vermeiden, wie die dadurch einzusparenden Ausgaben nicht durch steigende Administrations- und Konsensfindungskosten überkompensiert werden (vgl. MB-VI-4.7 Lenkungsfunktion der Prämie). - Die Reduzierung der Produzentenrenten lässt sich durch eine Staffelung der Prämiensätze erzielen. Ideal ist es, wenn die Differenzierung anhand von Parametern erfolgt, welche die mit den Agrarumweltmaßnahmen verbundenen Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten möglichst genau abbilden, gleichzeitig jedoch einfach und mit geringem Verwaltungsaufwand zu operationalisieren sind. Die Parameter sollten folglich standörtliche und/oder betriebliche Faktoren spiegeln, wie bspw. das Ertragsniveau einer Region. Aus dem Beschriebenen ergibt sich, dass die Forderung nach einer Prämiendifferenzierung unter Beachtung der obigen Ableitung ihre grundsätzliche Berechtigung hat, jedoch gesonderte Anstrengung der Operationalisierung, bspw. innerhalb von Modellvorhaben, notwendig sind

b) Auswirkungen auf die Beschäftigung	Die AUM lösen i.d.R. nur vorübergehende bzw. befristete Beschäftigungseffekte aus. Dauerhafte Effekte sind nicht oder nur in einem zu vernachlässigenden Ausmaß nachzuweisen, da i.d.R. mit Wegfall der Transferzahlungen die extensive Produktionsweise aufgegeben würde. Dies kann zunehmend auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe unterstellt werden, deren Einkommensanteil durch Transfers, mit den z.Zt. fallenden Erzeugerpreisen für ökologisch erzeugte Produkte, steigt. **Ökologische Anbauverfahren** lösen insgesamt positive (befristete) Beschäftigungseffekte aus. Diese sind in den ersten Jahren nach der Umstellung besonders deutlich erkennbar und in Marktfruchtbetrieben am höchsten. Bei der **extensiven Grünlandnutzung** können sowohl positive als auch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Diese sind von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Die Einhaltung der Auflagen der Grünlandextensivierung kann durch a) Viehbestandabstockung oder b) Flächenausdehnung erreicht werden und damit c.p. durch a) Verringerung des Arbeitszeitbedarfs bzw. b) Erhöhung desselbigen innerhalb des Betriebes, jedoch eine Verringerung in den Betrieben, die die Fläche abgegeben haben. Als dritte Option ergibt sich die Beibehaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung im Vergleich zur Ausgangssituation mit neutralen Wirkungen auf den Beschäftigungseffekt. Für die Maßnahmen **extensive Ackernutzung, Festmistwirtschaft, Erosionsschutz** ist keine eindeutige Aussage möglich. Die Ergebnisse der Landwirtebefragung befinden sich im Materialband. Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf den Beschäftigungseffekt gesamtbetrieblich vernachlässigbar (Nieberg, 1997).
c) Auswirkungen auf das Einkommen	Die Prämienzahlungen haben per se keine Einkommenswirkung, sie dienen als Kompensation entgangener Gewinne infolge der Extensivierung. Positive Einkommenseffekte können sich durch eine Überkompensationen einstellen (vgl. MB-VI-4.7) oder, und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht, durch höhere Betriebseinkommen auf Grund höherer Preise für extensiv erzeugte landwirtschaftliche Produkte. **Ökologisch wirtschaftende Betriebe** können in der Regel ihr Betriebseinkommen durch die Teilnahme an der Maßnahme erhöhen. Sie sind allerdings stark von den Prämienzahlungen abhängig (s.o). Für Landwirte, die an der **extensiven Grünlandnutzung** teilnehmen, kann keine eindeutige Aussage getroffen werden. Auftretende Einkommenseffekte resultieren i.d.R. nur aus der Kompensationswirkung der Beihilfe, da sich höhere Produktpreise für Produkte der Grünlandextensivierung, wie bspw. Rindfleisch, nur in Ausnahmefälle realisieren lassen. Landwirte der **extensiven Ackernutzung** und der **Festmistwirtschaft** beschreiben positive Einkommenswirkungen durch die Teilnahme an den AUM. Die **Erosionsschutzmaßnahmen** führten laut den Angaben von einem Drittel der befragten Landwirte zu geringfügigen Einkommenseinbußen. Einzelbetriebliche Kostenberechnung für Erosionsschutzmaßnahmen ergaben im Mittel einen Gewinn von etwa 50 Euro/ha, was primär auf geringe Maschinen- und Arbeitskosten zurückzuführen ist (Busenkel, 2003). Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf das gesamtbetriebliche Einkommen vernachlässigbar. Eine Ausnahme bilden die Betriebe, deren Vertragsfläche einen hohen Anteil an der LF ausmacht. Für sie ergibt die Befragung, dass die Prämienzahlungen von Bedeutung sind. Allgemein konnte bei der Befragung der teilnehmenden Betriebe kein Zusammenhang zwischen dem Einkommenseffekt und der geförderten Fläche, dem Grünlandanteil oder der Erwerbsform (Haupt-/Nebenerwerbsbetriebe) festgestellt werden.

d) Auswirkungen auf die Vermarktung	Die Vermarktungswege, durch die sich höhere Produktpreise realisieren lassen, sind für extensiv erzeugte Produkte vielfältig. Sie werden durch die Produkte selbst und von den Absatzmöglichkeiten, die dem Betrieb zur Verfügung stehen, bestimmt. Während der Expertengespräche mit Fachberatern zu den AUM wurde deutlich, dass die Vermarktungsmöglichkeiten der extensiv erzeugten Produkte eine wesentliche Rolle für die Teilnahme der Betriebe an der Maßnahme spielen. Dies ist insbesondere im **Ökologischen Landbau** der Fall. Eine Marktnische für Produkte aus der **Grünlandextensivierung**, wie beispielsweise Rindfleisch aus extensiver Produktion, besteht in der Regel nicht. Nur in Ausnahmefällen können höhere Preise realisiert werden. Das gleiche gilt für Produkte, die aus der Teilmaßnahme Festmistwirtschaft stammen. Die Vermarktung der Erzeugnisse aus AUM sollten ebenso wie die Verbraucheraufklärung, und damit die Stärkung der Nachfrage, weiterhin unterstützt werden. Das Ziel sollte eine Förderung sein, welche die gesamte Wirtschaftungskette des Ökologischen Landbaus integriert (Nieberg et al., 2001). Zur Zeit ist der Absatz zu angemessenen Preisen allerdings nicht gesichert. Einschränkend ist jedoch anzuführen, dass Vermarktungsoffensiven nicht der alleinige Königweg sind. Es zeigt sich, dass die Gesellschaft zwar eine umweltschonende Landwirtschaft wünscht, die Verbraucher jedoch nicht bereit sind, dies über höhere Lebensmittelpreise zu ermöglichen. Aus diesem Grund kann auch langfristig nur durch die finanzielle Unterstützung des Staates eine ressourcenschützende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche garantiert werden.

6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Als Evaluierer begrüßen wir das Bewertungsraster der KOM dahingehend, dass

- die AUM ausschließlich an ihrem Ressourcenschutzbeitrag gemessen werden und die Bewertungsfragen die Schutzgüter u.E. nahezu umfassend abbilden.
- die Bewertung hinsichtlich eingetretener Wirkungen erfolgen soll.

Es ist für uns nachvollziehbar, dass als **Mindestanforderung** die Flächen zu berechnen sind, die zum Schutz der jeweiligen Ressource gefördert werden, und hierbei nach unterschiedlichsten Kriterien zu differenzieren ist. Dennoch befürchten wir, dass zwischen den Bericht erstattenden Staaten große methodische Unterschiede auftreten werden, die eine Metaevaluierung nicht zulassen. Begründung:

- Doppelzählung von Flächen: Die jeweilige geförderte Fläche kann entsprechend der unterschiedlichen Ressourcenschutzwirkung mehrfach gezählt werden (Bsp. Beitrag zum Wasserschutz **und** Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz). Im Extrem ist es möglich, dass jede geförderte Fläche für jedes Kriterium zur Anrechnung kommt. Wir haben versucht, dieses Problem durch die Aufnahme von Haupt- und Nebenwirkungen zu lösen (vgl. Kap. 6.1.2). Dieser Ansatz ist jedoch nur zufriedenstellend, wenn andere Staaten ähnlich restriktiv vorgehen.
- Die reine Addition der geförderten Flächen nach unterschiedlichen Schichtungskriterien lässt keine Aussagen zum Schutzgrad/ -niveau zu. Lösungsansatz: Differenzie-

rung nach Haupt- und Nebenwirkung oder Einführung von Schichtungskriterien: hoher-mittlerer-geringer Schutz .

– U.E. sollte bei der Flächenaddition neben einer Darstellung der geförderten Flächen zusätzlich auch danach unterschieden werden, ob die geförderte LF in gefährdeten/belasteten/empfindlichen Gebieten bspw. in Bezug auf eine Auswaschungsgefährdung liegt (Stichwort Treffsicherheit der Teilmaßnahme) (Lösungsansatz vgl. Kap. 6.6).

Zur Bewertung der Ressourcenschutzwirkungen der AUM haben wir folgende Anmerkungen:

– Wirkungszusammenhänge lassen sich z.T. nur bedingt nachweisen. Dies gilt insbesondere für diffuse Medien wie Wasser und Luft. Ihre Quantifizierung unterliegt großen methodischen Problemen, so dass oft nur tendenzielle Aussagen möglich sind.

– Zur Beurteilung der Wirkung von AUM ist u. E. eine Unterscheidung nach Beibehaltung und Einführung einer Wirtschaftsweise sinnvoll (vgl. Kap. 6.7.1). Dies begründet sich darin, dass insbesondere die Bewertung der Beibehaltungsförderung methodische Schwierigkeiten aufweist. Während die Einführung einer Agrarumweltmaßnahme i.d.R. mit einer (erstmaligen) Entlastung der intendierten Ressourcen einher geht, gilt diese Aussage für die Beibehaltungsförderung nicht. So ist die Bewertung ihrer Ressourcenschutzwirkung u.a. stark vom gewählten Bewertungssystem abhängig. Bei einem Mit-Ohne-Vergleich ist hinsichtlich der Beibehaltungsförderung zu unterscheiden, ob sich bei Wegfall der Förderung (wieder) eine stärkere Ressourcenbelastung einstellen würde oder nicht[20]. Ein Vorher-Nachher-Vergleich führt unter den Maßgaben, dass a) als „vorher“ der Zeitraum vor der jetzigen Förderperiode definiert wird und b) in dem so definierten Zeitraum bereits eine Förderung (auf der betrachteten Fläche) stattgefunden hat, zu einer tendenziellen Unterbewertung der Ressourcenschutzwirkung. Dies resultiert daraus, dass unter den aufgestellten Prämissen in der laufenden Förderperiode keine Entlastung im eigentlichen Sinne entsteht, sondern der status quo beibehalten und damit einer potenziellen Belastung entgegen gewirkt wird. Ist gewährleitstet, dass die Beibehaltungsförderung einer Ressourcenbelastung entgegenwirkt, ist diese vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit der AUM als besonders positiv einzustufen.

Folgende Bereiche werden unserer Auffassung nach im Bewertungsraster unzureichend abgedeckt:

---

[20] Wird bei Wegfall der Förderung die landwirtschaftliche Produktion nicht intensiviert, kann von einer „Mitnahme“ der Förderung ausgegangen werden. Eine Abgrenzung zwischen „Mitnahmen“ und einer Intensitätssteigerung bei Wegfall der Förderung ist in der Evaluierungspraxis nur in Ansätzen umsetzbar.

- Bodenschutz: Verbesserung/Erhalt der Bodenstruktur bzw. Bildung/Erhalt der organischen Substanz,
- der Tierschutz sollte als Bewertungskriterium aufgenommen werden,
- ökonomische Kriterien sollten als **kapitelspezifische** Fragen aufgenommen werden. U.E. hat z.B. die Prämienausgestaltung einen wesentlichen Einfluss auf eine Teilnahme/Nichtteilnahme an den AUM (vgl. Kap 6.6.2).

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Gesamtbetrachtung bildet eine Synthese aus den Einzelergebnissen der vorangegangenen Kapitel. Eine ausführliche Einschätzung der einzelnen Fördertatbestände hinsichtlich ihrer Akzeptanz, Ressourcenschutzwirkung und Treffsicherheit erfolgt im Materialband (vgl. MB-VI-5 Gesamtbetrachtung).

6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 6.8 stellt die Gesamtbeurteilung von AUM hinsichtlich der Akzeptanz, der Erreichung des operationellen Ziels, der Treffsicherheit und der Umweltwirkung dar. Bei der Beurteilung der Umweltwirkung wurde zwischen dem Aspekt der Erhaltung bzw. Verbesserung einer Umweltqualität unterschieden.

Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1)

Nur ca. 0,06 % der Acker- und Dauerkulturfläche Nordrhein-Westfalens werden unter den Auflagen von f1-A1 gefördert. Die Akzeptanz der Maßnahme stagniert seit 1998 auf einem relativ niedrigen Niveau und konnte bisher keine Breitenwirksamkeit erreichen.

Untersuchungen zeigen, dass lediglich in der Variante c (Herbizidverzicht) die Prämie die Einkommenseinbußen bzw. die steigenden Arbeitskosten tendenziell kompensiert werden. Dies gilt allerdings nur für den Herbizidverzicht im Getreidebau. In den Varianten a (Verzicht auf chem.-synth. PSM und Düngemittel) und b (Verzicht auf min. Dünger) übersteigen die hohen Arbeitskosten bzw. die Ertragseinbußen die Prämienhöhe (Busenkell, 2003). Zudem können Produkte aus extensiver Produktion (Variante a) nicht wie ökologisch erzeugte Produkte zu höheren Preisen abgesetzt werden. Der Verkaufserlös ist deutlich geringer, trotz ähnlicher Produktionsweise.

Gegenwärtig teilnehmende Betriebe wirtschafteten bereits vor der Teilnahme verhältnismäßig extensiv, so dass nur geringe Anpassungsmaßnahmen notwendig waren. Die Maßnahme hat als „Einstiegshilfe“ in den Ökologischen Landbau eine geringe Bedeutung. Der Verzicht auf chem.-synth. PSM- und Düngemittel trägt je Flächeneinheit zur Ressourcenentlastung bei. Aufgrund der geringen Akzeptanz ist die Wirkung insgesamt vernachlässigbar.

Teilmaßnahme Anlage von Schonstreifen (f1-A2)

Die Akzeptanz der Maßnahme ist mit 245 ha gut. Das operationelle Ziel wurde zu ca. 60-80 % erreicht. Hauptziel ist die Schaffung von Lebensräumen für die Verbreitung von Nützlingspopulationen und von Rückzugsräumen für die Tiere der Feldlandschaft. Die Wirkungen auf die Fauna der Feldflur können bisher nicht abschließend beurteilt werden; laufende Studien sind abzuwarten. Positive Wirkungen ergeben sich im abiotischen Ressourcenschutz durch den Verzicht auf Produktionsmittel oder fallweise auch durch Erosionsschutzwirkungen.

Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland (f1-B)

Im Jahr 2002 wurden 18 % (68.195 ha) des Grünlandes in NRW im Rahmen der Grünlandextensivierung gefördert. Das angestrebte operationelle Ziel bis 2006 (97.000 ha) ist sehr hoch gesteckt, jedoch realistisch.

In Regionen mit anhaltendem Grünlandverlust (nordrhein-westfälisches Tiefland, Niederungs- und Beckenlagen) hat die Grünlandextensivierung eine gewissen Bedeutung für den Erhalt des Grünlandes. Jedoch werden diese Gebiete nur in geringerem Maß von der Maßnahme erreicht.

Die Bedeutung der Grünlandextensivierung zur Verminderung von Stoffeinträgen wird als gut eingeschätzt. In etwa zwei Drittel der befragten Betriebe wurde der Viehbesatz vermindert bzw. die mineralische Düngung, entsprechend der Auflage, eingestellt. Zur Reduzierung der Stoffeinträge tragen insbesondere die teilnehmenden Milchviehbetriebe (ca. 20 % der Teilnehmer) bei, da diese ein höheres Extensivierungspotenzial besitzen als die ohnehin eher extensiv wirtschaftenden Mutterkuh- und Rindermastbetriebe. Bei ca. 15 bis 40 % der Teilnehmer erfolgt keine faktische Extensivierung sondern der Erhalt eines bestehenden geringern Niveaus der Nutzungsintensität. Beide Aspekte, die Reduzierung der Nutzungsintensität und der Erhalt einer bestehenden extensiven Nutzung, unterstützen den Erhalt der Biodiversität, wenngleich auf einem deutlich geringeren Niveau als im Vertragsnaturschutz.

Tabelle 6.8: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen

Beurteilung der Umsetzung bzw. Schutzwirkung +++ sehr positiv ++ positiv + gering positiv 0 keine - negativ		**Geförderte Fläche 2002 (ha)**	**Erfüllung OP (%)**	**Treffsicherheit**	**Durchführung**	**Hauptwirkung durch**		**Geschützte Ressource**				
						Erhaltung	Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft
f1	**Markt- und standortgerechte Landwirtschaft**											
	Extensiver Ackerbau/ Dauerkulturen	636	23	k.A.	sehr gut	●		++	++	+	++	+
	Anlage von Schonstreifen	245	70	gut	gut		●	+	++	+	++	++
	Extensive Grünlandnutzung	63.432	70	gut	sehr gut	●	●	++	++	+	+	+
	Umwandlung Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	4.763	70	gut	sehr gut		●	+++	+++	+	++	+
	Ökogische Anbauverfahren	30.011	70	gut	sehr gut		●	++	++	+	++	+
	Festmistbewirtschaftung	21.480	21	gering[1)]	sehr gut	●		++	+	0	0	0
f2	**Anlage von Uferrandstreifen**	1.158	115	hoch	gut		●	++	+++	+	+++	+++
f3	**Erosionsschutz**	41.217	275	hoch	sehr gut		●	+++	+	0	+	0
f4	**Flächenstilllegung**	1.654	66	gering	gut		●	+++	+++	0	+++	+++
f5	**Lokale Haustierrassen**	6.368[2)]	-	hoch	gut	●		0	0	0	+++	++
f6	**Vertragsnaturschutz[3)]**	30.992	45	hoch	gut							
	Ackerrandstreifen/ Acker			hoch	gut		●	++	++	+	+++	+++
	Umwandlung Acker in Grünland			hoch	gut		●	+++	+++	+	+++	+++
	Extensive Grünlandnutzung			hoch	gut	●		++	++	+	+++	+++
	Naturschutzgerechte Bewirtschaftung sonstiger Biotope			hoch	gut	●		++	++	+	+++	+++
	Streuobstwiesen			hoch	gut	●	●	++	++	+	+++	+++
	Biotopanlage			hoch	gut		●	++	++	0	+++	+++
Modellvorhaben		10[2)]	100	-	sehr gut		●			[4)]		

[1)] auf Regionen mit negativen Humusbilanzen [2)] Tiere bzw. Projekte OP: Operationelles Ziel bis 2006

[3)] Vertragsnaturschutz inkl. Altmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992.

[4)] Ziele: Begleitung der Einführung umweltfreudlicher Produktionsweisen

Quelle: Geförderte Flächen vgl. Tabelle 6.6, Operationelles Ziel vgl. MUNLV, 1999.

Einschränkungen sind hinsichtlich der Treffsicherheit auf Gebiete mit hohen stofflichen Belastungen zu machen. In den Mittelgebirgslagen werden teilweise Milchviehbetriebe erreicht (vgl. oben), wodurch die Treffsicherheit der Grünlandextensivierung auf betrieblicher Ebene erhöht wird (vgl. Kap. 6.6.1, Frage VI.1.B).

Für den Erhalt der Kulturlandschaft (Hauptziel) hat die Grünlandextensivierung eine eher untergeordnete Bedeutung. Die Annahme, dass bei Wegfall der Förderung ein Großteil des aktuell geförderten Grünlandes aus der Bewirtschaftung fallen würden, kann mit aktuell zur Verfügung stehenden Daten nicht quantifiziert werden. In Anbetracht der gegenwärtig verhältnismäßig hohen Pachtpreise[21] in den Mittelgebirgslagen in NRW[22] und der teilweise bestehenden Flächenknappheit, ist jedoch davon auszugehen, dass frei werdendes Grünland überwiegend von anderen Bewirtschaftern übernommen werden würde. Hieraus ist abzuleiten, ohne die Förderung, vermutlich einzelne Flächen Brachfallen würden, die auf Grund ihrer Lage schwer zu erreichen (hoffern) oder schwer zu bewirtschaften (Hanglage, schmale Bachtäler, ungünstige Flächenzuschnitte) sind. In Regionen mit einem hohen Anteil solcher Flächen, kann dies mit negativen Auswirkungen für das Landschaftsbild verbunden sein. Eine einzelflächenbezogene Förderung von aus der Nutzung fallender Flächen würde dieser Problematik besser gerecht werden.

Die Förderung der Grünlandextensivierung verlangsamt den Strukturwandel, der notwendig ist, um die Grünlandbewirtschaftung je Flächeneinheit rentabler zu gestalten. Durch betriebliches Wachstum können Skaleneffekte erzielt, Produktionskosten gesenkt und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gesteigert werden. Die Extensivierungsprämie ermöglicht einigen Betrieben eine Fortführung der Flächenbewirtschaftung, die ohne die Prämie nicht kostendeckend bzw. mit noch größeren Einkommenseinbußen verbunden wäre. Hierdurch werden Flächen gebunden, die teilnehmenden und nicht teilnehmenden Wachstumsbetrieben nicht zur Verfügung stehen. Im Fall des Ausstiegs einiger Betriebe aus der landwirtschaftlichen Produktion werden vermutlich die Boden- und Pachtpreise infolge des steigenden Flächenangebots sinken und damit die Produktionskosten insgesamt. Nachteil einer solcher Entwicklung kann die abnehmende betriebliche Kapazität zur Durchführung von Landschaftspflegearbeiten sein. Pflegearbeiten können in kleinen Betrieben vermutlich besser in den Betriebsablauf integriert werden, da die Arbeits- und Maschinenauslastung noch Spielraum zulässt oder sich spezialisierte Landschaftspflegebetriebe herausgebildet haben.

Fazit: Das Dilemma der Grünlandextensivierung zeigt sich v.a. in der Vielfalt der Umweltziele, die kaum auf ein und derselben Flächen zu realisieren sind. Soll durch die Grünlandextensivierung der Stoffeintrag in den Boden und in Gewässer/Grundwasser reduziert werden, so sind Betriebe bzw. Regionen mit einem aktuell hohen Eintragsniveau der umweltpolitisch sinnvollste Ansatzpunkt einer Förderung. Das Ziel „Erhalt der

---

[21] Die Betrachtung des durchschnittlichen Pachtpreises für Grünland je Landkreis lässt keinen Rückschluss über den Pachtpreis einzelner Flächen zu. Abzulesen sind lediglich Tendenzen, v.a. im Vergleich mit anderen Regionen. Auf Basis von einzelflächenbezogenen Pachtpreisen könnte eine gute Abschätzung der von Nutzungsaufgabe bedrohten Flächen vorgenommen werden.

[22] Pachtpreise 1999 für Dauergrünland in Mittelgebirgslagen: NRW 118 Euro/ha, HE 70 Euro/ha, RP 85 Euro/ha, D gesamt 120 Euro/ha (Statistische Landesämter, 1999).

Kulturlandschaft“ hat dagegen in sehr extensiv genutzten Regionen, mit einem hohen Anteil extensiv wirtschaftender Betriebe (Mutterkuhhaltung), eine besondere Relevanz.

Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

Insgesamt ist die Maßnahme Ökologischer Landbau in ihren einzelflächenbezogenen Umweltwirkungen als grundsätzlich positiv und tendenziell von erheblicher Bedeutung einzustufen: Durch Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel, andere Bewirtschaftungsweisen und ein breiteres Fruchtartenspektrum im Anbau ergeben sich neben den verminderten Belastungen beim abiotischen Ressourcenschutz auch Vorteile beim biotischen Ressourcenschutz (insbesondere beim Ackerbau) auf bewirtschafteten und benachbarten Flächen, sowie ergänzend Vorteile für Tierhaltung und -gesundheit.

Die Betriebsstrukturen und die teilnahmebedingte Veränderung der Bewirtschaftungsform- und -intensität sind im Ökologischen Landbau sowohl zwischen den einzelnen Betrieben als auch regional sehr unterschiedlich. Detaillierte und zugleich allgemeingültige Aussagen zur Wirkungsquantifizierung sind daher nur eingeschränkt möglich.

Die Maßnahme ist landesweit und allgemein ausgerichtet; sie eignet sich nicht, spezielle thematische oder räumliche Konfliktschwerpunkte zu behandeln. Der Anteil der Maßnahmeflächen bleibt mit landesweit 2 % der LF Nordrhein-Westfalens doch sehr gering. Bei diesen Relationen können wesentliche Verbesserungen in Agrarumweltbereich noch nicht erwartet werden.

Festmistwirtschaft (f1-D)

Die Entwicklung der Inanspruchnahme im ersten Teil der Förderperiode ist relativ gut, jedoch wird das sehr hoch angesetzte Förderziel wohl kaum erreicht. Die Anzahl der Betriebe, die durch die Förderung neu in die Festmistwirtschaft eingestiegen sind, ist sehr gering. Der Großteil der Teilnehmer hat diese Wirtschaftweise schon vorher praktiziert und musste keine oder nur geringfügige Anpassungen vornehmen. Momentan nehmen überdurchschnittlich leistungsstarke Betriebe an der Maßnahme teil.

Ressourcenschutzziele konnten durch die Festmistwirtschaft im wesentlichen erreicht werden: Der Bodenschutzaspekt wird durch die Sicherung und Förderung der organischen Substanz im Boden in Folge der verstärkten Verwendung von Festmist als Wirtschaftsdünger erfüllt. Das Schutzziel ist regional unterschiedlich erreicht worden, vor allem in Regionen mit relativ hoher Viehdichte. In die eigentlichen Problemgebiete mit wahrscheinlich negativen Salden der Humusbilanz zielt der Fördertatbestand nicht.

Die Förderung artgerechter Haltungsformen ist ein zusätzliches, positiv einzuschätzendes Ziel der Maßnahme, dass bislang allerdings nicht durch Kommissionsfragen abgedeckt

ist. Bedeutung gewinnt dieser Tierschutzaspekt aber durch die anstehende Änderung der Verordnung VO (EG) 1257/1999.

Anlage von Uferrandstreifen (f2)

Die Akzeptanz der Maßnahme ist gut, das operationelle Ziel wurde mehr als erreicht. Die Teilnehmerzahl hat sich seit 2000 auf fast 970 Landwirte mehr als verdreifacht.

Eine weitgehende Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt einen bestmöglichen abiotischen Ressourcenschutz. Hauptziel der Maßnahme ist der Schutz der Oberflächengewässer, der umso besser erreicht werden kann, je breiter die Uferrandstreifen angelegt werden. Positive Nebenwirkungen ergeben sich für den Tier- und Pflanzenartenschutz sowie für landschaftliche Vielfalt.

Die Lenkung der Maßnahme erfolgt über Gebietskulissen, die nach fachlichen Gesichtspunkten ausgewählt und genehmigt werden. Die Treffsicherheit der Maßnahme ist daher hoch.

Die Maßnahme ist mit 818 Euro/ha vergleichsweise hoch prämiert. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmen (z.B. f4) wird keine Differenzierung zwischen Acker- und Grünlandstandorten vorgenommen, eine Verwertung des Grünlandaufwuchses ist ab dem 15.06. durch Schnittnutzung möglich. Auf Grund der Maßnahmenausgestaltung treten die Uferrandstreifen in Konkurrenz zu Flächenstilllegungen im Gewässerrandbereich. Die - je nach räumlicher Situation - von ihrer Wirksamkeit her noch besser einzuschätzende langjährige Flächenstilllegung (f4) bietet weniger Anreiz zur Teilnahme. Insbesondere eine Kombination der 10-jährigen Flächenstilllegung mit der Anlage dauerhafter Gehölzstrukturen bietet unter Aspekten der Filterung von Stoffen (Abtrift von Pflanzenschutzmitteln, Düngern, Stäuben), der Bereitstellung ungestörter, sichtgeschützter Rückzugsräume, der Beschattung des Gewässers (Temperaturhaushalt, Sauerstoffhaushalt) und der Langfristigkeit der Maßnahme (Eigendynamik, Einwanderung von Arten) Vorteile im Gewässerschutz. Je nach naturschutzfachlicher Zielstellung kann jedoch auch eine gezielte Offenhaltung und regelmäßige Pflege der Gewässerränder vorrangiges Ziel sein.

Erosionsschutzmaßnahmen (f3)

Die Erosionsschutzmaßnahmen sind als überaus erfolgreich einzuschätzen, da in beinahe vorbildhafter Weise das Förderziel bereits zur Halbzeit der Fördermaßnahme realisiert wurde. Die Problemstandorte (Velberter Hügelland, Rheurdt, Haarstrang) werden zu einem relativ hohen Deckungsgrad durch die Maßnahme erreicht (vgl. Karte A 9, Anhang 1 MB). Die Treffsicherheit der Maßnahme ist damit sehr hoch.

Die erfolgreiche Wirkung der Bewirtschaftungsauflagen in Hinblick auf die Verhinderung der Bodenerosion durch Wasser konnte in Begleituntersuchungen nachgewiesen werden.

Diese haben auch darlegen können, dass durch die Vermeidung des Bodenabtrags nicht nur die Bodenqualität selbst erhalten werden kann, sondern in erheblichem Umfang auch der Austrag von PSM und Nährstoffen über Direkt- und Zwischenabfluss in Gewässer vermieden worden ist.

Unter der derzeitigen Fördersituation werden noch nicht alle erosionsgefährdeten Flächen durch die Maßnahme erreicht. Bei der angestrebten Ausdehnung der Maßnahmen auf weitere Teilnehmerkreise ist zu beachten, dass die Umsetzung der Bewirtschaftungsauflagen sich in der betrieblichen Praxis für bestimmte Betriebstypen als Hindernis erwiesen hat.

Langjährige Flächenstilllegung (f4)

Die Akzeptanz der Maßnahme ist mit 864 Teilnehmern und einer Förderfläche von ca. 1.654 ha sehr hoch. Das operationelle Ziel wurde zu 66 % erreicht.

Eine vollständige Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt einen bestmöglichen abiotischen und – je nach Zielstellung und Lage der Flächen – biotischen Ressourcenschutz. Durch die gleichzeitige Anlage von Gehölzen, Kleingewässern und sonstigen Biotopen wird die Lebensraumeignung für weitere Tierarten der Feldflur verbessert. Darüber hinaus ergeben sich damit verbesserte visuelle Wirkungen für die Landschaft.

Die nutzungs- und ertragsspezifisch differenzierte Prämienstaffelung ist zu begrüßen und bietet auch für ertragreichere Standorte einen Anreiz zur Teilnahme. Eine gezieltere Lenkung in Problemgebiete (insbes. strukturarme Ackerlandschaften) könnte allerdings über Gebietskulissen erfolgen. Über die Stilllegung hinausgehende Kosten einer Biotopanlage und -pflege können durch Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f6-D) kumulativ gefördert werden. Dadurch werden Optionen zur Steigerung der Wirksamkeit der Maßnahme eröffnet.

In Uferrandbereichen wird diese Maßnahme nicht zum Tragen kommen, da die Prämien der Maßnahme f2 erheblich höher liegen (vgl. oben). Unter Aspekten des Ressourcenschutzes sind Flächenstilllegungen im Randbereich von Fließgewässern gerade im Zusammenhang mit der Anlage von Gehölzen mit besserer Gewässerschutzwirkung zu beurteilen. Jedoch können mit einer Flächenstilllegung, je nach Situation, nicht alle Naturschutzziele gleichrangig verfolgt werden (vgl. Anmerkung unter f2), so dass sich unterschiedliche Instrumente ergänzen sollten.

Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5)

Die Inanspruchnahme der Maßnahme ist mit 6.368 geförderten Tieren recht gut. Aussagen zur Zielerfüllung können mangels geeigneter Referenzgrößen nicht getroffen werden, eine leichte Zunahme der geförderten Tierzahlen seit 2000 deutet jedoch auf eine positive

Entwicklung hin, die bis zur Bestandsstabilisierung führen kann. Über die Prämie wird lediglich ein geringer Anreiz geschaffen, alte gefährdete Haustierrassen zu züchten.

Die Maßnahme entfaltet in ihrem Hauptzielbereich des genetischen Ressourcenschutzes eine hohe Wirkung und Treffsicherheit. Darüber hinaus ergeben sich positive Wirkungen für die Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften, die regional durch alte Haustierrassen gepflegt werden.

Vertragsnaturschutz (f6)

Die Maßnahme insgesamt wird mit sehr guter Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung beurteilt, insbesondere in ihren Zielschwerpunkten des biotischen Ressourcenschutzes. Bis 2002 wurden die Zielvorgaben erreicht.

Die Treffsicherheit wird durch fachlich begründete Gebietskulissen sichergestellt. Die Gebietskulissen konzentrieren sich dabei i.d.R. auf besonders wertvolle oder entwicklungsfähige Gebiete und Schutzgebiete in NRW.

Positiv hervorzuheben ist der Gestaltungsspielraum der Kreise und kreisfreien Städte, die die Landeskulissen aus lokaler Sicht ergänzen können. Eine Steuerung aus Landessicht erfolgt durch unterschiedliche finanzielle Beteiligung bei der Finanzierung. Dieses Modell erhöht die Treffsicherheit der Maßnahmen und steigert Akzeptanz und Identifikation vor Ort.

f6-A Naturschutzgerechte Nutzung von Äckern

Die Inanspruchnahme ist mit 195 ha Ackerrandstreifen als relativ gering einzuschätzen. Ein Grund für die geringe Teilnahme ist vermutlich darin zu suchen, dass die Prämie ehemals deutlich höher war und somit ein psychologischer Hinderungsgrund vorliegt. Ein weiterer Aspekt ist die 5-jährige Laufzeit der Verträge, die vor dem Hintergrund von Fruchtfolgen und Pachtverträgen einen Hinderungsgrund darstellen können.

Positive Wirkungen auf die Ackerwildkrautflora lassen sich anhand langjähriger Untersuchungsreihen belegen. Durch den Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel ergeben sich, wenn auch überwiegend kleinflächig, positive Nebenwirkungen für Wasser und Boden. Die Wirkungen auf die Vielfalt und Attraktivität der Landschaft ist gerade in Ackerbaugebieten hoch.

f6-B Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland

Mit fast 9.000 ha neuer Vertragsfläche seit 2000 wird die Maßnahme sehr gut angenommen. Die Untersuchungen zeigen, dass die Schutzziele im floristischen und faunistischen Bereich in einem hohen Maße erreicht werden. Die Konstanz der Teilnahme spielt dabei ebenso eine entscheidende Rolle wie zusätzliche biotopgestaltende Maßnahmen. Die

Teilmaßnahme f6-B trägt in hohen Maße dazu bei vielfältige, abwechslungsreiche Landschaften unterschiedlichster Nutzungsmuster und Standorte zu erhalten und zu entwickeln. Positive Nebenwirkungen für den abiotischen Ressourcenschutz ergeben sich durch einen Verzicht oder eine starke Einschränkung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln.

f6-C Streuobstwiesen

Der Vertragsflächenumfang ist mit 302 ha gut, könnte aber noch gesteigert werden. Als restriktiv auf die Teilnahmemöglichkeiten wirkt sich das notwendige Know-how der Obstbaumpflege als Voraussetzung aus. Aus diesem Grund wird das Modellvorhaben „Beratung und Service im Obstwiesenschutz in NRW“ durchgeführt. Inhaltliche Schwerpunkte des Projektes sind die a) Wissensvermittlung, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung, b) die Schulung landwirtschaftlicher Multiplikatoren und c) die Betreuung und Motivierung der Bewirtschafter von Obstwiesen.

Hinsichtlich der Umweltwirkungen der Maßnahme sei im Wesentlichen auf die Ausführungen zu f6-B verwiesen. Alte Obstbäume bieten darüber hinaus äußerst wichtige und seltene Lebensräume für höhlenbewohnende Tiere. Die Jahreszeitenaspekte (Blüte, Früchte) tragen zur Bereicherung des Landschaftsbildes bei. Die gezielte Auswahl alter, traditioneller Obstsorten sichert die Sortenvielfalt. Traditionelle Nutzungen werden auf diesem Weg erhalten.

f6-D Biotopanlage und –pflege

Mit 26 ha geförderter Fläche wurde eine vergleichsweise mittlere Akzeptanz erreicht. Die Maßnahme hat einen Schwerpunkt bei der Anlage und Pflege von Hecken. Die Aufhebung der Mindestbreite von 5 m (Erlass vom 28.03.2001) bei einer Heckenneupflanzung hat zu einer höheren Flexibilität der Maßnahme geführt.

Die Wirkungen für das Landschaftsbild sowie für Tierarten der Feldflur sind als hoch einzuschätzen, wenn auch immer von der konkreten räumlichen Situation abhängig, ebenso wie eine Erosionsschutzwirkung. Hemmend für die Teilnahme könnten u.a. a) die Vorfinanzierung von Pflanzgut und Arbeitszeit durch den Vertragsnehmer und b) ein hoher Verwaltungsaufwand für geringe jährliche Prämienzahlungen (insbes. bei Feldgehölzen und Kopfbäumen) sein. Hier könnte sich eine Verlagerung der Maßnahme in den investiven Bereich (Art. 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999) anbieten.

Modellvorhaben

Das Konzept der Modellvorhaben kann in NRW als erfolgreich eingeschätzt werden. Die wichtigsten Gründe hierfür sind wie folgt: Die Modellvorhaben zielen auf aktuelle agrar- und umweltpolitische Schwerpunkte, z.B. die Verbreitung ökologischer Anbauverfahren

und die Verbesserung des Bodenschutzes auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Besonders positiv zu werten ist die enge Zusammenarbeit zwischen der landwirtschaftlichen Praxis, der landwirtschaftlichen Beratung und wissenschaftlichen Einrichtungen bei der Umsetzung der Modellvorhaben.

Zwischen den Modellvorhaben und der Umsetzung einzelner Agrarumweltmaßnahmen ergeben sich positive Synergiewirkungen. So wurden im Modellvorhaben Erosionsschutz Hinweise zur akzeptanzfördernderen Ausgestaltungen der Erosionsschutzmaßnahmen (f3) erarbeitet. Aufgrund der guten Kommunikationsstrukturen zwischen dem Ministerium (MUNLV) und der Landwirtschaftskammer als projektdurchführende Institution, wurden diese Hinweise zügig eingearbeitet.

Bisher nicht ausreichend scheint die Verbreitung von Informationen über die Existenz der Modellvorhaben, insbesondere bei Modellvorhaben mit bisher kurzer Laufzeit, zu sein. Weitergehende Details zu den einzelnen Modellvorhaben sind der Anlage 4 des Materialbandes zu entnehmen. Hier sei insbesondere auf die Absätze Hinweise auf Probleme, erreichte Ziele und Ausblick- und Empfehlungen verwiesen.

6.7.2 Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen

Die fachliche und strategische Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen obliegt in NRW dem MUNLV. Zwei Abteilungen des MUNLV sind an der strategischen und organisatorischen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen beteiligt. Der vertikale und horizontale Informationsaustausch zu den Agrarumweltmaßnahmen ist als beispielhaft zu bezeichnen. Der Kenntnisstand der Mitarbeiter in den Institutionen, die die Agrarumweltmaßnahmen umsetzen, wird von den Bewertern als gut eingestuft. Auffällig in NRW ist der hohe Grad an Identifizierung mit dem Programm, die auf allen Verwaltungsebenen vorzufinden ist. Nach Ansicht der Evaluatoren ist eine Ursache darin zu sehen, dass der Ressourcenschutz und die Implementierung der AUM in NRW politisch gewünscht ist und entsprechend forciert wird.

Die Analyse der Implementierung der Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass die verwaltungstechnischen Regularien des EAGFL und des InVeKoS im vollen Umfang zur Anwendung kommen. Die administrative Abwicklung erfolgt standardisiert und ist für die Evaluatoren voll nachvollziehbar und transparent. Generell stellt die in NRW zur Anwendung kommende Verwaltungsabwicklung kein Teilnahmehemmnis dar. Allerdings ist der Verwaltungsaufwand der Agrarumweltmaßnahmen in Relation zum Fördervolumen nach Selbsteinschätzung hoch, dies begründet sich insbesondere in der von der Kommission vorgegebenen Anwendung des InVeKoS.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen, von der strategischen Gesamtausrichtung des Bereichs, über Hinweise zur Administration und Begleitung bis zu Vorschlägen zur Optimierung von Teilmaßnahmen. Die Empfehlungen beinhalten die Bestärkung hinsichtlich bewährter Vorgehensweisen sowie je nach Erfordernis Aussagen zum Veränderungsbedarf der Maßnahmen; konkrete Handlungsanleitungen können nur in Einzelfällen geleistet werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen der Länder (z.B. im Rahmen der Modulation) decken, wird dies ausdrücklich vermerkt.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden einem ausgewählten Expertenkreis aus Vertretern der Administration und den Landwirtschaftkammern in einem Workshop im Juni 2003 vorgestellt. Durch eine Punktebewertung hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus ihrer Sicht zu kommentieren und im Teilnehmerkreis zu diskutieren. Den 12 Teilnehmern an der Sitzung standen jeweils drei Punkte zur Verfügung, die Ablehnung bzw. Zustimmung der Empfehlung signalisierten Die herausragenden Standpunkte der Experten (Zustimmung, Ablehnung oder Kontroverse) sind im folgenden Kapitel dargestellt.

6.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

6.8.1.1 Generelle Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land

Öffnung für andere Zuwendungsempfänger und für Flächen der öffentlichen Hand

(1) Neben den Vertragspartnern aus der Landwirtschaft sollten in Gebieten mit verstärktem Rückzug der Landwirtschaft oder für Maßnahmen mit besonderen Anforderungen – z.B. Spezialmaschinen für Biotoppflege – auch nach Möglichkeiten der Förderung von Nicht-Landwirten (z.B. Landschaftspflegeverbände, Hobby-Tierhalter) gesucht werden. Im Bereich der Fördermöglichkeiten der Flächen aus öffentlicher Hand (derzeit für Landwirte möglich, die die Flächen bei „Nullpacht“ übernehmen) sollte nach einer weitergehenden Öffnung der Regelungen gesucht werden. Da i.d.R. gerade solche Flächen angekauft werden, in denen die Art der naturschutzfachlich gewünschten landwirtschaftlichen Nutzung kaum mit betrieblichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden kann, ist vielfach selbst die „Nullpacht“ nicht ausreichend, um Bewirtschafter zu motivieren.

Honorierungsmodell

(2) Ergebnisorientierte Honorierungsmodelle, bei denen der Erfolg anhand des Vorkommens bestimmter Arten nachgewiesen wird, sollten verstärkt zum Einsatz kommen. Solche Ansätze werden bspw. in Baden-Württemberg im Rahmen des MEKA II angeboten. In NRW wird derzeit eine Studie zur ergebnisorientierten Honorierung durchgeführt. Sollten die EU-Rahmenbedingungen auch weiterhin eine reine Ergebnishonorierung nicht ermöglichen, wäre eine Kombination mit einer konkreten Grundrestriktion möglich. Wünschenswert wäre es, wenn die Kommission die VO (EG) Nr. 1257/1999 grundsätzlich auch für Modelle öffnet, die über den bisherigen handlungsorientierten, beihilfebestimmten Ansatz hinausgehen, dies umfasst u.a. auch Ausschreibungsverfahren.
Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Erprobung neuer Ansätze, wie z.B. die ergebnisorientierte Honorierung, wurden grundsätzlich begrüßt.

Verlässlichkeit der Förderung

(3) Wir empfehlen dringend AUM, die sich hinsichtlich ihrer Umweltwirkung bewährt haben und die mit vertretbaren administrativen Aufwand umsetzbar sind, zukünftig (gesichert) fortzuführen. Diese Aussage gilt auch vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher (Landes-)Mittel. Zu der Option eines möglichen Aussetzens einzelner Maßnahmen geben wir zu bedenken, dass sich als Resultat bei den Landwirten ein grundsätzlicher Vertrauensbruch in diesen Politikbereich einstellen könnte. Auch besteht die Gefahr, dass bereits erzielte Erfolge des Ressourcenschutzes verloren gehen und nicht widerrufbare Schäden für die Umwelt entstehen. Sehr wohl sehen wir unter der Auflage der Mitteleinsparung, in Teilbereichen die Möglichkeit die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen zu optimieren.
Grundsätzlich sei angemerkt, dass zur Realisierung von Ressourcenschutzzielen, die über den derzeitigen ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen, unseres Erachtens nur zwei, allerdings grundlegend unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen: a) die Honorierung freiwilliger Ressourcenschutzvereinbarungen, wobei eine Ausgestaltungsform die AUM darstellen; b) besteht die Möglichkeit den ordnungsrechtlichen Rahmen entsprechend der erwünschten (höheren) Ressourcenschutzziele anzupassen. Ordnungsrechtliche Anpassungen sind jedoch i.d.R. schwerfällig und mit zeitlicher Verzögerung verbunden.

Übersichtlichkeit des Programms

(4) Die Agrarumweltmaßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen zeichnen sich bei einer vergleichsweise hohen Anzahl von Einzelmaßnahmen durch ihren hohen Grad an Übersichtlichkeit aus. Das Programm besteht aus mehreren deutlich voneinander abgegrenzten, sich aber dennoch ergänzenden Bausteinen, so bspw. Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Anzahl und Ausgestaltung der Maßnahmen ermöglichen einen schnellen und umfassenden Überblick. Wünschenswert

wäre es, wenn bei einer Ausweitung des Programms durch zusätzliche Maßnahmen der hohe Grad an Übersichtlichkeit erhalten bliebe.
Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Mit 7 Nennungen unterstützen die Beteiligten diese Empfehlung.

Biologische Stationen

(5) Eine integrierte ländliche Entwicklung erfordert lokale Moderatoren mit landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Kenntnissen, die Landwirte qualifiziert beraten und als Ansprechpartner zwischen Bürgern, Kommunen, Naturschutzverbänden, Landwirten und Verwaltung vermitteln können (SRU, 2002, S. 253). Die Biologischen Stationen in NRW erfüllen diese Anforderungen in Bezug auf die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes weitgehend. Eine Fortsetzung ihrer Tätigkeit ist daher unbedingt zu empfehlen. Dadurch lässt sich sowohl die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, als auch eine hohe Effizienz, Akzeptanz und Flexibilität erreichen.

Blick in die Zukunft

(6) Perspektivisch ist zu erwarten, dass sich in Europa infolge der neuen Beschlüsse zur Gemeinsamen Agrarpolitik aus dem Juni 2003 neue landwirtschaftliche Produktionsbedingungen einstellen. Als Stichworte sind nur Entkoppelung/Teilentkopplung bzw. Betriebsprämie und Cross-Compliance zu nennen. Die veränderten Produktionsbedingungen haben die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion zur Folge. Hieraus resultiert wiederum die Notwendigkeit der Anpassung der AUM. Für ihre (räumliche) Lenkung sind Kenntnisse über Produktionsstruktur und -intensität zukünftiger Gunststandorte und daraus abgeleitet möglicher Ressourcenbelastungen ebenso wesentlich wie die über Grenzstandorte. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die Juni-Beschlüsse auch Änderungen bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Transferzahlungen der 1. Säule bewirken, die wiederum Auswirkungen auf die Abwicklung der 2. Säule und damit auf die AUM haben werden[23]. Agrarumweltmaßnahmen wurden in der Vergangenheit stark als reagierendes Instrument genutzt, und nur in Ansätzen als gestaltendes. Gestaltung ist jedoch nur möglich, wenn „vorgedacht“ wird, Strategien und Konzepte unter Nutzung der (zugegebenermaßen

[23] So kann bspw. davon ausgegangen werden, dass infolge der vollständigen Entkopplung der Prämienzahlung die Erfassungstiefe des Flächennutzungsnachweises vermindert werden kann. Eine kulturartenspezifische Erfassung ist unter diesen Bedingungen ggf. nicht mehr notwendig. Vorstellbar ist, dass lediglich der Flächenstatus (Acker, Dauergrünland, Dauerkulturen, sonstige Flächen) im Flächennachweis abgebildet wird. An der Nutzung der Flächen setzen heute jedoch einige AUM an, die Erfassung erfolgt z.T. unter Nutzung des Flächennachweises für die Flächenausgleichszahlungen (1. Säule). Bei Wegfall der Nutzungserfassung über die 1. Säule und gleichzeitiger Fortführung entsprechender AUM müsste das Erfassungssystem in Bezug auf die Verwaltungskosten alleinig den AUM zugerechnet werden.

beschränkten) derzeitigen Kenntnislage erarbeitet werden. Wir empfehlen die Finanzierung entsprechender Forschungsvorhaben durch den Bund und die Länder.

6.8.1.2 Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen

Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, Anlage von Schonstreifen (f1-A1, f1-A2)

(7) Die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau bei Dauerkulturen wird seit 10 Jahren angeboten und konnte sich, trotz Prämienerhöhung im Jahr 1996/1997, nicht etablieren. Wir empfehlen die Herausnahme der Fördervarianten a und b. Variante c sollte entweder einer Modifikation unterzogen oder ebenfalls aus dem Förderangebot genommen werden.
Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: 5 Teilnehmer begrüßten die Empfehlung zur Einstellung der Förderung dieser Maßnahme.

- **Variante a und b:** Für die meisten Betriebe ist die Teilnahme am extensiven Ackerbau unrentabel, da die Prämienhöhe häufig nicht die Einkommenseinbußen bzw. erhöhten Arbeitskosten auszugleicht. Betriebe, die ohne chem.-synth. PSM und Düngemittel wirtschaften wollen, können an der Förderung für den Ökologischen Landbau teilnehmen. Eine nochmalige Erhöhung der Prämie für f1-A1 würde den Unterschied zwischen der Prämienhöhe für extensive Produktionsverfahren (f1-A1) und ökologischen Anbauverfahren (f1-C) geringer werden lassen, so dass beide Maßnahmen u.U. zueinander in Konkurrenz treten würden.

- **Variante c** (Herbizidverzicht) führt zu weniger gravierenden Ertragseinbußen als die Varianten a und b. Um die Akzeptanz der Variante c zu erhöhen, sind folgende Modifikationen (auch in Kombination) denkbar:
  - Beschränkung des Herbzidverzichtes auf den Getreideanbau: Unter der gegenwärtigen Prämienhöhe kann der Einkommensverlust durch den Herbizidverzicht im Getreideanbau kompensiert werden.
  - Prämiendifferenzierung nach Kulturen (Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben): Um Anreize zum Herbizidverzicht in Betrieben mit einer nicht getreidedominierten Fruchtfolge zu schaffen und gleichzeitig eine Überkompensation von überwiegend getreideanbauenden Betrieben zu verhindern, ist eine Prämiendifferenzierung nach Kulturen sinnvoll.
  - Regionalisierung: Aus Sicht des Ressourcenschutzes ist der Verzicht auf Betriebsmittel in Regionen mit einer hohen Belastungssituation besonders sinnvoll. Eine Verunreinigung des Grundwassers durch PSM ist insbesondere in der Köln-Aachener Bucht und im Münsterland festzustellen. Die Fokussierung einer Maßnahme auf ausgewählte Regionen ermöglicht gleichzeitig eine dem Standort angepasste Prämienhöhe.

(8) Die Förderung der Anlage von Schonstreifen (f1-A2) hat sich seit 2000 sehr schnell etabliert. Sie sollte fortgeführt und bei Vorliegen weiterer Untersuchungsergebnisse zu ihren biotischen Wirkungen erneut geprüft werden.

Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland (f1-B)

(9) Die extensive Grünlandnutzung zielt primär auf den Schutz abiotischen Ressourcen und den Erhalt der Kulturlandschaft. Diese Ziele sind, je nach Region, von unterschiedlicher Relevanz, können aber i.d.R. nicht auf ein und derselben Fläche realisiert werden. Durch das horizontal ausgerichtete Förderangebot fehlt eine Steuerung der Maßnahme in Regionen bzw. Betriebe mit einem Bedarf zur Verringerung des Nährstoffeintrags oder in Regionen bzw. Betriebe, die von der Flächenaufgabe (Erhalt der Kulturlandschaft) bedroht sind. Dies erschwert nicht nur die Beurteilung der Wirkungen, sondern führt, bei absehbar begrenztem Mittelumfang, zur suboptimalen Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme entsprechend räumlicher Entwicklungsziele (Verhinderung von Nutzungsaufgabe, Verminderung des Nährstoffeintrages) beeinflussen zu können, sollte über eine Lenkung der Inanspruchnahme, v.a. über Kulissen, nachgedacht werden.

(10) Die Wirkungen der Grünlandextensivierung sollten im Rahmen der Ex-Post-Evaluierung einer tiefergehenden Analyse unterzogen werden.

Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

(11) Die Fortführung der Maßnahme steht nicht in Frage; die Förderung ökologischer Anbauverfahren wird auch maßgeblich von anderen Zielen der Agrarpolitik mitbestimmt.

Festmistwirtschaft (f1-D)

(12) Die Fortführung und Ausdehnung des Fördertatbestandes wird empfohlen. Zu prüfen ist, inwieweit das Förderziel bis 2006 aufrecht erhalten werden soll, da es als unrealistisch hoch eingeschätzt wird.

(13) Zur weiteren Steigerung der Teilnehmerzahl ist der Blick auf die Betriebe zu richten, die zwar Festmistwirtschaft praktizieren, aber bislang die Auflagen der Tierhaltungsvorschriften nicht erfüllen konnten. Hindernisse für die Teilnahme dürften in erster Linie die erforderlichen Investitionen oder andere Restriktionen für den Um- oder Neubau der Stallungen sein. Über die Beratung sollte verstärkt versucht werden, potenzielle Teilnehmer anzusprechen und auf die kombinierten Fördermöglichkeiten mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung aufmerksam zu machen. Dazu sind auch im Beratungswesen die Vorteile der Maßnahme stärker bewusst zu machen, damit nicht einseitig die Güllewirtschaft aus arbeitswirtschaftlichen Gründen propagiert wird. Schließlich ist auch auf die Einführung verbesserter Ausbrin-

gungstechniken hinzuwirken, die hinsichtlich Kosten- und Zeitaufwand den Gülleverfahren annähernd gleichkommen können[24].

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Fortführung und Weiterentwicklung der Festmistwirtschaft wurde von 2 Teilnehmern kontrovers eingeschätzt. Einerseits wurde ein geringes Erfordernis zur Anpassung an die Auflagen und somit eine hohe Einkommenswirkung mit der Festbewirtschaftung verbunden, andererseits wurde der positive Beitrag zur Förderung tierfreundlicher Haltungsverfahren betont.

(14) Die Wirkungen der Förderung der Festmistbewirtschaftung sollten im Rahmen der Ex-Post-Evaluierung einer tiefergehenden Analyse unterzogen werden.

Uferrandstreifen (f2)

(15) Die Maßnahme sollte fortgesetzt werden. Lokal oder regional auftretende Zielkonflikte mit Zielsetzungen des Naturschutzes (z.B. auf schutzwürdigem Grünland in schmalen Mittelgebirgstälern oder bei der Bekämpfung der Ausbreitung von Neophyten) werden formal durch Bestimmungen zur Rücksprache zwischen den Behörden gelöst. Die entsprechenden Bestimmungen sind konsequent anzuwenden.

(16) Um eine Konkurrenz zwischen der Flächenstilllegung (f4) und Uferrandstreifen (f2) entgegenzuwirken, sollte eine Feinjustierung zwischen den Maßnahmen vorgenommen werden. Grundsätzlich sollte bei jedem Flächenantrag eine Einzelfallentscheidung erfolgen, ob abiotische Schutzziele oder biotische Ziele auf der jeweiligen Fläche verfolgt werden sollen. Dafür ist eine Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen erforderlich. Zur Erzielung einer optimalen und situativ angepassten Ressourcenschutzwirkung sollte dann das jeweilige Instrument (Uferrandstreifen f2, Flächenstilllegung f4, Vertragsnaturschutz f6) ausgewählt werden. Für dieses Vorgehen wäre allerdings eine personalintensive Beratung der Landwirte notwendig, um optimale Lösungen oder ggf. Kompromisse finden zu können. Auf Flächen mit besonders geschützten Biotopen nach § 62 LG oder bislang bestehenden Bewirtschaftungsvereinbarungen bietet sich eine Stilllegung aus naturschutzfachlicher Sicht in der Regel nicht an.

Erosionsschutzmaßnahmen (f3)

(17) Eine Fortsetzung der Förderung in der derzeitigen Ausgestaltung wird empfohlen. Bei der weiteren Verbreitung der Maßnahme ist weiterhin ein starkes Augenmerk auf die spezifischen Beratungs- und Betreuungsbedürfnisse bislang nicht erreichter potenzieller Teilnehmergruppen zu richten (Betriebe ohne ackerbauliche Spezialisierung, v.a. Nebenerwerbbetriebe). Ein Nachholbedarf besteht offenbar im Hinblick auf die Anpassung und Optimierung der Fruchtfolgegestaltung. Zu dieser Thematik

[24] Der Vergleich basiert auf einer Vollkostenrechnung. Für eine ökonomische Gesamtbewertung der gesamten Verfahrenskette für verschiedenen Aufstallungsformen fehlt nach Redelberger (1993) eine ausreichende Datenbasis.

wird gegenwärtig bereits ein Modellvorhaben durchgeführt (vgl. MB-VI-Modellprojekte, Projekt Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben in Nordrhein-Westfalen).

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Fortführung der Erosionsschutzmaßnahme und verstärkte Anstrengung zur Gewinnung von bisher nicht erreichten Teilnehmern ohne ackerbauliche Spezialisierung wurde begrüßt.

Langjährige Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen (f4)

(18) Diese Maßnahme weist eine geringe Teilnahme auf, deren Ursache u.a. in einem generellen Misstrauen der Landwirte hinsichtlich der Flächenverfügbarkeit nach 10 Jahren Brache liegt. Hinsichtlich der Befürchtung, dass die Flächen vom Naturschutz als besonders geschützte Biotope vereinnahmt werden, sind inzwischen klare Regelungen geschaffen worden. Die Höhe der Zahlungen erscheint nicht zu gering, so dass vermutlich bei einer gezielten Akquirierung von Flächen angesetzt werden muss.

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Fortführung der Maßnahme wird befürwortet.

Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5)

(19) Die Maßnahme sollte fortgesetzt und durch zusätzliche Aktivitäten ergänzt werden.

(20) Aufgrund der geringen Fördersumme, sowohl für den einzeln Halter, als auch für die gesamte Maßnahme, ist eine Vereinfachung dringend notwendig. Ein Ansatz kann hier die Institutionalisierung der Förderung sein, z.B. die Vergabe von Zuchtprämien direkt über die Zuchtverbände. Für die Dokumentations- und Kontrollverpflichtungen könnten vereinfachte Regelungen gefunden werden (Bagatellegrenze).

(21) Um der Zielsetzung gerecht zu werden, sollte die Maßnahme durch weitere Bausteine ergänzt werden. Denkbar sind z.B. a) die Unterstützung der Züchterorganisationen (Projektförderung) bei der Bestandsführung und Umsetzung von Zuchtprogrammen und b) die besondere Förderung der Vatertierhaltung.

(22) Grundsätzlich ist eine Unterstützung aller Züchter, auch der Halter von kleinen Beständen notwendig, da gerade sie einen Hauptteil bei den besonders bedrohten Pferdebeständen haben. Hierzu ist die Förderberechtigung (formale Kriterien für den Erhalt von Halterprämien) möglichst weit zu öffnen.

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die vorgeschlagene Förderung von Züchterorganisationen wurde negativ beurteilt.

Vertragsnaturschutz (f6)

Effizienz des Maßnahmeneinsatzes auf Landesebene

(23) Die weitgehende Konzentration des Mitteleinsatzes auf FFH-Gebiete ist konsequent, allerdings sollte in Brüssel auf eine baldige Umsetzung der „Finanziellen Regelungen“ nach Art. 8 der FFH-Richtlinie gedrängt werden, die eine gewisse Entlas-

tung bei der Finanzierung der Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes prioritärer Lebensraumtypen in Aussicht stellen.

(24) Für die Effizienz ist unseres Erachtens die Langfristigkeit der Maßnahmen von großer Wichtigkeit. Dies trifft sowohl auf Fördertatbestände Erhaltung wie Entwicklung (z.B. Ziel der Aushagerung) artenreicher Grünlandbiotope zu. Hier sollte die Möglichkeit längerer Laufzeiten sowie die Zahlung von „Treueprämien“ bei einer Vertragsverlängerung seitens der Landwirte geprüft werden.

Flexibilisierung

(25) Im Vergleich zum vergangenen Förderzeitraum sind viele Richtlinien offener gestaltet worden, mit der Folge, dass z.T. vor Ort Unsicherheiten über die Ausgestaltung im Detail herrschten. Ein Kompromiss könnte eine Kombination aus vorgegebenen Varianten und einer „Jokervariante“ sein, in die selten vorkommende bzw. sehr flexibel zu handhabende Auflagen integriert werden und zu lokal angemessenen Lösungen gebündelt werden. Darüber hinaus sollte versucht werden, gegenüber der EU auf mehr Handlungskorridore denn auf starre Regelungen in den Verträgen hinzuwirken. Die Abkehr z.B. von starren Mahdzeitpunkten liegt häufig nicht nur im Interesse der Bewirtschafter, sondern auch des Naturschutzes.

Naturschutzgerechte Nutzung von Äckern (f6-A)

(26) Die derzeitige Prämiehöhe wird von den Evaluatoren als angemessen eingeschätzt. Die bestehenden Akquisitionsbemühungen der ÄfAO sollten fortgesetzt werden; Auswirkungen der Richtlinien-Änderung 2003 bleiben abzuwarten.

Streuobstwiesen (f6-C)

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Ein Teilnehmer sprach sich gegen die Fortführung der Maßnahme aus. Zudem sei die Prämienhöhe zu hoch angesetzt.

Modellvorhaben

(27) Der Ansatz der Modellvorhaben hat sich bewährt, sollte unbedingt fortgeführt und wenn möglich ausgebaut werden.

(28) Weitere Anstrengung sollten zur Verbreitung von Informationen über die Existenz von Modellprojekte unternommen werden. Hierfür sollten v.a. die traditionellen Printmedien genutzt werden. Denkbar ist auch ein Info-Blatt, welches zusammen mit dem Antrag auf Agrarförderung beschickt wird.

(29) Für zukünftige Modellvorhaben sind zusätzliche inhaltliche Schwerpunkte denkbar, z.B. die Neugestaltung von AUM vor dem Hintergrund der neuen gemeinsamen Agrarpolitik oder die Verbesserung der Umsetzung der AUM auf der Ebene Politik, Verwaltung und Datenhaltung.

6.8.1.3 Empfehlungen zu räumlichen oder thematischen Konfliktschwerpunkten

(30) Einige Gebiete mit einer Konzentration produktionsbedingter Umweltprobleme konnten bislang durch die Fördermaßnahmen kaum erreicht werden (Münsterländisches Tiefland, Niederrheinisches Gebiet, Köln-Aachener Bucht). Für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen gilt dies insbesondere für Ackerstandorte. Für diese Regionen bzw. Betriebe sollten neue bzw. modifizierte Fördermaßnahmen ausgerichtet werden. In dieser Hinsicht ist die seit 2003 angebotene nationale Modulationsmaßnahme Fruchtartendiversifizierung sowie das Modellvorhaben extensivierte Ackerstreifen positiv zu beurteilen.

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Eine Prämienstaffelung (Ökologische Anbauverfahren, Grünlandextensivierung) mit dem Ziel, auch Gebiete mit intensiver Nutzung zu erreichen wurde mehrheitlich abgelehnt. Die ablehnende Haltung seitens der in der Verwaltung Beschäftigten begründet sich in den erhöhten Verwaltungsaufwendungen, die eine Prämiendifferenzierung impliziert. Während die Vertreter der Ministerien gegenüber der Einführung von gestaffelten Prämien bei Einführung neuer Maßnahmen Offenheit zeigten, lehnten sie eine nachträgliche Einführung bei bereits bestehenden Maßnahmen ab. Es wird befürchtet, dass die Landwirte, wenn auch objektiv unbegründet, Ungerechtigkeiten vermuten und folglich eine Teilnahmen grundsätzlich in Frage stellen. Insofern werden seitens des Ministeriums bei Altmaßnahmen andere Wege in Erwägung gezogen, wie bspw. die Nutzung von Ausschreibungsverfahren[25], um die Akzeptanz der AUM auf hochproduktiven Standorten zu erhöhen.

6.8.2 Durchführungsbestimmungen

Empfehlungen an den Bund/Kommission

(31) Implementierung einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zur Regelung von Verwaltungsfragen zur Umsetzung EAGFL-kofinanzierter Agrarumweltmaßnahmen. Diese Gruppe sollte sich auch mit Maßnahmen beschäftigen, die über die MSL-Maßnahmen hinausgehen, also durch EU und Land allein finanziert werden. Wegen der Behandlung übergeordneter Fragestellungen wäre die Einrichtung des Arbeitskreises auf Bundesebene beim BMVEL wünschenswert.

(32) Entwicklung eines bundeseinheitlichen Sanktionssystems (Beihilfeabzug) bei Verstoß gegen die gute fachliche Praxis im Sinne einer Gleichbehandlung. Begründung

[25] Erste Erfahrungen sollen mit einem gleichlautendem Modellprojekt gesammelt werden. Die breite Anwendung von Ausschreibungsverfahren ist jedoch unter den Restriktionen der VO (EG) 1257/1999 nicht möglich. Siehe hierzu Empfehlung (2).

dafür ist, dass die Gesetze, auf denen die Prüfkriterien der guten fachlichen Praxis basieren, Bundesgesetze sind.

(33) Einführung von Bagatellegrenzen hinsichtlich Flächenumfang und/oder Beihilfehöhe, unterhalb derer das Kontrollsystem deutlich vereinfacht wird, z.B. Aufhebung des Vier-Augen-Prinzips und Herabsetzung des Stichprobenumfangs.
Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: 3 Teilnehmer sprachen sich ausdrücklich gegen die Einführung von Bagatellegrenzen aus, da sie einen deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand zur Identifizierung der entsprechenden Landwirte befürchten, welcher die Verwaltungseinsparungen bei den VOK kompensieren wird.

Empfehlungen über alle Agrarumweltmaßnahmen

Grundsätzlich wird die Implementierung und administrative Umsetzung der AUM positiv beurteilt. Insofern haben die ausgesprochenen Empfehlungen nur Verbesserungscharakter:

(34) Aufbau eines EDV-gestützten AUM-Newsletter, der **allen** an der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen beteiligten Verwaltungseinheiten zugeht. Mit diesem werden aktuelle Anweisungen zur Verwaltungsumsetzung versandt. Er dient dem einheitlichen Verwaltungshandeln. In regelmäßigen Abständen sollte ein elektronisches Schlagwort und Inhaltsverzeichnis versandt werden.

(35) Es sollte auch vor dem Hintergrund einer Förderung der Verwaltungseffizienz überprüft werden, inwieweit auf einen gesonderten Antrag zur Auszahlung der Beihilfe verzichtet werden kann.

(36) Prüfung, inwieweit mit der Einführung der nationalen Modulationsmaßnahmen der „Stellenkegel“ für die administrative Umsetzung der AUM in den Bewilligungsstellen erhöht werden muss.

(37) Kritische Würdigung dessen, inwieweit der hohe Verwaltungsaufwand infolge der EAGFL-Regularien und –Berichterstattung für die Maßnahmen f5 (Förderung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen) und f1-A1 (Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen) in Anbetracht des geringen Fördervolumens zu rechtfertigen sind.

6.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Datenhaltung

Die Datenhaltungsverfahren zur Abwicklung der AUM in Nordrhein-Westfalen sind in ihrer Mehrzahl sehr positiv zu bewerten. Dennoch erwarten wir für die zukünftige Begleitung und Bewertung eine Optimierung des gesamten Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahrens durch die Zusammenführung der beiden zuständigen Behörden (Direktoren der LWK als Landesbeauftragte) in eine Zentralverwaltung. Aus Sicht der Evaluatoren ergaben sich einige Nachteile durch den besonders hohen Datenverarbeitungsaufwand in Folge der vorhandenen DV-Verfahren und DV-Strukturen:

(38) Wichtig erscheint uns die Abwicklung aller Fördertatbestände der AUM unter einer einheitlichen DV-Lösung sowie die Integration aller Förderdaten in eine zentrale Datenbank. In NRW bestehen z.Z. zwei DV-Systeme, die nicht einheitlich aufgebaut sind, und die die Verwaltungsverfahren z.T. unterschiedlich ausgestaltet haben. Zusätzlicher Aufwand in der Datenverarbeitung entstand durch die von Kammer zu Kammer unterschiedlichen Codierungen für die einzelnen Fördertatbestände. Zusätzlich erschwerend kam hinzu, dass nicht alle Fördertatbestände in den beiden zentralen DV-Systemen eingebunden waren und dezentrale Datenbestände bei einzelnen Sachbearbeitern existierten, die nicht in allen Fällen der Datenlogik des Gesamtsystems entsprachen.

Begleitung und Bewertung allgemein

Die Einschätzung der Wirkung von AUM konnte nicht für alle Kommissionsfragen zufriedenstellend beantwortet werden. Eine Ursache hierfür ist die unzureichende Datenbasis. Im Zuge der Begleitung und Bewertung der AUM und mit fortschreitendem Ausbau der Datenstrukturen, sollten die Methoden zur Wirkungsabschätzung angepasst werden. Zwei zentrale Elemente zur Verbesserung der Bewertungsmethodik können sein:

(39) Sobald geeignete Geobasisdaten vorliegen, sollten Wirkungsabschätzungen auf Basis von Einzelflächenanalysen angestrebt werden. Voraussetzungen sind entweder eine flächendeckend vorliegende Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK) oder die im Zuge des Aufbaus von InVeKoS-GIS entstehende agrarspezifischen Geobasisdaten. Letzteres soll bis zum Jahr 2005 flächendeckend vorliegen. Fragen, wie z.B. die unter VI.2.B, können auf dieser Grundlage überhaupt erst beantwortet werden. Zu anderen Aspekten können auf diesem Weg genauere Aussagen abgeleitet werden, insbesondere zur Treffsicherheit von Maßnahmen. Erst dann ist es z.B. möglich, die Förderflächen räumlich konkret darzustellen und diese mit thematischen Karten, wie der Erosionsgefährdungskarte zu überlagern um den Wirkungsgrad der Erosionsschutzmaßnahmen besser abschätzen zu können.

(40) In Bezug auf die Fragen zur Verminderung von Stoffausträgen und Stoffflüssen zum Schutz abiotischer Ressourcen sind die Wirkungszusammenhänge teilweise so komplex, dass im vorliegenden Bericht nur mit relativ einfachen Annahmen gearbeitet wurde. Zur fundierte Gesamtbewertung von AUM, insbesondere zu ihrer Ressourcenschutzwirkung, sollte zu einigen Wirkungsfragen der Einsatz von Simulationsmodellen angestrebt werden. Detaillierte Konzepte und bewährte Modelltechniken liegen für den Bereich der PSM und der Pflanzennährstoffe vor.

Fachliche Begleitung zum abiotischen Ressourcenschutz

Begleituntersuchungen zu Wirkung von AUM auf abiotische Ressourcen werden derzeit nicht durchgeführt, sind aber aus fachlicher Sicht wichtig. Zur Begleitung von Agrarumweltmaßnahmen sollten unterschiedliche Ansätze kombiniert werden.

(41) Anzustreben ist eine verbesserte Nutzung und Auswertung vorhandener Datenquellen in Hinblick auf die Wirkungsfragen (sowohl für die Immissions- als auch die Emissionsseite). Zur Erfassung der Emissionsseite (v.a. Stickstoff) kann auf bestehende Instrumente wie die Vor-Ort-Kontrollen zurückgegriffen werden. Der Nährstoffnachweis nach Düngeverordnung ist Bestandteil der „Guten fachlichen Praxis" und von allen Betrieben vorzuweisen. Durch dieses Vorgehen ist die stichpunktartige Erhebung des Düngemitteleinsatzes auf geförderten und nicht geförderten Flächen möglich. Die Immissionsseite wird bereits flächendeckend erfasst.

(42) Ergänzend zum exakten Nachweis der Umweltwirkungen sind Fallstudien in Einzelgebieten anzustreben. Für Regionen mit hohen Teilnahmeraten sind gebietsbezogene Auswertungen und Fallstudien zur Prüfung der Umweltwirkungen denkbar, vor allem in Wasserschutzgebieten.

Naturschutz-Monitoring

(43) Ein ausschließlich auf die kofinanzierten AUM ausgerichtetes Naturschutzmonitoring besteht nicht, ist aber auch nicht zu befürworten. Im Rahmen der Evaluation ergeben sich hieraus allerdings methodische Probleme der Bewertung der Umweltwirkungen der AUM. Zum Beispiel erfolgt, insbesondere innerhalb von NSG im Rahmen des Feuchtwiesenschutzprogramms, häufig eine Kombination mit investiven Maßnahmen (Wiedervernässung. Anlage von Kleingewässern und Blänken), die die Gesamtwirkung der Maßnahmen entscheidend positiv beeinflussen, d.h., die Wirkungen lassen sich schlecht isolieren.

(44) Die bestehenden Untersuchungen wurden zur Bewertung der Umweltwirkungen im Rahmen der gemeinsamen Bewertungsfragen herangezogen. Sie bilden darüber hinaus eine gute Basis für umfassendere Wirkungsaussagen bis 2006. Dafür ist eine turnusgemäße Fortsetzung der begonnenen Untersuchungen notwendig. Wünschenswert aus der Sicht der Evaluatoren wäre eine ausführliche Dokumentation, aus der hervorgeht, welche Untersuchungsreihen Erkenntnisse zur Beurteilung welcher Maßnahmen liefern sollten.

Literaturverzeichnis

Zentrale Dokumente und Verordnung der Kommission

VO (EWG) Nr. 2078/1992, Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992 des Rates vom 30. Juni 1992 fuer umweltgerechte und den natuerlichen Lebensraum schuetzende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

VO (EG) Nr. 1251/1999, Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einfuehrung einer Stuetzungsregelung fuer Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen.

VO (EG) Nr. 445/2002, Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (E-AGFL).

VO (EG) Nr. 1593/2000, Verordnung (EG) Nr. 1593/2000 des Rates vom 17. Juli 2000 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 zur Einfuehrung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems fuer bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.

VO (EG) Nr. 1750/1999, Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (E-AGFL).

VO (EG) Nr. 2419/2001, Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung /EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.

VO (EG) Nr.1257/1999, Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

VO (EWG) Nr. 2092/1991, Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel.

VO (EWG) Nr. 3508/1992, Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des länd-

lichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

Zentrale Dokumente und Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

Anwender-Handbuch (2001): Erläuterungen und Empfehlungen zur Handhabung der Bewirtschaftungspakete im Bereich Vertragsnaturschutz (Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes vom 14.09.2000, SMBl. NRW 791). - Stand 20.11.2001.

Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Vertragsnaturschutz (Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz), RdErl. Des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 14.09.2000 III B 5 . 941.00.05.01

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Förderrichtlinien Naturschutz – FöNa), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 16.03.2001

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 31.8.2000, II A 6 – 72.40.32;

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Anlage von Uferrandstreifen, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 31.8.2000 – II A 6 – 72.40.42;

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen – RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 2.7.1996 – II B 5 – 2406-6427;

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der langjährigen Flächenstilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen zu Zwecken des Umweltschutzes, RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 31.8.2000 – II A 6 – 72.40.52;

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Nationaler Tabellenrahmen zur Begleitung der Entwicklungspläne für den Ländlichen Raum in Deutschland. unveröffentlicht.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003a): Lagebericht gem. Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003b): Geplante und getätigte Ausgaben (Finanzplan) bezogen auf das EU-Haushaltsjahr für das Land NRW. Angaben durch Frau Henning. Erhalten am 07.03.2003.

MURL, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Natur 2000 in Nordrhein-Westfalen. Leitlinien und Leitbilder für die Natur und Landschaft. Überarbeitete Fassung. Düsseldorf.

Verwendete Internetadressen

Brenner, L. (1991): Organic agriculture is for the birds [online]. Internetseite der Northwest Coalition for Alternatives to Pesticides (Kanada), zu finden in <http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/JPR/JPR_16.htm>. [zitiert am 4.12.2001].

Briemle, G. (2002): Die wichtigsten Ergebnisse aus dem "Aulendorfer Extensivierungsversuch": 10 Jahr Grünlandausmagerung [online]. Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt Aulendorf, zu finden in <www.infodienst-mlr.bwl.de>. [zitiert am 12.02.2003].

Dachverband der Nordrhein-Westfälischen Ornithologen (1996): Rote Liste der Gefährdeten Vogelarten in Nordrhein-Westfalen. 4. Fassung [online]. <http://www.loebf.nrw.de/static/infosysteme/roteliste/default2.htm>. In: LÖBF, Landesamt für Ökologie Bodenordnung und Forsten Landesamt für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Liste der Gefährdeten Pflanzen und Tiere in NRW. Schriftenreihe, H. 17. Recklinghausen. [zitiert am 24.05.2003].

Ernst, P.; Dünnebacke, I. (2002): Reifeprüfung auf Dauergrünland im Frühjahr 2001 in NRW [online]. Landwirtschaftskammer Rheinland, Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, zu finden in <http://www.riswick.de/pdf/gruenland /reifepruefung2001.pdf>. [zitiert am 12.02.2003].

Landschaftsverband Rheinland (2003): Informationen zum Freilichtmuseum Kommern [online]. <http://www.lvr.de/fachdez/kultur/museen/Freilichtmuseum+kommern/>. [zitiert am 01.09.2003].

Interviews/Arbeitstreffen

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2002): Ergebnisprotokoll vom 29.10.2002. Besprechung über Zielsetzungen von Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen mit Vertretern des MUNLV und der LÖBF.

Fachhochschule Südwestfalen, Fachbereich Agrarwirtschaft, Expertengespräch und Besuch von Modellbetrieben der Modellvorhaben „Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben Nordrhein-Westfalens“ und „Integrierte Grünlandbewirtschaftung in nordrhein-westfälischen Leitbetrieben, am 6.11.2002.

LWK Rheinland, Haus Riswick, Expertengespräch zur Grünlandextensivierung und zu ökologischen Anbauverfahren, am 7.11.2002.

LWK Westfalen-Lippe, Haus Düsse, Expertengespräch zu Erosionsschutzmaßnahmen und Modellvorhaben, am 5.11.2002.

LWK Westfalen-Lippe, Kreisstelle Hochsauerland, Expertengespräch zur Grünlandextensivierung, telefonisch am 15.11.2002.

LWK Westfalen-Lippe, Landwirtschaftskammer (2001): Expertengespräche zu Ökologischen Anbauverfahren, am 5.11.2002.

LWK Westfalen-Lippe, Landwirtschaftskammer (2003): Förderdaten Agrarumweltmaßnahmen 2000-2002.

LWK Westfalen-Lippe, Landwirtschaftskammer, Telefonat am 4.12.2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Fachreferenteninterview Agrarumwelt, am 11.2.2003.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Gespräch mit der Koordinierungsstelle Vertragsnaturschutz, am 11.02.03.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Gespräch Vertragsnaturschutz, telefonisch am 19.02.02

Fachliteratur

Anger, M.; Kühbauch, W. (1998): Effizienzkontrolle der Grünlandextensivierungsprogramme im Mittelgebirge Nordrhein-Westfalens.

Arlt, K.; Jüttersonke, B. (2000): Vegetationsentwicklung nach langfristiger Stillegung landwirtschaftlicher Flächen. In: DVA, Dachverband Agrarforschung (Hrsg.): Entwicklung nachhaltiger Landnutzungssysteme in Agrarlandschaften. Agrarspectrum, H. 31. Münster-Hiltrup, S. 171-179.

Auerswald, K.; Schmidt, F. (1986): Atlas der Erosionsgefährdung in Bayern. Karten zum flächenhaften Abtrag durch Regen. GLA-Fachberichte, H. 1. München.

Bach, F.-R. (1993): Leistungen und Veränderungen von Dauergrünlandbeständen des Bergischen Landes unter Extensivierung der N-Düngung und Nutzungshäufigkeit. Dissertation (Rheinische Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn, Agrarwissenschaftliche Fakultät).

Bach, M.; Frede, H.-G. (1998): Agricultural nitrogen, phosphorus and potassium balances in Germany - Methodology and trends 1970 to 1995. Zeitschrift für Pflanzenernährung und Bodenkunde H. 161, S. 385-393.

Bach, M.; Frede, H.-G.; Schweikart, U.; Huber, A. (1999): Regional differenzierte Bilanzierung der Stickstoff- und Phosphorüberschüsse der Landwirtschaft in den Gemeinden/Kreisen in Deutschland. UBA-Texte, H. 75/99. Berlin.

Barunke, A.; Scheringer, J.; Köhne, M. (2001): Das Niedersächsische N-Pilotprojekt. Berichte über Landwirtschaft 79, H. 3, S. 361-374.

Bischoff, A. (1996): Zur Regeneration von Biozönosen belasteter Agrarökosysteme. Ergebnisse aus dem Projekt STRAS unter besonderer Berücksichtigung der Segetalvegetation. NNA-Berichte 9, H. 2, S. 12-23.

Blumendeller, D. (2002): Nährstoffvergleiche in Grünlandbetrieben. Vortrag auf der Fachveranstaltung "Integrierte Grünlandbewirtschaftung in Leitbetrieben NRW". Spezialberatung Grünland. Kreisstelle Hochsauerlandkreis. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe.

Braband, D.; v.Elsen, T.; Oppermann, H.; Haack, S. (2003): Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen - eine ökologische Leistung? Ein ergebnisorientierter Ansatz für die Praxis. In: Freyer, B. (Hrsg.): Beiträge zur 7. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau - Ökologischer Landbau der Zukunft. Wien, S. 153-156.

Bundesregierung (2000): 2. Bericht gem. Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

Busenkel, J. (2003): Unveröffentlichte Arbeitsergebnisse des laufenden Forschungsprojektes "Evaluierung der Agrarumweltprogramme in NRW" an der Universität Bonn. Laufendendes Dissertationsvorhaben.

DBV, Deutscher Bauernverband (2003): Eifelprojekt des Deutschen Bauernverbands. Umsetzung der Biotop- und Landschaftspflege durch Integration in landwirtschaftliche Nutzung und Vermarktung regionaler Produkte. Osnabrück.

Dennert, J.; Fischbeck, G. (1996): Stickstoff ins Korn und nicht ins Grundwasser. dlz agrarmagazin H. 4, S. 52-57.

Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05/02. Berlin.

DüngeVO, Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen, vom 26. Januar 1996. BGBl. Teil I vom 6. Februar 1996, S. 118; geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 16. Juli 1997 (BGBl. I S. 1836).

Elsäßer, M. (2001): Gülledüngung auf Dauergrünland und Artenschutz - ein unlösbarer Widerspruch? Berichte über Landwirtschaft 79, H. 1, S. 49-70.

Frieben, B. (1995): Effizienz des Schutzprogramms für Ackerwildkräuter dargestellt am Beispiel des Erftkreises und des Kreises Euskirchen. LÖBF-Mitteilungen, H. 04, S. 14.

Frieben, B.; Köpke, U. (1994): Bedeutung des Organischen Landbaus für den Arten- und Biotopschutz in der Agrarlandschaft. In: Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität (Hrsg.): 8. Wissenschaftliche Fachtagung. Integrative Extensivierungs- und Naturschutzstrategien. Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft", H. 15. Bonn, S. 77-88.

Geier, U.; Frieben, B.; Haas, G.; Molkenthin, V.; Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.

Gerowitt, B.; Wildenhayn, M. (1997): Ökologische und ökonomische Auswirkungen von Extensivierungsmaßnahmen im Ackerbau. Göttingen.

GHK, Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich Futterbau und Grünlandökologie (2002): Auswertung der Vegetationsaufnahmen des bundesweiten Grünland-Extensivierungsversuches. Initiiert durch Prof. Dr. Weißbach. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). unveröffentlicht.

Hofmeister, H. (1992): Ackerunkrautgesellschaften im Hümmling. Drosera, H.1, S. 1- 15.

Knauer, N.; Kaiser, U.; zum Felde, M.; Prinz, R. (1990): Auswirkungen unterschiedlicher Flächenstillegungsmaßnahmen auf die Vegetation und auf Schwebfliegen als eine wichtige Nützlingsgruppe. Ökologie-Forum in Hessen, "Flächenstilllegungen in der Landwirtschaft - Auswirkungen auf den Naturhaushalt", S. 29-36.

König, H. (2003): Naturausstattung der nordrhein-westfälischen Normallandschaft. LÖBF-Mitteilungen 2003, H. 2, S. 15-23.

Köpke, U.; Frieben, B. (1998): Untersuchungen zur Förderung Arten- und Biotopschutzgerechter Nutzung und ökologischer Strukturvielfalt im Ökologischen Land-

bau. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 60. Bonn.

Krüß, A.; Tscharntke, T. (1997): Erfolgskontrolle Grünlandextensivierung: Flora, Fauna, Interaktionen. Göttingen.

Kulp, H.-G. (1993): Vegetationskundliche und experimentiell-ökologische Untersuchung der Lammkraut-Gesellschaft (Treesdalio-Arnoseridetum Minimae, Tx. 1937) in Nordwestdeutschland. Dissertiones Botanicae, H 198.

Lütke-Entrup, N.; Barth, H.-K.; Gröblinghoff, F.-F.; Erlach, F.; Dagan, S. (2001): Vorläufiger Abschlußbericht über das Forschungsvorhaben "Boden und Stoffabtrag von ackerbaulich genutzten Flächen - Ausmaß und Minderungsstrategien", Teilprojekt 2: "Konservierende Bodenbearbeitung als ackerbauliche Maßnahme zur Verringerung des diffusen Eintrags von Pflanzenbehandlungsmitteln (PBM) und Nährstoffen in Oberflächengewässer". Im Auftrag des Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV). Aktenzeichen II A 5 2038/06.06.01. unveröffentlicht.

Nieberg, H. (1997): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf Ökologischen Landbau - empirische Ergebnisse aus fünf Jahren ökonomischer Begleitforschung zum Extensivierungsprogramm. Institut für Betriebswirtschaft FAL Braunschweig.

Nieberg, H.; Strohm-Lömpcke, R. (2001): Förderung des Ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklung und Zukunftsaussichten. Agrarwirtschaft 50, H. 7, S. 410-421.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Grundwasser Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003): Wirkungskontrollen der PRO-LAND-Naturschutzmaßnahmen – Zwischenbewertung 2003, i.A. des Niedersächsischen Umweltministeriums, Hannover.

Opitz v. Boberfeld W. O; Wöhler, K.; Erhardt, G.; Gauly, M.; Urban, C.; Seufert, H.; Wagner, A. (2002): Nutzungsperspektiven für Grünland peripherer Regionen. Berichte über Landwirtschaft 80, H. 3, S. 419-445.

Osterburg, B. (2000): Vortrag auf der Tagung "Agrarumweltprogramme - Konzepte, Entwicklung und zukünftige Ausgestaltung" am 27/28.11.2000 in der Forschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig.

Pamperin, L.; Scheffer, B.; Schäfer, W. (2002): Empfehlungen zur grundwasserschonenden Landnutzung in einem Wasserschutzgebiet an Hand von Feldversuchsdaten. Landnutzung und Landentwicklung 44, H. 2, S. 63-69.

Pfiffner, L. (1997): Welchen Beitrag leistet der ökologische Landbau zur Förderung der Kleintierfauna? In: Weiger, H.; Willer, H. (Hrsg.): Naturschutz durch Ökologischen Landbau. Bad Dürkheim, S. 93-120.

Raskin, R. (1995): Das Ackerrandstreifenprogramm: tierökologisch mehr als nur ein Blütentraum? LÖBF-Mitteilungen, H. 4, S. 20.

Riecken, U.; Ries, U.; Ssymank, A. (1994): Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreiche für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 41, Bonn-Bad-Godesberg.

Schumacher, W. (1995): Offenhaltung der Kulturlandschaft? Naturschutzziele, Strategien, Perspektiven. LÖBF-Mitteilungen H. 4, S. 52-61.

SÖL; Stiftung Ökologie & Landbau (2003): Ökologie und Landbau. Jahrbuch Öko-Landbau, H. 125.

Spittler, H. (2000): „Niederwildgerechte“ Flächenstillegung. Umsetzung und Ergebnisse eines Modells. LÖBF-Mitteilungen, H. 1, S. 12-19.

SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Drucksache 14/9852, 05.08.2002. Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Statistische Landesämter (1999): Besitzverhältnisse und Pachtentgelte. Reihe C.

Statistisches Bundesamt (2001b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Fachserie 3, Reihe 3.1.2. Wiesbaden.

Steffan-Dwenter, I.; Tscharntke, T. (1996): Profitieren Wildbienen oder Honigbienen von der Flächenstilllegung in der Landwirtschaft? - Natur und Landschaft 71, H. 6, S. 255-261.

Stolze, M.; Piorr, A.; Häring, A.; Dabbert, S. (1999): Umweltwirkungen des Ökologischen Landbaus: Eine Agrarpolitische Betrachtung. Informationen für die Agrarberatung 1999, H. 6, S. XI-XIII.

v. Elsen T (1996): Wirkungen des Ökologischen Landbaus auf die Segetalflora. Ein Übersichtsbeitrag. In: Diepenbrock, W.; Hülsbergen, K.-J. (Hrsg.): Langzeiteffekte des Ökologischen Landbaus auf die Fauna, Flora und Boden. Halle, S. 143-152.

Opitz v. Boberfeld, W. O.; Wöhler, K.; Erhardt, G.; Gauly, M.; Urban, C.; Seufert, H.; Wagner, A. (2002): Nutzungsperspektiven für Grünland peripherer Regionen. Berichte über Landwirtschaft 80, H. 3, S. 419-445.

v.Elsen, T. (1996): Wirkungen des Ökologischen Landbaus auf die Segetalflora. Ein Übersichtsbeitrag. In: Diepenbrock, W.; Hülsbergen, K.-J. (Hrsg.): Langzeiteffekte des Ökologischen Landbaus auf die Fauna, Flora und Boden. Halle, S. 143-152.

Wachendorf M, Taube F (2001): Artenvielfalt, Leistungsmerkmale und bodenchemische Kennwerte des Dauergrünlands im konventionellen und Ökologischen Landbau in Nordwestdeutschland. Pflanzenbauwissenschaften 5, H. 2, S. 75-86.

Waldhardt, R. (1994): Flächenstillegungen und Extensivierungsmaßnahmen im Ackerbau. Flora, Vegetation und Stickstoff-Haushalt. Dissertation. Siegen.

Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.

WBB, Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2000): Wege zum vorsorgenden Bodenschutz Fachliche Grundlagen und konzeptionelle Schritte für eine erweiterte Bodenvorsorge. Gutachten. Berlin.

Weis, J. (2001): Naturwissenschaftliche Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschutzes am Beispiel der nördlichen Eifel. Berichte aus der Agrarwissenschaft. Aaachen.

Wetterich, F.; Haas, G. (1999): Ökobilanz Allgäuer Grünlandbetriebe. Schriftenreihe Insitut für Organischen Landbau, H. 12. Berlin.

Wilson J. D.; Evans A.; Browne, S. J.; King, J. R. (1997): Territory distribution and breeding success of skylarks Alauda arvensis on organic and intensive farmland in southern England. Journal of Applied Ecology 34, H. 6, S. 1462-1478.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

7 Kapitel VII - Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Nordrhein-Westfalen **1**

7.1 Methodischer Ansatz 1

7.2 Untersuchungsgegenstand 5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (Ausgangssituation) 5
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft 5
7.2.2.2 Sektorbeschreibung 6
7.2.2.2.1 Regionale Vermarktung 6
7.2.2.2.2 Ökologischer Landbau 6
7.2.2.2.3 Nachwachsende Rohstoffe 7
7.2.2.2.4 Obst und Gemüse frisch 7
7.2.2.2.5 Obst und Gemüse verarbeitet 8
7.2.2.2.6 Kartoffeln 8
7.2.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen 9

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland Nordrhein-Westfalen 9
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie 9
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen 10
7.3.1.2 Bedarf 10
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten 14
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren 14
7.3.1.5 Maßnahmen 15
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption 18
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms 19
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils 19
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung 21
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung 21
7.3.2.4 Finanzabwicklung 23
7.3.2.5 Begleitungs- und Bewertungssystem 25

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen 26
7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output 26

7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabellen 26
7.4.1.2 Auswertung Projektliste 28
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren 30
7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge 39
7.5.1 Programm 39
7.5.2 Durchführung 40
7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 41
7.5.4 Änderungsvorschläge 42
7.5.5 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes 43

Literaturverzeichnis **44**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 7.1:	Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V	3
Abbildung 7.2:	Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen' in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2001)	26
Abbildung 7.3:	Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' (2000 bis 2001)	27
Abbildung 7.4:	Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in NRW (ab 2002 Prognosen)	28
Abbildung 7.5:	Regionale Verteilung der geförderten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.02)	29
Abbildung 7.6:	Investitionsumfang nach Sektoren und Region (Bewilligungsstand 31.12.02)	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 2

Tabelle 7.2: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen 14

Tabelle 7.3: Zahlstellen und Zuständigkeiten im Programmbestandteil V&V 21

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31. 12. 2002) 24

Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in NRW (Stand: 31.12.2002) 29

7 Kapitel VII - Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Nordrhein-Westfalen

7.1 Methodischer Ansatz[1]

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

– Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,

– seine Durchführung und Umsetzung,

– Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband (MB)-VII-Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung** und **Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

---

[1] Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

			Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				
Datenart	**Datenquelle**	**Datensatz-beschreibung**	**administrativen Umsetzung**	**Vollzugs**	**Inanspruch-nahme/Outputs**	**Wirkungen**	**Fundstelle im Anhang**
Quantitative Daten							
Primär	standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		x	x	x	x	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		x	x	x		Anhang 1
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literaturverzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu erarbeiten (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Es ging zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der

Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. So lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

Indikatorvorschlag EU
- *Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen*

Umsetzung im Erfassungsbogen
- Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren
- Anteil vertraglicher Bindung
- Anteil Öko am Rohwarenbezug
- Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse
- Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge
- Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen
- Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n
- Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unter-

nehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen. Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden in Kap. 7.4.2 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten mit Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, zu Hauptinvestitionsmotiven, zu Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie zur Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen. Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

7.2 Untersuchungsgegenstand

7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wird anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994 bis 1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in folgenden Sektoren vor:

1 Regionale Vermarktung,
2 Ökologischer Landbau,
3 Nachwachsende Rohstoffe,
4 Obst, Gemüse und Kartoffeln,
5 Blumen und Zierpflanzen.

Entsprechend der Neugestaltung der EU-Vorgaben war eine detaillierte Aufschlüsselung der Finanzmittel nicht notwendig. Dem entsprechend verzichtete NRW auf eine sektorale Aufteilung der Finanzmittel, um die gewonnene Flexibilität nicht durch festgelegte Zahlenwerte wieder einzuschränken. NRW geht davon aus, dass der finanzielle Bedarf schwerpunktmäßig in den Sektoren Blumen/ Zierpflanzen, Obst, Gemüse und Kartoffeln liegen wird.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

Mit 112.300 Beschäftigten und einem Umsatz von 23,5 Mrd. Euro ist die nordrhein-westfälische Nahrungs- und Genussmittelindustrie (ohne Tabakverarbeitung) 1998 im Bundesländervergleich am bedeutendsten. Das entspricht im gesamtdeutschen Vergleich einem Anteil von ca. 20 % an Beschäftigten sowie an den Umsätzen. Während der Wirtschaftszweig in den 80er Jahren bis Mitte der 90er Jahre einen stetigen Zuwachs verzeichnete, ist seit 1994 ein Umsatzrückgang von 4 % bei konstantem Beschäftigungsniveau eingetreten. Umsatzstärkste Wirtschaftszweige des Ernährungsgewerbes in Nordrhein-Westfalen waren 1998 die Fleischwarenverarbeitung (2,5 Mrd. Euro), die Brauereien (2,45 Mrd. Euro), die Obst– und Gemüseverarbeitung (2,4 Mrd. Euro) und die Milchwirtschaft (1,8 Mrd. Euro).

Das Ernährungsgewerbe ist durch kleinere und mittlere Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten geprägt, die etwa 84 % aller Betriebe dieses Wirtschaftszweiges stellen. Der Auslandsumsatz der Branchen in NRW betrug 1998 2,5 Mrd. Euro (11 % des Gesamtumsatzes). Für das eher mittelständisch strukturierte Ernährungsgewerbe existierten aufgrund der Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel Anpassungsnotwendigkeiten, um im zunehmenden Preiswettbewerb bestehen zu können.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

7.2.2.2.1 Regionale Vermarktung

Während in der Vergangenheit bei der Regionalvermarktung die einzelbetriebliche Direktvermarktung dominierte, mehren sich seit 1995 in Nordrhein-Westfalen verstärkt Initiativen zur gemeinschaftlichen Direktvermarktung, wie z.B. Bauernmärkte, Bauernläden (horizontale Kooperation) sowie Initiativen einer Zusammenarbeit über mehrere Stufen. Repräsentative Befragungen im Rahmen der Untersuchung „Die Wettbewerbsfähigkeit von Nahrungsmitteln aus Nordrhein-Westfalen auf nordrhein-westfälischen Märkten“ haben ergeben, dass ca. 30 % aller Verbraucher in Nordrhein-Westfalen Nahrungsmittel aus ihrer eigenen Region bevorzugen. Auch bei der Gastronomie, dem Handwerk und dem Lebensmittelhandel ist eine wachsende Bereitschaft im Hinblick auf die Verarbeitung/ Vermarktung regionaler Erzeugnisse erkennbar. Die Regionale Vermarktung wird von Nordrhein-Westfalen als ein wichtiger Faktor in der Vermarktung von Agrarprodukten und Lebensmitteln erachtet.

7.2.2.2.2 Ökologischer Landbau

Anfang der 90er Jahre stellte der Öko-Landbau mit einer Bewirtschaftung auf weniger als 1 % der LF noch eine Nische dar. Die Entwicklung verlief seitdem dynamischer, Ende der 90er Jahre wirtschafteten immerhin 1,3 % der bundesdeutschen Betriebe auf 2 % der LF nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus. Gründe für die insgesamt weiterhin geringe Bedeutung des Öko-Landbaus liegen einerseits im betriebswirtschaftlichen Bereich (höheres Produktionsrisiko, evtl. höhere Arbeitsaufwendungen, Umstellungsaufwendungen), andererseits im Markt– und Absatzbereich. So hat die verstärkte Förderung des Öko-Landbaus zu einem Preisverfall auf Seiten der Produkte beigetragen. Aber auch die oft immer noch unzureichende Qualität der Öko-Rohstoffe und die nur begrenzt vorhandenen verlässlichen Liefermengen verhindern eine breitere Berücksichtigung der Öko-Produkte im klassischen LEH und damit den Absatz größerer Mengen.

7.2.2.2.3 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale vermutet man in der chemischen Industrie. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfragepotenzials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht.

Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 80er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

7.2.2.2.4 Obst und Gemüse frisch

Bei einem Anteil von etwa 13 % an den Betrieben mit Gemüseanbau und einem Anteil von 20 % an den Gemüseanbauflächen ist Nordrhein-Westfalen im bundesdeutschen Vergleich hinsichtlich der Flächen im Gemüsebau vergleichsweise günstig strukturiert. NRW ist traditionell ein Zentrum des deutschen Gemüseanbaus wie insgesamt des Gartenbaus. Schwerpunkte liegen in den Regionen Niederrhein und Bonn-Düsseldorf. Gerade die langjährige Anbautradition, gekoppelt mit einem zunehmenden Einstieg landwirtschaftlicher Betriebe in den Gemüsebau, bietet günstige Produktionsvoraussetzungen für eine Ausdehnung des Gemüseanbaus. Diese Gegebenheiten stehen in enger Beziehung zur Nachfragesituation. NRW ist aufgrund der Bevölkerungszahl und –dichte zugleich ein Zentrum des Verbrauches. Weiterhin steigt der deutsche Gemüseverbrauch kontinuierlich an. Diese Prognose wird auch durch aktuelle Konsumtrends untermauert, wobei die Ansprüche an die Produkte und damit gleichzeitig an Produktion, Vermarktung und Verarbeitung wachsen. Der inländische Konsum wird nur zu knapp 40 % durch die inländische Erzeugung gedeckt. Die 60 % importierte Ware stammen vorwiegend aus den Niederlanden, Spanien, Italien und Frankreich. Hinsichtlich des Produktprogramms konkurrieren die deutschen Gemüseanbauer vor allem mit ihren niederländischen Kollegen.

Die Märkte für Gemüse entwickeln sich hinsichtlich Verbrauchstrends und Produktvielfalt sehr dynamisch. Daneben hatte die internationale Konzentration des LEH unmittelbare Auswirkungen auf die Vermarktungsabwicklung. Veränderungen waren vor allem in den Bereichen Vermarktungsstruktur (Standorte, Kapazitäten, Anzahl Kunden), Angebots-

struktur (Produktvielfalt, -präsentation, Serviceleistungen) und Absatzbedingungen (Marktmacht, Verhandlungsprozedere, Lieferbedingungen) notwendig geworden.

7.2.2.2.5 Obst und Gemüse verarbeitet

NRW ist als große Nachfrageregion auch Standort vieler O&G Verarbeitungsunternehmen. Diese Branche unterlag einem tief greifenden Neuorientierungsprozess, der sowohl durch die allgemeine Entwicklung in der Ernährungswirtschaft als auch durch die Öffnung der Märkte Osteuropas gerade hinsichtlich des Rohwarenangebotes für große Unsicherheit aber auch Anpassungsbedarf in den betreffenden Unternehmen sorgte.

Der Anteil der Gemüsekonserven am wertmäßigen Verbrauch der privaten Haushalte liegt zwischen 25 und 30 %, der von Tiefkühlgemüse bei 10 bis 15 % mit steigender Tendenz. Im wachsenden Marktsegment der Großverbraucher (Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie) hat der Bedarf an verarbeiteter bzw. küchenfertiger Ware eine wesentlich größere Bedeutung als in den privaten Haushalten. Mit der Gruppe der Großverbraucher vergleichbar sind auch Verarbeitungsunternehmen, die höher verarbeitete Erzeugnisse (z.B. Mischsalate) herstellen und hierfür einzelne vorverarbeitete Obst- oder Gemüsekomponenten (z.B. geschälte Zwiebeln) von spezialisierten Betrieben zukaufen. Mit dem steigenden Gesundheitsbewusstsein und dem guten Image von Obst und Gemüse haben die Ansprüche der Verbraucher an Qualität, Aufbereitung und Präsentation von Obst- und Gemüsekonserven ständig zugenommen. Aufgrund des steigenden Verbrauchs in Nordrhein-Westfalen hat dieser Sektor gute Chancen Marktanteile zu gewinnen. Die Vermarktungsstrukturen in diesem Bereich müssen den wachsenden Absatzmengen angepasst werden.

7.2.2.2.6 Kartoffeln

Nordrhein-Westfalen ist als das bevölkerungsreichste Bundesland eine Hauptverbrauchsregion von Kartoffeln bzw. Kartoffelerzeugnissen, mit einem Selbstversorgungsgrad von 39 %. Die Vermarktung der erzeugten Kartoffeln erfolgt zu ca. 16 % direkt an den Verbraucher, 84 % werden von Großhändlern und Verarbeitungsunternehmen aufgenommen. Alle Verbrauchsprognosen gehen von einem weiterhin stabilen Kartoffel-Gesamtverbrauch aus, wobei Kartoffel-Veredlungsprodukte weiter zu Lasten der Frischkartoffeln an Bedeutung gewinnen werden.

Insgesamt sind in Nordrhein-Westfalen 45 Betriebe – davon 16 mit größerer Marktbedeutung – auf der ersten Vermarktungsstufe in der Kartoffelerfassung tätig. Die räumliche und technische Ausstattung der Erfassungsbetriebe ist aufgrund einer zurückhaltenden

Investitionstätigkeit Anfang bis Mitte der 1990er Jahre unzureichend. So verfügen diese Unternehmen für Rohware bzw. Fertigprodukte über zu knapp bemessene Lagerkapazitäten, die im Durchschnitt weniger als 10 % der umgesetzten Jahresmenge ausmachen. Auch die Leistungsfähigkeit in den Bereichen Annahme, Sortierung und Abpacken entsprechen nicht den an die Unternehmen gestellten Anforderungen. Die Kapazitätsengpässe verschärften sich durch den vom Lebensmittelhandel ausgehenden Zwang zu größeren Partien, zur Kosteneinsparung durch Rationalisierung, durch die Zunahme der Artikelzahl und damit zur notwendigen Erhöhung der Lagerfläche.

7.2.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen

Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe mit Zierpflanzenbau befindet sich in Nordrhein-Westfalen. Seit den 90er Jahren ist die Anzahl der Betriebe zunehmend gesunken, was in Verbindung mit der Flächenentwicklung einen Hinweis auf den Strukturwandel hin zu größeren Betrieben gibt. Im Segment Freiland-Schnittblumen und im Segment Beet– und Balkonpflanzen haben die Betriebe ihre Produktion ausgedehnt, während die Produktion in der Rubrik Topfpflanzen in etwa konstant blieb.

Insgesamt hat die Bedeutung des Blumen- und Zierpflanzensektors in Nordrhein-Westfalen zugenommen. Die Gründe sind eine relativ gut qualifizierte und strukturierte Produktionsebene und die Leistungsfähigkeit der Vermarktungseinrichtungen. Strukturell liegt in NRW sowohl für den Sektor Blumen und Zierpflanzen wie auch Obst und Gemüse eine Kernkompetenz. Dies basiert auf einer langen Anbautradition und aktuell auf dem konsequenten Strukturwandel der Branche in der Region. Die Branche hat frühzeitig auf die veränderten Anforderungen reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung, der Konzentration sowie Fusion konsequent und mit staatlicher Unterstützung umsetzt. Dieser Weg soll fortgesetzt werden.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland Nordrhein-Westfalen

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Im EPLR werden die im Programmplanungszeitraum zu erwartende Entwicklung der Strukturen, der Produktionspotenziale und der wirtschaftlichen Lage aus Sicht der Landwirtschaft, des Gartenbaus und der Forstwirtschaft dargestellt. Der Beschreibung der Gesamtstrategie und der Ziele folgt die Ableitung der Förderschwerpunkte. Die Förderung im Bereich V&V ergibt sich aus der Analyse des Bedarfs jedes Sektors, aus dem die Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet werden .

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Die Auswahl der Sektoren erfolgte nach einem Diskussions- und Abstimmungsprozess unter Einbeziehung der Wirtschaft sowie von statistischen Angaben über die Entwicklungstendenzen in den einzelnen Sektoren. Gutachten und Studien lagen für die Sektoren Ökologischer Landbau und Regionalvermarktung vor. Bezüglich der Sektoren waren bereits gestellte Anfragen von Unternehmen eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Auswahl. Ebenso hatten Projekte, die über den Programmzeitraum hinausgingen, ihren Einfluss auf die Erstellung des Programms.

Insgesamt hatten die internen Quellen eine größere Bedeutung für die Programmerstellung. Dazu zählen mit der Einstufung „sehr wichtig" politische Empfehlungen und Strategiepapiere und Berichte über die abgelaufene Förderperiode. Die von der Landesregierung geäußerten Zielsetzungen bildeten die Vorgabe für die konkrete Programmausgestaltung im Ministerium. Darüber hinaus ist das im Ministerium sowie in den Landwirtschaftskammern und dem Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd vorhandene Marktwissen und die dort vorliegenden Erfahrungen von zentraler Bedeutung.

NRW konzentrierte sich bei der Programmerstellung im Wesentlichen auf die interne Sachkompetenz und die langjährigen Erfahrungen im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden. Obwohl intern vorhandenes Wissen und Erfahrungen eine wichtige und strukturgebende Rolle spielen, wäre bezüglich einer fundierteren Schwerpunktsetzung des Programms die Einbeziehung externer Quellen wünschenswert gewesen. Im Wesentlichen sind die Aussagen zu den Sektoren zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

7.3.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird im EPLR auf der Grundlage der Ausgangssituation des jeweiligen Sektors beschrieben. Im Folgenden wird der Bedarf, wie er im Plan formuliert wurde, durch Aussagen im Interview ergänzt und mit der Ausgangssituation verglichen.

Regionale Vermarktung

Der Sektor Regionalvermarktung wird seit 1997 mit Landesmitteln gefördert. Es besteht ein erhöhter Bedarf an Erzeugnissen, die den Bedürfnissen des Verbrauchers nach mehr Transparenz und verlässlicher Garantien über die Art und Weise der Erzeugung und Verarbeitung sowie Herkunft ihrer Nahrungsmittel gerecht werden. Den Evaluatoren liegen hierzu keine anders lautenden Einschätzungen vor. Der Bedarf ist nachvollziehbar aus der Situationsanalyse abgeleitet.

Ökologischer Landbau

Eine Förderung im Sektor Ökologischer Landbau erfolgte in der Vorgängerperiode im Rahmen des Operationellen Programms (OP) nach der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 - zuletzt Verordnung (EG) Nr. 951/97. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 ging man von förderfähigen Investitionen von 16,78 Mio. Euro aus. Diese Planung wurde im Mai 1999 um ein Viertel auf 12,2 Mio. Euro reduziert und kurz danach im Oktober 1999 nochmals um gut ein Drittel gekürzt, so dass zum Schluss von förderfähigen Investitionen von ca. 7,6 Mio. Euro ausgegangen wurde.

Informationsgrundlage für die Bedarfsermittlung war eine in Auftrag gegebene Studie, die von einem jährlichen Marktwachstum von 10 % ausging. Diese Zunahme zog die Notwendigkeit einer erhöhten Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Produkten nach sich. Der Bedarf erklärt sich aus der Situationsanalyse bzw. dem erbrachten Nachweis des veränderten Verbraucherbewusstseins.

Nachwachsende Rohstoffe

In der Vorperiode wurde dieser Sektor nicht gefördert. Bezüglich des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe werden große Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale in der chemischen Industrie erwartet. Eine umfassende Marktstudie zum künftigen Entwicklungspotenzial der verschiedenen Produktlinien in Nordrhein-Westfalen lag nicht vor.

Die Förderung von Nachwachsenden Rohstoffen ist in erster Linie politisch motiviert. Es gab keine wissenschaftlichen Studien, die den Bedarf exakt erfasst hätten. Man vermutet einen wachsenden Marktbereich mit einer neuen Klientel. Generell besteht in diesem Sektor eher Forschungsbedarf als eine konkrete Nachfrage. Aus dem Plan ist der Bedarf nicht unmittelbar ableitbar.

Obst und Gemüse frisch

In der Förderperiode 1994 bis 1999 sind für den Sektor Obst und Gemüse (Frischmarkt) bis Ende 1998 sechs Vorhaben gefördert worden. Das Investitionsvolumen betrug insgesamt 12,97 Mio. Euro. Der weitere Bedarf für frisches Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet:

Bei der Einwohnerzahl von rd. 18 Mio. in Nordrhein-Westfalen führt eine Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauchs um 20 kg (+ 12 %) und einem durchschnittlichen Inlandsanteil an der Marktversorgung von 30 % zu einem zusätzlichen Marktvolumen von 100.000 t für die nordrhein-westfälische Produktion. Für die Vermarktung dieser zusätzlichen Mengen ist ein Ausbau der marktwirtschaftlichen Infrastruktur erforderlich.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, konnte durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch jedoch ermittelt werden.

Obst und Gemüse verarbeitet

Dieser Sektor wurde in der Förderperiode 1994 bis 1999 mit insgesamt ca. 10,3 Mio. Euro gefördert. Der Bedarf für verarbeitetes Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet. Das Hauptargument der Förderung für verarbeitetes Obst und Gemüse ergibt sich aus der Strategie, auch Convenience und TK-Produkte mit in die Vermarktung aufzunehmen.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, die Schwächen im Bereich der Vermarktungsstrukturen werden nicht eindeutig aufgezeigt, konnten jedoch durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch ermittelt werden. Die Bedarfsermittlung basiert innerhalb des Ministeriums auf einem hohen Kenntnisstand. Trotz dieser internen Qualifikation wäre eine Bedarfsermittlung über wissenschaftliche Untersuchungen zur Untermauerung der Entwicklungshypothesen angebracht.

Kartoffeln

Der Bereich Kartoffeln wurde in der Vorgängerperiode mit insgesamt 3,07 Mio. Euro gefördert. Die geplanten Investitionen in der Förderphase 1994 bis 1999 betrafen im maschinellen Bereich die Erhöhung der Annahmekapazitäten um 555 t/h, der Sortierkapazitäten um 310 t/h und der Abpackkapazitäten um 68 t/h. Der Bedarf für die jetzige Förderperiode ergibt sich aus der Ausgangssituation.

Seit Anfang der 1990er Jahre nahm der Anbau von Kartoffeln stetig zu. Auf der Grundlage einer Schätzung der Landwirtschaftskammer Rheinland wird auch der Bedarf an Verarbeitungskapazität zunehmen. Ein Ausbau der Verarbeitungsindustrie für Kartoffeln in Nordrhein-Westfalen wäre notwendig, um lange Transportwege für die hier produzierte Rohware und für den Rücktransport der hergestellten Veredlungsprodukte zu vermeiden. Darüber hinaus verfügen die Unternehmen nicht über ausreichende Lagerkapazitäten für Rohware bzw. im Frischbereich für Fertigprodukte. Für einen kontinuierlichen Betriebsablauf und für eine kontinuierliche Belieferung der Abnehmer muss die Lagerkapazität inklusive Annahmekapazität für Rohware angepasst werden.

Die Bedarfsermittlung für den Sektor Kartoffeln deckt sich mit der grundsätzlichen Strategie der Stärkung der Regionen und der Förderung starker (expandierender) Erzeugungsbereiche. Die stufenübergreifende Betrachtung (Erzeugung, Erfassung, Verarbeitung) bietet eine fundierte Bedarfsermittlung.

Blumen und Zierpflanzen

Dieser Sektor wurde in der Förderphase 1994 bis 1999 mit insgesamt 24 Mio. Euro gefördert. Grundlage der Bedarfsermittlung für den Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die allgemeine Marktlage. Es wird mit einem Anstieg des Pro-Kopf-Verbrauchs an Blumen und Zierpflanzen in den nächsten 10 Jahren um 19 % gerechnet. Dies würde zu einer Steigerung des Marktvolumens um rund 260 Mio. Euro führen.

Die marktstrukturelle Bedarfsableitung wurde auf der Grundlage von Schätzungen und ohne Zuhilfenahme externer Quellen (Gutachten o.Ä.) vorgenommen. Sie ist eher unzureichend, konnte jedoch durch weitere Informationen während des Ministeriumsbesuches ausreichend begründet werden.

Die im bundesdeutschen Vergleich günstige Produktions- und v.a. Vermarktungsstruktur zwingt zu der Frage, ob weiterer Förderbedarf bzw. weiterhin eine Fördernotwendigkeit vorhanden ist. Dies hat vor dem Hintergrund des Gebotes der Nachhaltigkeit, d.h. der Frage, inwieweit insbesondere wiederholt geförderte Unternehmen in der Lage sein müssten, nach staatlicher Unterstützung eigenständig eine Weiterentwicklung vorzunehmen, zu geschehen. Dieser Sachverhalt macht in NRW eine sehr gründliche Prüfung des Förderbedarfes und der zukünftig eigenständigen Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Sektor zwingend erforderlich, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu reduzieren. Bezüglich NRW und hinsichtlich der beschriebenen Situation ist die Analyse auf europäischer Ebene auszuweiten und hier speziell auf die niederländische Situation mit ihrem sehr leistungsfähigen Gartenbau. Das Erreichen international wettbewerbsfähiger Strukturen kann nur dann zu der Entscheidung führen, die betroffenen Unternehmen aus einer Förderung herauszunehmen, wenn gewährleistet ist, dass v.a. bei direkten Konkurrenten benachbarter Mitgliedstaaten ‚Waffengleichheit' herrscht. In dieser Situation ist ein kongruentes strategisches Vorgehen über Mitgliedstaaten hinaus notwendig, um wettbewerbsverzerrende staatliche Unterstützung zu vermeiden. Dies sollte in den Plänen seinen Niederschlag finden.

Insgesamt ist die Strategie hinsichtlich der Sektorauswahl, zukunftsfähige Bereiche mit landeseigener Kernkompetenz wie den Gartenbau zu unterstützen. Andererseits sollen politisch und gesellschaftlich als erstrebenswert angesehene Neuausrichtungen wie Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe gefördert werden. Inwieweit ein Bedarf in den nicht geförderten Sektoren Milch, Fleisch, Getreide und Ölsaaten gegeben war, ging aus dem Plan nicht hervor, wurde aber in den Gesprächen mit der expliziten Prioritätensetzung begründet. Die für die Förderperiode 2000 bis 2006 vorgenommene Auswahl der Sektoren für NRW ist nachvollziehbar.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, im Rahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 einen Beitrag zur Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft und der damit verbundenen Attraktivität ländlicher Räume zu leisten. Dazu werden im EPLR drei große Förderschwerpunkte gebildet.

Sektorübergreifend sollen die Förderangebote in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu international leistungsfähigen Betriebsstrukturen führen, dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen.

Sektorspezifisch lassen sich folgende Hauptzielrichtungen benennen:

- Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes,
- Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen,
- Bedienung der Nachfrage aus eigener Produktion,
- Verbleib der Wertschöpfung des Veredlungsprozesses in NRW.

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Im EPLR werden für die Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen“ die in Tabelle 7.2 dargestellten Ziele quantifiziert.

Tabelle 7.2: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen

Sektor	Geförderte Erzeuger-zusammenschlüsse	Zahl der Investitions-vorhaben	Zahl der Vermarktungs-konzeptionen
Regionale Vermarktung	20-30	50-80	50-80
Ökologischer Landbau	5-15	35-45	50-70
Nachwachsende Rohstoffe	3-8	15-25	
Obst & Gemüse		75-95	
Blumen & Zierpflanzen		15-25	

Quelle: EPLR NRW, Kap. VI.1.6.

Für den Sektor Nachwachsende Rohstoffe wird die Zielquantifizierung mit einer angestrebten Flächenverwendung von ca. 5.000 bis 10.000 ha angegeben.

Für die Sektoren Obst/Gemüse/Kartoffeln werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 16.000 ha, zusätzliche Produktionsmenge von bis zu 600.000 t erwartete Umsatzsteigerung bis zu 98 Mio. Euro). Eine sektorübergreifende Messgröße ist jedoch schwer nachvollziehbar.

Für den Sektor Blumen und Zierpflanzen werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 250 ha, Umsatzsteigerung insgesamt bis zu 176 Mio. Euro).

Der Erfolg der Maßnahmen soll mit Hilfe folgender Wirkungsindikatoren, soweit dies für Nordrhein-Westfalen statistisch aufbereitet werden kann, gemessen werden:

- Entwicklung der Marktanteile bzw. Umsatzentwicklungen,
- Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren.

Für den Sektor Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung, Nachwachsende Rohstoffe wird im Rahmen der Zielquantifizierung der Versuch unternommen messbare Angaben zu machen:

- Verkaufserlöse der gemeinschaftlich verarbeiteten/vermarkteten Erzeugnisse,
- Anteil der durch Lieferverpflichtungen mit Erzeugergemeinschaften und –organisationen gebundenen Produktionskapazität bei geförderten Verarbeitungsbetrieben,
- Auslastung der Anlagen mit ökologisch erzeugten oder regional vermarkteten landwirtschaftlichen Produkten über Lieferverträge mit Erzeugern/ Erzeugerzusammenschlüssen.

In der vorliegenden Form sind diese Angaben unzureichend, da sie keinen Erfolgsmaßstab, sondern eine Zustandsbeschreibung darstellen. Es gibt keine Vergleichsmöglichkeiten bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der Investition. Die Auslastung der Investitionen mit regionalen bzw. ökologischen Erzeugnissen und der Anteil der durch Lieferverpflichtungen gebundenen Produktionskapazität werden in den Förderrichtlinien definiert und sichern so die Zielerreichung.

7.3.1.5 Maßnahmen

Die Beschreibung der geplanten Maßnahmen der einzelnen Sektoren ist dem EPLR (S.108 ff) zu entnehmen.

Fördermodalitäten

Insgesamt wird die Förderung ausschließlich in Form eines einheitlichen Zuschusses ausgezahlt, der keine fallspezifische Staffelung (etwa nach Zielerfüllungsgrad) beinhaltet.

Andere Förderformen, wie Kredit, Bürgschaft etc. wurden nicht berücksichtigt. Als Beihilfeintensität wurde im Plan ein Korridor von 5 bis 30 % angegeben. Dies hat den Vorteil, dass Anpassungen innerhalb des Korridors keiner weiteren Genehmigung durch die EU-Kommission bedürfen.

Bis 2001 wurden von NRW Beihilfesätze zwischen 25 und 30 % angewandt. Seit 2002 ist aufgrund der notifizierten Änderungen der Grundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" eine Förderung bis zu 40 % in den Bereichen Öko/Regio möglich. Dementsprechend wurde im Änderungsantrag des Planes durch NRW eine Erhöhung des maximalen Fördersatzes auf 40 % in den Sektoren beantragt und genehmigt. Der Gemeinschaftsbeitrag des EAGFL beträgt 25 %, die nationalen Ausgaben 75 % der öffentlichen Aufwendungen. Die Beihilfeintensität lag im Durchschnitt des Jahres 2002 über alle Sektoren hinweg bei ca. 31 % der förderfähigen Gesamtkosten. NRW hat sich bei der Planerstellung 1999 entschieden, nicht den nach EU-Recht höchstmöglichen Kofinanzierungsanteil von 50 % EAGFL Mitteln zu wählen, sondern nur 25 %. Engpässe in den öffentlichen Haushalten wirken sich unter diesen Umständen massiver aus.

Die mittelbare Zielgruppe ist immer der landwirtschaftliche Erzeuger, der von der Förderung Vorteile erlangen soll. Die unmittelbare Zielgruppe sind Vereinigungen von Erzeugern sowie Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung als Marktpartner von Erzeugern und/oder Vereinigungen von Erzeugern. In der Regel ist die Einzelhandelsstufe von der Förderung ausgeschlossen, eine Ausnahme bildet die Förderung im Bereich Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung. Hier werden auf Einzelhandelsstufe vorwiegend bäuerliche Initiativen gefördert. Dagegen ist der überregionale Einzelhandel ausgeschlossen.

Grundlage für die Förderung sind die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Insgesamt müssen die zu fördernden Projekte den im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02), in der VO (EG) Nr. 1257/1999 und in den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe formulierten Anforderungen entsprechen. Darüber hinaus haben die Antragsteller im Einzelnen folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

– Vorlage einer schlüssigen Produktions- und Vermarktungskonzeption (Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung),

- Vereinigung von Erzeugern für mindestens fünf Jahre bei Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen,
- Darstellung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens aufgrund geeigneter Unterlagen,
- Vertragliche Bindungen mit der Erzeugerstufe.

Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden.

In der Maßnahmenbeschreibung des Programms werden die Fördergegenstände detailliert aufgeführt. In der Summe können letztendlich alle Aktivitäten zwischen Hoftor und Einzelhandelsstufe gefördert werden. NRW hat eine Fokussierung der Maßnahmen in den Sektoren auf Teilbereiche vermieden. Dadurch kann flexibler auf Veränderungen in den Märkten während der Förderperiode reagiert werden. Eine Ausnahme bildet der Ausschluss von größeren Einzelhandelsunternehmen in der Förderung regionaler Vermarktung. Nach Artikel 28 der VO (EG) 1257/1999 sind Investitionen auf der Einzelhandelsstufe gänzlich ausgeschlossen. Die Einbindung des professionellen Know-hows von größeren Einzelhandelsunternehmen ist durch die mögliche Förderung innerhalb von Vermarktungskonzeptionen teilweise gegeben.

Hinsichtlich der Ausgestaltung beschränkt sich NRW auf die Vergabe von Zuschüssen. Für Nordrhein-Westfalen hat sich diese Fördermodalität bewährt. In der Maßnahmenausgestaltung fehlte bisher ein formales Auswahlverfahren, mit dessen Hilfe die Anträge nach ihrer Qualität im Sinne von Zielerreichung eingestuft werden können. Grundsätzlich erfolgt die Auswahl der Projekte nach dem Prinzip, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Allerdings besteht ein informelles Auswahlverfahren aufgrund der begrenzten Finanzmittel. Sobald das verfügbare Mittelvolumen durch Bewilligungen ausgeschöpft ist, haben weitere Anfragen keine Aussicht auf Erfolg. Mit diesem Verfahrensablauf ist NRW eher unzufrieden. Ende des Jahres 2002 wurde ein Auswahlverfahren erarbeitet.

Bisher konnten alle beantragten Projekte gefördert werden. Vor dem Hintergrund knapper werdender nationaler Mittel wird ab 2003 in den Sektoren Obst, Gemüse und Kartoffeln ein Auswahlverfahren eingeführt, welches anhand objektiver Kriterien eine Auswahl aus bis zu einem Stichtag eingegangenen Anträgen ermöglichen soll.

NRW hat im Rahmen der Förderung die Funktion des Impulsgebers in den Bereichen Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe. In diesen Sektoren sollen Anregungen gegeben und Perspektiven aufgezeigt werden. Dies ist daran abzulesen, dass Pilotvorhaben, Erstellung von Konzeptionen und Organisations-

gründungen unterstützt werden sollen. Ein weiterer Hinweis ist, dass umfangreiches Informationsmaterial für potenzielle Investoren zur Verfügung gestellt wird.

In den anderen, vielfach schon langjährig geförderten Sektoren stehen die Anfragen und der signalisierte Bedarf von Unternehmen und Verbänden stärker im Vordergrund. Hier kann die Funktion des Ministeriums eher als reaktiv eingestuft werden.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption

Die Gesamtstrategie zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung zu stärken. Die Fördermaßnahmen sollen die multifunktionale Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie des ländlichen Raums stärken.

Die Zielsetzung in den einzelnen Sektoren resultiert aus der analysierten Ausgangssituation und greift die beschriebenen Stärken und Schwächen auf. Die Maßnahmen entsprechen der formulierten Zielsetzung und sind geeignet, die formulierten Ziele zu erreichen. Dementsprechend sind die Ziele problembezogen und realitätsnah. Unzureichend dargestellt ist die Beziehung der Ziele untereinander, d.h., die **Zielhierarchie** ist nicht unbedingt klar erkennbar.

Auf Programmebene sind die Ziele weitgehend kohärent (siehe auch Kapitel 2). Die Zielsetzungen der weiteren Programmbestandteile haben gegenüber dem Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung keine negativen Auswirkungen. Positive Effekte gehen ggf. von den Maßnahmen im Bereich Diversifizierung und Agrarumweltmaßnahmen aus. Hiervon können durch Fördermaßnahmen positive Wirkungen z.B. auf den Ökologischen Landbau ausgehen und z.B. das Produktionspotenzial für eine regionale Vermarktung oder Vermarktung ökologischer Produkte erhöhen. Weiterhin sind z.B. einzelbetriebliche Förderungen, insbesondere für artgerechte Tierhaltung und den Ausbau der Direktvermarktung sowie die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit als positiv für den Bereich der Regionalvermarktung einzuschätzen.

Die Zielfestlegungen sind durch die gewählten Maßnahmen weitgehend abgedeckt und die Fördertatbestände geeignet, um zu Verbesserungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu führen. Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und der europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern.

Aufgrund der geringen zeitlichen Distanz zwischen Planformulierung und Zwischenbewertung hat sich die Marktsituation kaum verändert, so dass die Gültigkeit der Ziele wei-

terhin gegeben ist. Da die Ist-Situation in den Sektoren Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe nur unzureichend genau beschrieben werden kann, mangelt es auch den Zielen für diese Sektoren an Präzision.

Der rechtliche Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lassen flexible Anpassungen zu. Dies ist abzulesen an den möglichen Verschiebungen des Mitteleinsatzes zwischen den Sektoren, Mittelauf- oder -abstockungen im Programmbestandteil V&V, innerhalb des Landesprogramms oder sogar einer Erhöhung/Rückgabe der Programmmittel des Landes. Diese Flexibilität ist sehr zu begrüßen und ist ein Schritt in die richtige Richtung, um das Spektrum von Reaktionsmöglichkeiten auf nicht vorhersehbare Marktentwicklungen zu erweitern, was gerade im Bereich der Marktstrukturverbesserung notwendig ist.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils

Die Erarbeitung des Programmbestandteils „Verarbeitung und Vermarktung" begann mit der Einberufung der Projektgruppe „Ländlicher Raum" am 09.09.1998 und endete vorläufig am 07.09.2000 mit der Genehmigungsentscheidung.

Neben dem Programmkoordinierungsreferat (II-1) war für die Koordination des Bausteins Verarbeitung und Vermarktung das Marktstrukturreferat (II-2) verantwortlich. Von hier wurden die Aufträge an die für die jeweiligen Sektoren zuständigen weiteren Referate (II-5, Pflanzen- und Gartenbau/Nachwachsende Rohstoffe und II-6, Öko-Landbau) weitergegeben. Für den Sektor Regionale Vermarktung war das Marktstrukturreferat zuständig. Darüber hinaus wurden das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd sowie die Landwirtschaftskammer Rheinland beteiligt.

Bei der Erstellung des Programmbestandteils V&V maßgeblich mitgewirkt haben insgesamt sechs bis sieben Personen aus dem Ministerium, den Bewilligungsstellen des LEJ und der Landwirtschaftskammer Rheinland. Es gab eine Projektgruppe, in der die einzelnen Referate beteiligt waren, und die in einem Abstimmungsprozess die Gewichtung der einzelnen Schwerpunkte und Maßnahmenbereiche vornahm. Die finanziellen Ansprüche des Bereiches V&V wurden im Gesamtplan ausreichend berücksichtigt.

Die organisatorische Abwicklung der Programmerstellung erfolgte, indem die formalen Vorgaben der Programmkoordination für die Ausgestaltung der einzelnen Programmbestandteile den Fachabteilungen des Ministeriums übermittelt wurden und diese die Be-

standteile inhaltlich füllten. Bezüglich der allgemeinen Strategie fanden innerhalb der gegründeten Arbeitsgruppe Produktion und Vermarktung regelmäßig Abstimmungen statt, welche Sektoren in das Programm aufgenommen werden sollten. Inhaltlich wurde im Wesentlichen die Ausrichtung aus der Förderperiode 1994 bis 1999 übernommen. Im Allgemeinen gibt es hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung keine Beanstandungen, da die kompetenten Fachreferate eingebunden waren und ein interner Austausch gewährleistet war.

Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner

Da die Verbände in NRW eine überschaubare Klientel darstellen und durch die langjährige Förderung im Bereich V&V ein strukturiertes Netzwerk zwischen Behörden, Unternehmen und Verbänden entstanden ist, das ohnehin regelmäßigen Kontakt pflegt, ist dieser Aspekt ausreichend berücksichtigt. Inwieweit erneut eine Konzentration der Förderung in der Region Rheinland, wie schon in der Förderperiode 1994 bis 1999 der Fall, stattfindet, bleibt abzuwarten.

Publizität

Um die Öffentlichkeit über die Fördermöglichkeiten zu informieren, wurden Informationsbroschüren sowohl zum Gesamtprogramm als auch speziell zu den Maßnahmen Regionalvermarktung und Öko-Landbau herausgebracht. Darüber hinaus wurde über die Fachpresse (Wochenblatt und Pressemitteilungen) und die Internet-Homepage auf die Fördermöglichkeiten hingewiesen. Ganz wichtig war die Informationsvermittlung über direkte persönliche Kontakte und im Rahmen von Informationsveranstaltungen z.B. Fachveranstaltungen auf Kreisebene, Treffen regionaler Vermarktungsinitiativen, kommunale Treffen z.B. Agenda 21-Veranstaltungen und weitere. Andere externe Quellen wie das Wirtschaftsministerium, die Staatskanzlei und die Wirtschafts- und Sozialpartner kooperierten bezüglich der Informationsweitergabe. Das MUNLV, wie auch die Landesregierung, verfügt über einen zentralen Informationsservice, der den Versand von Informationsmaterial wahrnimmt und teilweise auch telefonisch Auskünfte erteilt.

Die Weitergabe von Informationen zur Förderung im Bereich V&V erfolgte umfangreich und gut koordiniert. Intern wie extern wurden die verschiedensten Instrumente, vom Internet bis zur persönlichen Informationsvermittlung genutzt, um auf das Programm aufmerksam zu machen. Besonders für den recht neuen Sektor Regionale Vermarktung wurde ein erheblicher Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Das Ministerium geht davon aus, mit dieser Informationspolitik alle potenziellen Antragsteller erreicht zu haben. Die Evaluatoren schließen sich diesem Urteil an.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Zuständigkeiten im Bereich Verarbeitung und Vermarktung stellt Tabelle 7.3 dar (siehe auch Kapitel 2).

Tabelle 7.3: Zahlstellen und Zuständigkeiten im Programmbestandteil V&V

Zahlstelle	Zuständig für
Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf (LEJ)	Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst- und Gemüseverarbeitung, Kartoffeln
Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter in Bonn	Obst und Gemüse frisch, Blumen und Zierpflanzen (Förderabwicklung mit Erzeuger-Absatzorganisationen)
Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter in Münster	wie Landwirtschaftskammer Rheinland

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Generell folgt die Abwicklung der Antragsbearbeitung von Zwischen- und Schlusszahlungen den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Die landesspezifischen Besonderheiten stellen sich wie folgt dar:

Vor der offiziellen Antragstellung werden bei Bedarf im Rahmen von Informationsgesprächen offene Fragen geklärt. Daneben wird in diesen informellen Vorgesprächen geklärt, ob ein Antrag Aussicht auf Erfolg hat oder etwa aufgrund fehlender öffentlicher Finanzmittel erst später gestellt werden sollte. Dazu wird vor der Antragsprüfung eine Prüfung der verfügbaren nationalen und der EU Finanzmittel durchgeführt.

Im Prinzip erfolgt keine formalisierte Projektauswahl. Wer sich meldet und die Voraussetzungen erfüllt, wird gefördert. Eine Begrenzung der Förderfälle resultiert aus der Begrenzung der nationalen Kofinanzierungsmittel. Eine formelle Ablehnung aufgrund knapper Finanzmittel gab es bisher jedoch nicht. Die Zuteilung der Mittel erfolgt projektbezogen, d.h., es wird jedes Mal vorher geprüft, ob genügend nationale Mittel vorhanden sind. Oft sind die Anträge lückenhaft und es bedarf einer intensiven Beratung, damit ein Antrag beurteilungsreif ist. Teilweise werden Anträge von einer externen privaten Agentur für Subventionsberatung gestellt. Der Vorteil ist, dass dann qualifizierte Anträge vorliegen, die die Anforderungen erfüllen.

Die Verwaltungskontrolle verläuft gemäß den einschlägigen Richtlinien nach dem Vier-Augen-Prinzip. Geprüft wird anhand von Checklisten, die u.a. für die Vor-Ort-Kontrolle und für die Prüfung der Mindeststandards relevant sind. Für NRW stellt die Prüfung von Mindeststandards kein Problem dar.

Der gesamte Ablauf von der Antragsannahme bis zur Festlegung der Fördersumme wird in der Bewilligungsstelle durchgeführt. Die förderfähigen Kosten entsprechen in der Regel den zuwendungsfähigen Kosten. Die Genehmigung eines vorzeitigen förderungsschädlichen Investitionsbeginns ist in NRW eher die Ausnahme und macht ca. 5 % der Bewilligungen aus. Ein vorzeitiger Investitionsbeginn wird vom Ministerium direkt entschieden, erst dann kann die Bewilligungsstelle den vorzeitigen Maßnahmebeginn genehmigen. Das Risiko vor der Bewilligung mit der Investition zu beginnen, bleibt auf der Seite der Zuwendungsempfänger.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens finden örtliche Prüfungen und Kontrollen statt, die sog. Inaugenscheinnahme. Der Technische Prüfdienst, der Teil der Zahlstelle ist, führt aufgrund von Risikoanalysen die Vor-Ort-Kontrollen durch. Somit wird jeder Fall vor Ort zu 100 % geprüft. Innerhalb einer Prüfung muss eine unabhängige Person den Vorgang noch mal prüfen. Damit wird das Vier-Augen-Prinzip vertikal und horizontal umgesetzt.

Insgesamt ist die Handhabung der Antragsabwicklung, Genehmigung und des Projektabschlusses sinnvoll gestaltet und konzentriert sich auf die wesentlichen Vorgänge. Ein Handbuch zur Förderung sowie Checklisten erleichtern den gegenüber der Förderperiode 1994 bis 1999 erhöhten Arbeitsaufwand. Seit 2003 gibt es für Projekte im Bereich Obst, Gemüse und Kartoffeln eine offizielle Antragsfrist (15.03.). Die bisherige Praxis, aufgrund von Projektskizzen den Mittelbedarf zu planen, führte zu Fehlplanungen im Landeshaushalt. Ursache war, dass Unternehmen ihre Investitionspläne nicht verwirklichten. Mit der Vorgabe einer Antragsfrist werden investitionswillige Unternehmen aktiviert, einen formellen Antrag auf Förderung zu stellen. Es wird davon ausgegangen, dass nur Unternehmen, die ein Vorhaben zeitnah realisieren wollen, den mit der Antragstellung verbundenen hohen Aufwand betreiben. Dadurch soll die Planbarkeit erhöht werden.

NRW geht davon aus, dass es in nächster Zukunft einen Antragsüberhang geben wird. Daher wird seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Der Finanzplan wurde für die gesamte Laufzeit 2000 bis 2006, mit einer Aufteilung auf die jeweiligen Haushaltsjahre aufgestellt. Die Aufteilung der Mittel ist mit ihrer Jährlichkeit verbindlich. Die Flexibilität über die Jahre ist somit eher gering. Änderungsanträge können nur einmal im Jahr gestellt werden und müssen eingehend begründet sein. Die neuen Regelungen zur Programmänderung werden hier gewisse Erleichterungen bringen (siehe Kapitel 10.5).

Während in der alten Förderphase die Mittel über den Projektzeitraum zu verteilen waren, gilt jetzt aufgrund der Zuordnung in den Bereich der EAGFL, Abt. Garantie, das Jährlichkeitsprinzip. Das bedeutet, dass jedes Jahr mit der Anstrengung verbunden ist, die Mittel auszuzahlen. Auf die Jahrestranche bezogen müssen die EAGFL-Mittel bis zum 15. Oktober nicht nur bewilligt, sondern auch auf der Grundlage bezahlter Rechnungen geprüft, ausgezahlt und verbucht sein. Bis zum 31. Dezember müssen dann die Bundes- und Landesmittel ausgegeben werden. Bei großen Investitionsvorhaben ist dies laut MUNLV problematisch, da der Prozess der Investition sich anders darstellt. Die Jährlichkeit entspricht nicht der realen Vorgehensweise bei großen Investitionen.

Von Jahresbeginn an werden die monatlichen Ausgaben auf der Grundlage der „Tabelle 104“ ermittelt. Ab dem 15. Juni erfolgt eine 14-tägige bzw. wöchentliche Prüfung der Mittel. Nicht rechtzeitig abgerufene Mittel fließen dann in andere Bereiche des Programms.

Ein ordnungsgemäßer Mittelabfluss war aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 und des entsprechend möglichen Beginns von größeren Investitionsprojekten im Frühjahr 2001 im Bereich Marktstrukturverbesserung in den ersten 1½ Jahren in nennenswertem Umfang nicht möglich. Daher ist es verständlich, dass nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode erst 33 % der Mittel ausgezahlt wurden. Letztendlich sind finanziell die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt worden (vgl. Tabelle 7.4).

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31. 12. 2002)

	KOM-Entscheidung vom	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 bis 2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt							
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
geplante Änderung in	2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,10					
		EU-Beteiligung, Mio. Euro							
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
geplante Änderung in	2003	0,96	2,10	2,52	3,00	2,90	2,57	2,52	16,52
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52					

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre.
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.
Quelle: MUNLV (Monitoringtabellen).

Innerhalb von V&V ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode flexibler, v.a. weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt. Problematisch sind die unterschiedlichen Haushaltsjahre in Verknüpfung mit dem Jährlichkeitsprinzip. Dies führt sowohl zu einem deutlichen administrativen Mehraufwand und andererseits zu erheblichen Einbußen bezüglich einer flexiblen Reaktion auf wirtschaftliche Notwendigkeiten, wie etwa bauliche Anpassungen einer größeren Investition mit Auswirkungen auf den Abfluss der Fördermittel.

Das Jährlichkeitsprinzip erhöht den Druck der jährlichen Auszahlung und vermindert die Fördereffizienz, da der Faktor das „Geld abfließen lassen zu müssen“, zum Jahresabschluss immer mehr Raum einnimmt. Eine dahingehende Änderung der Zahlungsmodalitäten könnte eine Verbesserung bringen. Darüber hinaus sind schnellere Genehmigungsverfahren bei Änderungen notwendig bzw. sollten weniger Genehmigungstatbestände formuliert werden. Die Bundesländer sollten mehr Freiräume für eigenständige Entscheidungen innerhalb eines offener formulierten Rahmens haben.

Änderungsnotwendigkeiten in einem Maßnahmebereich wie V&V können oft nur verzögert bei der EU vorgelegt werden, weil alle Maßnahmen des Landesprogramms abgestimmt sein müssen. Hier erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im ländlichen Raum eher als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Auch hier sind

Überlegungen innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen, die den Bundesländern mehr Entscheidungsfreiräume geben, geeignet, um den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

7.3.2.5 Begleitungs- und Bewertungssystem

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung. Die Daten werden in den Bewilligungsstellen erfasst und im MUNLV zusammengefasst (siehe auch Kapitel 2.5). Den Evaluatoren liegen Monitoringtabellen der Jahre 2000 und 2001 vor. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen für den Bereich V&V direkt an die Evaluatoren weitergeleitet.

Das System funktioniert aufgrund von Anlaufschwierigkeiten sowie der Anpassungen der EB noch nicht ohne erheblichen zusätzlichen Nachbereitungsaufwand. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen in 2000 und 2001 22 Projekte mit 57,6 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen bewilligt, jedoch nur von 18 Projekten sind Erfassungsbögen eingegangen.

In der befragten Verwaltung wird die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur marginal voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen, die Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten. Insbesondere durch die Bestrebungen, derartige Informationen per EDV zu erfassen und zu verarbeiten, ergeben sich durch nachträgliche Anpassungen erhebliche Belastungen, da Multi-User-Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme angepasst werden müssen.

Das Monitoringverfahren erscheint für NRW insgesamt ungeeignet, da die Ausrichtung auf Bewilligungen nicht praktikabel ist bzw. Änderungen in den Bewilligungen nicht erfasst werden.

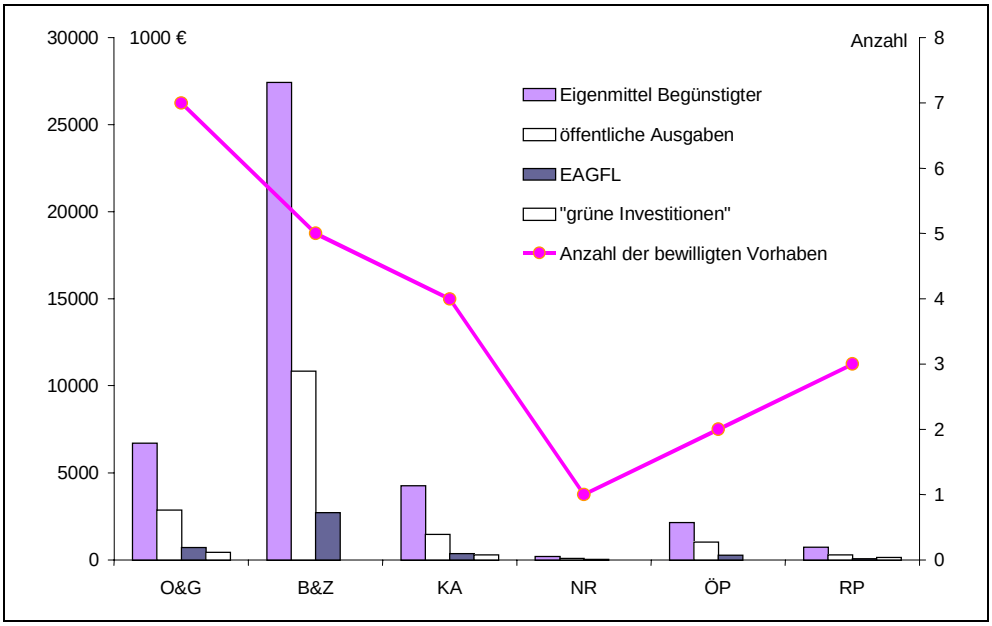
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output

7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabellen

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die in den Tabellenblättern g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr bewilligten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten' wird der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen' in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2001)



Quelle: Monitoringtabellen 2000 und 2001.

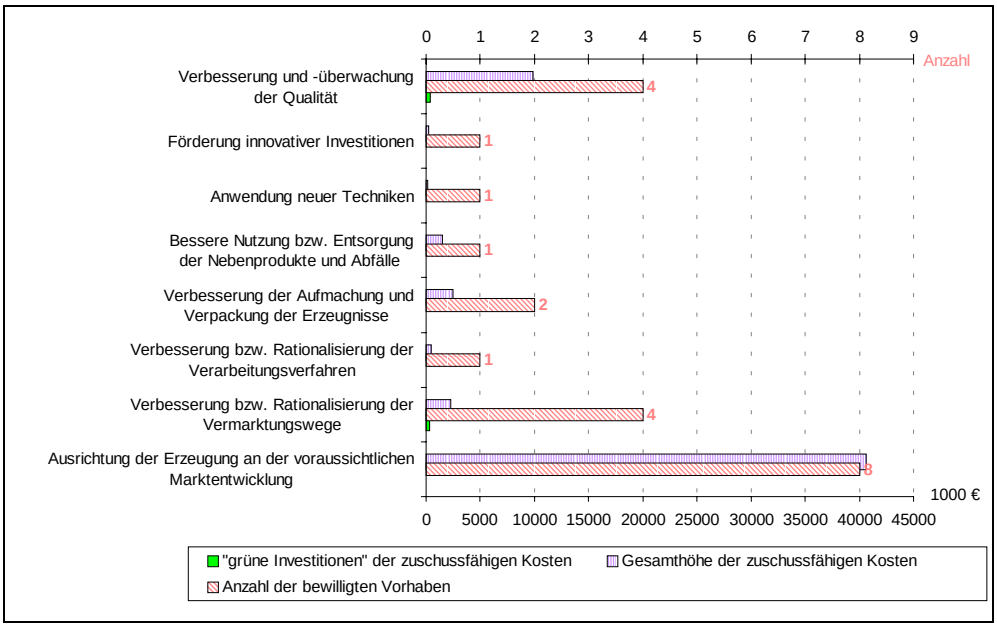
Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2001 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 57,6 Mio. Euro, die sich auf 22 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und Sektoren ist Abbildung 7.2 zu entnehmen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen (B&Z), Obst und Gemüse (O&G) sowie Kartoffeln (KA). Grüne Investitionen hatten

in den Sektoren Regionale Vermarktung sowie Obst, Gemüse und Kartoffeln eine Bedeutung. In den übrigen Sektoren waren sie weitgehend bedeutungslos.

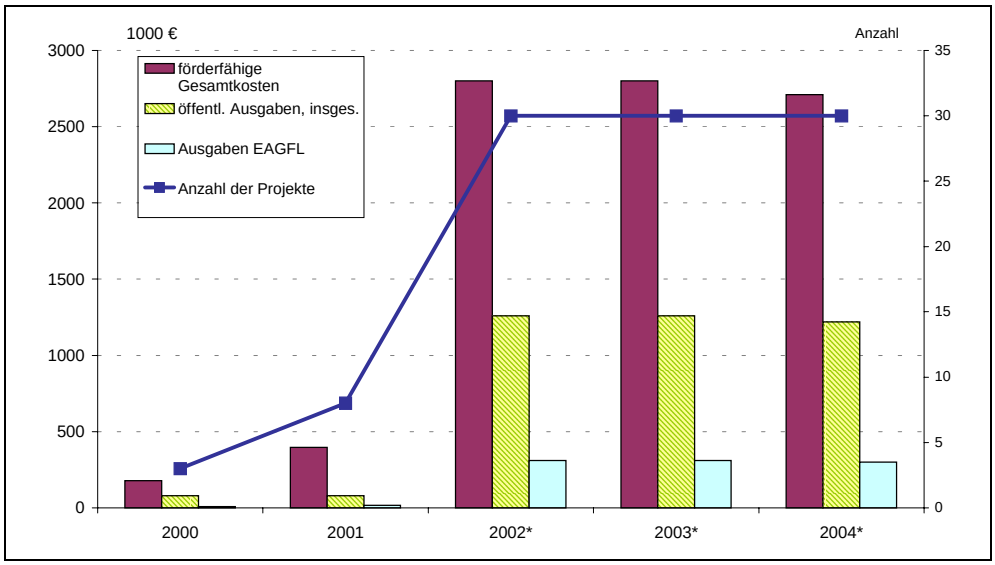
Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung und Überwachung der Qualität. Eine gewisse Bedeutung kommt noch den Kriterien Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse sowie der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege und einer besseren Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle zu (vgl. Abbildung 7.3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen spielten geringfügig im Bereich der Verbesserung und Überwachung der Qualität eine Rolle. Im Bereich der übrigen Investitionsziele hatten ‚Grüne Investitionen' kaum oder keine Bedeutung.

Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' (2000 bis 2001)



Quelle: Monitoringtabellen.

Abbildung 7.4: Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in NRW (ab 2002 Prognosen)



* Vorausschätzungen lt. Monitoringtabelle

Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Tabellen.

Die förderfähigen Gesamtkosten aller elf im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen geförderten Projekte lag bei knapp 600.000 Euro. Dabei handelt es sich um Projekte mit einem durchschnittlichen Investitionsumfang je Projekt von 52.000 Euro (vgl. Abbildung 7.4).

Eine Auswertung der Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung nach Gebietskulissen in NRW ergab, dass keines der 2000 – 2001 nach Maßnahmen ‚g' und ‚m' geförderten Projekte in der Kulisse der benachteiligten Gebiete liegt.

7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstrukturverbesserung bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.5 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 28,77 Mio. Euro wurden förderfähige Investitionen von insgesamt 97,88 Mio. Euro und Gesamtinvestitionen von 99,47 Mio. Euro angestoßen. Alles in allem wurden 31 Investitionsvorhaben in fünf Sektoren gefördert.

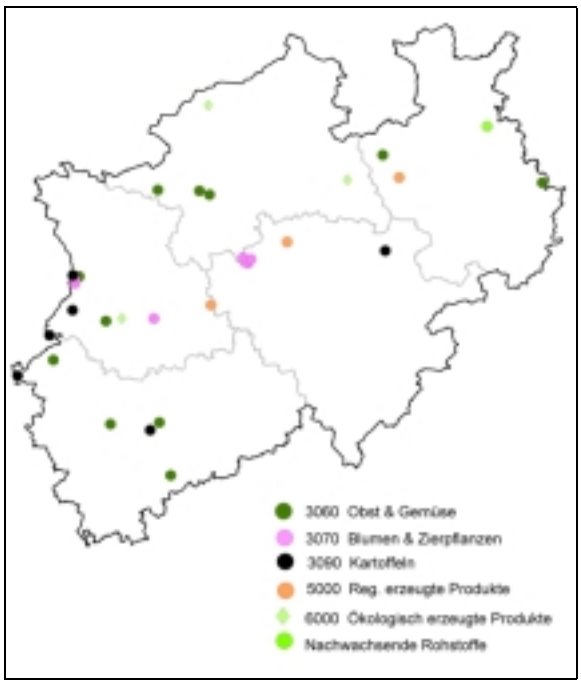
Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in NRW (Stand: 31.12.2002)

Sektor	Projekte	Investitionskosten insgesamt		Förderfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förder-intensität
	Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	%
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	7	72,45	72,8	72,44	74,0	21,10	73,3	29,1
Kartoffeln (KA)	6	6,80	6,8	5,78	5,9	1,56	5,4	27,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	1	1,47	1,5	1,47	1,5	0,44	1,5	30,0
Obst & Gemüse (O&G)	11	14,84	14,9	14,39	14,7	4,32	15,0	30,0
Ökol. erzeugte Produkte (ÖP)	3	2,93	3,0	2,93	3,0	1,08	3,8	36,8
Regional erzeugte Produkte (RP)	3	1,03	1,0	0,88	0,9	0,28	1,0	32,0
Summe	**31**	**99,53**	**100,0**	**97,88**	**100,0**	**28,78**	**100,0**	**29,4**

Quelle: Eigne Darstellung nach Angaben des MUNLV.

Die Förderintensität entsprach mit rd. 29,5 % dem für Deutschland vereinbarten Fördersatz. Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 31 Projekte nach Sektoren.

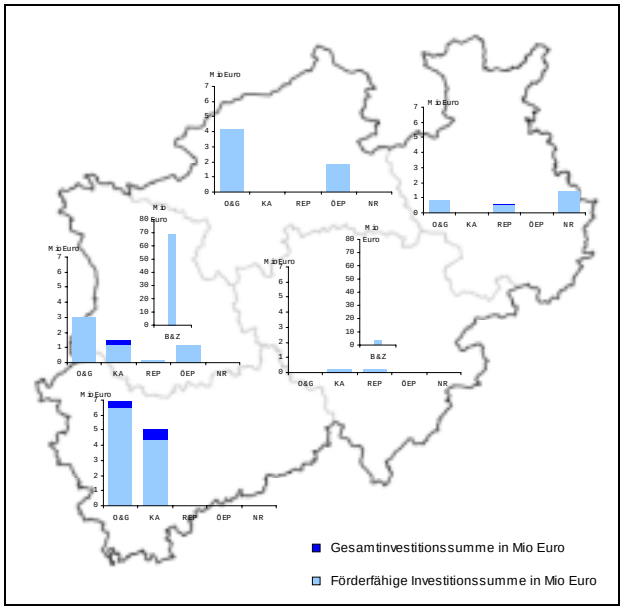
Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der geförderten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MUNLV.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 5.

Der Schwerpunkt der Förderung, gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen, lag bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Räumlich findet eine Konzentration der Förderung im Niederrhein statt (vgl. Abb. 7.6).

Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren und Region (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MUNLV.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 6.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen. Die vorliegenden Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Für Nordrhein-Westfalen wurde von 18 eingegangenen Erhebungsbögen ein Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Angaben darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamtinvestitionsumfang von 1,5 Mio. Euro auf, das in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 0,5 Mio. Euro geplant.

VII.1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt des geförderten Unternehmens soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 50 bzw. 20 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes (plus rd. +17 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagekräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. Managementsysteme etabliert haben: Im Fallbeispiel sind bereits vor Investitionsbeginn alle abgefragten Qualitätssicherungssysteme etabliert. Veränderungen sind nicht vorgesehen.

VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: Diesem Investitionsziel wird eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht. Ergänzend können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Im betrachteten Fall ist keine Veränderung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion geplant, wobei die Kapazitätsauslastung verbessert werden soll. Die Lagerkapazität soll leicht erhöht werden. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions-, Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit: *Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge:* Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 276 vor der Investition. Nach Abschluss der Investition sind 250 geplant. Geplant ist eine Mengenausweitung der Produktion um rd. 7 %. Der Wert der erzeugten Produkte soll demgegenüber deutlich stärker um rd. 17 % erhöht werden.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 8 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte unverändert bleiben soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Es wird ein Anstieg um rd. 7 % erwartet. Dieser Indikator eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten' die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. In dem hier betrachteten Fall wird ein Anstieg von rd. 17 % erwartet.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, ebenso der Anwendung neuer Techniken. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt. Bemerkenswert ist an diesem Fallbeispiel, dass es sich bei dem Investitionsvorhaben laut Projektbeschreibung vorrangig um die Einführung innovativer Technologien handelt, dennoch aber die Einschätzungen ‚Marktanpassung' und ‚Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten' die Denkweise im Unternehmen dominiert. Entsprechend vorsichtig sollte eine Interpretation der Investitionsmotive erfolgen.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachten sind, wird die Schwierigkeit

deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich, sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?

Der Erhebungsbogen erlaubt, Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen wird eine Erhöhung der Wertschöpfung über verstärkte Marktorientierung, Qualitätsverbesserung und Innovationen angestrebt. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.2-1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse: Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel ist dies nicht vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor/nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben. Als Hinweise in diese Richtung können auch die Indikatoren VII.1–2 und VII.1–3 herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Gegenüber der Ausgangssituation ist im Fallbeispiel eine erhebliche Ausweitung der Innovationen geplant, die sich auf ca. 44 % des Umsatzes gegenüber 23 % vor der Investition bezieht. Die Zahl der Produktinnovationen soll von 20 auf 30 erhöht werden. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse' abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 5 % angegeben. Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen: Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt. In diesem Fall werden unternehmenseigene Güte- bzw. Markenzeichen für ca. 96 % des Umsatzes genutzt. Dieser Anteil ändert sich investitionsbedingt nicht.

VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen: Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet, indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel ist eine Zunahme von gut 21 % geplant. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Die Erzeugerpreise sind fest vereinbart und es wird tendenziell ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist[2], und ist nur

[2] Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs" bezieht und insoweit z.B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukte enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareninputs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der Bezüge aller fünf Hauptrohwaren ausgegangen, die sich in einer Erhöhung der Bezugsmenge um 14 % äußert.

Hinsichtlich der Wertangaben kann sowohl eine Betrachtung der Summe der fünf wichtigsten bezogenen Rohwaren wie auch des Wertes aller bezogenen Rohwaren Hinweise auf die Wirkungen der Förderung geben. Der Wert aller bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um rd. 26 % steigen, bei den fünf Hauptrohwaren wird eine Erhöhung um rd. 20 % erwartet. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten aus. Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittsmarktpreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z. B. nach Sektoren.

Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt nicht verändert werden. Sie beruht zu 100 % auf fixen Preisvereinbarungen, wodurch die Landwirte Planungssicherheit erhalten. Die Zahlungsziele bleiben bei 7 bzw. 8 Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/ Vermark-

tung: Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall werden alle Rohwaren aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, was zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschwert. Die Lösung dieses Problems bleibt der Analyse in künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt, und die Schlachtung von Tieren hat wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit sind im Fallbeispiel Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus den nachfolgend dargestellten Einflussgrößen ableiten.

VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden. Im

Fallbeispiel sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 25 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

VII.4–2: Tiere, die verbracht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nur in geringem Umfang Gegenstand der Förderung ist. Im Fallbeispiel ist diese Kennzahl irrelevant.

VII.4–3: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben zu Qualitätsmerkmalen indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen. Insoweit gelten die zu Frage VII.2 dargelegten Aussagen.

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen. Im Fallbeispiel kann eine deutliche Abnahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme spielt keine Rolle. Diese Beurteilung lässt sich aus den im Folgenden dargelegten Einflussgrößen ableiten.

VII.5-1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden: Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen. Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu lie-

fern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird den Zielen Umweltschutz und Anwendung neuer Techniken jeweils eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, was auch durch die folgenden Indikatoren bestätigt wird.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz bezogen auf 1.000 Euro Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 38 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte unterscheiden nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz und auf diese Weise Wirkungen ermitteln. Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant. Das betrachtete Unternehmen geht gemäß der Planungen von einer deutlichen Reduktion des Einsatzes von Trinkwasser aus (rd. 17 %) mit entsprechenden Ressourcen schonenden Effekten. Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig um rd. 5 % reduziert werden, ebenso die Entsorgung von Abwasser. Bezogen auf den Umsatz ist dies mit einer Reduktion von 2,15 auf 1,74 % verbunden.

VII.5-2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus: Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinssatzes, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Die Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind ausführlich und besitzen eine eigene Struktur. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel explizit nicht genutzt. Sie wird jedoch im Rahmen der Darstellung der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung" innerhalb des Förderschwerpunktes I teilweise genutzt. Die Nutzung der SWOT-Analyse weniger auf aggregierter Ebene sondern in der konkreten Maßnahmenbeschreibung und –begründung ist eine positiv zu beurteilende Herangehensweise. In einer noch konsequenteren Anwendung gelänge es, das analytische Potenzial des Instrumentes zu nutzen und unmittelbar einen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen herzustellen.

Innerhalb des Programmbestandteils V&V sind die Ziele kohärent und in sich schlüssig, allerdings sind sie nicht eindeutig in ihrer hierarchischen Zuordnung und Verknüpfung erkennbar. Was fehlt, ist ein strukturierter Überblick der Zielsetzungen etwa in Form einer tabellarischen Zielhierarchie. Sie ist ein wichtiges Instrument für die konsistente inhaltliche Programmierung und verständliche Präsentation.

In den Sektoren sind Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele zusammenhängend und nachvollziehbar, auch wenn die zukünftigen Entwicklungen in den Sektoren Nachwachsende Rohstoffe, Öko-Landbau und Regionale Vermarktung unsicher sind. Im Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die wiederholte Förderung von Unternehmen kritisch zu betrachten und deren Förderbedarf sollte im Sinne der Nachhaltigkeit zu eigenständigem Fortbestehen ohne staatliche Unterstützung führen.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Diesem Anspruch war NRW insgesamt gewachsen. Trotz dieser allgemein befriedigenden Situation zeigen insbesondere aufwändige Informationsgenerierungsprozeduren – auch für die Arbeit der Evaluatoren -, dass nicht in jedem Fall die notwendigen hohen Ansprüche an Informationssysteme reibungslos funktionieren.

Die Komplexität des Programms führte durch die damit verknüpfte Komplexität der rechtlichen Grundlagen zu Unklarheiten in der Administration. So bestand beispielsweise Unklarheit dahingehend, ob Änderungen generell genehmigungspflichtig oder nur anzeigepflichtig sind. Erst im dritten Jahr der Programmperiode wurden die Unklarheiten dies-

bezüglich mit der aktuellen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 445/2002 bzw. deren Auslegung der Genehmigungspflicht beseitigt. Hier sollte von allen Seiten massiver auf schnellere Klärung gedrungen werden. Möglicherweise bieten neue organisatorische und institutionelle Formen (task force „Auslegung"), mit denen derart praxisrelevante Klärungsnotwendigkeiten unmittelbarer gelöst werden, eine Verbesserung.

NRW spielte eine aktive Rolle in der Gestaltung nationaler Regelungen der Förderung (GAK-Grundsätze). Mit Hilfe der Bundesebene nutzte es den rechtlichen Spielraum und vermittelte im Marktstrukturbereich trotz der hohen Ansprüche Souveränität im Umgang mit den institutionellen Rahmenbedingungen.

Die Mitarbeit bei der Ausgestaltung der VO (EG) Nr. 1257/1999 ausschließlich durch den Bund sollte um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können.

7.5.2 Durchführung

Die Durchführung bzw. Umsetzung des Programms bereitet mit dem Wechsel zum EAGFL, Abt. Garantie, sowohl anfangs wie auch laufend administrative Probleme. Hier war es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren. Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung was wie erfasst werden soll. Insbesondere bei Bundesländern mit dezentralen Strukturen und einer entsprechend stark ausgebauten EDV-Vernetzung wirken nachträgliche Änderungen teilweise wie *Schocks*, die weitestgehend vermieden werden sollten. Weniger Änderungen würden auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung" zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Einerseits ist bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Andererseits müssten dann, wenn im Bereich V&V keine Mittel mehr zur Auszahlung kommen, größere Summen zügig in andere Maßnahmen transferiert werden. Ob dort die Vergabe dann noch nach gründlichen Planungen und insgesamt unter Wahrung von Konsistenz und Kohärenz durchgeführt werden kann, ist fraglich. Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten

und Markeinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen.

Positiv hervorzuheben ist, dass seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet wird. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen': Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)' und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)' zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt.

Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden, es sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen und es fand ein Wechsel des Erhebungssachverhaltes hin zu den Bewilligungen statt. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern verursachen zusätzlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr' durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden, was mit erheblichem Aufwand verbunden war. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/ Fragebögen haben. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, die Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den so gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden. Die Vielzahl an Meldungen, Erhebungen, etc. stößt an Grenzen der Handhabbarkeit. Durch immer neue bzw. veränderte Erhebungen wird absolut evtl. mehr erhoben, jedoch die Praxis zeigt, dass die Qualität deutlich sinkt und die Auswertbarkeit damit eingeschränkt bzw. bedroht ist. Hier ist dringender Handlungsbedarf auf allen Ebenen, um zu administrativ stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden.

Die Bemühungen der EU, in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Allerdings erschweren die sowohl inhaltlich als auch formal anspruchsvollen Informationswünsche der EU-Kommission eine problemlose Umsetzung. Entsprechend sind die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

7.5.4 Änderungsvorschläge

Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut.

Die Finanzierungsmodalitäten der Maßnahme V&V erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse" ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite. Ein vorausschauender systematischer Dialog über „EU-konforme Förderung im Bereich dieser Maßnahme findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland Nordrhein-Westfalen wie auch die EU-Kommission gefordert, nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umset-

zung der Programme wurden von diesem bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung der sich auf den verschiedenen Handlungs-ebenen überlappenden Berichte oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach An-sicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort' eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienz-steigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die E-valuatoren zu.

7.5.5 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Durchführungsmodalitäten der Bewertung rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und nicht, wie in diesem Fall im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden und dann zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen führen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Be-

günstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z. B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

– Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.

– Der Indikator ‚*Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*' lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, weil die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten' die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zu Recht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

Literaturverzeichnis

Informationsbesuch und Interviews im Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Düsseldorf, 30-31.10.2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 8

Forstwirtschaft –
Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Sabine Bresemann

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Hamburg November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft **1**

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung 2

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 2

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 5

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 6

8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 7

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 7

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 10

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 11

8.4.3.1 Zielgruppen 12

8.4.3.2 Zielregionen 14

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 28

8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 30

8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 32

8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen 33

8.5.4 Finanzmanagement 34

8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 35

8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme 36

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 37

8.6.1 Bewertungsfragen 40

8.6.1.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates 40

8.6.1.1.1 Kriterium VIII.1.A-1. Erweiterung der Waldflächen auf Flächen, die zuvor landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten 40

8.6.1.1.2 Kriterium VIII.1.A-2. Erwartete Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Anpflanzung neuer und der Verbesserung bestehender Holzflächen 41

8.6.1.1.3 Kriterium VIII.1.A-3. Erwartete Verbesserung der Qualität (Sortiment, Durchmesser…) und der

Struktur des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Verbesserung der forstlichen Ressourcen 46
8.6.1.2 Frage VIII.1.B. – Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Kapazitäten dieser Ressourcen zur Speicherung von Kohlenstoff 48
8.6.1.2.1 Kriterium VIII.1.B-1. Zusätzliche Anreicherung von Kohlenstoff im Holzvorrat (lebender Bäume) auf neuen und bestehenden Waldflächen 48
8.6.1.3 Frage VIII.2.A. – Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe 51
8.6.1.3.1 Kriterium VIII.2.A-1. Rationellere Herstellung von Holzprodukten (bzw. rationellere Erbringung von forstwirtschaftlichen Dienstleistungen) 52
8.6.1.3.2 Kriterium VIII.2.A-2. Verbesserte Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte 54
8.6.1.4 Frage VIII.2.B. – Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung, Ausbau bzw. Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der sonstigen sozioökonomischen Funktionen und Bedingungen 55
8.6.1.4.1 Kriterium VIII.2.B-1. Zunahme der Aktivitäten/ Beschäftigungsmöglichkeiten in den Betrieben 55
8.6.1.4.2 Kriterium VIII.2.B-2. Zunahme der Tätigkeiten in ländlichen Gemeinden aufgrund primärer oder sekundärer Produktion in Betrieben oder aufgrund erster Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen 57
8.6.1.4.3 Kriterium VIII.2.B-3. Steigerung der Anziehungskraft, die die betreffenden Gebiete auf die örtliche Bevölkerung oder auf Touristen im ländlichen Raum haben 59
8.6.1.4.4 Kriterium VIII.2.B-4. Erhaltung oder Steigerung der Einkommen in ländlichen Gebieten 60
8.6.1.5 Frage VIII.2.C. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und zweckdienliche Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung 64
8.6.1.5.1 Kriterium VIII.2.C-1. Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen 65
8.6.1.5.2 Kriterium VIII.2.C-2. Schutz von Flächen, die keine Holzflächen sind, und Wahrung sozioökonomischer Interessen 66
8.6.1.6 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienliche Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt 66

8.6.1.6.1 Kriterium VIII.3.A-1. Erhaltung/Verbesserung der genetischen Vielfalt und/oder der Artenvielfalt durch den Anbau einheimischer Baumarten oder Baumartenmischungen im Rahmen der Fördermaßnahmen 67
8.6.1.6.2 Kriterium VIII.3.A-2. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme/Habitate, die von spezifischen, geförderten forstlichen Strukturen oder waldbaulichen Praktiken abhängig sind 68
8.6.1.6.3 Kriterium VIII.3.A-3. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die vorteilhafte Wechselwirkung zwischen den geförderten Gebieten und der umgebenden Landschaft/des umgebenden ländlichen Raums 70
8.6.1.7 Frage VIII.3.B. Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung ihrer Gesundheit und Vitalität 71
8.6.1.7.1 Kriterium VIII.3.B-1. Geringere Beschädigung des Bodens und des Holzvorrats (lebender Bäume) durch waldbauliche Tätigkeiten oder Holzernte 72
8.6.1.7.2 Kriterium VIII.3.B-2. Schutz vor Katastrophen (insbesondere vor Schaderregern und Krankheiten) durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Praktiken 73
8.6.1.7.3 Kriterium VIII.3.B-3. Erhaltung/ Wiederherstellung des durch Naturkatastrophen geschädigten Produktionspotentials 74
8.6.2 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 74
8.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 76
8.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 76
8.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 76
8.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 77
8.8.3 Durchführungsbestimmungen 77
8.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 79

Literaturverzeichnis 80

Kartenverzeichnis

Karte 8.1:	Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen	19
Karte 8.2:	Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotenzialverteilung	21
Karte 8.3:	Förderung waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung	23
Karte 8.4:	Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 8.1:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich „Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“	3
Tabelle 8.2:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich „Erstaufforstung“	4
Tabelle 8.3:	Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes NRW	5
Tabelle 8.4:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002	8
Tabelle 8.5:	Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2002	9
Tabelle 8.6:	Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2002 (Erstbewilligung)	10
Tabelle 8.7:	Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien	12
Tabelle 8.8:	Erstaufforstungen nach Bewaldungsanteil der Kreise in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2002)	27
Tabelle 8.9:	Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in NRW	31

Tabelle 8.10:	Zuordnung von Maßnahmen zu Bewertungsfragen und -kriterien	39
Tabelle 8.11:	Fläche der geförderten Erstaufforstungen 2000 bis 2002	40
Tabelle 8.12:	Ertragstafelauszug	43
Tabelle 8.13:	Nutzungsmassen, Vornutzung und Aufhieb für Verjüngungsmaßnahmen	44
Tabelle 8.14:	Berechnung der Kohlenstoffakkumulation	49
Tabelle 8.15:	Einkommenseffekte nach Eigen- und Fremdleistung 2000 bis 2002	61
Tabelle 8.16:	Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2002	63
Tabelle 8.17:	Deckungsbeiträge vorhergehender Nutzung (Euro/ha/a) (n=28)	64

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen

Die Gesamtwaldfläche Nordrhein-Westfalens beträgt knapp 915.800 ha. Davon sind 65 % Privatwald, 19 % gehören zum Gemeinde- oder Körperschaftswald, 13 % befinden sich im Landes- und 3 % im Bundeseigentum. Der Privatwald weist überwiegend eine kleinbetriebliche Struktur auf, ein Drittel (34 %) davon zählt zum Kleinst- und Kleinprivatwald (< 50 ha).

Mit einem Bewaldungsanteil von 27 % der Landesfläche liegt Nordrhein-Westfalen knapp unter dem Bundesdurchschnitt (30 %).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung sind das Bundeswaldgesetz als Rahmengesetz bzw. das Landesforstgesetz (LFoG) mit Durchführungsverordnungen. Neben diesen rechtlichen Grundlagen, insbesondere §§ 1a und 1b LFoG, stellen zwei Regierungsprogramme die Basis der Forstpolitik des Landes NRW dar. Dies sind das Regierungsprogramm Wald 2000 aus dem Jahre 1994 und das Programm zur Umsetzung der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie im Wald in der Fassung vom 06.12.2002.

Das Programm Wald 2000 richtet sich in erster Linie auf landeseigene Flächen. Mit Einzelmaßnahmen zum Schutzes des Waldes bzw. Bausteinen einer ökologischen Waldentwicklung wird zusammen mit den Bestimmungen aus §10 Abs. 1 des LFoG die ordnungsgemäße Waldwirtschaft in verbindliche Richtlinien umgesetzt. Das Programm findet über die Beratungstätigkeit der Landesforstverwaltung für den Privat- und Körperschaftswald Eingang in die forstliche Praxis auch über den Landeswald hinaus.

Der forstliche Teil des NRW-Programms Ländlicher Raum basiert darüber hinaus auf den Verpflichtungen nach der Helsinki Resolution H 1 und der Resolution H 2, sowie dem in Bearbeitung befindlichen Nationalen Forstprogramm (NFP). Zur Umsetzung der darin aufgeführten Maßnahmen h (Erstaufforstung) und i (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) dienen verschiedene Richtlinien, die zwischen Förderung im Privatwald und im Körperschaftswald unterscheiden. Dementsprechend gelten einmal die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald (RdErl. d. MUNLV v. 21.08.2000) sowie entsprechend für den Körperschaftswald (RdErl. d. MUNLV v. 22.08.2000). Für beide Waldbesitzergruppen gelten jedoch die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen nach den Programmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung (Holzabsatzförderrichtlinie – Hafö 2000, RdErl. d. MUNLV v. 01.09.2000).

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

– Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i) und

– Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h).

Beschreibung und Bewertung der Maßnahmen werden in den Kapiteln 8.1 bis 8.5 jeweils getrennt vorgenommen. In den Abschnitten 8.6 bis 8.8 erfolgt eine zusammenfassende Darstellung beider Förderbereiche.

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In den Tabellen 8.1 und 8.2 werden zunächst die in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald bzw. Körperschaftswald sowie die in der Holzabsatzförderrichtlinie angebotenen Maßnahmen tabellarisch kurz dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung. Falls sie sich in Teilmaßnahmen untergliedert, werden diese zur Beschreibung herangezogen. In der rechten Spalte wird kurz auf die Förderhistorie der Maßnahmen eingegangen. An dieser Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird und der größte Teil der Maßnahmen schon vor dem Jahr 2000 z.B. im Rahmen der GAK Bestandteil der forstlichen Förderung war.

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich „Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	**Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen**		**Förderhistorie**
	Privatwald	***Körperschaftswald***	
WM **Waldbauliche Maßnahmen**	- Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, - Jungbestandspflege, - Nachbesserungen, - Wertästung - Erstaufforstung, - Pflege der Erstaufforstung, - Sonstige forstwirtschaftliche Investitionen	- Erstaufforstung, - Pflege der Erstaufforstung, - Nachbesserungen	GAK, VO (EG) 2080/1992 für Erstaufforstung
WM **Waldbauliche Maßnahmen (EU-kofinanzierte Landesmaßnahmen)**	- Bodenvorbereitung für Laubholzkulturen, - Maßnahmen zur Einleitung und Komplettierung von Laubholz-Naturverjüngungen, - Wiederaufforstung mit Laubholz, - Umbau von Vorwald; Voranbau und Unterbau mit Laubholz, - Nachbesserungen, - Vorbeugender Waldschutz	- Erstaufforstung, - Pflege der Erstaufforstung, - Nachbesserungen, - Bodenvorbereitung für Laubholzkulturen und -naturverjüngungen, - Maßnahmen zur Einleitung und Komplettierung von Laubholz-Naturverjüngungen, - Wiederaufforstung mit Laubholz, - Umbau von Vorwald, Voranbau und Unterbau mit Laubholz	Maßnahmen bereits vor 1987, Landesförderprogramm 1987
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**	- Bodenschutz- und Meliorationskalkung, - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung), - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung), - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen	- Bodenschutz- und Meliorationskalkung, - Vorarbeiten zu der beschriebenen Maßnahme	GAK
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (EU-kofinanzierte Landesmaßnahmen)**		- Bodenschutz- und Meliorationskalkung, - Vorarbeiten zu der beschriebenen Maßnahme	Maßnahmen bereits vor 1987, Landesförderprogramm 1987
WE **Forstwirtschaftlicher Wegebau**	- Neubau von Forstwirtschaftswegen, - Erstbefestigung vorhandener Forstwirtschaftswege sowie die Zweitbefestigung bereits befestigter Forstwirtschaftswege, wenn der forstwirtschaftliche Verkehr eine bessere Befestigung erfordert, - Neu- und Ausbau der dazugehörenden Anlagen, wie z.B. für Forstwirtschaftswege notwendige einfache Brücken und Durchlässe, - Regulierung bestehender Bankette und Seitengräben, - Regulierung der alten Fahrbahnen bei Zweitbefestigungen, - Wegbegleitende Begrünungsmaßnahmen		GAK
FZ **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse**	- Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen, - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden, - Verwaltungs- und Beratungskosten		GAK
SF **Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholzanteilen zur Sicherung der Lebensräume wildlebender Tiere, Pflanzen und sonstiger Organismen**			Neue Maßnahme seit 2000, Landesförderprogramm

Fortsetzung Tabelle 8.1

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	**Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen** *Privatwald* *Körperschaftswald*	**Förderhistorie**
SF Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen im Wald	- Anlage und Gestaltung von Wald- und Bestandsrändern und Wallhecken, - Pflege von Wallhecken, - Anlage, Gestaltung und Pflege von reihenweisen Schutzpflanzungen mit Füllholz (ohne Gehöfteinbindungen), - Einbringen und Pflege von Solitären sowie seltenen Baum- und Straucharten, - Randgestaltung von Fließ- und Stillgewässern, - Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes am Walde	Seit 1995, Landesförderprogramm
HA 2.1 (Holzabsatzförderung) Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	- Vorarbeiten, - Investitionen zur Erhöhung der Holzlagerkapazitäten, - Investitionen zur Konzentration des Angebotes auf Starkholzhöfe, - Investitionen zur Verbesserung der Holzerntemöglichkeiten und zur Veredelung des Produktes beim Waldbesitz, - Investitionen zur Verbesserung der mobilen Datenerfassung von Holz, von Datenerfassungsgeräten bei der manuellen Holzaufbereitung und Angaben zur Werksvermessung bei kleinen und mittleren Sägeunternehmen, - Investitionen zur Optimierung der Holzlogistik, - Investitionen zur Bereitstellung von Holz als Rohstoff zur energetischen Verwertung, - Investitionen für den Aufbau von Holzvermarktungsorganisationen	Seit 1999 auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 951/97 und Verordnung (EWG) 867/90
HA 2.2 (Holzabsatzförderung) Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung	- Vorarbeiten, - Investitionen für die Errichtung bzw. den Erwerb von automatisch beschickten und geregelten Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung bis 49 Megawatt für die energetische Verwertung von Waldholz und von naturbelassenem Rest- und Altholz. Vorzugsweise werden Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gefördert.	Seit 1999 auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 951/97 und Verordnung (EWG) 867/90
Landesförderprogramm: (reine Landesmaßnahmen)	- Einsatz von Rückepferden - Vorliefern von Holz mit Rückepferden vom Einschlagsort zur Rückeschneise, - Rücken von Holz mit Rückepferden vom Einschlagsort zur Abfuhrstelle	Seit 1985, Landesförderprogramm

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Förderrichtlinien.

Tabelle 8.2: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich „Erstaufforstung“

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	**Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen**	**Förderhistorie**
EA Erstaufforstung	- Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild, - Zuschuss für einmalige Nachbesserung, - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung, - Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten	Neuanlage von Waldflächen nach GAK seit 1973

Quelle: Gottlob, 2003, S. 3.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In Tabelle 8.3 werden die qualitativen und die operationellen Ziele der forstlichen Förderung des Programms des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Tabelle 8.3: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes NRW

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999		**Ziele nach dem NRW-Programm "Ländlicher Raum" - keine Zielhierarchie -**	**Quantifizierung der Ziele bis 2006**
Tiret 1	**Tiret 2**		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen	- Nachhaltige Erzeugung von möglichst hochwertigem Holz - Optimale Ausnutzung der standörtlichen Ressourcen - Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für Forstprodukte - Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft - Minimierung von Produktionsrisiken - Optimierung der Verbesserung der Schutz- und Erholungsleistungen des Waldes - Pflege des Landschaftsbildes - Sicherung der biologischen Vielfalt im Waldes - Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung	- Ökologische Aufwertung der Wälder durch Laubholzanpflanzungen: 10.000-13.000 ha - Umfang der Kompensationsdüngungen bis zu 220.000 ha - Bau von Modellanlagen für die energetische Nutzung von Holz: 35-50 Anlagen - Erhöhung des Holzeinschlages um ca. 100.000 m^3/f jährlich - Erhöhung der Holzlagerkapazitäten um ca. 200.000 m^3/f jährlich - Senkung des Betriebsaufwandes, insbesondere im Bereich Holzernte, Vermessung und Transportlogistik bis zu ca. 20,00 DM/ha
	c. Erweiterung der Waldflächen	- Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten (Erhöhung des Waldanteils im Gemeindegebiet dringend geboten bei Waldanteil <15 %, notwendig bei Waldanteil 15-20 %, möglicherweise sinnvoll bei Waldanteil 25-60 %, möglicherweise lokal sinnvoll bei Waldanteil >60 %)	- Umfang der Erstaufforstungen: ca 350 ha/a
	Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen		

Quelle: Eigene Darstellung nach den obengenannten Quellen.

Neben dem Gesamtkonzept „Wald 2000“ für eine ökologische Waldbewirtschaftung des Staatswaldes sind für den Förderkontext noch der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen und die landesplanerisch gesicherten Gebiete für den Schutz der Natur relevant. Die Befragung der betreuenden Stellen ergab, dass 52 % der Befragten diese und andere fachübergreifenden Programme und Planungen in die Umsetzung der forstlichen Fördermaßnahmen einbeziehen.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Arbeitsschritte lassen sich für die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ebenso wie für die Erstaufforstung wie folgt strukturieren:

- Sichtung der vorhandenen Datenquellen und Grundlagen der forstlichen Förderung auf Eignung als Beitrag für die Bewertung; Überprüfung auf Vollständigkeit. Sichtung und Beschaffung der formellen und inhaltlichen Grundlagen für die forstliche Förderung in Form von Verordnungen, Programmen, Richtlinien, Dienstanweisungen sowie begleitenden Bewertungen und Vorgaben für die Bewertung seitens der EU.
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU-Berichterstattung, GAK-Berichterstattung).
- Erhebung von Primärdaten: Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger, betreuenden Stellen und Bewilligungsbehörden. Strukturierte Interviews auf der Ebene der Fachreferate (Fragebögen siehe MB-VIII-Anlagen 5 bis 20; Gottlob, 2003).
- Auswertung und Analyse der Primär- und Sekundärdaten (Auswertung des Rücklaufs der Befragungen siehe MB-VIII-Anlage 4).
- Modellkalkulationen.
- Kapitelspezifische Bewertung nach den EU-Vorgaben (siehe dazu die Interventionslogiken, MB-VIII-Anlagen 22 bis 28).
- Kapitelübergreifend:
  - Untersuchung zur Abschätzung des Beitrags der Forstwirtschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums.
  - Untersuchung der Wirkungen im Bereich Stärkung der ökologischen Funktionen des Waldes.
- Analyse des Implementationsprozesses.
- Ausarbeitung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Für die Zwischenbewertung der Erstaufforstung wurde auf eine Befragung der betreuenden Stellen verzichtet. Es fand jedoch eine Abfrage einzelfallbezogener Daten beim MUNLV über eine vom Evaluator erstellte Access-Datenbank statt (siehe Gottlob, 2003, S. 8 ff.).

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Der finanzielle Vollzug des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im

Rahmen des Förderschwerpunktes III im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2002 ein Betrag von 50,79 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese drei Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 39,31 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von rd. 77 %.

b. Erstaufforstung

Für die Maßnahme h (Erstaufforstung) ist im indikativen Finanzplan für 2000 bis 2002 ein Mittelansatz von gut 8,9 Mio. Euro vorgesehen. Dem steht ein Mittelabfluss von 2 Mio. Euro gegenüber. Daraus errechnet sich im Durchschnitt der Berichtsjahre eine Mittelabflussquote von 23 % (Gottlob, 2003 S. 13).

8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Die Darstellung des erzielten Outputs (Tabelle 8.4) erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten vom MUNLV für die Jahre 2000 bis 2002. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der Förderfälle (Buchungen werden als Förderfälle interpretiert) die Gesamthöhe der ausgezahlten Förderbeträge und die Fläche, auf der die Maßnahmen stattgefunden haben. Für die Maßnahmen Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Sonderbiotope und Holzabsatzförderung sind keine Flächenangaben vorhanden, da es sich dabei überwiegend um Projektförderungen handelt. Die Einheiten für die Maßnahme Wegebau werden in km angegeben.

Tabelle 8.4: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002

Maßnahme	Buchungen	Förderbetrag	Fläche	Betrag pro ha	Betrag pro Buchung
	Anzahl	Euro	ha	Euro	Euro
Waldbauliche Maßnahmen	**2.996**	**8.220.423**	**7.235**	**1.136**	**2.744**
	50%	*21%*	*7%*		
Neuartige Waldschäden	**619**	**12.653.926**	**92.580**	**137**	**20.443**
	10%	*32%*	*90%*		
Wegebau (km)	**400**	**3.883.208**	**4.734**	**820**	**9.708**
	7%	*10%*			
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	**82**	**54.518**			**665**
	1%	*0%*			
Sonderbiotope im Wald (Projekte)	**301**	**220.611**	**83**		**733**
	5%	*1%*			
Alt- und Totholzförderung	**334**	**1.949.261**	**2.606**	**748**	**5.836**
	6%	*5%*	*3%*		
Holzabsatzförderung	**1.263**	**12.326.174**			**9.759**
	21%	*31%*			
Gesamt	**5.995**	**39.308.122**	**102.421**	**223**	**6.557**

Quelle: Eigene Berechnung nach Zahlstellendaten (2000 bis 2002).

Gemessen an der Zahl der Förderfälle (Spalte 2 in Tabelle 8.4), liegt der Schwerpunkt mit 50 % bei den Waldbaulichen Maßnahmen. Die Maßnahmen zur Holzabsatzförderung und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden liegen bei 21 % bzw. 10 % schon mit deutlichem Abstand dahinter; die übrigen Maßnahmen sind in Anbetracht der geringen Förderfälle zu vernachlässigen.

Bei einer Gesamtfördersumme von 39,3 Mio. Euro liegt der Schwerpunkt zu etwa gleichen Teilen auf den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit ca. 12,7 Mio. Euro (32 %), den Maßnahmen zur Holzabsatzförderung mit ca. 12,3 Mio. Euro (31 %) und den waldbaulichen Maßnahmen mit ca. 8,2 Mio. Euro (21 %). Einen nennenswerten Anteil an der Gesamtfördersumme hat weiterhin der Förderbereich Wegebau mit 10 %.

Aus dieser ungleichen Struktur von Förderfällen und Fördersummen folgt (vgl. Tab. 8.4, Spalte 6), dass für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden durchschnittlich ein erheblich höherer Betrag pro Förderfall (durchschnittlich 20.443 Euro je Antrag) ausgezahlt wurde als für waldbauliche Maßnahmen (durchschnittlich 2.744 Euro je Förderfall).

Relativ hohe Beträge pro Förderfall weisen zudem die Maßnahmen Holzabsatzförderung, Wegebau sowie Alt- und Totholzförderung auf.

In Bezug auf die Fläche hat der Förderbereich Neuartige Waldschäden mit 90 % der geförderten Gesamtfläche (102.421 ha) den größten Anteil. Der höchste Betrag pro Flächeneinheit liegt bei durchschnittlich 1.136 Euro/ha für die waldbaulichen Maßnahmen.

b. Erstaufforstung

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 wurden 263 Anträge auf Förderung von investiven Ausgaben einer Erstaufforstung bewilligt (vgl. Tabelle 8.5).

Tabelle 8.5: Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2002

Maßnahmenart	Bewilligte Anträge		Fläche		Gesamtförderung	
	n	%	ha	%	Euro	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	173	66	173	57	538.235	86
Aufforstung sonstiger Flächen	0	0	0	0	0	0
Nachbesserung	0	0	0	0	0	0
Kulturpflege	90	34	129	43	87.701	14
Gesamt	**263**	**100**	**302**	**100**	**625.936**	**100**

Quelle: Landesdaten (2003).

Auf insgesamt 302 ha wurden Maßnahmen der Erstaufforstung durch öffentliche Mittel in Höhe von 0,63 Mio. Euro gefördert. In die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (173 ha) flossen 86 % der Fördermittel. Aufforstung auf sonstigen Flächen fand nicht statt. Die Kulturpflege wurde auf 129 ha durchgeführt. Nachbesserung auf Kulturen mit witterungsbedingtem Ausfall wurde nicht durchgeführt. (Gottlob, 2003, S. 13f.)

Hinsichtlich der Flächenprämie, die auf Antrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden kann, wurden im Berichtszeitraum 127 Anträge bewilligt (vgl. Tabelle 8.6). Auf einer prämienrelevanten Fläche von 135 ha wurden insgesamt Prämien in Höhe von 27.509 Euro ausgezahlt; dies ergibt eine durchschnittliche Prämienhöhe von knapp 204 Euro pro ha und Jahr.

Tabelle 8.6: Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2002 (Erstbewilligung)

Jahr	Anträge		Fläche		Prämienhöhe	
	n	%	ha	%	Euro	%
2000	7	6	8	6	1.295	5
2001	113	89	116	86	23.595	86
2002	7	6	11	8	2.619	10
Gesamt	**127**	**100**	**135**	**100**	**27.509**	**100**

Quelle: Landesangaben (2003).

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Folgende Outputindikatoren / quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bis 2006 aufgeführt:

(1) Umfang der Erstaufforstungen: ca. 350 ha/a.
„Dieser Ansatz leitet sich aus den in den Jahren 1993 bis 1999 landesweit mit öffentlichen Mitteln geförderten 2.178 ha ab. Im Berichtszeitraum wird dieser Ansatz mit durchschnittlich 58 ha bei weitem nicht erreicht. Der Zielerreichungsgrad liegt bei 17 %“ (Gottlob, 2003, S. 16).

(2) Ökologische Aufwertung der Wälder durch Laubholzanpflanzungen: 10.000 bis 13.000 ha.
Im Zuge von waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden solche Aufwertungen auf rd. 2.000 ha durchgeführt, d.h. der Zielerreichungsgrad liegt momentan bei 20 %.

(3) Umfang der Kompensationsdüngungen: bis zu 220.000 ha.
Kompensationsdüngungen im Rahmen von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden bislang auf rd. 92.580 ha durchgeführt, d.h. der Zielerreichungsgrad liegt derzeit bei 42 %.

(4) Bau von Modellanlagen zu einer energetischen Nutzung von Holz: 35 bis 50 Anlagen.
Es wurden in dem Zeitraum 2000 bis 2002 nach der Holzabsatzförderrichtlinie 2.2 laut GAK-Berichterstattung 881 Projekte (überwiegend bereits Gebrauchsanlagen) gefördert, d.h. es wurden bereits ca. zwanzigmal so viele Projekte durchgeführt, wie in der Zielvorgabe vorgesehen.

(5) Erhöhung des Holzeinschlages: um ca. 100.000 m^3/f jährlich.
Eine Erhöhung des Holzeinschlages ist als indirekte Wirkung aufgrund der geförderten Maßnahmen im Rahmen der Holzabsatzförderrichtlinie 2.2 zu erwarten. „Der jährlich geplante Holzeinsatz in nach der Holzabsatzförderung geförderten Anlagen

im Jahr 2002 betrug ca. 143.500 m^3/f. Dieser zusätzliche Holzbedarf wird sich mindestens mittelfristig auf den Holzeinschlag auswirken“ (Mitteilung des MUNLV 2003).

(6) Erhöhung der Holzlagerkapazitäten: um ca. 200.000 m^3/f jährlich.
Es wurden in dem Zeitraum 2000 bis 2002 nach der Holzabsatzförderrichtlinie 2.1 laut Mitteilung des MUNLV 10 Anträge auf Bau bzw. Erweiterung von Rundholz-/ Schnittholzlagerkapazitäten gefördert. Eine Erhöhung der Holzlagerkapazitäten hat sich jedoch – aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Sägewerke – nur um ca. 40.300 m^3/f ergeben. Das entspricht einem Zielerreichungsgrad von 20 %.

(7) Senkung des Betriebsaufwands, insbesondere im Bereich der Holzernte, Vermessung und Transportlogistik: bis zu ca. 20 DM/ha.
Es wurden in dem Zeitraum 2000 bis 2002 nach der Holzabsatzförderrichtlinie 2.1 laut GAK-Berichterstattung 149 Anträge gefördert. Teilmaßnahmen davon betreffen u.a. die Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Holzerntemöglichkeiten, der mobilen Datenerfassung von Holz und die Optimierung der Holztransportlogistik. Der Förderbetrag für diese Maßnahmen machte knapp 12 % der Gesamtfördersumme nach Holzabsatzförderrichtlinie aus. Ein Zielerreichungsgrad kann nicht errechnet werden.

Zusammenfassende Bewertung

Die Ziele zur Kompensationskalkung (3) und zur Erhöhung des Holzeinschlages (5) wurden der Zielsetzung nach angemessen umgesetzt. Das Ziel zur energetischen Nutzung von Holz (4) findet offensichtlich breite Akzeptanz, was dazu führt, dass der Zielansatz bereits deutlich übertroffen wurde. Die Erhöhung der Holzlagerkapazität (6) scheitert laut Aussage des Ministeriums an den Rahmenbedingungen für die Sägewerke. Die übrigen Ziele wurden gemessen an den Zielvorgaben unzureichend umgesetzt bzw. es konnte kein Zielerreichungsgrad errechnet werden (7).

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Nach Auskunft des MUNLV werden die Belastungen der Waldbesitzer und der Bedarf an forstlicher Förderung für alle Gruppen und Regionen – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – gleich hoch eingeschätzt. Die Förderung erfolge daher flächendeckend ohne Prioritäten für bestimmte Zielgruppen oder Zielregionen. Gleichwohl wird im Folgenden versucht, Ziele und Gebietskulissen im Sinne der Fragestellung und den angebotenen Fördermaßnahmen zu unterlegen.

8.4.3.1 Zielgruppen

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

– Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder

– Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes

– ländliche Gemeinden .

Die Zahlstellendaten sehen zwar keine Kategorisierung nach Empfängergruppen vor; sie enthalten aber die Adressen der Empfänger. Deshalb wurde versucht, die Empfängerkategorien aus der Adressenliste der Zahlstelle abzuleiten. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 8.7: Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien

Empfänger-Kategorie	Auszahlungsbetrag Euro	% der Gesamtsumme
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	17.733.096	45
Privatwald	19.294.197	49
Kommunalwald	2.280.829	6
Gesamt	**39.308.122**	**100,0**

Quelle: Eigene Berechnung nach Zahlstellendaten (2000 bis 2002).

Aus der Tabelle 8.7 ergibt sich die höchste Fördersumme für den Privatwald (49 %). Die forstlichen Zusammenschlüsse liegen mit 45 % nur 4 Prozentpunkte dahinter.

Bezieht man die Förderbeträge auf die Waldfläche der jeweiligen Empfängerkategorie, so ergibt sich für den Privatwald im Durchschnitt ein Förderbetrag von etwa 11 Euro/ha/Jahr, für Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse eine solche von 19 Euro/ha/Jahr und für den Kommunalwald sind es ebenfalls rd. 5 Euro/ha/Jahr. Wenn man davon ausgeht, dass die Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse zu mehr als 90 % letztlich Privatpersonen zufließt (entsprechend der Waldflächenanteile in den Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen (Mitteilung des MUNLV, 2003), dann ergäbe sich eine durchschnittliche Förderung für den Privatwald von rd. 28 Euro/ha/Jahr.

Eine weitergehende Differenzierung nach Empfängergruppen wurde durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger möglich. Diese basierte auf einer Zufallsstichprobe. Nach die-

ser Befragung verteilten sich die Zuwendungsempfänger zu 37 % in juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 23 % auf Haupterwerbslandwirte, zu 9 % auf Nebenerwerbslandwirte und zu 26 % auf Nicht-Landwirte. 5 % machten hierzu keine Angabe. Die Haupterwerbslandwirte waren alle Einzelunternehmen.

39 % der befragten Privatpersonen waren 50 bis 65 oder älter (42 % machten keine Angaben). 67 % hatten ihre Waldflächen geerbt und 33 % hatten sie käuflich erworben. Der Schwerpunkt in der Größe des Waldbesitzes lag bei 50 bis 200 ha (30 %), in 21 % der Fälle betrug die Größe des Waldbesitzes nur 1 bis 25 ha und in jeweils 16 % 200 bis 1.000 und über 1.000 ha.

67 % der Befragten hatten ihren Wohnsitz in der selben Gemeinde, in der die Maßnahme stattfand. Die Frage nach der Geschlechtszugehörigkeit wurde nur von 58 % beantwortet (53 % männlich; 5 % weiblich); 42 % machten keine Angabe.

Von den juristischen Personen waren 19 % Personen des öffentlichen Rechts (Kommunen, Genossenschaften) und 81 % Personen des privaten Rechts (dazu gehören die meisten forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, eingetragene Vereine etc.).

b. Erstaufforstung

Bei der Erstaufforstung ist der Kreis der Zuwendungsempfänger für die investive Förderung größer als für die Erstaufforstungsprämie, die nicht an Gebietskörperschaften ausgereicht wird. In den Genuss der Förderung der investiven Ausgaben können alle natürlichen und juristischen Personen kommen, soweit sie Eigentümer der Flächen sind; für Besitzer ist eine entsprechende Einverständniserklärung der Eigentümer Voraussetzung. Die Erstaufforstungsprämie ist zudem an die landwirtschaftliche Vornutzung der Fläche gekoppelt und differenziert den Prämienanspruch nach der Erwerbsform. Während Haupterwerbslandwirte grundsätzlich zum uneingeschränkten Kreis der Zuwendungsempfänger mit vollem Prämienanspruch zählen, wird Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten nur ein eingeschränkter Prämienanspruch zuerkannt.

Die Befragung der Zuwendungsempfänger zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von NE- und Nichtlandwirten (20 % bzw. 44 %) genutzt wurden. 28 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte, 4 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb. (Gottlob, 2003, S. 17f.)

Die natürlichen Personen unter den ZE sind zu 83 % männlich und zu 17 % weiblich. Die Fördermittel werden überwiegend (zu 72 %) von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz auch in den Gemeinden haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen (Gottlob, 2003, S. 21 ff.).

8.4.3.2 Zielregionen

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Für die forstlichen Fördermaßnahmen sind keine Gebietskulissen festgelegt. Gleichwohl wird im Folgenden die regionale Verteilung der Fördermittel etwas näher beleuchtet. Dabei werden

(1) die Verteilung der Fördermittel insgesamt auf die Raumordnungsregionen nach siedlungsstrukturellen Typen dargestellt,
(2) die Verteilung der Fördermittel für waldbauliche Maßnahmen vor dem Hintergrund der Laub- und Nadelwaldverteilung skizziert,
(3) die Verteilung der Fördermittel für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der regionalen Schadpotentiale beleuchtet und
(4) die Fördermittel der Maßnahmen zur Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen und zum dauerhaften Erhalt von Alt- und Totholz vor dem Hintergrund der regionalen Verteilung der Schutzgebiete zugeordnet.

Allgemeine Beschreibung der Karten

Die vorliegenden Karten zeigen jeweils das Land Nordrhein-Westfalen mit seinen 13 Raumordnungsregionen (ROR), für die die Verteilung der Fördermittel als Tortendiagramm dargestellt wird. Der Umfang der Tortendiagramme sowie die Größe der Tortenstücke beschreiben das in den Jahren 2000 bis 2002 jeweils ausgezahlte Fördervolumen (in Euro). Die kleine Abbildung oben rechts zeigt das ganze Land Nordrhein-Westfalen und die entsprechenden Fördermittel insgesamt sowie für die Maßnahmenarten.

Das dargestellte Fördervolumen von knapp 38 Mio. Euro entspricht nicht der tatsächlich ausgezahlten Summe von 39,3 Mio. Euro, da nicht allen Maßnahmen ein Wohnort des Zuwendungsempfängers in NRW zugeordnet werden konnte.

Karte 8.1: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen

Diese Karte stellt die Aufteilung der Gesamtsumme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen der Jahre 2000 bis 2002 vor dem Hintergrund der Siedlungsstruktur (BBR, 2003) in NRW dar. Schwerpunkt der regionalen Mittelverteilung waren die RORen Arnsberg, Siegen und Münster. Bei diesen handelt es sich um verstädterte Räume mit mittlerer bis höherer Siedlungsdichte. Neben Paderborn sind dies die RORen mit den geringsten Siedlungsdichten in NRW. An die Agglomerationsräume flossen deutlich weniger Fördermittel. Das geringste Fördermittelvolumen erhielten die RORen Dortmund, Emscher-Lippe und Bonn. Somit werden im Hinblick auf das Fördermittelvolumen vor allem diejenigen RORen begünstigt, die die geringste Siedlungsdichte aufweisen, mit Ausnahme von Paderborn. Dort ist nach Aussage des MUNLV jedoch auch der Anteil an förderfähi-

gem Wald sehr gering (hoher Anteil an Staatswald). Die RORen Arnsberg und Siegen haben dagegen einen sehr hohen (absoluten und förderfähigen) Waldanteil, und der Organisationsgrad der Privatwaldbesitzer in Zusammenschlüssen ist hoch.

Bezüglich der einzelnen durchgeführten Maßnahmenarten ist keine siedlungsstrukturabhängige Förderung zu erkennen. Zwar gibt es regional unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, diese können jedoch nicht in Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur gebracht werden.

Karte 8.2: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotentialverteilung in Nordrhein-Westfalen

Das Schadpotential bildet die relative Schädigung der Wälder ab und dient als Indikator der Gesamtbelastungssituation, worunter die Summe aller potentiell schädigenden Umweltbedingungen an einem Standort verstanden wird. Das Schadpotential wird abgeleitet aus der Häufigkeitsverteilung des Anteils deutlich geschädigter Bäume (Schadstufe 2-4) bezogen auf das Bestandesalter und die Baumart. Diese werden in der Waldschadensinventur bzw. Waldzustandserfassung flächendeckend erhoben. Die Daten bezüglich des Schadpotentials wurden vom Institut für Forstökologie und Walderfassung der BFH in Eberswalde zur Verfügung gestellt (Wolff et al., o.J.).

In den Jahren 2000 bis 2002 förderte Nordrhein-Westfalen die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit rund 12,5 Mio. Euro. Die meisten Fördermittel flossen in die RORen Arnsberg und Siegen. Während in Arnsberg das Schadpotential vor allem im Nord-Osten relativ hoch ist, ist es in Siegen deutlich geringer. In Münster, Bielefeld und Paderborn, wo das Schadpotential am höchsten ist, wurden mittelmäßig viele bzw. gar keine (Paderborn) Mittel für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden ausgezahlt. Im Rhein-Ruhr-Gebiet, wo das Schadpotential überwiegend sehr gering ist, flossen auch relativ wenig Fördermittel, mit Ausnahme von der ROR Bochum / Hagen. Hier liegt auch ein regionaler Förderschwerpunkt. Grundsätzlich lässt sich also festhalten, dass sich die Fördermittelverteilung tendenziell auf die RORen mit dem höchsten bzw. mit höherem Schadpotential konzentriert. Die hohe Förderquote der RORen Arnsberg, Siegen und Bochum/Hagen hängt nach Aussage des MUNLV mit dem hohen Anteil an förderfähigem Wald sowie mit dem hohen Organisationsgrad der Waldbesitzer zusammen. Die – entgegen ihrem hohen Schadpotential - geringe Förderung der RORen Bielefeld und Münster erklärt das MUNLV mit dem deutlich geringeren Anteil an förderfähigem Wald, ihrer schlechten wirtschaftlichen Situation sowie – vor allem in Münster – den kleinflächigen Waldbeständen. Außerdem sei der Anteil der Standorte, die für eine Kompensationskalkung nicht in Frage komme, deutlich höher als in Arnsberg und Siegen. In der ROR Paderborn gebe es dagegen wenig förderfähigen Wald. Außerdem hätten dort Kalkungsmaßnahmen schon vor dem Berichtszeitraum (2000 bis 2002) stattgefunden.

Karte 8.3: Förderung waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung in Nordrhein-Westfalen

Diese Karte stellt die Förderung der waldbaulichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung in NRW für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Die Waldverteilungsdaten sind der Quelle „Daten zur Bodenbedeckung“ (Statistisches Bundesamt, 1997) entnommen und zeigen die gegenwärtige Wald- und Waldtypenverteilung.

Insgesamt wurden in den Jahren 2000 bis 2002 waldbauliche Maßnahmen mit rund 7,7 Mio. Euro gefördert. Die meiste Förderung entfiel auf die RORen Münster und Siegen, die geringste auf Bonn, Aachen und Dortmund. Im Abgleich der Fördermittelinanspruchnahme mit dem Waldaufkommen zeigt sich, dass die waldreichste ROR (Siegen) auch die meisten Fördermittel erhalten hat. Etwa gleich viele Fördermittel sind an die ROR Münster geflossen, deren Waldanteil jedoch bedeutend geringer ist. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die waldreiche ROR Arnsberg und die waldärmere ROR Düsseldorf, an die jeweils etwa gleich viele Fördermittel flossen. Somit basiert die Mittelverteilung weniger auf dem absoluten Waldanteil als vielmehr auf dem Anteil an förderfähigem Wald. Ausschlaggebend ist jedoch nach Aussage des MUNLV die waldbauliche Schwerpunktsetzung in den einzelnen Regionen, z.B. kostenintensive Überführungen von großflächigen Kieferbeständen in Mischbestände, wie sie in Münster stattfanden.

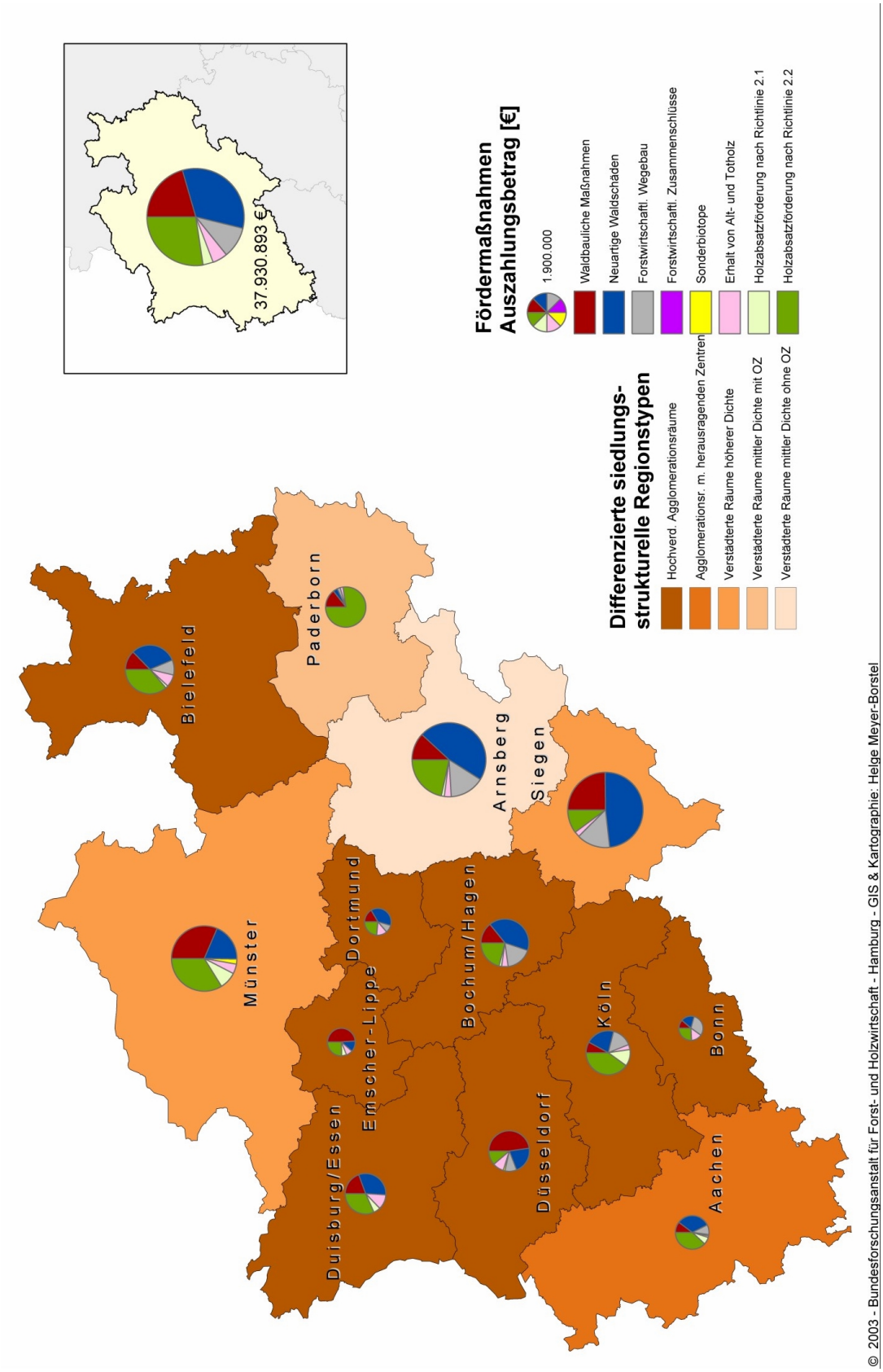
Karte 8.4: Förderung von Maßnahmen zur Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen und zum Erhalt von Alt- und Totholz vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig befundenen Gebietskulisse in Nordrhein-Westfalen

Diese Karte stellt die Verteilung von naturschutzfachlich relevanten Maßnahmen im Forst vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig befundenen Gebietskulisse in NRW für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Die Daten zur Beschreibung der Gebietskulisse sind von der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten des Landes NRW bereitgestellt worden und bilden die aktuelle Lage der Schutzgebiete ab.

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden in Nordrhein-Westfalen die Maßnahmen zur Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen und der dauerhafte Erhalt von Alt- und Totholz mit knapp 2,1 Mio. Euro gefördert. Die meisten Fördermittel entfielen auf die ROR Münster, gefolgt von den RORen Bielefeld und Duisburg / Essen. Die wenigsten Fördermittel flossen in die RORen Paderborn und Aachen. Beim Abgleich der Mittelverteilung mit der Gebietskulisse lässt sich zwischen beiden Größen kein direkter Zusammenhang erkennen. Entscheidend für die Mittelverteilung ist vielmehr, ob die hier dargestellten Schutzgebiete im förderfähigen Wald liegen oder nicht. Während nach Aussage des MUNLV beispielsweise der größte Teil der dargestellten Schutzgebiete in der ROR Paderborn auf den Staatswald entfällt, hat unter allen Regionen die ROR Münster den geringsten Staatswaldanteil. Die für Münster dargestellten Schutzgebiete haben gemäß

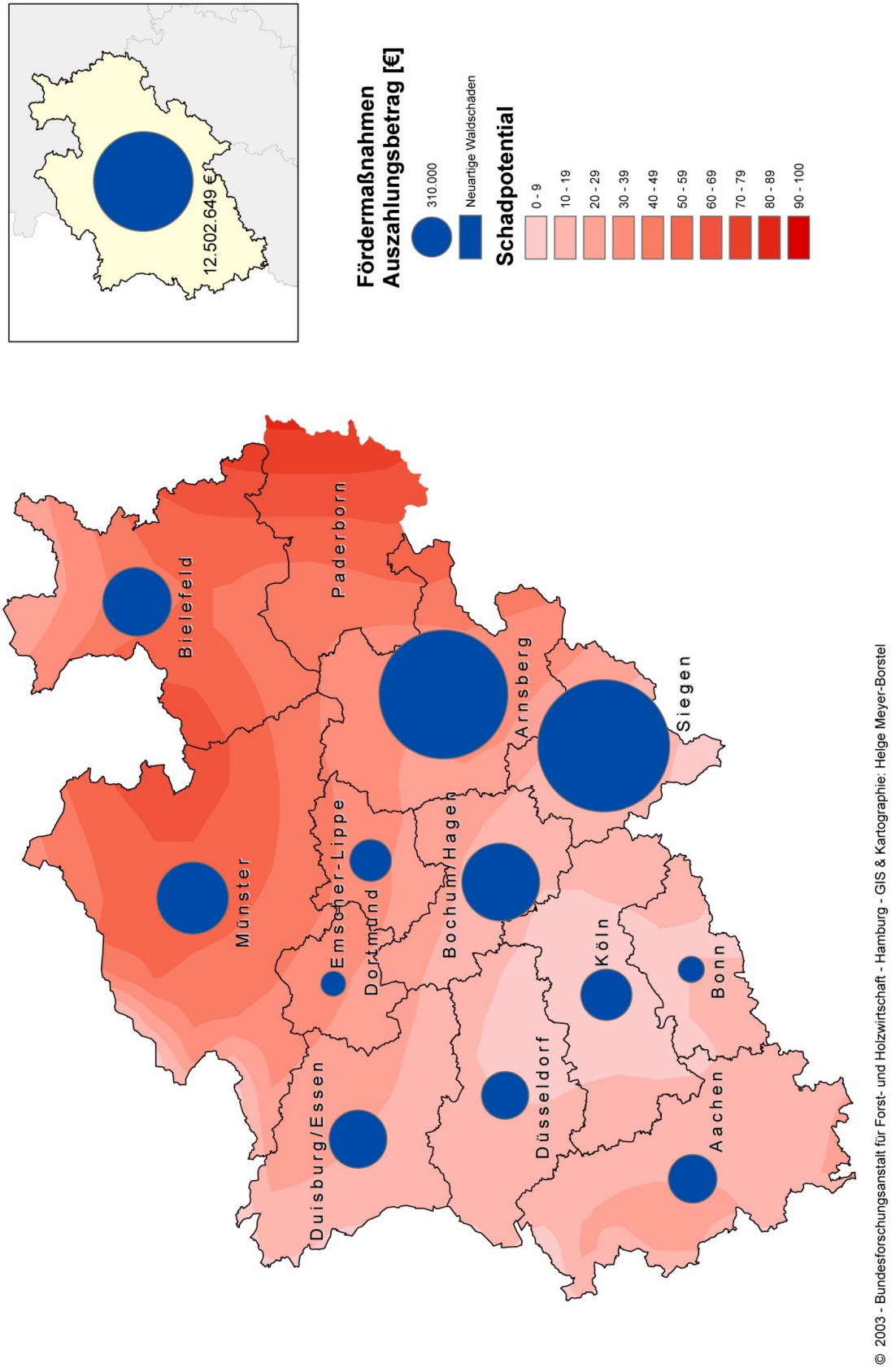
MUNLV ihren Schwerpunkt im Privatwald, woraus dort der hohe Fördermitteleinsatz resultiert.

Karte 8.1: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen

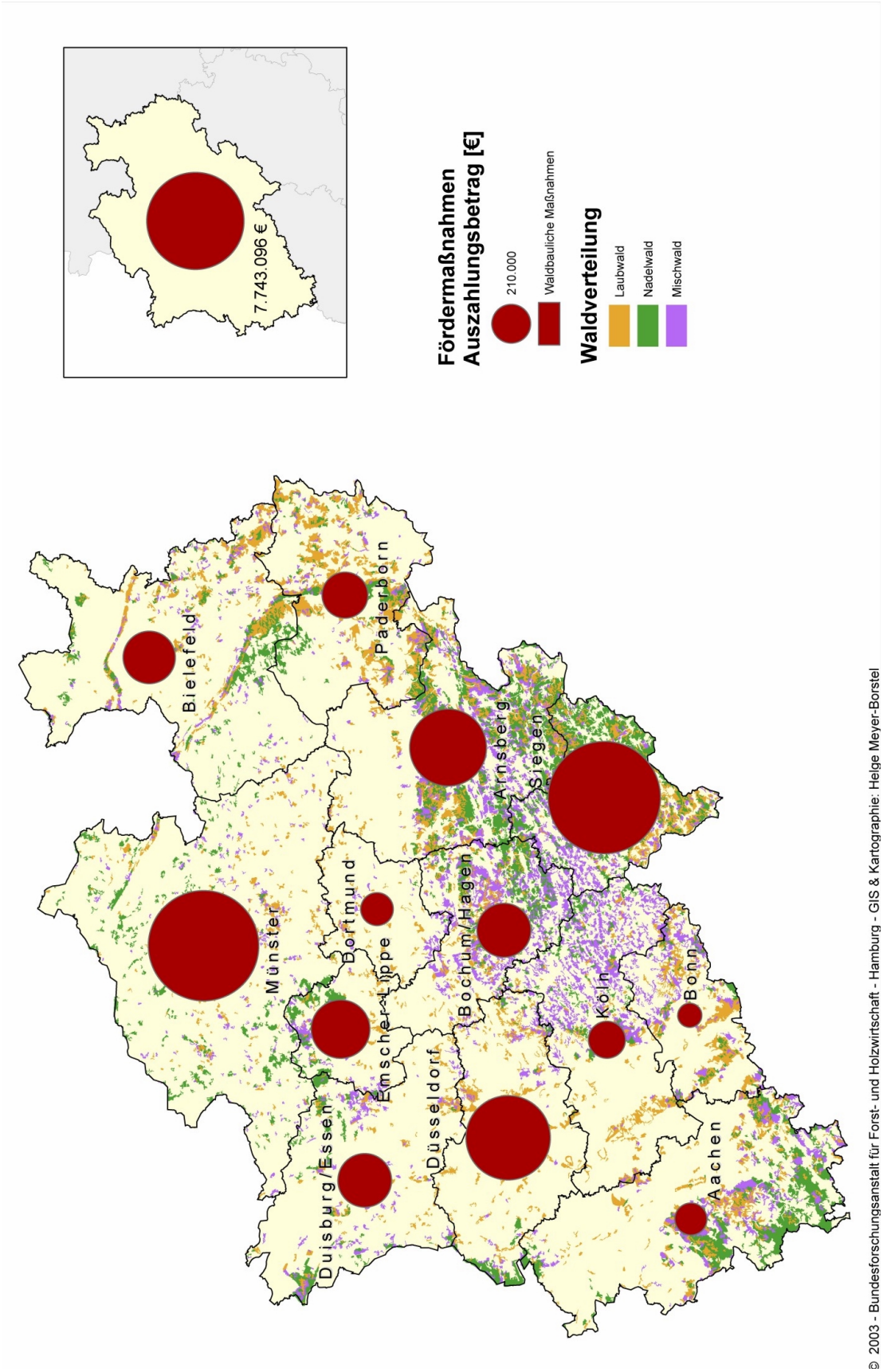


© 2003 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Hamburg - GIS & Kartographie: Helge Meyer-Borstel

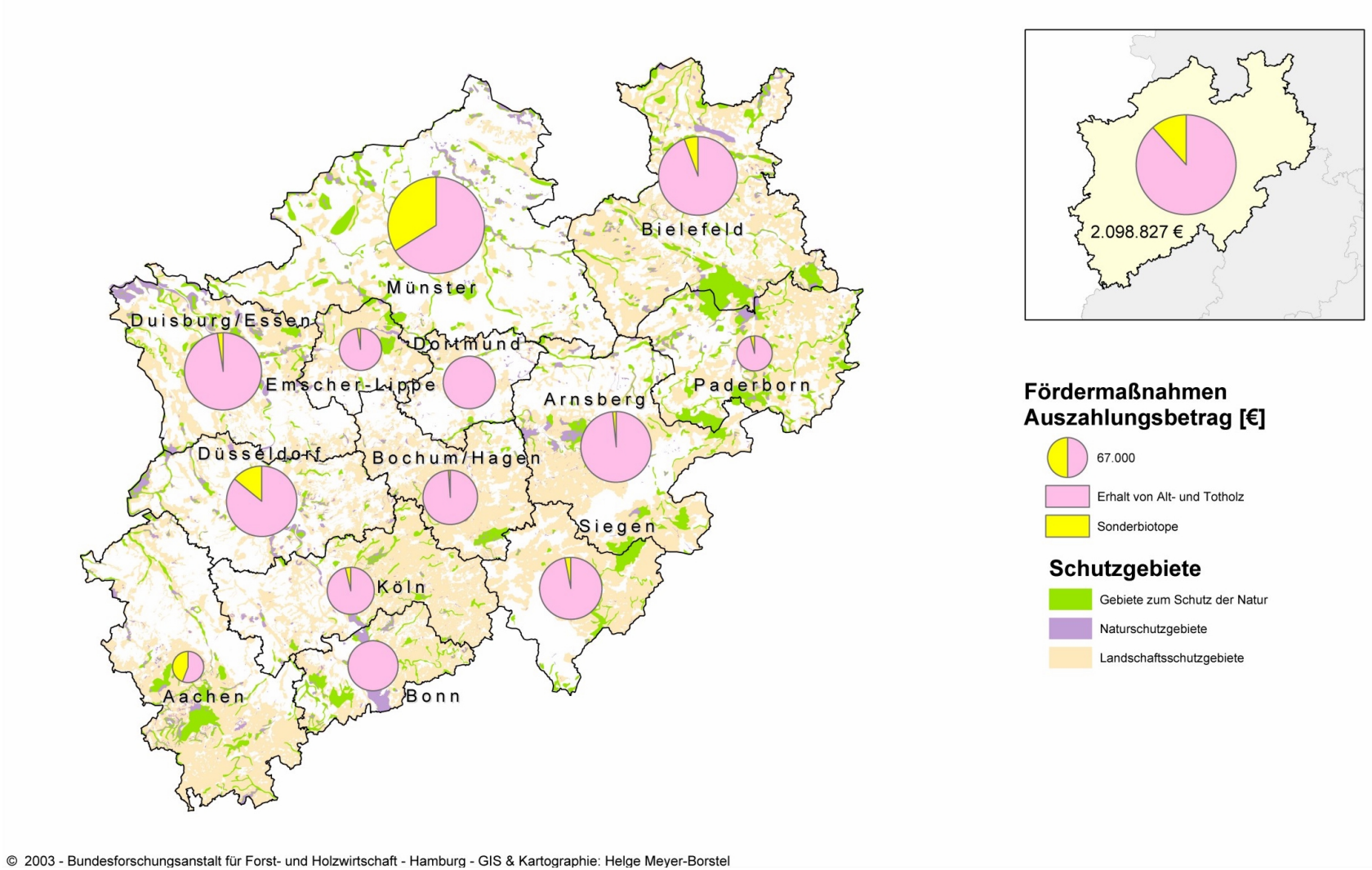
Karte 8.2: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotenzialverteilung



Karte 8.3: Förderung waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung



Karte 8.4: Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse



© 2003 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Hamburg - GIS & Kartographie: Helge Meyer-Borstel

b. Erstaufforstung

Die Förderung der Erstaufforstung wird im Plan des Landes NRW zur Entwicklung des ländlichen Raums als horizontale Maßnahme ohne konkrete Zielgebietskulisse angeboten. In der Leitlinie zur Waldmehrung wird jedoch betont, dass die Waldneuanlage insbesondere in Landesteilen mit einem Waldanteil unter 15 % dringend geboten ist (MURL, 1993). Der Umfang der Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen in den Kreisen Nordrhein-Westfalens ist sehr unterschiedlich.

Von den in Nordrhein-Westfalen im Betrachtungszeitraum 173 geförderten Erstaufforstungsmaßnahmen auf 173,2 ha liegen 31 % der Aufforstungsflächen im Erftkreis. Mit 11 % folgt an zweiter Stelle der Hochsauerlandkreis vor den Kreisen Höxter (9 %) und Olpe (6 %). Die durchschnittliche Flächengröße der einzelnen Erstaufforstungen variiert in den Kreisen zwischen 0,1 ha und 3,8 ha. Im Mittel liegt die durchschnittliche Flächengröße von Erstaufforstungen in NRW bei 1,0 ha. (Gottlob, 2003, S. 20)

Die Verteilung der Erstaufforstungsflächen auf die Kreise (und auch auf die hier nicht näher dargestellten Gemeinden), steht in keinem unmittelbar positiven Zusammenhang mit dem jeweiligen Bewaldungsanteil (vgl. Tabelle 8.8).

Tabelle 8.8: Erstaufforstungen nach Bewaldungsanteil der Kreise in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2002)

Bewaldungsprozent	Fläche		Anträge	
	ha	%	n	%
bis 10 %	44	25	51	29
10 % bis 20 %	58	33	23	13
20 % bis 30 %	29	17	23	13
30 % bis 40 %	8	5	17	10
größer 40 %	34	20	59	34
Gesamtfläche	**173**	**100**	**173**	**100**

Quelle: Gottlob (2003).

Vielmehr findet in Nordrhein-Westfalen die Bewaldung in zwei Bereichen statt: Zum einen wird insbesondere in waldarmen Kreisen mit bis zu 20 % Waldanteil aufgeforstet. Hier liegen insgesamt 58 % der Aufforstungsfläche bzw. 42 % der Förderanträge. Zum anderen findet Aufforstung aber auch in den waldreichen Mittelgebirgslandschaften Nordrhein-Westfalens statt, in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung und der bisherigen Nutzungsformen ein Ziel der Agrarumweltmaßnahmen des Landes (vgl. Kap. 6) ist. 20 % der Aufforstungsfläche (34 % der Anträge) liegen in Kreisen mit einem Waldanteil von über 40 % (Gottlob, 2003, S. 22).

Erstaufforstung und Bodengüte

Wie bereits dargestellt, können in Nordrhein-Westfalen Haupterwerbslandwirte, die die Flächen in den vorangegangenen zwei Jahren selbst bewirtschaftet haben, eine deutlich höhere Erstaufforstungsprämie von bis zu 715,81 Euro/ha/Jahr erhalten. Die Prämienhöhe wird nach Bodennutzungsart und Bodenpunkten gestaffelt. Bei Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten beläuft sich die Prämie pauschal auf bis zu 151,09 Euro/ha/a. Informationen zu Vornutzungsart und Bodengüte liegen nur für die von HE-Landwirten beantragten Flächen, und auch nur für den Bereich der LWK Westfalen-Lippe vor.

In NRW wurden im Berichtzeitraum Erstaufforstungsprämien auf einer Fläche von 135 ha bewilligt, davon 41 ha für HE-Landwirte und 94 ha für NE- und Nichtlandwirte. Etwa 33 ha wurden zuvor ackerbaulich genutzt, auf 72 ha war zuvor Grünland. Auf 31 ha ist die Vornutzung unbekannt. Von der Prämienfläche entfielen 104 ha auf den Bereich der LWK Westfalen-Lippe und 31 ha auf den Bereich der LWK Rheinland.

In Westfalen-Lippe wurde auf 66 ha die Prämienpauschale für „Nichtlandwirte“ gewährt. 25 ha der Erstaufforstungen wurden auf Standorten mit Bodenpunktzahlen bis 35 durchgeführt, überwiegend auf Grünland(87 %). 8 ha wurden in der Bodengüteklasse zwischen 35 und 50 Bodenpunkten aufgeforstet, lediglich 4 ha auf besseren Standorten. Es wird deutlich, dass die prämierten Erstaufforstungsflächen im wesentlichen auf die schlechteren Standorte konzentriert sind. Eine umfassende Analyse der Treffsicherheit des Prämiensystems ist aufgrund der unzureichenden Datenlage jedoch nicht möglich.

Die Prämienpauschale für NE- und Nichtlandwirte liegt mit 151,09 Euro/ha/a größtenteils über den Pachtpreisen in den Mittelgebirgslagen (50 bis 200 Euro/ha/a). Damit wird die Aufforstung für „Nichtlandwirte“ ökonomisch interessanter als die Verpachtung. „Landwirte“ hingegen dürften bei ungünstigen Standortbedingungen in Mittelgebirgslagen die Teilnahme an 10- oder 20-jähriger Flächenstilllegung oder anderen Agrarumweltmaßnahmen erwägen. Die Stilllegungsprämie wird nach Ertragsmesszahlen gestaffelt und entspricht in ihrer Höhe der Erstaufforstungsprämie. Im Gegensatz zur letzteren ist jedoch kein gesetzlich determinierter Nutzungsartenwechsel erforderlich, die Fläche kann nach Beendigung der Programmlaufzeit wieder landwirtschaftlich genutzt werden. Gleiches gilt für die anderen Maßnahmen, die im Rahmen der AUM angeboten werden.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Die nachfolgende Darstellung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen in NRW bezieht sich auf folgende Rechtsgrundlagen:

- Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (§ 48 und § 49)
- Landeshaushaltsordnung (§ 44 sowie Verwaltungsvorschriften dazu),
- § 10 Abs. 3 und § 13 Abs. 2 des Landesforstgesetzes (LFoG),
- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald bzw. Körperschaftswald,
- sowie die VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 nebst Durchführungsvorschriften und weiteren EU-Verordnungen.

Das MUNLV hat als zuständige Behörde folgende Zahlstellen für den Förderbereich Forstwirtschaft zugelassen:

- den Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter sowie
- den Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter.

Bewilligung und Verwaltungskontrolle sind im Rahmen der Förderung forstlicher Maßnahmen auf die Forstämter als untere Forstbehörden delegiert.

Einzelheiten zur administrativen Umsetzung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen im EPLR sind in der Dienstvorschrift bzw. der Verwaltungsregelung der LWK Rheinland bzw. Westfalen-Lippe geregelt.

b. Erstaufforstung

Die verwaltungsmäßige Durchführung der Erstaufforstungsförderung folgt im Prinzip den gleichen Regeln wie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Der Förderung vorgeschaltet ist jedoch ein Genehmigungsverfahren. Dies beruht auf der Grundlage

- des Landesforstgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LFfoG),
- des §62 des Landschaftsgesetzes NRW (LG),
- des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Zusätzlich zu den oben aufgeführten einschlägigen Regelungen erfolgt bei der Erstaufforstung die Durchführung von Kontrollen und Sanktionen auch auf der Grundlage der Durchführungsbestimmungen zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (Gottlob, 2003, S. 28ff).

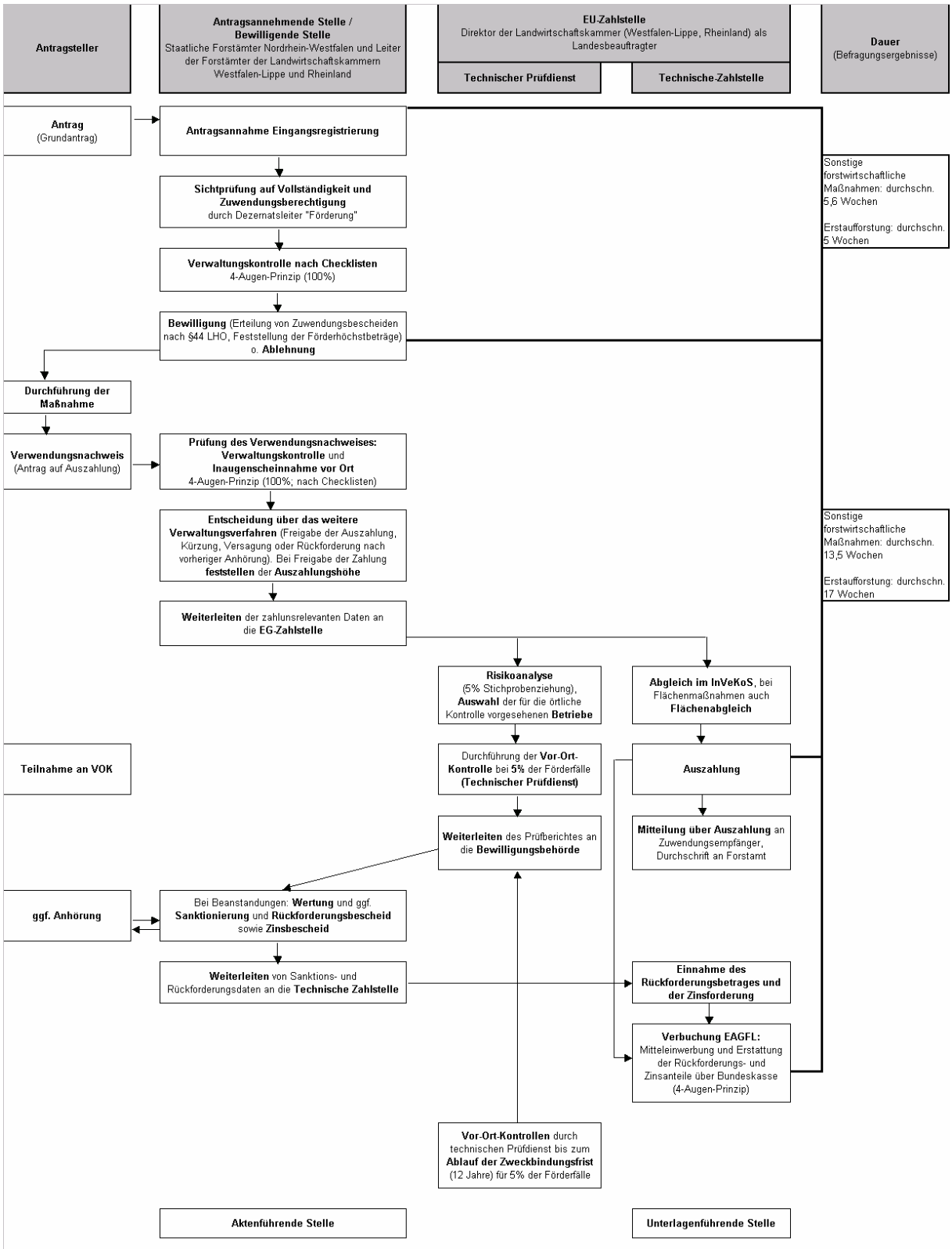
8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Fachzuständigkeit für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen liegt im MUNLV im Referat III-2 und III-4. Die für die Waldneuanlagegenehmigung zuständigen Behörden sind nach § 61 LFoG die unteren Forstbehörden, d.h. die Forstämter. Antragsannehmende Stelle sowie Bewilligungsbehörde sind ebenfalls die unteren Forstbehörden.

Für die Vor-Ort-Kontrollen ist der technische Prüfdienst zuständig. Die Ausführung und Verbuchung der Zahlungen nehmen die technischen Zahlstellen vor. Beide sind, organisatorisch und personell getrennt, Bestandteil der EU-Zahlstellen und bei den Direktoren der LWK Westfalen-Lippe und Rheinland als Landesbeauftragte eingerichtet.

Das gesamte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren ist in Tabelle 8.9 schematisch dargestellt.

Tabelle 8.9: Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in NRW



***Anmerkung der Zahlstelle (Westfalen-Lippe)**: Das dargestellte Verfahren wurde hinsichtlich der Vor-Ort-Kontrollen (VOK) durch den technischen Prüfdienst zwischenzeitlich optimiert. Die Unteren Forstbehörden teilen dem technischen Prüfdienst bereits bei Erlass des Zuwendungsbescheides die Bewilligungsdaten mit, so dass die VOK während der Durchführung und vor der Schlusszahlung erfolgen.*

8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen und Erstaufforstung im Allgemeinen

Die unteren Forstbehörden nehmen die Anträge auf Förderung (Grundantrag) an, prüfen sie in forstfachlicher Hinsicht und registrieren ihren Eingang.

Anschließend erteilen sie – unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel – die Bewilligung (Zuwendungsbescheid) oder Ablehnung (Ablehnungsbescheid). Im Falle der Bewilligung wird die geförderte Maßnahme definiert und ein Maximalbetrag als Rahmen bewilligt. Der Verwaltungsprozess von der Antragsannahme bis zur Bewilligung dauert bei den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchschnittlich 5,6 Wochen und bei der Erstaufforstung um die 5 Wochen (Gottlob, 2003, S. 34).

Erst nach Erhalt des Zuwendungsbescheides darf die/der AntragstellerIn mit der Durchführung der Maßnahme beginnen. Die Bewilligungsbehörde kann einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen.

Nach Durchführung der Maßnahme reichen die Antragsteller die Verwendungsnachweise (Antrag auf Auszahlung) bei den zuständigen Forstämtern ein. Diese prüfen sie und entscheiden als Bewilligungsbehörden über das weitere Verwaltungsverfahren – Freigabe der Zahlung, Kürzung oder Versagung. Vor Freigabe der Zahlung stellt die Bewilligungsbehörde die Höhe der Auszahlung auf Basis der eingereichten zahlenmäßigen Nachweise mit Belegen und Sachbericht, die Bestandteil des Verwendungsnachweises sind, fest. Danach leitet sie die zahlungsrelevanten Daten an die EU-Zahlstelle weiter.

Die EU-Zahlstelle wiederum ordnet die Auszahlung an den jeweiligen Zuwendungsempfänger an. Von der Bewilligung bis zur Auszahlung werden bei den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchschnittlich etwa 13,5 Wochen benötigt (laut Befragung der Bewilligungsbehörden) und bei der Erstaufforstung durchschnittlich 17 Wochen (vgl. Gottlob, 2003, S. 34).

b. Genehmigungsverfahren bei der Erstaufforstung

Eine grundlegende Voraussetzung für die Durchführung und Förderung einer Erstaufforstung ist das Vorliegen einer behördlichen Genehmigung zur Erstaufforstung. Daher ist bei der Förderung der Erstaufforstung dem zuvor beschriebenen Antrags- und Bewilligungsverfahren ein Genehmigungsverfahren vorgeschaltet. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens prüft die zuständige Behörde in jedem Einzelfall, ob etwaige gesetzlich abschließend definierte Versagungsgründe vorliegen. Eine Genehmigung kann nur versagt werden, wenn Interessen der Landesplanung und der Raumordnung, insbesondere die Interessen der Landwirtschaft oder des Naturschutzes gefährdet werden oder erhebliche Nachteile für die Umgebung zu befürchten sind. Die Genehmigung kann unter Auflagen erteilt

werden. Darüber hinaus ist für Erstaufforstungen in bestimmten Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. (vgl. Gottlob, 2003, S. 28-29).

8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen

Gemäß der vorgenannten Verwaltungsregelung und Dienstanweisung der jeweiligen LWK sowie gemäß dem NRW-Programm Ländlicher Raum sind die Bewilligungsbehörden angehalten, zwei Verwaltungskontrollen durchzuführen. Die erste erfolgt vor der Bewilligung (Überprüfung der Fördervoraussetzungen), die zweite vor der Auszahlung (Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme).

Beide Verwaltungskontrollen werden an Hand einheitlicher Checklisten vollständig, d.h. für 100 % der Anträge bei der Bewilligungsbehörde durchgeführt. Bei der ersten Verwaltungskontrolle wird die Übereinstimmung der im Antrag beschriebenen Maßnahme mit sämtlichen förderrelevanten Bestandteilen der oben aufgeführten Landesrichtlinien durch die bewilligende Stelle kontrolliert. Bei der zweiten wird nach Aktenlage und durch Inaugenscheinnahme vor Ort geprüft, ob die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides eingehalten worden sind.

Neben den Verwaltungskontrollen werden stichprobenartig jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten des Gesamtprogramms nach Abschluss der Maßnahme und vor Schlusszahlung der Zuwendung Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Sie werden vom unabhängigen Technischen Prüfdienst der EU-Zahlstelle vorgenommen. Entsprechend der Empfehlung der Kommission (Vier-Augen-Prinzip) ist diese Prüfung personell und funktionell sowohl von der Bewilligung als auch von der Auszahlung getrennt. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt aufgrund maßnahmenspezifischer Risikoanalysen. Zusätzlich werden die Begünstigten innerhalb der Zweckbindungsfrist durch den technischen Prüfdienst einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Bei flächenbezogenen Beihilfen, wie bei forstlichen Maßnahmen z.B. im Falle der Erstaufforstung, werden sämtliche beantragte Flächen auf der Grundlage einzureichender Flächenverzeichnisse auf Doppelbeantragung[1], Vorhandensein des Flurstücks sowie Übereinstimmung der beantragten Flurstücke mit dem amtlichen Liegenschaftsbuch geprüft. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) wird als Querkontrolle zwischen sämtlichen relevanten Maßnahmen in der EU-Zahlstelle durch überregionalen Abgleich landes- und bundesweit durchgeführt.

---

[1] Z.B. Beantragung einer Produktionsaufgaberente oder einer Förderung auf Flächenstilllegung im Rahmen der AUM und gleichzeitig Beantragung auf Förderung der Erstaufforstung.

Werden im Rahmen der Kontrollen Abweichungen von bzw. Verstöße gegen die Förderregelungen festgestellt, so werden gemäß den einschlägigen Rechtsgrundlagen Sanktionen ausgesprochen. Bei falschen Angaben, die entweder grob fahrlässig bzw. absichtlich falsch gemacht wurden, werden die Begünstigten von der Gewährung einer Beihilfe ausgeschlossen. Liegt der begründete Verdacht auf Subventionsbetrug vor, so wird die zuständige Staatsanwaltschaft benachrichtigt. Für die flächenbezogene Förderung (Erstaufforstung) wird bei den Sanktionen unterschieden, ob eine Zuordnung zu einer Einzelfläche oder zu den gesamtbetrieblichen Aufgaben möglich ist. Ist eine Zuordnung zu einer Einzelfläche möglich, so werden die Sanktionen gemäß VO (EG) Nr. 3887/1992 bzw. VO (EG) Nr. 2419/2001 angewendet. Im Falle von Verstößen gegen gesamtbetriebliche Aufgaben, die nicht auf Vorsatz beruhen, erfolgt der Ausschluss von der Gewährung einer Förderung im laufenden Jahr. Bei grobfahrlässig oder absichtlich gemachten falschen Angaben wird der betroffene Zuwendungsempfänger auch im darauf folgendem Jahr von der Förderung ausgeschlossen.

8.5.4 Finanzmanagement

Für die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist seitens der Programmkoordination für die gesamte Förderperiode (2000 bis 2006) ursprünglich ein Mittelvolumen von rd. 105 Mio. Euro veranschlagt worden, davon 26 Mio. Euro aus EU-Mitteln. Für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen ist äquivalent ein Mittelvolumen von knapp 24 Mio. Euro mit einer EU-Beteiligung von rd. 6 Mio. Euro veranschlagt worden. Die Mittel werden jedes Jahr intern planerisch in Form von Kontingenten auf die einzelnen Maßnahmen verteilt.

Die aus dem Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel werden vom MUNLV den Zahlstellen (hier die Landesbeauftragten der Landwirtschaftskammern) zugewiesen. Die Zahlstellen wiederum zahlen nach vorhergehender Bewilligung die Zuwendungen an die Zuwendungsempfänger aus. Spätestens im zweiten Monat nach der Zahlung an die Zuwendungsempfänger refinanziert sich die Zahlstelle direkt aus der Bundeskasse. Hierfür werden die Zahlfälle monatlich von den Zahlstellen an die Landeskoordinierungsstelle im MUNLV gemeldet. Auf dieser Grundlage erfolgen die Meldungen der getätigten Zahlungen vom MUNLV über die Koordinierungsstelle des Mitgliedstaates an die Kommission, die dann der Bundeskasse die entsprechenden Zuschüsse zuweist.

8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

- das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen)
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

Die derzeitigen Zahlstellendaten, die sowohl Grundlage des Monitoringsystems als auch der GAK-Berichterstattung sind, sind jedoch nur bedingt auf die Erfordernisse der Evaluation zugeschnitten. Die Begleitsysteme aggregieren Informationen über finanziellen Input, physischen Output und Zahl der Interventionen auf hohem Niveau. Dadurch können zwar Aussagen zu den erstellten Programmleistungen und den eingesetzten Mitteln gemacht werden; die im Zuge der Evaluierung notwendigen Zielerreichungsanalysen und Wirkungsanalysen können auf dieser Grundlage jedoch nicht zufriedenstellend durchgeführt werden, da keine regionalen, funktionalen oder personellen Skalierungen vorgenommen werden können.

Ein forstspezifisches Begleitungs- und Bewertungssystem, auf das sich Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen hätten stützen können, wurde nach Aussage des MUNLV nicht entwickelt.

Generell liegen für alle geförderten Einzelfälle Angaben zum Zuwendungsempfänger, der geografischen Lage, den Inhalten und den Finanzen in den Zuwendungsbescheiden auf Ebene der Bewilligungsbehörden vor. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur zur Erfassung der notwendigen Zahlstellendaten sowie zur Steuerung und Überwachung des Haushaltes ist installiert. Über dieses Erfassungs- und Berechnungssystem hinaus gibt es jedoch kein Datenbanksystem, das eine zeitnahe Datenaufbereitung für Evaluationszwecke zuließe. Lediglich im Zuge der Jahresberichterstattung der Landesforstverwaltung und des politischen Controllings werden Daten der Förderungsmaßnahmen im Privat- und Körperschaftswald aggregiert und dargestellt (Gottlob, 2003, S. 33).

8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme

Im Rahmen der Befragungen (vgl. Kap. 8.2.2) wurde auch nach einer Beurteilung der Verfahrensabläufe gefragt, deren wichtigste Ergebnisse hier kurz dargestellt werden. Die Fragebögen sind im Materialband und bei Gottlob (2003) enthalten.

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Kritisiert wurde von allen Gruppen der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird. Nach Einschätzung nahezu aller Bewilligungsbehörden ist der Verwaltungs- und Kontrollaufwand höher bzw. deutlich höher als gegenüber der Vorgängerperiode und auch gegenüber den reinen Landesmaßnahmen. Das Fachreferat dagegen schätzt vorgenannten Aufwand als etwas höher gegenüber der Vorgängerperiode und etwa gleich gegenüber den reinen Landesmaßnahmen ein.

Die Bewilligungsbehörden erledigen den zusätzlichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand vornehmlich, d.h. zu 44 %, durch höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem Personal. Bewilligungsbehörden, betreuende Stellen und auch die Zuwendungsempfänger sehen ihren eigenen Verwaltungsaufwand auch im Vergleich zum Nutzen der Zuwendung als unverhältnismäßig hoch an. Dies schrecke viele potentielle Antragsteller ab. Grundsätzlich stellen die Bewilligungsbehörden und auch die betreuenden Stellen die zukünftige Inanspruchnahme EAGFL-kofinanzierter forstwirtschaftlicher Maßnahmen wegen der EU-Bürokratie in Frage. Allerdings darf bei der Interpretation dieser Ergebnisse nicht außer Acht gelassen werden, dass die Landesrichtlinien an die EU-Vorschriften angepasst werden mussten und die Landesverwaltungen z.T. noch wenig Erfahrung mit neuen EU-Vorschriften haben.

Neben dem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand weisen 68 % der antwortenden Bewilligungsbehörden auf finanztechnische Probleme hin, die die Umsetzung der Maßnahmen erschweren. Hierzu zählen in erster Linie die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes, das Jährlichkeitsprinzip sowie die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Land. Auch seitens der betreuenden Stellen wird auf diese Problematik hingewiesen.

Die Bewilligungsbehörden, die betreuenden Stellen und auch die Zuwendungsempfänger beklagen, dass die Antragsformulare zu kompliziert sind. Eine Antragstellung sei nur mit professioneller Hilfe möglich. Ihrer Meinung nach müsste das Förderverfahren dringend vereinfacht werden. Die überwiegende Mehrheit der Zuwendungsempfänger ist zufrieden bis sehr zufrieden mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid (84 %) bzw. bis zur Auszahlung (88 %). Gleichwohl wünschen sich einige der betreuenden Stellen eine Verkürzung des Zeitraumes zwischen Beendigung bzw. Abnahme der Maßnahme und Auszahlung der Fördermittel. Die Zuwendungsempfänger wiederum kritisieren, dass für eini-

ge Fördermaßnahmen, wie z.B. die Holzabsatzförderung, stark geworben wird, obwohl deren Finanzierung nicht gesichert sei. Auch einige betreuende Stellen weisen auf eine fehlende Planungssicherheit hin. Für stark investive Maßnahmen wie Wegebau und Kalkung fordern sie 100 % Förderung sowie die Abschaffung der Vorfinanzierung durch den Waldbesitzer, denn diese könnte möglicherweise zu einem Zahlungsnotstand der Begünstigten führen. Unter dem Punkt „Anregung und Kritik“ der Befragung äußern sich einige Zuwendungsempfänger kontrovers bezüglich der forstlichen Förderung. Während die einen zufrieden sind mit der Förderung, sagen die anderen, dass die Förderung ineffizient, fachlich fragwürdig und praxisfern sei. Einige betreuende Stellen sind ebenfalls der Meinung, dass die forstliche Förderung praxisfern und ineffizient sei. Einig sind sich alle befragten Gruppen jedoch darin, dass das Förderverfahren vereinfacht und entbürokratisiert werden sollte.

b. Erstaufforstung

Auch bei der Erstaufforstung wird der Verwaltungs- und Kontrollaufwand von den Bewilligungsbehörden als höher bzw. deutlich höher gegenüber der Vorperiode und den reinen Landesmaßnahmen eingestuft. Ursache hierfür ist die Koppelung von EU-Richtlinien (EAGFL-Garantie, InVeKoS) mit nationalen Bestimmungen (VwVfG, LHO). Der zusätzliche Verwaltungs- und Kontrollaufwand wird von den Bewilligungsbehörden „durch höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem Personal, durch Zurückstellung anderer Aufgaben und Optimierung der Verfahrensabläufe“ kompensiert.

Die grundsätzliche Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Genehmigungs- und dem Bewilligungsverfahren ist hoch. Gleichwohl stuft die Mehrzahl der Befragten das Bewilligungsverfahren als bürokratisch ein. 64 % der Befragten halten das Genehmigungsverfahren für hinderlich, beim Bewilligungsverfahren sind es 82 %. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung ist ungefähr ein Drittel der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden. 18 % der befragten Zuwendungsempfänger sind mit den Auflagen zur Förderung unzufrieden, knapp ein Drittel mit den terminlichen Vorgaben der Endabrechnung (vgl. Gottlob, 2003, S. 33-37).

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die folgende Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem offiziellen und verbindlichen EU-Fragenkatalog, der nach Fragen, Kriterien und Indikatoren gegliedert ist. Zur besseren Übersicht wird eine Matrix vorangestellt, in der die Ziel- und Wirkungsrelevanz für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen auf Ebene der Fragen und Kriterien dargestellt ist (vgl. Tabelle 8.10). Im Anschluss an die Fragestellung selbst wird eine allgemeine Einschätzung der Ziel- und Wirkungsrichtung der angebotenen Maßnahmen im Hinblick auf die jewei-

lige Fragestellung gegeben. Dann wird auf der Kriterienebene die Methodik dargestellt, anhand der der jeweilige Zielbeitrag gemessen werden soll. Auf der Ebene der Indikatoren wird nach Möglichkeit der quantitative Zielbeitrag dargestellt; zumindest wird aber versucht, positive und negative Wirkungsrichtungen zu saldieren.

Für die Beantwortung der Frage VIII.1A-2. erfolgt aufgrund der vielfältigen Maßnahmen und Wirkungsrichtungen eine etwas detailliertere Darstellung der Methodik und ihrer spezifischen Anwendung für die einzelnen Fördermaßnahmen. Die Flächenangaben für die Teilmaßnahmen wurden aus der GAK-Berichterstattung abgeleitet, indem die prozentualen Anteile der Teilmaßnahmen an den Maßnahmenarten auf die Zahlstellendaten übertragen wurden (siehe MB-VIII-Anlage 21).

Tabelle 8.10: Zuordnung von Maßnahmen zu Bewertungsfragen und -kriterien

	F R A G E						
Maßnahme	**1.A**	**1.B**	**2.A**	**2.B**	**2.C**	**3.A**	**3.B**
Erstaufforstung	d/i	d	i	i		d/i	
Waldbauliche Maßnahmen	d	d	i	i	d	d	d/i
Neuartige Waldschäden	d	d		i	d	d	d
Wegebau			d/i	i			i
Fw. Zusammenschlüsse	i	i	d/i	i	i	i	i
Holzabsatzförderung	d		d	d/i			
Sonderbiotope im Wald	d/i	d/i	i	i	d	d	
Erhalt von Alt- und Totholz	d/i	d	i	i	d	d	

		K R I T E R I U M																
Maßnahme		**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**A-1**	**A-2**	**B-1**	**B-2**	**B-3**	**B-4**	**C-1**	**C-2**	**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**B-2**	**B-3**
Erstaufforstung		d+	d+	i+	d+	i+		i+	i+	i+	i+	i+	/	d+	i+/-	i+			
Waldbauliche Maßnahmen										i+			/						
davon	Umst. nat. Waldwirtschaft		d-	d+	d-			i+	i+		i+/-	d+	/	d+				d+	
	Jungbestandspflege		d-	d+	d-	i+	i+	i+	i+		i+		/					d+	
	Wertästung			d+			i+	i+	i+		i+		/						
Neuartige Waldschäden										i+			/						
davon	Vorarbeiten								i+		i+		/					d+	d+
	Bodensch.-/Melior.düngung							i+	i+		i+	d+	/					d+	d+
	Vor- und Unterbau		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
Wegebau						d+	i+		i+	i+	i+		/				i+		
Fw. Zusammenschlüsse			i+/-		i+/-				i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
davon	Investitionen					d+							/						
	Verwaltung und Beratung					d+	i+						/						
Holzabsatzförderung							d+		d+		d+		/						
davon	2.1					d+		i+					/						
	2.2		d-										/						
Sonderbiotope im Wald			d+/i-	i+	d+/i-	i-		i+	i+	i+	i+/-	d+	/	d+	d+	d+			
Erhalt von Alt- und Totholz			d+	i+/-	d+	i-			i+	i+	i+/-	d+	/		d+				

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

Eine ausführliche Darstellung der Inhalte der Matrix befindet sich im Materialband (MB-VIII-Anlagen 22 bis 28).

Quelle: Eigene Darstellung.

8.6.1 Bewertungsfragen

8.6.1.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates

Forstliche Ressourcen sind sowohl die Bäume als auch der Boden, auf dem der Bestand stockt. Die nachstehenden Kriterien und Indikatoren zu dieser Frage rücken neben der Erweiterung der Waldfläche (Erstaufforstung) die Bäume, also den Holzvorrat, stark in den Vordergrund. Die angebotenen sonstigen forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen hingegen zielen hauptsächlich auf eine Strukturverbesserung und Stabilisierung der Bestände. Gleichwohl haben die Maßnahmen – wenn auch vorwiegend indirekt – Auswirkungen auf die Zunahme des Holzvorrates. Dies zeigt Tabelle 8.10.

8.6.1.1.1 Kriterium VIII.1.A-1. Erweiterung der Waldflächen auf Flächen, die zuvor landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten

Eine Erweiterung der Waldflächen ist Ergebnis der Erstaufforstungsförderung.

Indikator VIII.1.A-1.1. Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)

Im Berichtszeitraum wurde auf 173 ha die Neuanlage von Wald mit öffentlichen Mitteln gefördert (Tabelle 8.11). Sämtliche Aufforstungen wurden auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen getätigt. Es wurden ausschließlich Laubbaumkulturen angelegt, da nur diese gefördert werden (Gottlob, 2003, S. 38 f.).

Tabelle 8.11: Fläche der geförderten Erstaufforstungen 2000 bis 2002

Maßnahmenart	Baumart	2000	2001	2002	Gesamt	
		ha	ha	ha	ha	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	Laubbaumkultur	28	64	81	173	100
	Mischkultur	0	0	0	0	0
	Nadelbaumkultur	0	0	0	0	0
Aufforstung sonstiger Flächen	Laubbaumkultur	0	0	0	0	0
	Mischkultur	0	0	0	0	0
	Nadelbaumkultur	0	0	0	0	0
Gesamtergebnis		**28**	**64**	**81**	**173**	**100**

Quelle: Landesdaten (2003).

Für die neuangelegten Waldflächen liegen ausnahmslos forstrechtliche Genehmigungen vor. Sie sind damit dauerhaft Wald im Sinne des Landesforstgesetzes. Eine erneute Umwandlung in eine andere Landnutzungsart wäre wiederum nur nach forstrechtlicher Genehmigung möglich.

Hinsichtlich der verwendeten Baumarten kann davon ausgegangen werden, dass die Erstaufforstung mit standortgerechten Baumarten erfolgte, da nur unter dieser Voraussetzung eine Förderung der investiven Ausgaben möglich ist. Das verwendete Vermehrungsgut hat, wenn es nicht aus betriebeigenen Beständen gewonnen wurde, den jeweils gültigen Herkunftsempfehlungen des Landes Nordrhein-Westfalen zu entsprechen.

8.6.1.1.2 Kriterium VIII.1.A-2. Erwartete Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Anpflanzung neuer und der Verbesserung bestehender Holzflächen

Der Holzvorrat wird durch die Fördermaßnahmen sowohl positiv als auch negativ, direkt wie indirekt beeinflusst (vgl. Tabelle 8.10).

Positive Effekte; direkt:

- **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung). Die Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden greift dann, wenn ein Bestand aufgrund neuartiger Waldschäden (nicht aufgrund von planmäßigen Holzerntemaßnahmen) lückig geworden ist und nur noch einen niedrigen Bestockungsgrad aufweist. Der Vorrat ist also erheblich reduziert, und durch die Förderung soll wieder eine Normalbestockung erreicht werden.
- **Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholzanteilen** zur Sicherung der Lebensräume wildlebender Tiere, Pflanzen und sonstiger Organismen. Für die Zunahme des Holzvorrates lebender Bäume ist hierbei nur der Erhalt von Altholzanteilen relevant.
- **Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen im Wald.** Die Teilmaßnahme Anlage, Gestaltung und Pflege von reihenweisen Schutzpflanzungen mit Füllholz kann zu einer Erhöhung des Holzvorrates beitragen.
- **Erstaufforstung.**

Positive Effekte; indirekt:

- **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse.**

Negative Effekte, direkt:

- **Waldbauliche Maßnahmen** (Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Jungbestandspflege). Um einen Baumartenwechsel aktiv herbeizuführen, muss i.d.R. in den bestehenden Bestand eingegriffen werden. Es erfolgt also zunächst eine Reduzierung des Holzvorrates, der in den ersten Jahren auch nicht durch einen Voranbau ausgeglichen werden kann.
- **Holzabsatzförderung 2.2** durch Erhöhung der jährlichen Einschläge (vgl. 8.4.2 (5))

Negative Effekte, indirekt:

- **Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen im Wald.** (Randgestaltung von Fließ- und Stillgewässern, Anlage von Waldrändern). Mit den Teilmaßnahmen ist möglicherweise eine Reduzierung des Holzvorrates auf der Fläche (kurz- und langfristig) verbunden.
- **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse.** Geht man davon aus, dass diese Maßnahme die Umsetzung der waldbaulichen Ziele nach der naturnahen Waldbewirtschaftung beinhaltet, können auch negative Effekte i.S. eines Rückgangs des Holzvorrates entstehen.

Beschreibung der Methodik

Da bei Anpflanzungen wie Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung oder Erstaufforstung erst nach etwa zwei bis drei Jahrzehnten ein nennenswerter Holzvorrat erreicht wird, ist die Zunahme des Holzvorrates von Anpflanzungen für den Berichtszeitraum kaum relevant. Durch sie wird jedoch die Basis für mittel- bis langfristig heranwachsende Holzvorräte geschaffen. Hier wird deshalb der durchschnittliche Gesamtzuwachs über das Bestandesalter bis zur Umtriebszeit für die Darstellung der Veränderung der Holzvorräte herangezogen.

Als Grundlage für die Kalkulation dienen die Ertragstafeln als anerkannte Konvention für ertragskundliche Berechnungen (vgl. Tabelle 8.12). Die in den Ertragstafeln dargestellte Bestandesentwicklung geht von einem nach Ertragsklassen (Bonitäten) gegliederten, durchschnittlichen Wachstumsgang von mäßig durchforsteten Reinbeständen aus. Für die Erstaufforstung können geringfügig bessere Ertragsklassen angenommen werden, da das Ausgangssubstrat landwirtschaftlicher Flächen i.d.R. eine bessere Nährstoffversorgung aufweist. Als Umtriebszeiten wurden gängige Produktionszeiträume gewählt.

Die hier verwendete Größe des Altersdurchschnittszuwachses des verbleibenden Bestandes gibt den theoretischen durchschnittlichen Zuwachs über den gesamten Zeitraum bis zu einem gewählten Bestandesalter an und berücksichtigt dabei den im Zuge der Vornutzungen entnommenen Derbholzvorrat. Soweit zum Vorratsaufbau.

Tabelle 8.12: Ertragstafelauszug

Kulturart	Baumarten	Vorrat	Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes
		Vfm/ha	Vfm/ha
Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen			
Mischkultur	80 % Buche, 20 % Fichte	562	4,0
	80 % Buche, 20 % Kiefer	500	3,6
	80 % Buche, 20 % Douglasie	592	4,9

Kulturart	Ertragstafel	Umtriebs-zeit	Bonität	Vorrat	Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes
		Jahre		Vfm/ha	Vfm/ha/a
Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen					
Eiche	mäß. Durchf. (Jüttner 1955)	160	II.5	357	2,2
Buche	mäß. Durchf. (Schober 1967)	140	II.0	533	3,8
Fichte	mäß. Durchf. (Wiedemann 1936/42)	100	I.5	677	6,8
Kiefer	mäß. Durchf. (Wiedemann 1943)	120	II.0	367	3,1
Douglasie	mäß. Durchf. (Bergel 1985)	100	I.5	830	8,3
Erstaufforstung					
Buche		150	I.5	603	4,0

Quelle: Auszug Ertragstafel Schober (1995).

Soll ein Umbau eines nicht standortgerechten in einen standortgerechten Bestand oder eine langfristige Überführung eines Reinbestandes in einen Mischbestand durchgeführt werden, muss in dem vorhandenen Bestand zunächst eine Entnahme stattfinden, damit die Anpflanzung hinreichend Entfaltungsmöglichkeiten bekommt. Eine solche Entnahme geht um etwa 10 bis 20 % über eine normale Vornutzung hinaus. Zudem besteht die Möglichkeit, dass in den Beständen ohne die geförderte Maßnahme keine Vornutzung durchgeführt worden wäre. Ein mögliches Nutzungsschema wird in Tabelle 8.13 wiedergegeben.

Anwendung der Methodik

Die Kalkulation des Zuwachses wurde für Laub- und Nadelwaldreinbestände ebenso wie für der Förderrichtlinie entsprechend mögliche Mischkulturen mit einem maximalen Nadelholzanteil von 20 % durchgeführt (siehe Tabelle 8.12).

Die in der Tabelle 8.12 angegebenen Zuwachswerte beziehen sich auf einen Hektar. Während sie für die Teilmaßnahme Wiederaufforstung so verwendet werden können, erfolgt ein Unter- oder Voranbau i.d.R. auf einer Teilfläche. Hier wird pauschal unterstellt, dass die Maßnahmen auf 50 % der Fläche wirksam werden.

Wird ein Nutzungsverzicht im Altholz vertraglich vereinbart, bleiben entsprechend der Vereinbarung rd. 10 Bäume (rd. 5 Vorratsfestmeter/ha) auf der Fläche dauerhaft erhalten, die anderenfalls im Zuge der Endnutzung entnommen worden wären.

Geht man bei einer Durchforstung von einer durchschnittlichen Nutzung von 60 Vfm/ha aus, wird bei einer Durchforstung zum Zweck des Umbaus oder langfristiger Überführung von Beständen bis zu 20 Vfm/ha mehr genutzt, als ohne die geförderte Maßnahme. Wäre der Bestand ohne die geförderte Maßnahme gar nicht durchforstet worden, beträgt die Mehrnutzung entsprechend bis zu 70 Vfm/ha (siehe Tabelle 8.13). Im Durchschnitt ergibt sich daraus eine Mehrnutzung von 45 Vfm/ha.

Tabelle 8.13: Nutzungsmassen, Vornutzung und Aufhieb für Verjüngungsmaßnahmen

Bestand	Umtriebszeit	ca. 70 % der Umtriebszeit	Vornutzung	Aufhieb für Verjüngung + 15 %
	Jahre	Jahre	Vfm/ha	Vfm/ha
Fichte	100	70	60	69
Kiefer	120	85	50	58
Eiche	160	110	40	46
Buche	140	100	60	69

Quelle: Eigene Berechnungen nach Ertragstafel Schober (1987).

Bei der Teilmaßnahme Jungbestandspflege werden weniger als 10 Vfm/ha entnommen. Im Durchschnitt wird hier eine Entnahme von 5 Vfm/ha angenommen.

Indikator VIII.1.A-2.1 Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume)(m^3/ha/Jahr)

a.) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und Hektar)

Bei Laubbaumbeständen kann über den gesamten Produktionszeitraum mit einem Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes von 4 Vfm/ha/a gerechnet werden. (Gottlob, 2003, S. 40)

Laubholzkulturen wurden in dem Berichtszeitraum auf 173 ha angelegt, so dass sich theoretisch ein zusätzlicher Holzvorrat von jährlich 692 Vfm und unter der Annahme einer gleichmäßigen Aufforstungstätigkeit über den Zeitraum 2000 bis 2002 ein solcher von rd. 1.384 Vfm ergibt.

b.) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha)

Die Kalkulation wird beschränkt auf direkte Effekte. Dabei wird die Anlage von Sonderbiotopen im Wald angesichts des geringen Gewichts der Maßnahme nicht einbezogen.

Bei den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** wurden von 2000 bis 2002 auf rd. 463 ha Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung durchgeführt. Bei einem durchschnittlichen Alterdurchschnittszuwachs von 3,7 Vfm/ha/a und 50 % Betroffenheit für Unter- und Voranbau ergibt sich theoretisch ein zusätzlicher Holzvorrat für diesen Zeitraum von 2.670 Vfm.

Bei den **Waldbaulichen Maßnahmen** wird durch die Teilmaßnahme Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft der Holzvorrat einmalig bei einer durchschnittlichen Mehrnutzung von 45 Vfm/ha und einer Maßnahmenfläche von rd. 1.502 ha nach den Berechnungen um etwa 67.590 Vfm reduziert. Durch den mit den Maßnahmen verbundenen Voranbau wird der Holzvorrat in den Jahren 2000 bis 2002 um rd. 5.557 Vfm erhöht. Als Saldo ergibt sich für diesen Zeitraum ein Vorratsabbau von rd. 62.000 Vfm.

Durch die Teilmaßnahme Jungbestandspflege wird der Holzvorrat bei einer Nutzung von durchschnittlich 5 Vfm/ha und einer Maßnahmenfläche von 4.396 ha nach den Berechnungen im Zeitraum 2000 bis 2002 um etwa 21.980 Vfm reduziert.

Langfristig gesehen, schlägt nicht mehr der Vorratsabbau durch die verstärkte Nutzung, sondern mehr der verbesserte Vorratsaufbau der geförderten Bestände zu Buche. Allerdings fällt dieser Vorratsaufbau bei einer Umstellung von Fichten- auf Laubholzbestände niedriger aus, denn Laubbaum- und Mischbestände haben sowohl geringere Zuwächse und geringere Vorratswerte als auch eine höhere Umtriebszeit (siehe Tabelle 8.12).

Durch den **Erhalt von Altholzanteilen** werden bei einem durchschnittlichen Alter von 130 Jahren und einem Bestockungsgrad von 0,8 in Buchen- und Eichenbeständen unter der Annahme, dass ohne die Maßnahme im Durchschnitt 10 % des Vorrates im Berichtszeitraum genutzt werden würde, auf einer Maßnahmenfläche von 2.606 ha rd. 86.260 Vfm erhalten.

Durch die Maßnahme **Holzabsatzförderung 2.2** wird ab 2001 von einer jährlichen Mehrnutzung von durchschnittlich rd. 140.000 Vfm für die Beschickung der geförderten Holzheizungsanlagen ausgegangen (siehe 8.4.2 (5)). Für den Berichtszeitraum bedeutet dies eine Vorratsabnahme von 280.000 Vfm.

Zusammenfassende Bewertung

a) Durch die Maßnahme Erstaufforstung wie auch durch die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Anpflanzungen im Zuge waldbaulicher Maßnahmen wird dauerhaft ein erhöhter Vorratsaufbau herbeigeführt. Nach den Berechnungen wird so allein in den Jahren 2000 bis 2002 ein zusätzlicher Holzvorrat von rd. 9.611 Vfm erzeugt. Durch die Umstellung von Nadelholz- auf Laubholzbestände wird dauerhaft der Vorratsaufbau gedämpft. Zusätzlich wird durch die Maßnahme Ernteverzicht in Altbeständen dauerhaft Holzvorrat in erheblichem Umfang erhalten. Für den Berichtszeitraum sind dies rd. 86.260 Vfm, wobei keine Informationen zur Verfügung stehen, zu welchem flächenmäßigen Anteil die Maßnahme Erhalt von Totholz durchgeführt wurde.
   Auf der anderen Seite bewirkt die jährliche Mehrnutzung im Rahmen der Holzabsatzförderung dauerhaft negative Effekte.
b) Im Zuge der Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft ebenso wie durch die Jungbestandspflege findet temporär ein erheblicher Vorratsabbau statt, der durch den nachwachsenden Bestand über den Produktionszeitraum mehr als ausgeglichen wird.

Insgesamt steht im Zeitraum 2000 bis 2002 dem Holzvorratsaufbau bzw. -erhalt von rd. 95.870 Vfm ein Vorratsabbau von rd. 369.600 Vfm gegenüber. Dies entspricht etwa 14 % des Einschlagvolumens im selben Zeitraum (bei rd. 2,6 Millionen Efm/Jahr im Privatwald). Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass ein Vorratsaufbau weder Ziel noch Wirkung der angebotenen Maßnahmen ist.

8.6.1.1.3 Kriterium VIII.1.A-3. Erwartete Verbesserung der Qualität (Sortiment, Durchmesser…) und der Struktur des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Verbesserung der forstlichen Ressourcen

Auf eine Verbesserung der **Qualität des Holzvorrats** wirken insbesondere

– **Waldbauliche Maßnahmen** (Jungbestandspflege, Wertästung, Kulturensicherung). Interpretiert man die Qualität des Holzvorrats als Holzqualität, dienen diese Maßnahmen der Qualitätsverbesserung des Holzes in Hinblick auf die spätere Vermarktungssituation. Durch die Teilmaßnahme Jungbestandspflege werden die verbleibenden wüchsigen und vielversprechenden Bestandesmitglieder in ihrer Entwicklung gefördert. Sie erhalten den notwendigen Wuchsraum, um möglichst zügig astfreies, geradschaftiges Holzvolumen zu erzeugen. Die Wertästung ist die qualitätsverbessernde Maßnahme schlechthin. Mit ihr wird in qualitativ besonders hochwertigen Beständen die gewünschte Entwicklung zu astfreiem Holz sichergestellt. Geht man von einer durchschnittlichen Ästungshöhe von 6 m, 200 geästeten Bäumen je ha und durchschnittlich 1 bis 2 Vfm im späteren unteren Stammstück aus, werden auf diese Weise

die Voraussetzungen für ca. 200 bis 400 Vfm/ha furniertaugliches astfreies Holz geschaffen.

– Pflege und Schutz von Waldrändern **(Sonderbiotope im Wald)** beugt insbesondere in entsprechend südlich exponierten Buchenbeständen Sonnenbrandschäden vor und trägt so ebenfalls zur Qualitätssicherung der Bestände bei.

– **Erstaufforstungsförderung** (Kulturpflege, Nachbesserungen). Im Rahmen der Kulturpflege werden quantitative und qualitative Fehlentwicklungen und Mischungsanteile reguliert und schlecht geformte Individuen entnommen. Durch Nachbesserung können witterungsbedingte Ausfälle von Pflanzen, die zu Fehlstellen führen und in ungünstigen Fällen sogar das Erreichen des Bestockungsziels in Frage stellen, ersetzt werden. In NRW wurden lediglich Maßnahmen der Kulturpflege auf 129 ha durchgeführt.

Negativ wirkt hingegen ein

– **Dauerhafter Erhalt von Altholz.** Ein solcher Ernteverzicht in Buchenbeständen kann zu einer teilweisen Entwertung des Holzes durch beginnenden oder sich verstärkenden Rotkern führen. Da es sich jedoch explizit um dauerhaften Erhalt handelt (d.h. eine spätere Nutzung wird praktisch ausgeschlossen), ist eine Entwertung des Holzes im wirtschaftlichen Sinne nicht relevant.

Interpretiert man die Verbesserung der **Struktur des Holzvorrats** als Verbesserung der Zusammensetzung der Bestandesstruktur, die sich in der Baumartenvielfalt (Indikator: Hartholz/Weichholz), der Schichtenvielfalt und der Altersklassenvielfalt widerspiegelt, dann ergeben sich positive Effekte vor allem aus der **Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft** und aus der **Jungbestandspflege**. Die Bestände werden durch den mit der Umstellung verbundenen Aufhieb i.d.R. lichter gestellt, so dass sich auch andere Baumarten als die Wirtschaftsbaumarten verjüngen können (z.B. Birke). Die Jungbestandspflege unterstützt eine Differenzierung des Bestandes. Strukturverbesserungen ergeben sich auch durch die **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung) sowie den **dauerhaften Erhalt von Alt- und Totholz** und die **Anlage und Pflege von Sonderbiotopen im Wald** (Anlage und Gestaltung von Wald- und Bestandesrändern, Einbringen und Pflege von Solitären sowie seltenen Baum- und Straucharten).

Zur Bewertung des Beitrags der geförderten Maßnahmen zu diesem Kriterium werden die Output-Daten (siehe Tabelle 8.3) herangezogen.

Indikator VIII.1.A-3.1 Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u.a. Hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)

Die Jungbestandspflege, die auf die Qualität ebenso wie auf die Bestandesstruktur einen sehr positiven Einfluss hat, ist flächenmäßig von großer Bedeutung. Sie wurde auf etwa 4.396 ha durchgeführt. Der dauerhafte Erhalt von Alt- und Totholz, die Wertästung und die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft wurden auf insgesamt 5.307 ha gefördert. Hinsichtlich der Relation Hartholz/Weichholz ist neben Jungbestandspflege und Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft auch auf die Förderung der Erstaufforstung zu verweisen, die ausschließlich Laubbaumkulturen zur Aufforstung zulässt.

8.6.1.2 Frage VIII.1.B. – Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Kapazitäten dieser Ressourcen zur Speicherung von Kohlenstoff

Die forstliche Förderung hat zwar nicht in erster Linie eine Kohlenstoffspeicherung zum Ziel, aber die angebotenen Erstaufforstungs- und Verjüngungsmaßnahmen leisten einen positiven Beitrag zum Senkeneffekt. Junge Pflanzen weisen im Vergleich mit älteren Beständen hohe Zuwachsraten auf, nehmen damit auch in starkem Maße Kohlendioxid aus der Atmosphäre auf und binden den Kohlenstoff im Holz (Senkeneffekt).

Andererseits wird durch die Ernte von Holz (auch im Zuge von Verjüngungsmaßnahmen) der Senkeneffekt der Wälder vermindert. Auch in den Inventaren der Monitoringsysteme wird die Ernte von Holz als Quelleneffekt gezählt. Dies erscheint aber nicht sachgerecht, denn Rohholz wird zu Holzprodukten weiterverarbeitet, so dass tatsächlich die Speicherfunktion während der Nutzung dieser Produkte erhalten bleibt. Erst, wenn das Holz verbrannt wird oder wenn es sich zersetzt, erfolgt die Freisetzung von Kohlendioxid.

8.6.1.2.1 Kriterium VIII.1.B-1. Zusätzliche Anreicherung von Kohlenstoff im Holzvorrat (lebender Bäume) auf neuen und bestehenden Waldflächen

Da die Kohlenstoffspeicherung von dem Holzvorrat abhängig ist, sind hier die gleichen Maßnahmen relevant wie unter Frage VIII.1.A. Allerdings wird der geerntete Holzvorrat, der zu nachhaltigen Holzprodukten weiterverarbeitet wird, nicht negativ gewertet. Als direkt negativ wirkende Maßnahme kann allerdings die Jungbestandspflege gesehen werden, da hier das geerntete Holz (aufgrund fehlender Nachfrage) i.d.R. im Wald belassen oder als Brennholz vermarktet wird.

Für eine quantitative Abschätzung der Kohlenstoffakkumulation wird der entstehende Holzvorrat herangezogen. Als Hilfsgröße wird wieder der Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes auf der Grundlage der Ertragstafelwerte wie beim Indikator VI-II.1.A-2. gewählt.

In der Tabelle 8.14 wird zunächst die Dendromasse über die Multiplikation des Altersdurchschnittszuwachses des verbleibenden Bestandes mit den Expansionsfaktoren nach Dieter und Elsasser (2002) errechnet, durch die die Zuwachsvolumina der Ertragstafeln (nur Derbholz) für das gesamte Baumvolumen hochgerechnet werden. Über die baumartenspezifische Raumdichte kann die Trockenmasse ermittelt werden, die zur Hälfte aus Kohlenstoff besteht.

Tabelle 8.14: Berechnung der Kohlenstoffakkumulation

Baumart	Expansionsfaktor	dGZ_U	Dendromasse	Raumdichte	Trockenmasse	Kohlenstoff	Kohlendioxid
		Vfm/ha/a	m^3/ha/a	kg/m^3	t atro/ha/a	t/ha/a	t/ha/a
Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen							
Eiche	1,43	2,2	3,14	561,1	1,76	0,88	3,23
Buche	1,41	3,8	5,35	554,3	2,96	1,48	5,44
Fichte	1,47	6,8	9,98	377,1	3,76	1,88	6,91
Kiefer	1,46	3,1	4,54	430,7	1,96	0,98	3,59
Douglasie	1,36	8,3	11,27	412,4	4,65	2,32	8,53
Mischkultur							
80 % Buche, 20 % Fichte	1,42	4,4	6,28	518,9	3,12	1,56	5,73
80 % Buche, 20 % Kiefer	1,42	3,7	5,19	529,6	2,76	1,38	5,07
80 % Buche, 20 % Douglasie	1,40	4,7	6,53	525,9	3,30	1,65	6,06
Erstaufforstung							
Buche	1,41	4,0	5,64	554,0	3,12	1,56	5,73

Quelle: Eigene Berechnungen nach Dieter und Elsasser (2002), Schober (1967), Gottlob (2003).

Bei Laubholz- bzw. Mischkulturanpflanzungen werden über den gesamten Produktionszeitraum im Durchschnitt etwa 1,4 t/ha/a Kohlenstoff, in Nadelholz-Anpflanzungen etwa 1,7 t/ha/a gespeichert. Angaben über ertragskundliche Daten in den ersten beiden Jahrzehnten nach Anpflanzung liegen nicht vor. Deshalb wird auch hier wieder von den Durchschnittswerten über das gesamte Bestandesleben ausgegangen. Bei Unter- und Voranbaumaßnahmen gilt wieder die Reduzierung der Fläche und damit des Vorrates (vgl. Kriterium 1.A-2.).

Indikator VIII.1.B-1.1. Aufgrund der Beihilfe erzielte durchschnittliche jährliche Nettospeicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen Tonnen/Jahr)

Bei den **Waldbaulichen Maßnahmen** wird durch die Teilmaßnahme Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bei einer Maßnahmenfläche von 1.502 ha im Berichtszeitraum theoretisch eine Speicherung von Kohlenstoff von durchschnittlich rd. 1.030 Tonnen/Jahr erzielt. Die Mehrnutzung wird – wie oben ausgeführt – nicht als Quelleneffekt gegengerechnet, da davon ausgegangen werden kann, dass dieses Holz zu Holzprodukten verarbeitet wird, die den Senkeneffekt zunächst erhalten.

Jungbestandspflege wurde auf einer Fläche von 4.396 ha durchgeführt. Wenn man von einer durchschnittlichen Nutzung von 5 Vfm/ha ausgeht, ergibt sich daraus ein Quelleneffekt über den Zeitraum 2000 bis 2002 von rd. 6.600 t Kohlenstoff.

Verjüngungsmaßnahmen mit Laubholz bedeuten auf Dauer einen geringeren Holzvorrat auf der Fläche und damit eine geringere Kohlenstoffspeicherkapazität. Zusätzlich wird durch die höhere Umtriebszeit der Verjüngungszyklus verlängert.

Bei den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** wurde durch Wiederaufforstung und Unter- und Voranbau im Berichtszeitraum von 2000 bis 2002 auf einer Fläche von 463 ha theoretisch eine Speicherung von Kohlenstoff von rd. 500 Tonnen/Jahr erzielt.

Durch die **Erstaufforstungsmaßnahmen** auf einer Fläche von 173 ha wurde im Berichtszeitraum theoretisch eine zusätzliche Kohlenstoffspeicherung von rd. 480 t erreicht; umgerechnet auf die Jahresleistung sind dies 240 Tonnen/Jahr.

Durch den **Erhalt von Altholzanteilen** geht möglicherweise die Verjüngungsfläche zurück. Junge Bestände haben jedoch einen höheren Zuwachs als Altbestände, so dass der Zuwachs auf den betreffenden Flächen insgesamt verringert wird.

Durch die Maßnahme **Holzabsatzförderung 2.2** wird ab 2001 von einer jährlichen Mehrnutzung von durchschnittlich rd. 140.000 Vfm für die Beschickung der geförderten Holzheizungsanlagen ausgegangen (siehe 8.4.2 (5)). Dies bedeutet eine jährliche Abnahme der Kohlenstoffspeicherkapazität von 42.000 Tonnen. Allerdings wird hier vermutlich überwiegend auf Restholz oder Holz aus schwachen Sortimenten (beispielsweise aus Jungbestandspflege oder Erstdurchforstung) zurückgegriffen, welches ohne eine energetische Nutzung im Wald verrotten würde.

Zusammenfassende Bewertung

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 steht einer zusätzlichen Kohlenstoffspeicherung von rd. 3.540 Tonnen durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen auf-

grund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung ein Kohlenstoffverlust von 6.600 Tonnen gegenüber. Das ergibt einen Kohlenstoffverlust von 3.060 Tonnen. Das Maßnahmenbündel insgesamt bewirkt somit im Betrachtungszeitraum einen Verlust von Speicherkapazität.

Die Mehrnutzung im Rahmen der Holzabsatzförderung stellt zwar auf den ersten Blick einen Quelleneffekt dar, bei näherer Betrachtung jedoch trägt die Maßnahme durch die sinnvolle energetische Verwendung des ansonsten im Wald belassenen Holzes zur Substitution anderer, nicht erneuerbarer Brennstoffe bei. Wegen der entsprechenden Sortimente kann ohnehin nicht von einer tatsächlichen „Mehrnutzung“ gesprochen werden. Aufgrund dessen wird zur abschließenden Bewertung keine Quantifizierung vorgenommen.

Über den Berichtszeitraum hinaus bleibt die jährliche Kohlenstoffspeicherung durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und die Erstaufforstung dauerhaft erhalten, während der Kohlenstoffverlust durch die Jungbestandspflege einen einmaligen Effekt darstellt. Auf der anderen Seite bewirken der dauerhafte Erhalt von Totholzanteilen (durch eine mögliche Verringerung des Zuwachses) und die jährliche Mehrnutzung im Rahmen der Holzabsatzförderung dauerhaft negative Effekte.

Indikator VIII.1.B-1.2. Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen Tonnen/Jahr)

Aufgrund der im Berichtszeitraum geförderten Maßnahmen werden auch nach 2012 jährlich rd. 1.770 Tonnen Kohlenstoff gespeichert.

8.6.1.3 Frage VIII.2.A. – Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ländlichen Raums ist kein vorrangiges Ziel der forstlichen Förderung, deren Schwerpunkt bei den waldbaulichen, strukturverbessernden Maßnahmen liegt. Zu einzelnen Kriterien und Indikatoren der Fragestellung leisten die angebotenen Maßnahmen jedoch einen mehr oder weniger großen Beitrag.

8.6.1.3.1 Kriterium VIII.2.A-1. Rationellere Herstellung von Holzprodukten (bzw. rationellere Erbringung von forstwirtschaftlichen Dienstleistungen)

Für die rationellere Produktion von Rohholz sind vor allem die **waldbaulichen Maßnahmen** relevant (Jungbestandspflege), sowie **Wegebau**, **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** (Möglichkeit der räumlichen Bündelung von forstwirtschaftlichen Aktivitäten) und die **Holzabsatzförderung 2.1**. Zudem kann auch die **Erstaufforstung** auf eine rationellere Rohholzproduktion einwirken (vgl. Tabelle 8.10).

Negative Effekte im Hinblick auf eine rationellere Produktion können mit der **Anlage und Pflege von Sonderbiotopen** sowie mit dem **dauerhaften Erhalt von Alt- und Totholz** verbunden sein. Sie schränken möglicherweise Handlungsmöglichkeiten (z.B. Baumartenwahl) ein und gefährden möglicherweise die Liquidität (durch verzögerte oder verfrühte Holznutzung) der Betriebe.

Da den Monitoringsystemen keine Angaben über solche Rationalisierungseffekte der Förderung zu entnehmen sind, wurden die Zuwendungsempfänger und die betreuenden Stellen befragt, um wie viel Prozent die Kosten für entsprechend aufgeführte Kostenstellen aufgrund der geförderten Maßnahmen oder in Folge davon gesenkt wurden. Weiterhin wurden die Zuwendungsempfänger gefragt, ob sie aufgrund der geförderten Maßnahmen einer Waldbesitzervereinigung oder ähnlichem beigetreten sind. Die Befragungsergebnisse wurden für eine grobe Abschätzung der Rationalisierungseffekte herangezogen.

Als kalkulatorische Grundlage für die Quantifizierung der Effekte anhand der Indikatoren wurde auf eine Zusammenstellung der durchschnittlichen Kosten für die entsprechenden Kostenstellen in den Agrarberichten (Ergebnisse des Testbetriebsnetzes) zurückgegriffen.

Indikator VIII.2.A-1.1. Aufgrund der Beihilfe erzielte kurz-/mittelfristige Änderungen der jährlichen Kosten für den Waldbau, die Ernte, den Transport, das Sammeln und die Lagerung (Euro/m^3)

In 47 % der befragten Betriebe hat sich keine Kostensenkung ergeben. 35 % gaben an, eine Kostensenkung hätte lediglich in Höhe der Förderung selbst stattgefunden.

Von den 16 %, die eine klare Kostensenkung aufgrund der Fördermaßnahmen in ihrem Betrieb wahrnahmen, wurden die Kosten des Waldbaus um durchschnittlich 10 %, die Kosten der Holzernte um 18 %, die Kosten der Holzlagerung um 9 % und die Kosten des Holztransportes um 7 % gesenkt. Die Kosten des Forstschutzes wurden lediglich um 1 % gesenkt. Die übrigen Kostenstellen spielten keine Rolle.

Legt man die durchschnittliche Kostenstruktur der Testbetriebe des Agrarberichts zugrunde, dann ergeben sich Kostensenkungsbeiträge in einer Höhe von 0,6 Euro/m^3 für den waldbaulichen Bereich, 1,7 Euro/m^3 bei der Holzernte und 0,3 Euro/m^3 für den Holztransport. Für die Kostenstelle Forstschutz ergab sich keine nennenswerte Kostensenkung. Für die Kostenstellen Lagerung und Holzvermarktung lagen keine Angaben vor; deshalb ist hier keine Angabe in Euro/m^3 möglich.

Zusammenfassende Bewertung

Die Fördermaßnahmen wirken nur indirekt auf eine Rationalisierung der Rohholzproduktion. Die Kostensenkung aufgrund der geförderten Maßnahmen ist marginal.

Indikator VIII.2.A-1.2. Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)

81 % der Befragten beantwortete die Frage, ob sie seit 2000 aufgrund der Förderung in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind, mit nein. Allerdings waren 37 % der Befragten juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (inklusive Forstlichen Zusammenschlüssen). Geht man davon aus, dass diese geantwortet haben und in den 81 % enthalten sind, dann reduziert sich der Nein-Stimmen-Anteil auf 44 %. Ebenso gaben hier etliche an, schon seit längerem einem Forstlichen Zusammenschluss anzugehören. Von den 14 % der Befragten, die mit ja geantwortet haben, traten im Zuge der Förderung alle einer Forstbetriebsgemeinschaft bei.

Bei der separaten Befragung zu den Erstaufforstungsmaßnahmen ergab sich folgendes Bild: 30 % gaben an, dass sie wegen ihrer Aufforstungsmaßnahme erstmalig in Verbindung mit einem forstwirtschaftlichen Zusammenschluss getreten sind. 39 % der Befragten waren bereits vor der Aufforstungsmaßnahme Mitglied eines forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses.

Zusammenfassende Bewertung

Das NRW-Programm „Ländlicher Raum“ weist die „noch unzureichende Zusammenarbeit von Waldbesitzern zur Verbesserung von Strukturnachteilen“ als „Problembereich“ aus (S. 289 f.) aus. Der Organisationsgrad des Privatwaldes in forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen beträgt in Nordrhein-Westfalen 43,8 %. Die angebotenen Maßnahmen motivieren offensichtlich in einigen Fällen zum Beitritt einer Forstbetriebsgemeinschaft und tragen damit zu einer weiteren Erhöhung des Organisationsgrades bei.

8.6.1.3.2 Kriterium VIII.2.A-2. Verbesserte Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte

Die **Holzabsatzförderung** zielt direkt auf eine Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte ab. Indirekt können aber auch die **waldbaulichen Maßnahmen**, die auf eine Qualitätsverbesserung des Holzes ausgerichtet sind (Jungbestandspflege, Wertästung) auch die Absatzmöglichkeit für das Rohholz verbessern. Auch über den **Wegebau**, durch den die logistischen Möglichkeiten verbessert werden, können sich verbesserte Absatzmöglichkeiten ergeben, ebenso wie durch die Förderung **Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse** (vgl. Tabelle 8.10).

In den Befragungen der betreuenden Stellen wurde versucht, über Fragen nach Veränderungen der Sortimentsstruktur, der Kundenstruktur und sonstigen Veränderungen in der Holzernte und -vermarktung die Entwicklungen in Bezug auf die Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität abzugreifen.

Indikator VIII.2.A-2.1. Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität (m^3)

Die Befragung zur Entwicklung der Sortimentsstruktur ergab, dass sich aufgrund der geförderten Maßnahmen keine eindeutige Tendenz ableiten lässt. 56 % der Befragten gab an, die Kundenstruktur hätte sich aufgrund der geförderten Maßnahmen nicht verändert. Bei den Befragten, bei denen sich eine Veränderung ergeben hatte (27 %), handelte es sich bei den neu hinzugekommenen Kunden in erster Linie um Brennholzkunden für Holzfeuerungsanlagen (84 %). Dies erscheint folgerichtig, da von den 1.263 Förderfällen zur Holzabsatzförderung allein 881 Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung waren. Vereinzelt wurden private Bauherren und Handwerksbetriebe als neue Kunden angegeben. Auf die Frage nach sonstigen Veränderungen in der Holzernte und –vermarktung wurde erwähnt, dass sich die Bündelung des Holzangebotes positiv bemerkbar macht. Es haben sich kürzere Laufzeiten, eine optimale Bereitstellung und eine verbesserte Logistik ergeben. Die Anzahl der Großabnehmer habe deutlich zugenommen. Eine Quantifizierung der Absatzmenge ist nicht möglich.

Zusammenfassende Bewertung

Bei einem Drittel der Befragten hat sich aufgrund der geförderten Maßnahmen eine Veränderung der Kundenstruktur ergeben. Da es sich dabei hauptsächlich um Kunden für Brennholz handelte, haben die Maßnahmen zur Holzabsatzförderung offensichtlich einen deutlich positiven Einfluss auf den Absatz von Energieholz. Der Nachweis von Wirkungen einzelner Maßnahmen oder des Maßnahmenbündels auf die Absatzmöglichkeiten generell und speziell geringer und schlechter Sortimente ist schwierig. Vereinzelt sind aber indirekte Effekte der Absatzförderung zu verzeichnen.

8.6.1.4 Frage VIII.2.B. – Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung, Ausbau bzw. Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der sonstigen sozioökonomischen Funktionen und Bedingungen

Das Bündel der forstlichen Fördermaßnahmen zielt vom Grundansatz her nicht direkt auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ländlichen Raumes, sondern ist vielmehr – wie schon beschrieben – vorrangig auf die naturale Ausstattung und die ökologischen Funktionen der Wälder ausgerichtet. Wirkungen bezüglich der Entwicklung der ländlichen Räume lassen sich aber indirekt aus den Maßnahmen ableiten.

8.6.1.4.1 Kriterium VIII.2.B-1. Zunahme der Aktivitäten/ Beschäftigungsmöglichkeiten in den Betrieben

Eine Zunahme der Beschäftigungsmöglichkeiten ergibt sich vor allem aus den **waldbaulichen Maßnahmen**, den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**, den **Waldschutzmaßnahmen**, der **Anlage und Pflege von Sonderbiotopen im Wald**, dem **Erhalt von Alt- und Totholz**, den Maßnahmen im Zuge der **Holzabsatzförderung 2.1** und nicht zuletzt aus der **Erstaufforstung**.

Mit der forstlichen Förderung sind i.d.R. konkrete Aktivitäten verbunden, die durchgeführt werden müssen. Daraus ergeben sich Beschäftigungseffekte, die jedoch überwiegend kurzfristig und saisonal sind. Ausgeführt werden die Tätigkeiten von betrieblichem Personal (Forstpersonal und Familien-Arbeitskräften) oder von Fremdunternehmen. Allerdings kann es durch Rationalisierungserfolge, die indirekt mit den Fördermaßnahmen verbunden sein können und durch die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse und der Holzabsatzförderung unterstützt werden, auch zu Einsparungen beim Arbeitseinsatz kommen. Das geschieht i.d.R. dann, wenn Flächen besitzübergreifend bewirtschaftet und damit Maßnahmen mit entsprechenden Großmaschinen flächig anstatt vereinzelt manuell durchgeführt werden.

Als methodischer Ansatz für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde einerseits auf eine Standardkalkulation zurückgegriffen, die für einzelne Tätigkeiten eine durchschnittliche Stundenzahl je ha zugrunde legt (vgl. MB-VIII-Anlage 29). Andererseits wurden sowohl die betreuenden Stellen als auch die Zuwendungsempfänger schriftlich befragt, zu welchen Anteilen die Arbeiten von verschiedenen Personengruppen ausgeführt wurden, ob im Zusammenhang mit den geförderten Maßnahmen neue Arbeitskräfte eingestellt wurden und in welchem Zeitraum die Maßnahmen ausgeführt wurden. Dabei sollte u.a. auch festgestellt werden, ob die Durchführung in Zeiträume fiel, in denen bei ge-

mischt land-/forstwirtschaftlichen Unternehmen die betrieblichen Arbeitskräfte unterausgelastet sind.

Indikator VIII.2.B-1.1. Tätigkeiten der Betriebe, angefangen von eigener Durchführung der geförderten Anpflanzungen/Meliorationsarbeiten bis hin zu kurz- und mittelfristig in den Betrieben anfallenden Arbeiten aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/ha/Jahr)

Nach der Kalkulation (siehe MB-VIII-Anlage 29) ist für die Durchführung aller geförderten sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2002 insgesamt eine Arbeitskapazität von ca. 928.695 Arbeitsstunden benötigt worden; für die Erstaufforstungsförderung sind dies knapp 11.500 Stunden. Auf das Jahr bezogen ergibt sich daraus ein Arbeitseinsatz von ca. 313.400 Arbeitsstunden/Jahr. Bezogen auf Personen/Jahre wurde (bei 1.300 produktiven Arbeitsstunden/Jahr) durch die geförderten Maßnahmen eine Beschäftigung von ca. 241 Personen/Jahr erreicht. Der Arbeitsbedarf der im Rahmen der Holzabsatzförderung und der Anlage und Pflege von Sonderbiotopen (keine ha-Angabe) ausgeführten Tätigkeiten konnte nicht quantifiziert und somit nicht berücksichtigt werden.

Die unter Kriterium 2.B-1. aufgeführten Maßnahmen, denen insbesondere Beschäftigungseffekte zugerechnet werden können, ergeben zusammengefasst eine Arbeitskapazität von ca. 236.700 Arbeitsstunden/Jahr und damit mögliche 182 Beschäftigte/Jahr (bei 1.300 produktiven Arbeitsstunden/Jahr). Die Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass durchschnittlich (über alle Maßnahmen) 37 % der anfallenden Arbeiten durch externe Arbeitskräfte und 63 % durch betriebseigene Arbeitskräfte durchgeführt wurden. In den Betrieben selbst konnten durch diese geförderten Maßnahmen also rd. 115 Arbeitskräfte/Jahr beschäftigt werden.

a.) davon Tätigkeiten, die in Zeiträume fallen, in denen die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unterhalb der Auslastungsgrenze bleiben (Stunden/Betrieb/Jahr + Anzahl der Betriebe)

Eine bessere Auslastung der Arbeitskapazität in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben hat sich aufgrund der geförderten sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nicht ergeben. 28 % der befragten Betriebe waren land- und forstwirtschaftliche Mischbetriebe. 81 % davon machten zu der Frage, ob die mit der geförderten Maßnahme verbundenen Tätigkeiten in Auslastungslücken durchgeführt wurden, keine Angabe. Die restlichen 19 % antworteten mit nein.

Die Aufforstungstätigkeiten fielen nach den Ergebnissen der Befragung in die Monate März und September, Oktober bis November. Die Maßnahmen zur Kulturpflege fanden in den Monaten Mai bis August statt (siehe Gottlob, 2003, S. 48 f.).

b.) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)

Nach den Ergebnissen der Befragung zu den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen wurden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Im Zuge der Erstaufforstungsmaßnahmen ist aufgrund der niedrigen durchschnittlichen Maßnahmenfläche ebenfalls nicht mit der Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze zu rechnen. Auch hier sind die Beschäftigungseffekte konjunkturell und kurzfristig. (siehe Gottlob, 2003, S. 49)

Zusammenfassende Bewertung für das Kriterium 2.B-1.

Geht man davon aus, dass rund 1.460 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Körperschaftswald Nordrhein-Westfalens beschäftigt sind (Mitteilung des MUNLV 2003), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für 8 % Beschäftigung in den Betrieben. Neue Arbeitsplätze werden i.d.R. nicht geschaffen.

8.6.1.4.2 Kriterium VIII.2.B-2. Zunahme der Tätigkeiten in ländlichen Gemeinden aufgrund primärer oder sekundärer Produktion in Betrieben oder aufgrund erster Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen

Direkte Wirkungen bezüglich des Kriteriums ergeben sich in erster Linie durch die **Holzabsatzförderung** und deren Teilmaßnahmen. Für diese, wie auch für die übrigen Maßnahmen gilt, dass über die Beschäftigungswirkungen in den Betrieben hinaus durch den Einsatz von Fremdunternehmen Beschäftigungsimpulse für den ländlichen Raum wirksam werden können. Gleichwohl kommen die Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Förderung nicht nur den ländlichen Gemeinden zugute, in denen die Fördermaßnahme durchgeführt wird.

Deshalb wurde in der Befragung der Zuwendungsempfänger gefragt, ob der Wohnsitz der Begünstigten in der selben Gemeinde liegt wie der Ort der Maßnahme. Die Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass 67 % der Befragten in der selben Gemeinde wohnen, in der die Maßnahmen stattgefunden hat. Die betreuenden Stellen wurden darüber hinaus gefragt, wie weit der Wohnort/die Geschäftsstelle der Zulieferer von dem Einsatzort entfernt war. Die Zulieferer haben zu etwa gleichen Anteilen ihren Unternehmenssitz zwischen einem bis 20 und 20 bis 50 km vom Maßnahmenort entfernt (jeweils 32 %). Den höchsten Anteil mit 36 % hat jedoch die Angabe über 100 km. Hier überwiegen insbesondere die Baumschulen, während Händler (oder Materialzulieferer) sowie Dienstleister eher aus dem Nahbereich bis 50 km kommen.

Die betreuenden Stellen wurden auch gefragt, wie weit der Wohnort/die Geschäftsstelle der externen Arbeitskräfte von dem Einsatzort entfernt war. 46 % der externen Arbeitskräfte haben ihren Geschäfts- bzw. Wohnort in 1 bis 20 km Entfernung vom Ort der durchgeführten Maßnahme. Zählt man noch die Anzahl der Angaben zwischen 20 bis 50 km hinzu, so kommen ca. 71 % der externen Arbeitskräfte aus dem Nahbereich. Nur 10 % haben ihren Geschäftssitz über 100 km entfernt.

Indikator VIII.2.B-2.1. Volumen des kurz-/mittelfristig zur Verfügung stehenden Angebots an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe (m^3/Jahr)

Die Bedeutung des Volumens an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe geht zurück. Wie schon unter Kriterium 2.A-2. geschildert, gaben in der Befragung der betreuenden Stellen einzelne Befragte an, dass der Anteil an Großabnehmern deutlich zugenommen hat. Die Konzentration der Nachfrage auf wenige große Sägewerke mit Massensortimenten macht eine Bündelung des Angebotes erforderlich und schwächt damit kleinere bis mittlere Verarbeitungsbetriebe. Das Volumen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe wäre also ohne die Förderung potentiell größer. Eine Wirkung einzelner Maßnahmen (z.B. der Holzabsatzförderung) der forstlichen Förderung zu diesem Indikator konnte letztlich jedoch nicht quantifiziert werden.

Indikator VIII.2.B-2.2. Kurz-/mittelfristig geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Betriebe (Holzrücken, erste Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen sowie weitere lokale kleinere Verarbeitungs- und Vermarktungstätigkeiten), die direkt oder indirekt von den Fördermaßnahmen abhängig sind (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)

Die Auswertung der Arbeitskapazitäten der Maßnahmen, die entweder durch Unternehmer oder durch betriebseigene Arbeitskräfte durchgeführt werden können (tabellarische Übersicht siehe MB-VIII-Anlage 29), und eine entsprechende Aufteilung aufgrund der Befragungsergebnisse (siehe Indikator VIII.2.B-1.1) ergab, dass rd. 67 externe Personen pro Jahr beschäftigt werden.

Hinzu kommen diejenigen Maßnahmen, die in jedem Fall extern durchgeführt werden (Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Wegebau). Diese ergeben noch einmal eine Arbeitskapazität von rd. 76.698 Arbeitsstunden/Jahr und damit eine Beschäftigung von ca. 59 Personen/Jahr.

Zusammenfassende Bewertung für Kriterium 2.B-2.

Geht man davon aus, dass rund 3.500 Menschen ganzjährig oder saisonweise in Dienstleistungsbetrieben im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft in NRW beschäftigt sind (Mitteilung des MUNLV 2003), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der

Maßnahmen etwa 4 % Beschäftigung außerhalb der Betriebe. Ob in diesem Zusammenhang neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, kann nicht beantwortet werden. Auch über die Beschäftigungswirkungen bei Zulieferern kann keine Aussage gemacht werden. Sowohl externe Arbeitskräfte wie auch in etwas geringerem Maße Zulieferer sind überwiegend im Nahbereich (bis 50 km) der durchgeführten Maßnahmen angesiedelt, so dass von erheblichen positiven Wirkungen für den ländlichen Raum ausgegangen werden kann.

Die Zahl der kleineren bis mittleren Verarbeitungsbetriebe geht zurück, wie sich bei den Befragungen herausgestellt hat. Ihre Erhaltung oder Stärkung ist jedoch auch nicht Ziel der forstlichen Förderung.

8.6.1.4.3 Kriterium VIII.2.B-3. Steigerung der Anziehungskraft, die die betreffenden Gebiete auf die örtliche Bevölkerung oder auf Touristen im ländlichen Raum haben

Der Wald – und damit auch die Neuanlage von Wald – hat grundsätzlich eine wichtige Erholungsfunktion. Inwieweit die standörtliche Anziehungskraft durch die forstlichen Fördermaßnahmen gesteigert wurde, kann nur durch Befragung der betroffenen Bevölkerung ermittelt werden. Daher wurden sowohl die Zuwendungsempfänger als auch die betreuenden Stellen gefragt, inwieweit ihrer Meinung nach die durchgeführten Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Region beigetragen haben.

Die Befragungsergebnisse legen nahe, dass forstwirtschaftlicher Wegebau, die Gestaltung von Schutzgebieten und eine bestimmte Art der Bewirtschaftung von Waldbeständen durchaus Einfluss auf die Attraktivität der Landschaft für Wanderer oder Radfahrer haben.

Indikator VIII.2.B-3.1. Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen wurden (Beschreibung, die die Konzepte der perzeptiven/kognitiven Kohärenz, der Unterschiedlichkeit (Homogenität, Vielfalt) und der kulturellen Eigenart berücksichtigt und die Angaben zur Anzahl der betreffenden ha enthält)

Rund 50 % der Befragten insgesamt waren der Meinung, die Region sei durch die geförderten Maßnahmen attraktiver geworden. Dies wurde überwiegend mit dem Erhalt von Alt- und Totholz, Wegebaumaßnahmen und der langfristigen Überführung von Rein- in Mischbestände begründet.

69 % der betreuenden Stellen antworteten, dass bei der Durchführung der Maßnahme Aspekte der Erholung/des Tourismus nicht besonders berücksichtigt wurden, nur 12 % berücksichtigten entsprechende Konzepte/Aspekte. Dabei handelte es sich vorrangig nicht

um spezielle Konzepte (52 %). Weiterhin werden regionale Erholungskonzepte (15 %), Landschaftspläne und Fuß- oder Radwegenetze (jeweils 12 %) in die Umsetzung der Maßnahmen einbezogen.

Zusätzliche attraktive Gebiete sind in erster Linie von den Maßnahmen zur Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen, aber auch von der Maßnahme zur dauerhaften Erhaltung von Alt- und Totholz zu erwarten. Sie beinhalten Teilmaßnahmen, die durchaus die im Indikator angesprochenen Konzepte umsetzen könnten (z.B. Anlage und Pflege von Wallhecken).

Hinsichtlich der Erstaufforstungen ist festzuhalten, dass bei der Genehmigung der Erstaufforstungen die Unterschiedlichkeit (Homogenität/Vielfalt) und die kulturelle Eigenart der Landschaft berücksichtigt werden muss. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit den im Berichtszeitraum durch öffentliche Mittel geförderten 173 ha Aufforstungen zusätzliche attraktive und wertvolle Standorte geschaffen wurden (Gottlob, 2003, S. 52).

Zusammenfassende Bewertung

Überlegungen hinsichtlich einer Steigerung der Anziehungskraft der betreffenden Gebiete werden in die Planung und Durchführung der Maßnahmen überwiegend nicht einbezogen.

Gebiete, die sich für die Umsetzung im Sinne des Indikators anbieten würden, sind landesweit im Privatwald stark unterrepräsentiert. Dies betrifft in erster Linie historische Waldnutzungsformen (z.B. Stockausschlagswald), der nur einen Anteil von rd. 0,9 % an der Waldfläche ausmacht. Wallhecken sind insgesamt lediglich auf rd. 10.800 ha (2 %) vertreten. Dennoch könnten die Maßnahmen zur Anlage und Pflege von Sonderbiotopen und der dauerhafte Erhalt von Alt- und Totholz einen nicht unerheblichen Beitrag leisten. Auch wenn es nicht Ziel der forstlichen Fördermaßnahmen ist, die Attraktivität der Region zu erhöhen, so tragen nach Meinung der örtlichen Bevölkerung doch gerade die strukturverbessernden Maßnahmen erheblich zur Steigerung der Attraktivität bei.

8.6.1.4.4 Kriterium VIII.2.B-4. Erhaltung oder Steigerung der Einkommen in ländlichen Gebieten

Einkommenseffekte aufgrund der Förderung sind sowohl in den Betrieben selbst durch zusätzliche Einkommen der betriebseigenen Mitarbeiter oder Familienarbeitskräfte zu verzeichnen als auch außerhalb der Betriebe (z.B. Dienstleistungsunternehmen). Maßnahmen, von denen angenommen wird, dass sie in jedem Fall durch externe Arbeitskräfte durchgeführt werden, sind Wegebau und die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse. Von den übrigen Tätigkeiten wird angenommen, dass sie auch von betriebseige-

nen Arbeitskräften ausgeführt werden können. Die Befragung der Zuwendungsempfänger hat ergeben, dass 43 % der Arbeiten in Eigenleistung und 57 % durch Fremdleistung erbracht werden.

Die Einkommenseffekte, die durch die Beschäftigung im Rahmen der geförderten Maßnahmen in den Betrieben entstehen, werden hier als Bruttoeinkommen vor Steuer dargestellt, wobei von der Fördersumme Material- und Maschinenkosten abgezogen werden.

Tabelle 8.15: Einkommenseffekte nach Eigen- und Fremdleistung 2000 bis 2002

Maßnahmen	Fläche (ha)			Fördersumme (Euro)			Material- und Maschinen-kosten-anteil %	Bruttoeinkommen in den Betrieben	
	Fläche gesamt	Eigen-leistungs-anteil 25 %	Fremd-leistungs-anteil 75 %	Förder-summe gesamt	Eigen-leistungs-anteil 25 %	Fremd-leistungs-anteil 75 %		Euro	Euro/ha
Waldbauliche Maßnahmen	7.235	1.809	5.426	8.220.423	2.055.106	6.165.317	50	1.027.553	568
Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	92.580	23.145	69.435	12.653.926	3.163.481	9.490.444	50	1.581.741	68
Sonderbiotope im Wald	0	0	0	220.611	55.153	165.459	20	27.576	0
Alt- und Totholzförderung	2.606	651	1.954	1.949.261	487.315	1.461.946	20	389.852	598
Gesamt	**102.421**	**25.605**	**76.815**	**23.044.222**	**5.761.055**	**17.283.166**		**3.026.722**	**117**
		Aufforstung 36 % Kulturpflege 64 %	Aufforstung 64 % Kulturpflege 36 %		Aufforstung 36 % Kulturpflege 64 %	Aufforstung 64 % Kulturpflege 36 %			
Aufforstung	173	62	111	538.235	193.765	344.470	50	96.882	1.563
Kulturpflege	129	83	46	87.701	56.129	31.572	20	44.903	544
Gesamt	**302**	**145**	**157**	**625.936**	**249.893**	**376.043**		**141.785**	**981**

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Angaben des Ministeriums (2003); Gottlob (2003), S. 52 f..

Danach ergibt sich für den Förderbereich der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2002 ein Bruttoeinkommen von durchschnittlich 117 Euro je ha. An externe Arbeitskräfte flossen im Berichtszeitraum rd. 33,5 Mio. Euro; diese Summe setzt sich zusammen aus der Fördersumme des Fremdleistungsanteils bei den Maßnahmen, die nach Eigenleistungs- und Fremdleistungsanteil berechnet wurden – ca. 17,2 Mio. Euro – und der Fördersumme der übrigen Maßnahmen mit ca. 16,3 Mio. Euro.

Für den Förderbereich Erstaufforstung ergibt sich ein Bruttoeinkommen von durchschnittlich 981 Euro je ha vor Steuern in den Betrieben. An externe Arbeitskräfte flossen im Berichtszeitraum rd. 376.043 Euro.

Erlöse aus zusätzlichem Holzverkauf können vor allem im Zusammenhang mit der Holzabsatzförderung und der Durchforstung zum Zweck des Umbaus nicht standortgerechter in standortgerechte Bestände und im Zuge der Überführung von Rein- in Mischbestände entstehen. Die Durchforstungserlöse werden jedoch i.d.R. in die im Zuge der Maßnahmen

folgende Verjüngung „re-investiert“ und sind damit kaum einkommenswirksam. Erlöse aus dem Brennholzverkauf bei der Maßnahme Jungbestandspflege sind möglich und werden als Folgeaktivität beim Indikator VIII 2-B.4.1 beschrieben.

Neben positiven Einkommenseffekten können langfristig gesehen auch negative Einkommenseffekte mit den Fördermaßnahmen verbunden sein. Dies kann insbesondere durch Baumartenwechsel bei Umbau oder Überführung von Beständen auftreten. Diese resultieren aus geringeren Wuchsleistungen und längeren Umtriebszeiten bei Laubholz und aus dem späteren Erreichen der Deckungsbeitragsgrenze. Für den Berichtszeitraum sind solche negativen Einkommenseffekte allerdings nicht relevant.

Negative kurzfristige (Nutzungsverzicht im Altholz) und langfristige (Einschränkung der Baumartenwahl) Einkommenseffekte können durch die Maßnahmen zur Anlage von Sonderbiotopen und durch den dauerhaften Erhalt von Alt- und Totholz entstehen. Aufgrund der geringen Umsetzung ist dieser Effekt jedoch zu vernachlässigen.

Weitere Einkommenseffekte außerhalb der Betriebe gibt es bei Zulieferern. Diese lassen sich jedoch nicht quantifizieren, da weder Informationen zur Verflechtung zwischen den Betrieben und ihren Zulieferern, noch zu den einzelbetrieblichen Kosten- und Aufwandsstrukturen zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich möglicher Multiplikatorwirkungen auf der Absatzseite wurden die Zuwendungsempfänger gefragt, ob sich Folgeaktivitäten aus den Maßnahmen ergeben haben, die wiederum zu einem Einkommenseffekt führten.

Indikator VIII.2.B-4.1. Einkommen, die aufgrund der geförderten Tätigkeiten kurz-/ mittelfristig erzielt wurden (Euro/Jahr, Anzahl der Begünstigten)

a.) davon Einkommen, die in den Betrieben zusätzlich und dauerhaft erwirtschaftet wurden (in % und ha)

Die Einkommenseffekte aufgrund der geförderten forstlichen Maßnahmen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Beschäftigungseffekten und sind auf die Dauer der Durchführung der Maßnahme beschränkt. Über zusätzliche und dauerhafte Einkommenseffekte kann aufgrund des investiven Charakters der forstlichen Förderung und der langen Produktionszeiten in der Forstwirtschaft keine Aussage gemacht werden. Die Holzabsatzförderung wird auf einzelbetrieblicher Ebene zu Einkommenseffekten vorwiegend durch den Verkauf von Energieholz geführt haben (siehe Indikator 2.A-2.1).

b.) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nicht-landwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)

Nur bei 10 % der Befragten ergaben sich Folgeaktivitäten in Form von Tourismus durch die Maßnahme Neubau forstwirtschaftlicher Wege. Daraus ergaben sich jedoch nach Angabe der Befragten keine nennenswerten – und in in einem Einzelfall negative – Einkommenseffekte.

Indikator VIII.2.B-4.2. Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d.h. vorhergehender Deckungsbeitrag)

Ein Vergleich von Prämie zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung ist nur für die Erstaufforstung relevant. Hier wird die Höhe der Prämie nach Erwerbstyp, vorhergehender Bodennutzungsart und Ertragsmesszahl gestaffelt (Gottlob, 2003, S. 54). Die in den einzelnen Jahren ausgezahlten Prämien sind, jeweils differenziert nach der Vorkultur, in Tabelle 8.16 dargestellt.

Tabelle 8.16: Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2002

Jahr		Anträge	Fläche	Prämienhöhe
		n	ha	Euro
2000	Einjährige Kulturen	-	-	-
	Dauergrünland/Weiden	-	-	-
	Unbekannt	7	8	1.295
2001	Einjährige Kulturen	36	33	5.526
	Dauergrünland/Weiden	68	72	15.894
	Unbekannt	9	12	2.175
2002	Einjährige Kulturen	0	0	0
	Dauergrünland/Weiden	0	0	0
	Unbekannt	7	11	2.619
Gesamt		**127**	**135**	**27.509**

Quelle: Landesangaben (2003).

Im Durchschnitt lag die gewährte Prämie bei ca. 204 Euro/ha. Die Angaben der befragten Zuwendungsempfänger zu den Deckungsbeiträgen der vorhergehenden Nutzung sind in Tabelle 8.17 dargestellt.

Tabelle 8.17: Deckungsbeiträge vorhergehender Nutzung (Euro/ha/a) (n=28)

Deckungsbeitrag	%
unter 200 Euro	39
200 bis unter 400 Euro	22
400 bis unter 600 Euro	9
600 bis unter 800 Euro	4
über 800 Euro	0
weiß ich nicht	26
Gesamt	**100**

Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2003).

39 % der Zuwendungsempfänger erzielten Deckungsbeiträge von unter 200 Euro/ha/a. 22 % erwirtschafteten Deckungsbeiträge von 200 bis unter 400 Euro/ha/a und 9 % von 400 bis unter 600 Euro/ha/a (Gottlob, 2003, S. 54f.).

8.6.1.5 Frage VIII.2.C. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und zweckdienliche Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung

In der Erhaltung und Verbesserung der Schutzfunktionen liegt der inhaltliche Schwerpunkt der forstlichen Förderung in Nordrhein-Westfalen. Die angebotenen Maßnahmen richten sich in erster Linie auf die ökologische Strukturverbesserung und dienen damit den vielfältigen Schutzfunktionen einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Diese reichen von Bodenschutz, Trinkwasserschutz, Hochwasserschutz, Klimaschutz, Immissionsschutz, Sichtschutz über Landschaftsschutz bis hin zu Biotop- und Artenschutz.

Schutzfunktionen können sowohl in eigens eingerichteten Schutzgebieten, aber auch im Sinne einer multifunktionalen Waldbewirtschaftung auf allen übrigen Waldflächen erhalten oder verbessert werden. Auch die forstfachliche Beratung der Waldbesitzer setzt hier an.

8.6.1.5.1 Kriterium VIII.2.C-1. Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen

Auf die Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen sind die **Anlage von Sonderbiotopen**, der **Erhalt von Alt- und Totholz**, **waldbauliche Maßnahmen** und **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** ausgerichtet. Indirekt ergeben sich positive Effekte auch durch **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** und **Erstaufforstung** (vgl. Tab 8.10).

Da den Monitoringsystemen keine Angaben über die Zuordnung der Förderflächen zu Schutzgebieten/-funktionen zu entnehmen sind, wurden die betreuenden Stellen befragt: ob die Maßnahme in einem Schutzgebiet stattgefunden hat, ob es sich bei der Maßnahme um eine gezielte Schutzmaßnahme gehandelt hat, welche Schutzfunktionen mit der Maßnahme unterstützt wurden, ob die Flächen seitdem beobachtet und gepflegt werden, und ob sich bereits erste Ergebnisse im Sinne der Schutzfunktion eingestellt haben.

Indikator VIII.2.C-1.1. Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angepflanzt/ bewirtschaftet wurden (in ha)

Laut Befragung der betreuenden Stellen handelt es sich bei 31 % der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen um eine gezielte Schutzmaßnahme. Auf die Frage, welche Schutzmaßnahme mit der geförderten Maßnahme unterstützt wurde, ergaben die Antworten ein sehr vielfältiges Bild. 48 % der Befragten machten keine Angabe. 30 % nannten Biotop- und Artenschutz, 26 % Bodenschutz und 19 % Landschaftsschutz. Danach folgen mit 12 % Immissionsschutz und mit 11 % Trinkwasserschutz.

Auf die Frage, ob die entsprechenden Flächen seitdem beobachtet und gepflegt werden, antworteten 41 % der Befragten mit ja. Erste Ergebnisse im Sinne der Schutzfunktion konnten nur 17 % feststellen. Bei diesen Ergebnissen handelte es sich in erster Linie um Bodenzustandsverbesserung (Verbesserung der Humusform, Anhebung des pH-Wertes) und damit einhergehend eine erhöhte Artenvielfalt und –qualität (z.B. Wiederansiedlung von Orchideenarten), aber auch um positive Beobachtungen im Hinblick auf Fledermausarten und Höhlenbrüter.

Die Befragung ergab weiterhin, dass 45 % der Maßnahmen in einem ausgewiesenen Schutzgebiet stattgefunden haben und zwar ganz überwiegend in Landschaftsschutzgebieten (71 %). 11 % der Maßnahmen hat in Naturparken, 7 % in Naturschutzgebieten und nur 4 % in Natura-2000-Gebieten stattgefunden. Zusätzlich wurden Wasserschutzgebiete und das Rheinuferschutzgebiet genannt.

Für die Erstaufforstung ergibt sich aufgrund der Befragung der ZE folgendes Bild: 23 % der Flächen wurden außerhalb von Schutzgebieten angelegt. 18 % der Flächen lagen in Landschaftsschutzgebieten und 50 % in Naturparken (Gottlob, 2003, S. 55).

Zusammenfassende Bewertung

Die angebotenen Maßnahmen tragen erheblich zur Erhaltung und Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung bei. In Verbindung mit den Fördervolumina wird deutlich, dass hier die direkt wirkenden Maßnahmen auch den größten Anteil am Fördervolumen haben (59 %). Schutzziele sind ein fester Bestandteil in der forstlichen Beratungstätigkeit; durch die Beobachtung und Pflege der entsprechenden Flächen wird die Erbringung der Schutzleistungen sichergestellt.

8.6.1.5.2 Kriterium VIII.2.C-2. Schutz von Flächen, die keine Holzflächen sind, und Wahrung sozioökonomischer Interessen

Es finden keine forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen auf Flächen statt, die keine Holzflächen sind. Dieses Kriterium und die dazugehörigen Indikatoren sind nicht relevant.

8.6.1.6 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienliche Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt

Die Ausrichtung und Gestaltung der forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen zielt allgemein auf eine ökologische Strukturverbesserung, mit deutlichen Schwerpunkten im waldbaulichen Bereich (Verjüngungen mit standortheimischen Baumarten aus entsprechenden Herkünften). Auch die Beratungstätigkeiten unterstützen grundsätzlich die Erhaltung und die zweckdienliche Verbesserung der biologischen Vielfalt der Standorte.

Die biologische Vielfalt wird definiert durch die genetische Diversität, die Artenvielfalt, die ökosystemare Vielfalt und die landschaftliche Vielfalt. Die genetische Vielfalt stellt dabei die breite Basis für das Gesamtkonstrukt dar.

8.6.1.6.1 Kriterium VIII.3.A-1. Erhaltung/Verbesserung der genetischen Vielfalt und/oder der Artenvielfalt durch den Anbau einheimischer Baumarten oder Baumartenmischungen im Rahmen der Fördermaßnahmen

Direkte positive Effekte auf die Erhaltung und Verbesserung von genetischer Vielfalt und Artenvielfalt gehen vor allem von den **waldbaulichen Maßnahmen** (Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft), den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**, der **Anlage von Sonderbiotopen** (Anlage von Wald- und Bestandesrändern, Einbringen und Pflege von seltenen Baum- und Straucharten, Randgestaltung von Fließ- und Stillgewässern, Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes im Wald) und der **Erstaufforstung** aus. Indirekte positive Effekte ergeben sich aus den **forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen** (vgl. Tabelle 8.10).

Für die Beantwortung des Kriteriums wurden die vom MUNLV zur Verfügung gestellten Daten herangezogen.

Indikator VIII.3.A-1.1. Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert/verbessert wurden (in ha)

a.) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden im Rahmen der waldbaulichen Maßnahmen und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden rd. 1.965 ha bepflanzt, unter- oder vorangebaut. Die Anlage von Sonderbiotopen leistet aufgrund des geringen Maßnahmenumfanges keinen nennenswerten Beitrag zur Umsetzung dieses Indikators.

Die Neuanlage von Wald im Zuge der Erstaufforstungsförderung wurde im Berichtszeitraum auf 173 ha durchgeführt (ausschließlich Laubbaumkulturen).

b.) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)

Alle unter VIII.3.A-1.1.a) beschriebenen Maßnahmen tragen zur genetischen Differenzierung bzw. zur Erweiterung des Genpools bei (durch Verwendung von herkunftsgesichertem und angepasstem Vermehrungsgut nach der Förderrichtlinie). Spezielle Maßnahmen zur Generhaltung sind nicht vorgesehen.

Zusammenfassende Bewertung

Die Umsetzung der Maßnahmen ist im Vergleich zur potentiell möglichen Fläche (Nadelholzanteil im Privatwald ca. 48 %, Anteil der Fichte ca. 37 %, Kiefer/Lärche ca. 10 %[2]) eher gering. Geht man von dem im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ gesetzten Ziel aus, bis 2006 etwa 10.000 bis 13.000 ha Wald durch Anpflanzungen von Laubholz ökologisch aufzuwerten, müssten diese Maßnahmen stärker umgesetzt werden. Allerdings liegt derzeit der Schwerpunkt der Bestände in der dritten Altersklasse (51 % der Bestände sind jünger als 60 Jahre). Diese wachsen erst noch in das umbaufähige Alter hinein. Des Weiteren werden im Zuge der Abkehr von Kahlschlagsverfahren (auch im Sinne der Zertifizierung nach PEFC) weniger Pflanzungen vorgenommen und zudem Naturverjüngung der Pflanzung vorgezogen.

8.6.1.6.2 Kriterium VIII.3.A-2. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme/Habitate, die von spezifischen, geförderten forstlichen Strukturen oder waldbaulichen Praktiken abhängig sind

Die forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen zielen nicht auf die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme ab, sondern wirken (mit Ausnahme der **Anlage und Pflege von Sonderbiotopen im Wald** und dem **dauerhaften Erhalt von Alt- und Totholz**) in die Breite. Der Effekt durch die entsprechenden Maßnahmen ist jedoch zu vernachlässigen, denn diese wurden bisher erst in geringem Umfang umgesetzt. Zudem ist interpretationsbedürftig, was unter empfindlichen forstlichen Ökosystemen verstanden werden soll.

In dem folgenden Indikator ist von „kritischen Standorten“ und Natura-2000-Flächen die Rede. Da „forstlich kritische Standorte“ bereits unter dem Indikator 3.B-3.1 behandelt werden, kann es sich hier nur um „ökologisch kritische Standorte“ handeln. Es liegen jedoch keine Daten oder Informationen zur Identifizierung solcher Standorte vor (z.B. flächendeckende Biotopkartierung). Auch eine Verschneidung der geförderten Flächen mit Natura-2000-Flächen ist nicht möglich, da in den zur Verfügung stehenden Daten keine Angaben über die konkrete Lage der Fläche, auf der die Maßnahme durchgeführt wurde, enthalten sind. Die Angaben zu diesem Kriterium können sich daher nur auf die Befragung stützen.

---

[2] Becker, G. und Borchers, J. 2000: Strukturen und Motive der Privatwaldbesitzer in Nordrhein-Westfalen als Basis zur Entwicklung alternativer Nutzungskonzepte und neuer forstwirtschaftspolitischer Instrumente.

Indikator VIII.3.A-2.1. Erhaltung/Verbesserung kritischer Standorte aufgrund der Beihilfe (in ha)

a.) davon Standorte, die unter Gebiete fallen, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)

Die Befragung der betreuenden Stellen ergab, dass rd. 4 % der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in einem Natura-2000-Gebiet durchgeführt wurden. Bei der Erstaufforstungsförderung ergab die Befragung der Zuwendungsempfänger, dass keine der Aufforstungen in Natura-2000-Gebieten erfolgte.

b.) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)

Zu dieser Fragestellung ist keine Angabe möglich.

Indikator VIII.3.A-2.2. Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna auf Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt wurden (d.h. nicht zu Handelszwecken dienende Holzprodukte)(Beschreibung, z.B. Anzahl der betreffenden Arten/Sorten und nach Möglichkeit Angaben zu möglichen Veränderungen der Häufigkeit der wichtigsten Arten)

Bei der Anlage von Sonderbiotopen kann es bei einzelnen Teilmaßnahmen auch um den Schutz der im Indikator genannten Arten gehen. Der Effekt ist jedoch marginal, da die entsprechenden Maßnahmen bisher nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wurden.

„Die Erstaufforstung zuvor landwirtschaftlich genutzter Flächen ist im abiotischen wie im biotischen Bereich immer mit ökologischen Veränderungen verbunden, die auf der Fläche selbst wie auch in der Landschaft wirksam werden. Zwar bedeutet eine Umwandlung von landwirtschaftlicher Nutzfläche in Wald generell größere Naturnähe und eine Extensivierung der Nutzung, die sich vor allem in verminderter Konkurrenzregelung durch Chemikalien niederschlägt (Elsasser, 1991)[3]. Sie kann aber auch zu einer Bedrohung für die Charakterarten der Ackerstandorte werden, die nur durch extensive Beibehaltung dieser Nutzungsart geschützt werden. Demnach kann von negativen Einflüssen insbesondere in Landschaftsbereichen ausgegangen werden, die durch extensive oder mittelintensive Nutzung und entsprechende Biotoptypen geprägt sind und in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung angestrebt wird (Klein, 2003)[4]. Von grundsätz-

[3] Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

[4] Klein, M. (2003): Naturschutz und Erstaufforstung: Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten. Arbeitsbericht 03/1 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

lich positiven Einflüssen der Neuwaldbildung ist auszugehen in waldarmen, intensiv genutzten Agrarlandschaften sowie bei der Anlage von Naherholungswäldern in Ballungsräumen. Die Bewertung der mit einer Erstaufforstung einhergehenden biotischen Veränderungen kann nur im Einzelfall im Rahmen des forstrechtlichen Genehmigungsverfahrens erfolgen. Empirisch fundierte Informationen hierzu liegen nicht vor“ (Gottlob, 2003, S. 58).

8.6.1.6.3 Kriterium VIII.3.A-3. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die vorteilhafte Wechselwirkung zwischen den geförderten Gebieten und der umgebenden Landschaft/des umgebenden ländlichen Raums

Direkte positive Effekte im Hinblick auf Verbesserung der Habitatsvielfalt durch Wechselwirkungen zwischen geförderten Gebieten und umgebender Landschaft ergeben sich in erster Linie durch die **Anlage von Sonderbiotopen** (Anlage und Gestaltung von Wald- und Bestandesrändern und Wallhecken, Pflege von Wallhecken, Randgestaltung von Fließ- und Stillgewässern) und die **Erstaufforstung**. Diese Maßnahmen können ökologisch wertvolle Schnittstellen zwischen Ökosystemen oder Biotopen sein und damit „Ökozonen“ darstellen. Da aber weder Informationen über den genauen Ort der durchgeführten Maßnahmen noch über den umgebenden Raum vorliegen, können die Maßnahmen nicht in Zusammenhang mit möglichen Wechselwirkungen gebracht werden.

Indikator VIII.3.A-3.1. Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha)

„Das Land Nordrhein-Westfalen liegt mit einem Waldanteil von etwa 25 % etwa 5 % unter dem Bundesdurchschnitt. Das Bewaldungsprozent schwankt auf Ebene der Kreise erheblich. Definiert man den im Programmindikator verwendeten Begriff „Gebiete mit geringem Baumbestand“ als Gebiete mit einem Bewaldungsprozent von unter 10 %, dann wurden auf der Betrachtungsebene der Kreise im Berichtszeitraum 44 ha Erstaufforstungen in gering bewaldeten Gebiete angelegt“ (Gottlob, 2003, S. 59).

a.) davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)

„Im Zuge der Datenerhebung bei den Landesbehörden wurden u.a. auch Informationen zur Lage der Aufforstungsflächen in naturschutzrechtlich ausgewiesenen Schutzgebieten erbeten. Derartige Informationen wurden jedoch nicht vorgelegt. Im Rahmen der durchgeführten Befragung wurden die Zuwendungsempfänger nach der Lage der aufgeforsteten Flächen in Schutzgebieten befragt. Danach wurden keine Aufforstungen in Natura 2000-Gebieten durchgeführt“ (Gottlob, 2003, S. 59).

b.) davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)

„Die zur Beantwortung dieses Indikators notwendigen Informationen werden weder im forstrechtlichen Genehmigungsverfahren noch im Bewilligungsverfahren zur Förderung einer Erstaufforstung erhoben. Auch eine Befragung der Zuwendungsempfänger stößt hier an ihre Grenzen, da die Biotopvernetzung nicht zu den Aufforstungszielen der Zuwendungsempfänger gehört“ (Gottlob, 2003, S. 60).

Indikator VIII.3.A-3.2. Geschaffene „Ökozonen” (Waldränder, ...), die für die Wildflora und –fauna von großer Bedeutung sind (in Kilometer)

Die relevanten Maßnahmen zur Anlage von Sonderbiotopen wurden bisher nur in geringem Umfang durchgeführt. Deshalb kann nicht erwartet werden, dass von ihnen ein nennenswerter Beitrag zur Umsetzung des Indikators geleistet wurde.

„Die Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Nordrhein-Westfalen sieht ausdrücklich eine Förderung der Waldrandgestaltung im Zuge der Erstaufforstung vor. Den Landwirtschaftskammern liegen jedoch keine Informationen über den Umfang der im Berichtszeitraum im Rahmen der Förderung der Erstaufforstung angelegten Waldränder vor. Die im Zuge der Evaluation durchgeführte Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass im Rahmen der Erstaufforstung auch Waldrandgestaltungen durchgeführt wurden. Belastbare Aussagen zum Umfang der Waldrandgestaltung lassen sich daraus jedoch nicht ableiten“ (Gottlob, 2003, S. 60).

Zusammenfassende Bewertung für die Kriterien 3.A-2 und 3.A-3 mit den dazugehörigen Indikatoren

Nennenswerte Wirkungen in Bezug auf diese Kriterien und Indikatoren können aufgrund fehlender Informationen und geringer Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen nicht nachgewiesen werden.

8.6.1.7 Frage VIII.3.B. Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung ihrer Gesundheit und Vitalität

Das Hauptziel der sonstigen forstlichen Fördermaßnahmen ist auf die ökologische Strukturverbesserung gerichtet und geht einher mit der Erhaltung der Gesundheit und Vitalität der Waldflächen. Die im Folgenden aufgeführten Kriterien und Indikatoren zu diesem Fragenkomplex beziehen sich auf präventive ebenso wie auf reaktive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen. Danach lassen sich auch die angebotenen Maßnahmen unterteilen. Während die waldbaulichen Maßnahmen einen präventiven Charakter haben, be-

seitigen oder mildern die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden bereits eingetretene Schädigungen (Vor- und Unterbau, Wiederaufforstung, Bodenschutzdüngung).

Potentielle Risiken für Gesundheit und Vitalität von Waldflächen stellen einerseits biotische Schädlinge (forstschädliche Insekten, Mäuse und Pilze) und andererseits abiotische Gefahren (Wind, Schnee, Sonneneinstrahlung und Bodenversauerung) dar.

8.6.1.7.1 Kriterium VIII.3.B-1. Geringere Beschädigung des Bodens und des Holzvorrats (lebender Bäume) durch waldbauliche Tätigkeiten oder Holzernte

Von den Fördermaßnahmen zielt keine direkt auf eine Verringerung der Beschädigung von Boden und Holzvorrat ab. Indirekte positive Effekte ergeben sich aber insbesondere durch den **Wegebau**. Eine Schonung des Bodens wird durch eine kontinuierliche Wegeinstandsetzung erreicht. Durch Stabilisierung und Festigung der Wege können schwere Holzernte- und –rückemaschinen, welche sonst – insbesondere bei anhaltend ungünstiger Witterung – tiefe Spurrillen hinterlassen, weniger nachhaltige Schäden verursachen. Auch durch fachgerechten Wegeneubau können i.d.R. Bestände besser erschlossen und damit dauerhaft schonender gepflegt und geerntet werden.

Weitere positive indirekte Effekte gehen von den **Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen** aus. Durch forstfachliche Beratung können den Waldbesitzern neue, schonendere Verfahren und eine sinnvolle Bestandeserschließung (z.B. Anlage von Rückewegen im Abstand von 20 m für späteren Harvestereinsatz) in Hinblick auf bestandes- und bodenschonende Holzernteverfahren nahegebracht werden. Außerdem wird durch Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse der besitzübergreifende Einsatz von Großmaschinen (z.B. Harvester) lohnend. Auf diese Weise können flächige Befahrungen (und damit Bodenverdichtung oder Bodenaufriss) durch einfache Forstschlepper vermieden werden.

Für die Beantwortung des folgenden Indikators wurden die zur Verfügung stehenden Daten des MUNLV zugrundegelegt.

Indikator VIII.3.B-1.1. Volumen des Holzvorrats (lebender Bäume), das aufgrund geförderter Ausrüstung oder Infrastrukturen in geringerem Umfang beschädigt wurde, als dies sonst der Fall gewesen wäre (in m^3/Jahr)

Wegebau- und Wegeinstandsetzungsmaßnahmen wurden 2000 bis 2002 auf insgesamt 4.734 km Länge durchgeführt und tragen somit erheblich zur Umsetzung des Indikators bei. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse wurden auf einer theoretischen Fläche von 67.680 ha (landesweit durchschnittliche Fläche der Forstbetriebsgemeinschaften multipliziert mit 60 geförderten Maßnahmen zur Verwaltung und Beratung) gefördert. Das ent-

spricht einem jährlichen Anteil an der Privatwaldfläche von rd. 4 %. Die Maßnahme entfaltet somit keine nennenswerte Wirkung.

8.6.1.7.2 Kriterium VIII.3.B-2. Schutz vor Katastrophen (insbesondere vor Schaderregern und Krankheiten) durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Praktiken

Dem Schutz vor Katastrophen durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Produktion dienen direkt die **waldbaulichen Maßnahmen** (Wertästung ausgenommen) sowie die **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**. Indirekte positive Effekte ergeben sich aus den **Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen**.

Als Grundlage für die Beantwortung dieses Kriteriums dienen die Befragungen der betreuenden Stellen sowie der Zuwendungsempfänger. Erstere wurden gefragt, ob die jeweilige Maßnahme mit dem Ziel der Vermeidung von biotischen oder abiotischen Schäden durchgeführt wurde, und welche Gefahren vermieden werden sollten.

35 % der Befragten gaben an, dass Maßnahmen mit dem Ziel der Vermeidung solcher Gefahren durchgeführt wurden. Auf die Frage, um welche Gefahren es sich dabei handelte, waren die häufigsten Antworten Sonneneinstrahlung (48 %), Bodenversauerung (20 %) und Mäuse (13 %). Auf die Frage, aus welchem Grund die ganz konkreten Einzelmaßnahmen durchgeführt wurden, gaben im Durchschnitt 7 % der befragten Zuwendungsempfänger und 17 % der betreuenden Stellen Forstschutzgründe an.

Indikator VIII.3.B-2.1. Flächen, auf denen verbesserte forstliche Strukturen geschaffen oder verbesserte waldbauliche Praktiken eingeführt wurden, die für die Vermeidung von Katastrophen wichtig sind (in ha)

Nimmt man die Flächen der Waldbaulichen Maßnahmen (Wertästung ausgenommen) und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zusammen, wurden im Zeitraum 2000 bis 2002 ca. 98.616 ha gefördert, dies sind pro Jahr 32.872 ha.

Zusammenfassende Bewertung

Den Hauptanteil mit 93 % an der geschützten Fläche hat die Bodenschutz- und Meliorationsdüngung. Die übrigen Maßnahmen spielen also nur eine untergeordnete Rolle.

8.6.1.7.3 Kriterium VIII.3.B-3. Erhaltung/Wiederherstellung des durch Naturkatastrophen geschädigten Produktionspotentials

Direkte positive Effekte im Hinblick auf die Erhaltung / Wiederherstellung des geschädigten Produktionspotentials können insbesondere von den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** erwartet werden.

Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse entfalten bezogen auf dieses Kriterium eher indirekte positive Effekte.

Als Grundlage für die Beantwortung des Kriteriums/Indikators dient die Befragung der betreuenden Stellen. Hier wurde gefragt, ob die jeweilige Maßnahme mit dem Ziel der Beseitigung von biotischen oder abiotischen Schäden durchgeführt wurde.

28 % der Befragten gaben an, Maßnahmen mit dem Ziel der Beseitigung von Gefahren durchgeführt zu haben. Als nächstes wurde gefragt, welche Gefahren beseitigt werden sollten. Dabei handelte es sich um Bodenversauerung, Windwurf und Pilze. 65 % der Befragten machten dazu keine Angabe.

Indikator VIII.3.B-3.1. Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)

Durch Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden ca. 92.580 ha geschützt (durchschnittlich ca. 30.860 ha pro Jahr).

Den Hauptanteil mit 99 % an der Fläche, auf der Schäden behoben wurden, hat die Bodenschutz- und Meliorationsdüngung. Die übrigen Maßnahmen spielen also keine Rolle.

8.6.2 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Generell werden die drei Schwerpunkte der EU-Zielsetzung (forstliche Ressourcen, wirtschaftliche und soziale Entwicklung im ländlichen Raum, ökologische Schutzfunktionen der Wälder) in den Fragen, Kriterien und Indikatoren abgebildet.

Bei der Beantwortung dieses Bewertungsrasters haben sich einige Schwierigkeiten ergeben, die für die Ex-post-Bewertung bedeutsam erscheinen:

– Einige Formulierungen im EU-Raster sind nicht hinreichend klar präzisiert (Indikator 3.A-2.1: „kritische Standorte“).

- Einzelne Einheiten zu den Indikatoren sind nicht sinnvoll gewählt (z.B. Kostensenkung/m^3 statt Kostensenkung/ha).
- Einige Fragestellungen überschneiden sich (Frage 2.C und Frage 3.A: Schutzfunktionen).
- Einzelne Kriterien/Indikatoren sind für die Forstwirtschaft (in Nordrhein-Westfalen) nicht relevant (Kriterium VIII.2-C.2).
- Kriterien und Indikatoren geben teilweise nur einen sehr kleinen Ausschnitt dessen wieder, was in der Fragestellung enthalten ist (z.B. Frage 2.C).
- Standortabhängige Wirkungen (übergreifende Wirkungen des Waldes als Schutz- und Ausgleichsfaktor, siehe Gottlob, 2003, S. 61) sind nicht darstellbar, da standortspezifische Informationen nicht zur Verfügung stehen.
- Etliche Wirkungen (z.B. Schutzwirkungen) können für den Berichtszeitraum nicht passend dargestellt werden, da es sich überwiegend um langfristige Wirkungen handelt; dies trifft auch für die Ex-post-Bewertung zu.

Die detaillierten Anforderungen einiger Indikatoren, insbesondere für die Wirkungen bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im ländlichen Raum, werden durch die begleitend erhobenen Daten größtenteils nicht abgedeckt und sind auch mit anderen nationalen Berichterstattungen (z.B. Waldfunktionenkartierung, forstliche Rahmenplanung) nicht verschneidbar, so dass eine Beantwortung nur möglich ist, wenn eigene Datenerhebungen (Befragungen) durchgeführt werden. In den Befragungen können mit Rücksicht auf Umfang der Fragebögen und Aufwand für den Befragten jedoch weder sämtliche Datenlücken gefüllt, noch Antworten in der geforderten Tiefe abgefragt werden. Zudem besteht „eine Informationspflicht grundsätzlich nur im Zusammenhang mit den im Antrag auf Förderung erhobenen Daten, nicht jedoch für die im Rahmen der Evaluation benötigten Daten. Damit ist die Validität der Daten insbesondere zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten von vornherein eingeschränkt“ (Gottlob, 2003, S. 61).

Fazit

Alle vorgegebenen Fragen sind für die Bewertung der forstwirtschaftlichen Förderung durchaus relevant. Auch die Kriterien und Indikatoren erscheinen aus der Sicht der Fragestellung relevant, sie passen jedoch größtenteils nicht zum Begleitsystem der forstlichen Förderung. Es wird empfohlen, dass „die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die gemeinsamen Bewertungsfragen weiterentwickelt und die erfolgsbezogenen Indikatoren auf ihre Relevanz überprüft“ (Gottlob, 2003, S. 61). Sollen die Kriterien und Indikatoren so erhalten bleiben, muss das nationale Monitoringsystem dementsprechend angepasst werden.

8.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die forstlichen Fördermaßnahmen tragen in erster Linie zu den beiden EU-Schwerpunkten der ökologischen Strukturverbesserung (Schutzfunktionen) und der Sicherung forstlicher Ressourcen bei. Die Effekte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im ländlichen Raum kommen lediglich indirekt zustande.

Die angebotenen Maßnahmen **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** und **Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen** wurden nur in relativ geringem Umfang umgesetzt. Diese Maßnahmen könnten dabei einen teilweise erheblichen Beitrag sowohl im Sinne des EPLR als auch zur Umsetzung der in dem Fragenkatalog angesprochenen Wirkungen leisten. Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in der derzeitigen Ausgestaltung nach GAK scheint es jedoch auch keinen Bedarf zu geben.

Auffällig ist eine relativ starke Inanspruchnahme der Maßnahme nach Holzabsatzförderrichtlinie 2.2 (Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung). Aufgrund der breiten Akzeptanz der Maßnahme konnte bereits 2001 von der Förderung von Modellanlagen auf Gebrauchsanlagen umgestiegen werden. Dies scheint nach den Befragungsergebnissen auf eine erfolgreiche, intensive Informationspolitik zurückzuführen zu sein.

Eine Maßnahme zur Umsetzung von Vertragsnaturschutz im Sinne des Artikels 32 (VO (EG) 1257/1999) wird nicht angeboten, obwohl diese im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ vorgesehen ist. Entsprechende Maßnahmen (Alt- und Totholz, Sonderbiotope) werden jedoch nach Artikel 30 gefördert, da nach Aussage des Ministeriums die Maßnahmen auf diese Weise effektiver gestaltet werden konnten.

Bei weitem nicht ausgeschöpft wurde der Rahmen für die Erstaufforstung. Gemessen an den anderen Fördermaßnahmen, ist aber der Einfluss dieser Maßnahme relativ gering.

8.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen leiten sich aus den Ergebnissen der Zwischenbewertung ab. Sie beziehen sich auf die programmatischen Grundlagen, die inhaltliche Ausrichtung der forstlichen Förderung, die administrative Umsetzung und die begleitenden Monitoringsysteme.

8.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Der Hauptanteil der schwerpunktmäßig umgesetzten Maßnahmen wurde schon in der Vorgängerperiode nach den Fördergrundsätzen der GAK gefördert. Neu hinzugekommen ist nur die Maßnahme Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholz. Eine Neuausrichtung im Hinblick auf die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse im Sinne des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ für eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzern (S. 290) hat es offensichtlich nicht gegeben.

Schwerpunkte oder Prioritäten in der programmatischen Ausrichtung im Sinne einer Regional- oder SWOT-Analyse sind auf der Programmebene nicht erkennbar. Vielmehr wird im Sinne der Multifunktionalität der Wälder eine Gleichstellung aller Ziele unterstellt. Die eigentliche Zielrichtung der forstlichen Förderung wird in der Umsetzung der Maßnahmen deutlich, wo sie klar in der ökologischen Strukturverbesserung und Revitalisierung der Bestände liegt, aber auch in dem vermehrten Einsatz von Holz bei der energetischen Verwertung. Damit trägt die forstliche Förderung zu den Zielen der ökologischen und wirtschaftlichen Stabilisierung und zu den Schutzfunktionen des Waldes im ländlichen Raum nach dem EPLR und auch nach dem EU-Zielsystem bei.

8.8.3 Durchführungsbestimmungen

a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist im Vergleich zu dem Förderumfang der forstlichen Maßnahmen überdimensioniert. Die von der EU geforderte funktionelle und personelle Trennung im Bewilligungs- und Kontrollverfahren trägt dazu bei. Die Zuwendungsempfänger, die Forstämter als betreuende Stellen und die Bewilligungsbehörden empfinden die Antragsformulare als zu kompliziert. Dadurch, dass diese vom Zuwendungsempfänger nicht ohne professionelle Hilfe ausgefüllt werden können, werden vermutlich in hohem Maße Arbeitskapazitäten auf Verwaltungsebene in Anspruch genommen. Bewilligungsbehörden und betreuende Stellen halten folglich einen zukünftigen Verzicht seitens der Zuwendungsempfänger auf Förderung von forstlichen Maßnahmen wegen des hohen administrativen Aufwandes für möglich.

Weiterhin sollten die Bearbeitungszeiträume zwischen Antragstellung und Bewilligung verkürzt, und damit gleichzeitig die Ausführungsfristen verlängert werden. Die Ausführungsfristen sind bedingt durch das Jährlichkeitsprinzip und die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre (EU versus Land) oft sehr kurz. Dadurch fällt die Ausführung der Maßnahme zudem häufig in eine ungünstige Jahreszeit.

Zwar gibt es einen indikativen Finanzplan für die Schwerpunkte der forstlichen Förderung, der alle Maßnahmenarten abdeckt. Ein indikativer Finanzplan auf Maßnahmenebene könnte jedoch für mehr Planungssicherheit hilfreich sein und zudem für den Zuwendungsempfänger mehr Transparenz bezüglich der Bereitstellung von Fördermitteln bieten. Möglicherweise nachteilig wäre jedoch, dass dann die Vorteile einer internen, bedarfsgerechten Mittelumschichtung wegfallen könnten.

Empfehlungen für die nächste Evaluierung und zukünftige Förderperioden sind:

- Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes,
- Vereinfachung der Antragsformulare,
- Ausrichtung der Ausführungsfristen nicht nach bürokratischen Vorgaben, sondern nach standörtlichen Gegebenheiten,
- Schaffung größerer Planungssicherheit für die Zuwendungsempfänger,
- Erstellen eines detaillierten indikativen Finanzplanes auf Maßnahmenebene.

b. Erstaufforstung

„Ziel der Förderung der Erstaufforstung ist primär die Schaffung von Wald. Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe sieht daher grundsätzlich die Aufforstung von Laubbaumkulturen, Mischkulturen und Nadelbaumkulturen differenziert nach Förderanteilen vor. In Nordrhein-Westfalen wird jedoch nur die Förderung der Aufforstung mit Laubbaumarten angeboten. Diese einseitige Fixierung auf Laubbaumarten ist häufig Gegenstand der Kritik der befragten Zuwendungsempfänger und ein möglicher Grund für die Nichtinanspruchnahme der Investitionsförderung. Die zukünftige Erweiterung der Fördermöglichkeiten auf Mischkulturen würde die wirtschaftliche Attraktivität von Aufforstungen für die Zuwendungsempfänger steigern, ohne dass die temporäre Beimischung von Nadelbaumarten den Bestrebungen des Landes NRW zuwiderlaufen würde, den Laubholzanteil langfristig zu erhöhen. Damit würde auch die Inkonsistenz zwischen 25 %igen Mindestlaubholzanteil bei der Prämiengewährung und der Investitionsförderung von ausschließlich Laubbaumarten (höchstens 20 % Nadelholzanteil) aufgelöst.

Die Differenzierung der jährlichen Prämienhöhe nach Eigentumsarten soll die Attraktivität von Aufforstungen für selbstbewirtschaftende Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen, die mindestens 25 % ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen, erhöhen. Ein solcher Differenzierungsansatz erscheint dann sinnvoll, wenn mit der Förderung das Ziel einer alternativen Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen verfolgt wird. Andererseits diskriminiert diese Art der Prämiendifferenzierung die Gruppe der Nichtlandwirte. Mögliche Aufforstungspotentiale in dieser Gruppe bleiben ungenutzt. Da in NRW mit einem Waldanteil von etwa 25 % nicht grundsätzlich auf die Erweiterung der Waldfläche abgestellt wird, sondern Aufforstungsschwerpunkte in waldarmen Gebieten

gesetzt werden sollen, könnte eine Staffelung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet aus dreierlei Gründen zielführender sein:

(1) Der Kreis der Zuwendungsempfänger in waldarmen Gebieten wird deutlich erhöht, in waldreichen Gebieten gesenkt.

(2) Waldmehrungsaktivitäten werden vorrangig in waldarme Gebiete gelenkt, in denen eine Erhöhung des Waldanteils aus verschiedenen Gründen wünschenswert ist.

(3) Bisherige Förderdisparitäten und Flächennutzungskonflikte in waldreichen Gebieten werden reduziert“ (vgl. Gottlob, 2003, S. 64-65).

8.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Monitoringsystem erhobenen Daten sind als Grundlage für eine Evaluation ungeeignet. Sie enthalten lediglich Informationen über den finanziellen Input, den physischen Output und die Zahl der Interventionen auf einem sehr hohen Aggregationsniveau. Die Angaben über den physischen Output sind dabei nicht vollständig. So fehlen Daten über Maßnahmen, die nicht flächenmäßig gefördert werden (z.B. bei waldbaulichen Maßnahmen werden keine Einheiten zur Jungbestandspflege erfasst). Eine räumliche Zuordnung der Maßnahme oder der Empfängerkategorie ist nicht möglich. Inhaltliche Anforderungen an die Zwischenbewertung (EU-Fragenkatalog) werden nicht abgebildet.

Um diese inhaltlichen Lücken zu füllen, müssen maßnahmenbezogene Befragungen durchgeführt werden. Diese werden dadurch erschwert, dass verschiedene Antragsnummern seitens der Bewilligungsbehörden und der Zahlstelle in den sog. „Kreuzchenlisten“ vergeben werden. Das führte dazu, dass die Zuwendungsempfänger anhand der in der Befragung angegebenen Antragsnummern keiner Maßnahme zugeordnet werden konnten, so dass Ziel-/Wirkungsanalysen (zusätzlich zu der mangelnden Präzisierung der Ziele) erschwert wurden. In Westfalen-Lippe ist das Zuordnungsproblem seit 2003 behoben.

Es ist daher im Hinblick auf folgende Evaluierungen zu empfehlen, die begleitenden Datenerhebungen (Zahlstellendaten) mindestens um folgende Angaben zu erweitern:

– Vergabe von Produktcodes auf der Ebene aller Teilmaßnahmen;

– Räumliche Zuordnung der Maßnahme (Gemeinde, Kreis);

– Empfängerkategorie nach öffentlichem o. privatem Zuwendungsempfänger und Forstlichem Zusammenschluss;

– Lage der Maßnahme in einem Schutzgebiet;

– Genaue und transparente Angabe der geförderten Einheiten;

– Einheitliche Antragsnummer Bewilligungsbehörde / Zahlstelle (wurde in Westfalen-Lippe ab 2003 bereits eingeführt).

Grundsätzlich liegen die erforderlichen Informationen bei den Bewilligungsbehörden vor, „können jedoch nur mit hohem Aufwand für Evaluationszwecke verfügbar gemacht werden. Im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung sollten die vorliegenden Informationen in ein an den Kriterien und Indikatoren orientiertes Begleitsystem zusammengeführt werden. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung zuließe, wäre empfehlenswert“ (Gottlob, 2003, S. 66).

Literaturverzeichnis

Anonymus (2002): Modell-Kalkulation für Leistungen, Zeitbedarf und Kosten von Maßnahmen zur Bestandesbegründung und Pflege. Forst, Holz und Jagd Taschenbuch, Verlag M. & H. Schaper, S.223-226.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung Ausgabe 2002. CD-Rom zu Berichte, Band 14. Bonn.

BMELF (1997): Bericht über die Lage und Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft: Buchführungsergebnisse der Forstbetriebe ab 200 ha, Tabellen 15 und 16.

BMVEL (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung: Förderung der Waldmehrung, S. 86 ff.

BMVEL (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebformen und Größenklassen, Tabelle 30.

Bundeswaldgesetz vom 02. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2521).

Burschel et. al. (1993): Die Rolle von Wald und Forstwirtschaft im Kohlenstoffhaushalt – eine Betrachtung für die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität München und der Bayerischen Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt München (Hrsg.). München.

Dengler, A. (1982): Waldbau, fünfte Auflage, neu bearbeitet von E. Röhrig, 2. Band, Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Der Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland (2000): Vorschriften für die Verfahrensabläufe gemäß den VO (EWG) Nr. 729/70 des Rates und der VO (EG) Nr. 1663/95 der Kommission.

Der Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter (2001): Verwaltungsregelung für die EG-Zahlstelle beim Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter. EG-Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums – Forstliche Maßnahmen.

Dieter, M.; Elsasser, P. (2002): Carbon Stocks and Carbon Stock Changes in the Tree Biomass of Germany's Forests. Forstw. Cbl. 121, P. 195-210.

Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

GAKG, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl. I S. 1527).

Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Niedersachsen (2000 – 2002). Unveröffentlicht.

Herhaus, F. et al. (2002): Regionale Vertiefungsstudie Süderbergland. In: Bundesamt für Naturschutz [ed.] (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. Angewandte Landschaftsökologie, Heft 45, S. 90 ff.

Klein, M. (2003): Naturschutz und Erstaufforstung: Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten. Arbeitsbericht 03/1 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (Hrsg.). Hamburg.

Klose, F.; Orf, S. (1998): Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, S. 420 ff.

Kramer, H. (1988): Waldwachstumslehre. Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Kubiniok, J.; Müller, V. (1993): Bodenentwicklung und Nährstoffhaushalt unterschiedlich alter Ackeraufforstungen, AFZ 5, S. 236-238.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2003): Landesdatenbank. Daten für das Land Nordrhein-Westfalen. Stand: Juli 2002.

Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (2003): Schutzgebiete in NRW. Digitales Schreiben mit GIS-Daten vom 13. Mai 2003.

Landesforstanstalt Eberswalde (2003): Waldschadpotential. Digitales Schreiben inkl. GIS-Daten vom 30. April 2003.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (1999): Landeshaushaltsordnung. In der Neufassung vom 26. April 1999 (GV. NW. S. 158).

LFoG, Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. April 1980, in der Fassung vom 14. Juni 2002.

LG, Landschaftsgesetz NRW (GV NW S. 710) i.d.F. der Bekanntmachung vom 15.08.1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.05.1995.

MUNLV (2002): Umsetzung der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie im Wald. Grundsätze für Schutz, Pflege und Entwicklung von FFH- und Vogelschutzgebieten im Wald. Runderlass des MUNLV vom 06. Dezember 2002 (n.v.) III-6/III-7-606.00.00.21.

MUNLV (2002): Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999. NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Inkl. Programmänderung nach Entscheidung der EU-Kommission vom 23. September 2002.

MURL (1993): Leitlinie für die Waldmehrung in Nordrhein-Westfalen.

MURL (1994): Wald 2000: Gesamtkonzept für eine ökologische Waldbewirtschaftung des Staatswaldes in Nordrhein-Westfalen. Dritte Auflage.

Niedersächsische Landesforstverwaltung (1997): Überschlägige Kostenkalkulation verschiedener Arbeitsverfahren in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung 1997.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald. Runderlass vom 21. August 2000 – III A 3 40-00-00.30, zuletzt geändert mit Runderlass vom 27 November 2001 – II-7-2513.21.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Körperschaftswald. Runderlass des MUNLV vom 22. August 2000 – III A 3 40-00-00.40.

Richtlinien für die Zahlung einer Erstaufforstungsprämie (EAP). Runderlass des MUNLV vom 23. August 2000 – III A 3 40-00-00.60.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen nach den Programmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung (Holzabsatzförderrichtlinie – Hafö 2000, RdErl. d. MUNLV v. 1.09.2000).

Schober, R. (1987): Ertragstafeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer`s Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.

Schraml, U.; Härdter, U. (2002): Urbanität von Waldbesitzern und Personen ohne Waldeigentum – Folgerungen aus einer Bevölkerungsbefragung in Deutschland. Allgemeine Forst- und Jagdzeitung, 173 Jg., 7-8, S. 140-146.

Spiecker, H.; Mielikäinen, K.; Köhl, M.; Skovsgaard, J.P. (1996): Conclusions and summary. In: Spiecker, K., Köhl, M., Skovsgaard, J.P. (Eds.): Growth Trends in European Forests. Springer, p. 355-372.

Statistisches Bundesamt (1997): Daten zur Bodenbedeckung für die Bundesrepublik Deutschland. CD-Rom Nr. 2: Daten. Wiesbaden.

Thoroe, C. (2003): Senkeneffekte der Forst- und Holzwirtschaft unzureichend honoriert Forst und Holz, Heft Nr. 3, S. 55-58.

UVPG, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I 1990 S. 205). Neugefasst durch die Bekanntmachung vom 5. September 2001. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914).

Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. ABl. Nr. L 215, S. 96-99.

VwVfG, Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, in der Fassung vom 12. November 1999 (GV. NRW. 1999 S. 602).

Wolff, B.; Riek, W. (o.J.) Identifizierung von Belastungsräumen und Schadverlusttypen auf der Basis forstlicher Inventurdaten. Unveröffentlicht.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Birgit Koch (Gruppenkoordinatorin), Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler, Andreas Tietz, Irene Wollenweber

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Unterauftragnehmer

Dr. Heinz Sourell

Institut für Betriebstechnik und Bauforschung,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Tabellenverzeichnis **III**

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten **1**

9.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 1
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 2
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 3
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 5
9.2.2 Datenquellen 7
9.3 Vollzugskontrolle 11
9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 12
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 16
9.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 16
9.5.2 Information, Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 17
9.5.3 Finanzmanagement 20
9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 21
9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 22
9.6.1.1 Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten 23
9.6.1.2 Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten 25
9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden? 26
9.6.2.1 Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit 28
9.6.2.2 Kriterium Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien 29
9.6.2.3 Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/ Verbesserung der Wohnbedingungen 31
9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden? 33
9.6.3.1 Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung 36

9.6.3.2 Kriterium IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden 37
9.6.3.3 Kriterium IX. 3- 3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei 37
9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 40
9.6.4.1 Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen 41
9.6.4.2 Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden. 42
9.6.4.3 Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden. 42
9.6.4.4 Kriterium IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten 43
9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 44
9.6.5.1 Kriterium IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt 46
9.6.5.2 Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/ Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/ nicht erneuerbaren Ressourcen 48
9.6.5.3 Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen 48
9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und –lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür 50
9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 51
9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 52
9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 53
9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 55
9.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 55
9.8.2 Durchführungsbestimmungen 57

Literaturverzeichnis 58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen 1

Tabelle 9.2: Datenquellen 9

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro 11

Tabelle 9.4: Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006 12

Tabelle 9.5: Zuständiges Ministerium und Bewilligungsstellen 17

Tabelle 9.6: Gesamtüberblick über die Ergebnisse 53

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen (im NRW-Programm Ländlicher Raum die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II – Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung). Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/99 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über alle im Förderschwerpunkt II – Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen.

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Maßnahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	**Flurbereinigung**	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm.
l	Förderung von **Betriebsführungsdiensten**, d.h. einzelbetriebliche Unterstützung im Bereich des technischen, wirtschaftlichen, finanziellen und verwaltungstechnischen Betriebsmanagements sowie bei Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen	Neue Maßnahme
o	**Dorferneuerung**: Förderung einzelner Aspekte auf Grundlage der GAK, dazu gehören u.a. Erhaltungs- und Gestaltungsmaßnahmen an (ehemals) landwirtschaftlicher Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter, Umnutzungen, Begrünungen im öffentlichen Bereich sowie Maßnahmen zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation (Auszug)	Erste Ansätze in den 70er Jahren (des 20. Jhd.). 1982 wurde eine eigene Landesförderung aufgestellt. Seit 1984 Förderung über die GAK. Seit 1988 besteht die Möglichkeit, Dorferneuerungen auch innerhalb der Flurbereinigung zu fördern. 1998 Erweiterung der Dorferneuerung um die Umnutzung. Seit 2000 Förderung mit EU-Mitteln im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum.
p	**Diversifizierung**: Förderung von Organisationsausgaben, Strategiekonzepten, Qualifizierungsmaßnahmen und Modellprojekten die zur Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich beitragen	Neue Maßnahme
q	**Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** (in Verbindung mit Haushaltslinie a): Förderung von Nach- und Umrüstung von Bewässerungsanlagen zur Verbesserung der Wasserverteilung, wasser- und energiesparenden Bewässerungsanlagen sowie Geräten und Anlagen zur Verbesserung des Bewässerungsmanagements.	Neue Maßnahme

Die ebenfalls zum Artikel 33 gehörenden Maßnahmen „Einführung von Vermarktungskonzeptionen für regionale und ökologische erzeugte Produkte“ (m) sowie „Modellvorhaben im Agrar- und Umweltbereich“ (t) werden aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe zu anderen Förderkapiteln des NRW-Programms Ländlicher Raum nicht im Kapitel 9 bewertet. Die Maßnahme m wird im Kapitel 7 (Verarbeitung und Vermarktung) und die Maßnahme t im Kapitel 6 (Agrarumweltmaßnahmen) bearbeitet.

Bei der Maßnahme „Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ ist die Förderung von Einzelbetrieben über die Haushaltslinie a und die Förderung von Wasser- und Beregnungsverbänden über die Haushaltslinie q möglich. Die Bewertung der Maßnahme erfolgt trotz der Finanzierung aus unterschiedlichen Förderschwerpunkten in diesem Kapitel, da die Maßnahme insgesamt im Förderschwerpunkt II beschrieben und eingeordnet ist.

Darüber hinaus wurde mit dem Änderungsantrag 2003 eine neue Artikel-33-Maßnahme eingebracht. Hierbei handelt es sich um eine Maßnahme der Haushaltslinie t, die eine Ergänzung zu den Agrarumweltmaßnahmen darstellt.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Maßnahmen dieses Kapitels sind alle dem Förderschwerpunkt II „Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung“ zugeordnet. Eine eigenständige Zielvorstellung für diesen Förderschwerpunkt existiert nicht, es gelten vielmehr die für alle angebotenen Fördermaßnahmen formulierten programmatischen Zielsetzungen (siehe Kapitel 2.2.1). Die Ziele stehen dabei grundsätzlich ungewichtet und unquantifiziert nebeneinander.

Auf der Ebene der Maßnahmen wurden dagegen spezifische Ziele formuliert (siehe MB-IX k 9.1.2, MB-IX o 9.1.2 usw.). Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die Beschreibung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Nur auf der Outputebene finden sich teilweise Quantifizierungen, die eine Zielvorstellung davon wiedergeben, welcher konkrete Output mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden soll (z.B. die Anzahl umgesetzter Projekte). Sie wurden vom geplanten Finanzeinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Einheitskosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet.

Als einer der ersten Schritte der Halbzeitbewertung wurden die im NRW-Programm Ländlicher Raum und z.T. den zugehörigen Richtlinien genannten Ziele auf Maßnahmenebene zusammengestellt. Diese Zusammenstellungen wurden bei vielen Maßnahmen noch einmal mit den Fachreferenten daraufhin abgestimmt, ob sie die Zielsetzung des Landes korrekt wiedergeben. Es gab dabei keinerlei nachträgliche Veränderungen und auch keine

nachträgliche Quantifizierung der von uns zusammengestellten Ziele. Ein Überblick über die Ziele der jeweiligen Maßnahmen findet sich im Materialband.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Grundsätzlich werden in Nordrhein-Westfalen alle auf der Grundlage der im Förderschwerpunkt II beschriebenen Maßnahmen durchgeführten Projekte mit EU-Mitteln kofinanziert. Sogenannte Artikel-52-Maßnahmen, bei der beispielsweise ein Flurbereinigungsprojekt nur mit GAK- und Landesmittel durchgeführt wird, sind nicht vorhanden.

Dorferneuerung bildet hier stellenweise eine Ausnahme. Sie kann in Nordrhein-Westfalen nicht nur über das NRW-Programm Ländlicher Raum, sondern auch über das Ziel-2-Programm des EFRE gefördert werden. Für die ländlichen Gebiete, die aus dem Ziel-5b ausscheiden (Gebiete in den Kreisen Euskirchen, Höxter, Paderborn, Düren und Aachen), besteht die Möglichkeit, Förderung aus dem Ziel-2-Programm in Anspruch zu nehmen. Speziell für solche Gebiete ist die Fördermaßnahme 4.3 „Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete“ vorgesehen, die die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum ergänzen. Aus Mitteln des EFRE werden finanziert:

– Dorferneuerung und –entwicklung einschließlich der Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz insbesondere zur Verbesserung der Voraussetzungen für neue wirtschaftliche Aktivitäten,
– Naturschutz und Landschaftspflege als Voraussetzung zur Stärkung eines nachhaltigen Tourismus im ländlichen Raum sowie
– Verbesserung der Umweltinfrastruktur im Bereich Wasser und Abfall.

Die Förderung der Dorferneuerung erfolgt in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten ausschließlich über das Ziel-2-Programm, und eine Förderung aus dem EAGFL ist ausgeschlossen, so dass die Abgrenzung der Programme zueinander gegeben und eine Doppelförderung nicht möglich ist.

In den Jahren 2000 bis 2002 wurde mit ERFE-Mitteln im Rahmen der Dorferneuerung folgendes gefördert:

– bei privaten Zuwendungsempfängern mit rund 1 Mio. Euro öffentlicher Mittel vor allem Erhaltung und Instandsetzung landwirtschaftlicher Bausubstanz und
– bei öffentlichen Zuwendungsempfängern mit rund 6,8 Mio. Euro öffentlicher Mittel schwerpunktmäßig die dorfgerechte Gestaltung von Gemeindestraßen und Plätzen sowie die Entsiegelung und Begrünung.

Darüber hinaus gibt es einen GAK-Fördergegenstand, der nicht mit EU-Mitteln kofinanziert wird, aber in engem Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen steht. Dies ist die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, über die auch Dorfplanungen gefördert werden können.

Von den in NRW laufenden Flurbereinigungsverfahren ist ein großer Teil nicht förderfähig im Sinne des NRW-Programms Ländlicher Raum, da die Ausführungskosten in diesen Verfahren von den jeweils veranlassenden Stellen (z.B. Straßenbau, Naturschutz, Wasserwirtschaft usw.) finanziert werden. Diese Verfahren ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land, sind aber nicht Gegenstand der Evaluation.

Eine Fördermaßnahme, die in eine ähnliche Richtung zielen kann wie die Maßnahme Diversifizierung, ist die Agrarinvestitionsförderung (AFP). Auch im Rahmen des AFP ist die investive Förderung von Landwirten möglich, welche eine Diversifizierung ihres Betriebes anstreben. Die Entscheidung, ob eine Förderung aus dem AFP oder der Diversifizierung beantragt wird, liegt beim Zuwendungsempfänger. Bei größeren baulichen Maßnahmen ist eine Förderung aus dem AFP möglicherweise sinnvoller; steht hingegen die Konzeption und Einführung einer neuen Geschäftsidee im Vordergrund, ist die Diversifizierungsförderung gegebenenfalls besser geeignet. Eine Doppelförderung ist ausgeschlossen.

Synergien unterschiedlicher Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum sind z.B. zwischen der Dorferneuerung und der Diversifizierung zu erwarten. In der Dorferneuerung besteht die Möglichkeit, die Erhaltung landwirtschaftlicher Bausubstanz bzw. deren Umnutzung zu fördern. Die so erhaltene Bausubstanz kann dann wiederum durch Ideen, deren Umsetzung mit der Diversifizierung gefördert wird, mit Leben gefüllt werden. Ein Beispiel für eine solche Synergie stellt das Modellprojekt Schulbauernhof in Versmold dar. Hier erfolgte eine parallele Förderung aus der Dorferneuerung und der Diversifizierung (Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, 2002). Die im NRW-Programm Ländlicher Raum angestrebte Konzeption zur Diversifizierung (MUNLV, 1999, S.310) ist bei diesem Projekt beispielhaft umgesetzt worden.

Des weiteren haben die befragten Bewilligungsstellen der Dorferneuerung angegeben, dass aus ihrer Sicht innerhalb des NRW-Programms vor allem Kombinationen mit Flurbereinigung und außerhalb des Programms mit Denkmalpflege sinnvoll erscheinen. Grundsätzlich begünstigen Dorferneuerung und Flurbereinigung den kombinierten Einsatz von Fördermitteln durch die integrierende Funktion ihrer Planungen (z.B. Dorfplanung, Plan nach § 41 FlurbG), den intensiven Abstimmungsprozess zwischen den Behörden und Institutionen sowie die koordinierende Funktion der Dienststelle (in beiden Fällen ÄfAO).

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist. Diese Bewertungsfragen sind nicht auf einzelne Maßnahmen ausgerichtet (z.B. eine Frage für die Dorferneuerung), sondern sie sind über die Maßnahmen hinweg zu beantworten (z.B. in Bezug auf durch die Förderung geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten). Eine übergeordnete Beantwortung der Fragen ist aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen nicht möglich. Daher wurden die Maßnahmen entsprechend ihrer Zielsetzungen und möglichen Wirkungen zur Beantwortung der Bewertungsfragen den zugehörigen Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Die ausführliche Darstellung der Bearbeitung der Maßnahmen und der Beantwortung der Fragen erfolgt im Materialband. Im vorliegenden Textband werden die zusammengefassten Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen dargelegt. Sie stehen allerdings weites gehend nebeneinander und sind nur im Fazit zu den einzelnen Fragen zusammengefasst.

Die Zuordnung der Maßnahmen zu den Kriterien und Indikatoren hat die weitere Untersuchung bestimmt. Für jede Maßnahme wurden einzeln die detaillierten Bewertungsschritte festgelegt, soweit bereits durchgeführte Projekte vorliegen. Dabei wurde insgesamt ein **Methodenmix** eingesetzt, der im Folgenden vorgestellt wird.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die Daten über die bisher durchgeführten Förderprojekte in den einzelnen Maßnahmen haben wir von verschiedenen Stellen (ÄfAO, Landwirtschaftskammern) des Landes erhalten und ausgewertet. Die Auswertung dieser Daten (zumeist handelt es sich um Basisinformationen zu den geförderten Projekten) reicht jedoch auch in Verbindung mit Koeffizienten aus der Literatur nur in den seltensten Fällen aus, um Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen zu ermitteln. Daher sind zusätzlich verschiedene eigene Untersuchungen zur Abschätzung der Wirkungen nötig.

Schriftliche Befragungen

Schriftliche Befragungen stellen einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Es wurden die folgenden Personenkreise befragt:

– Öffentliche und private Zuwendungsempfänger im Rahmen der Förderung der Dorferneuerung, um mehr Informationen über die Umsetzung, Ergebnisse und ersten Wirkungen der geförderten Projekte zu erhalten,

- Ämter für Agrarordnung, um Informationen über die Umsetzung der Förderung durch die Agrarstrukturverwaltung zu bekommen,
- Bürger, Gewerbetreibende und Landwirte in einem geförderten Dorf, um Informationen über langfristige Wirkungen der Dorferneuerung zu erhalten, und
- Verfahrensleiter und Sachbearbeiter für die Maßnahme Flurbereinigung, um mehr Informationen über die geförderten Flurbereinigungsverfahren zu erhalten.

Zum Umfang und der Art der einzelnen Befragungen inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband bei den jeweiligen Methodenbeschreibungen der Maßnahmen.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellen Expertengespräche dar. Im Rahmen der Halbzeitbewertung des Kapitels 9 wurden solche Gespräche auf den verschiedensten Ebenen, z.B. Ministerium, Bewilligungsstellen, Zuwendungsempfänger, Planer, Kommunen geführt.

Länderübergreifende Arbeitsgruppe „Artikel-33 Dorferneuerung“

Da die Zwischenbewertung für sechs Bundesländer durchgeführt wurde, wurde als Informations- und Diskussionsforum eine länderübergreifende Arbeitsgruppe „Artikel-33 Dorferneuerung“ eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus FachreferentInnen der Ministerien und MitarbeiterInnen von nachgeordneten Behörden zusammen. Die Arbeitsgruppe hat sich während des Bewertungszeitraums zweimal getroffen, um Vorgehensweise und Ergebnisse der Evaluierung zu diskutieren. Bei diesen Treffen waren auch zwei Vertreter aus NRW anwesend. Ursprünglich war geplant, zum gesamten Bereich der Artikel-33-Maßnahmen eine solche Arbeitsgruppe einzurichten. Dies hat sich allerdings aufgrund der großen Bandbreite der Themen als nicht sinnvoll erwiesen.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Zusammenspiel und Grenzen der Methoden

Die aufgeführten Methoden wurden je nach untersuchter Maßnahme und Fragestellung unterschiedlich eingesetzt. Dabei hat sich ein eigener Mix für jede Maßnahme ergeben, je nachdem welche Ziele sie verfolgt und für welche Bewertungsfragen, -kriterien und

-indikatoren sie relevant ist. Der genaue Mix ist jeweils im Materialband zu den Maßnahmen beschrieben.

Grundsätzlich wurden die Methoden, die auf die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen (schriftliche Befragungen und Fallstudien) abzielen, nur bei Maßnahmen eingesetzt, bei denen auch schon (umfangreichere) Ergebnisse und Wirkungen zu erwarten waren. Bei vergleichsweise kleinen Maßnahmen, bei denen bisher nur wenige Projekte bewilligt und abgeschlossen wurden, kamen sie nicht zum Einsatz. Daher sind für diese Maßnahmen auch nur wenige Aussagen möglich. Im Rahmen einer Ex-post-Bewertung bieten die genannten Methoden aber auch für diese Maßnahmen den geeigneten Ansatz, um Wirkungen zu erheben.

Besondere Möglichkeiten im Verlauf der Halbzeitbewertung bot der angewandte 6-Länder-Ansatz. Der ursprünglich angestrebte Effekt der Vereinheitlichung von Elementen der Bewertung (z.B. gleicher Fragebogen für eine Maßnahme in allen Ländern) hat sich zwar nur begrenzt umsetzen lassen, da bei der genaueren Analyse der Länderprogramme und der Umsetzung der Maßnahmen in den Ländern zum Teil deutliche Unterschiede festgestellt wurden. Daher mussten oftmals umfangreiche Anpassungen der Fragebögen usw. vorgenommen werden. Abgesehen von diesen Problemen bietet der 6-Länder-Ansatz jedoch die Möglichkeit, über die Einzelbetrachtung einer Maßnahme in einem Land hinaus die jeweiligen Unterschiede und Besonderheiten besser erkennen und darstellen zu können. Dadurch haben die EvaluatorInnen ihren Blickwinkel bei der Bearbeitung der Maßnahmen deutlich erweitert. Als Nutzen für jedes einzelne Bundesland resultieren hieraus u.a. „best practice“-Beispiele der Implementation und Umsetzung der Förderung sowie außergewöhnliche Ideen für Fördermaßnahmen und –projekte, die jeweils hervorgehoben und z.B. als Empfehlung in andere Länder übertragen werden konnten.

Ein grundlegendes Problem bei der Analyse der Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen liegt in der Schwierigkeit, geeignete Referenzgruppen zu finden. Ein Mit-Ohne-Vergleich scheidet zumeist aus methodischen Gründen aus. Es ist z.B. bei der Maßnahme Dorferneuerung nicht möglich, noch nie geförderte Dörfer mit vergleichbaren Strukturen wie die aktuell geförderten Dörfer zu finden. Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle im Rahmen der Halbzeitbewertung stellte für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels die Projektliste mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2002 dar. In diesen Projektlisten waren die grundle-

genden Informationen zu den Projekten enthalten (Name und Anschrift des Antragstellers, Projektname, Finanzdaten usw.).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.2 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen und der verwendeten Fragebögen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich jeweils im Materialband im Anhang.

Tabelle 9.2: Datenquellen

Maßnahmenkürzel ↓ Datenquellen		Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung von / vom				Fundstelle im Materialband
			Vollzug	Inanspruchnahme / Output	administrativer Umsetzung	Ziele und Wirkungen	
Primärdaten							
k	schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter	Grundgesamtheit 78 Verfahren, Stichprobe von 24 aktuelleren Verfahren, 92 % Rücklauf		✔		✔	MB IX k
k p l	Expertengespräche	mit Fachreferaten, Bewilligungsstellen	✔	✔	✔	✔	MB IX k, p, l
o	schriftliche Befragung der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger	Fragebogen PRIV ZE: Grundgesamtheit 768 Stk., Stichprobengröße 146 Stk., Rücklaufquote 85 % Fragebogen ÖFF ZE: Grundgesamtheit 66 Stk., Stichprobengröße 40 Stk., Rücklaufquote 95 %		✔	✔	✔	MB IX o
o	schriftliche Befragung der Bewilligungsstellen	Grundgesamtheit: 8 ÄfAO, Rücklaufquote: 88 % (7 Stk)		✔	✔		MB IX o
o	schriftliche Befragung der Dorfbewohner i.R.d. Fallstudie	Grundgesamtheit: 250 ausgeteilte Fragebögen, Rücklaufquote 34 % (86 Stk.)				✔	MB IX o
o	schriftliche Befragung der Gewerbetreibenden i.R.d. Fallstudie	Grundgesamtheit: 3 ausgeteilte Fragebögen, Rücklaufquote 67 % (2 Stk.)				✔	MB IX o
o	schriftlich / mündliche Befragung der Landwirte i.R.d. Fallstudie	Grundgesamtheit: 6 Landwirte im Fallstudiendorf Erreichbarkeitsquote: 100 % (6 Stk.)				✔	MB IX o

(Fortsetzung Tabelle 9.2)

Maßnahmenkürzel / Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung von / vom: Vollzug	Inanspruchnahme / Output	administrativer Umsetzung	Ziele und Wirkungen	Fundstelle im Materialband
o Expertengespräche	mit Fachreferat beim Ministerium, Oberer Flurbereinigungsbehörde, Bewilligungsstellen (ÄfAO), Dorferneuerungsplaner, Bürgermeister, Bauamtsleiter, Bezirksvorsteher, Arbeitskreisvorsitzender	✔	✔	✔	✔	MB IX o
o Vor-Ort-Besichtigungen u.a. i.R.d. Fallstudie	Projektbesichtigungen im Bezirk des AfAO Soest (Dorferneuerung Lenningsen, Gemeinde Bönen, Kreis Unna) und im Bezirk des AfAO Bielefeld (diverse)			✔	✔	MB IX o
Sekundärdaten						
k Projektlisten 2000 - 2002	Name, Lage, Art, Ziele, Jahreszahlen des Verfahrens, Projektinhalt, Projektkosten	✔	✔		✔	MB IX k
k InVeKoS-Daten 1998 und 2002	Betriebsnummern, Flurstücks- und Schlagbezeichnungen und -größen, Nutzung aus 3 westfälischen Gemarkungen		✔		✔	MB IX k
l p Projektlisten	Projektbezeichnung, Laufzeit, (Geschäftssitz, Zahl der Mitglieder), Kreis, Projektkosten	✔	✔		✔	MB IX l
o Projektdaten	je Förderfall zuständiges AfAO, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Status (PRIV, ÖFF), Name, Ort, Anschrift), Gemeindekennziffer, Ziffer des Fördergegenstandes in zugrundeliegender Richtlinie, kurze stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen (Gesamtkosten, förderfähige Kosten, EAGFL-Mittel, nationale Mittel (Bund, Land), Eigenanteil, Mittel Dritter)	✔	✔		✔	MB IX n, o
alle Literatur	verfügbare, themenbezogene Fachliteratur			✔	✔	MB IX k, o

9.3 Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt den Auszahlungsstand 2000 bis 2002 in Bezug auf die ursprüngliche Planung gemäß Programmgenehmigung dar.

Insgesamt wird ein sehr hoher Rückstand der Ist-Ausgaben gegenüber dem Planansatz deutlich, denn es wurde nur gut die Hälfte der geplanten Gelder ausgezahlt.

Bei keiner Maßnahme wurden die eingeplanten Mittel auch tatsächlich komplett verausgabt. Die finanzstarken Maßnahmen o und k haben noch den höchsten Umsetzungsstand erreicht, wobei auch in o weniger als die Hälfte des Planansatzes ausgegeben wurde. Die anderen drei Maßnahmen weisen dagegen einen sehr geringen Umsetzungsstand auf, bei der Maßnahme q sind noch keine Mittel abgeflossen.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro

	Planansätze 2000 bis 2002 EPLR-Genehmigung 29.09.2000		**Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		**Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz**	
Haushaltslinie	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten (2)	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten (2)	EU-Beteiligung
k	26,9	6,73	21,16	5,29	79%	79%
l	4,7	1,18	0,005	0,001	0,1%	0,1%
o	36,5	9,13	17,31	4,33	47%	47%
p	5,7	1,43	0,42	0,10	7%	7%
q	1,8	0,45	0,00	0,00	0%	0%
Summe	***75,60***	***18,92***	***38,89***	***9,72***	**51%**	**51%**

Quelle: (MUNLV, 1999; MUNLV, 2000; MUNLV, 2001; MUNLV, 2002)

Tabelle 9.4 stellt den finanziellen Gesamtansatz 2000 bis 2006 aus der Programmgenehmigung und die Summen aus der Programmänderung 2003 gegenüber. Entsprechend der in Tabelle 9.3 aufgezeigten Entwicklung wurden die finanziellen Ansätze bei allen Maßnahmen heruntergesetzt. Besonders deutlich fielen diese Anpassungen bei den Maßnahmen l und q aus, die bisher einen sehr geringen finanziellen Umsetzungsstand aufweisen. Neu hinzugekommen mit dem Änderungsantrag 2003 sind die Mittelansätze für eine neue Maßnahme in der Haushaltslinie t.

Tabelle 9.4: Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006

Haushaltslinie	Programm-genehmigung 2000	Programm-änderung 2003	Differenz Programmänderung zu Programmgenehmigung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut	in %
k	13,48	12,28	-1,20	-9%
l	2,28	1,14	-1,14	-50%
o	18,43	13,96	-4,47	-24%
p	2,90	1,63	-1,27	-44%
q	0,95	0,11	-0,84	-88%
t	0,00	6,58	6,58	-
Summe	***38,04***	***29,01***	-9,03	-24%

Quelle: (MUNLV, 1999; MUNLV, 2003)

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

k - Flurbereinigung

Von rund 290 Flurbereinigungsverfahren, die zur Zeit in NRW in Bearbeitung sind, wurden bisher 78 in größerem Umfang mit Mitteln des NRW-Programms gefördert. Es wird betont, dass alle Zahlenangaben sich nur auf diesen Teil der Verfahren beziehen und daher keineswegs repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt sind.

Mehr als die Hälfte der förderfähigen Gesamtsumme in Maßnahme k (28,7 Mio. Euro laut Projektliste), nämlich 69 %, wurde im Wegebau verausgabt, und rund 18 % in Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung.

Die geförderten Verfahren bearbeiten einen umfassenden Aufgabenverbund mit im Mittel 3,4 Zielrichtungen pro Verfahren. Neben der Verbesserung der Agrarstruktur (100 %) sind der Naturschutz (82 %), Erholung (50 %) sowie Siedlungsentwicklung (40 %) die am meisten genannten Aufgaben. Als Besonderheit sind fünf Verfahren zu nennen, die im Anschluss an die Rekultivierung eines Braunkohlentagebaus durchgeführt werden.

Die Verfahren befinden sich in sehr unterschiedlichen Stadien, 97 % der Verfahren sind z.T. weit vor Beginn des NRW-Programms Ländlicher Raum eingeleitet worden, und das durchschnittliche Alter beträgt 18 Jahre. Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 1.498 ha groß, bei einem mittleren Anteil von 59 % landwirtschaftlicher Nutzfläche. In 19 Verfahren werden auch Waldgebiete in z.T. erheblichem Umfang neu geordnet und erschlossen.

Der Output eines Flurbereinigungsverfahrens kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden:

Das Bodenmanagement für die Landwirtschaft hat das Ziel, größere, rationeller zu bearbeitende landwirtschaftliche Flächen zu schaffen. In 17 darauf hin befragten Verfahren wurden die Flurstücke um durchschnittlich 89 % vergrößert. Auch die Form und die Länge der Schläge wurden z.T. erheblich verbessert, während die Hof-Feld-Entfernungen häufig verkürzt wurden.

Für die Lösung von Nutzungskonflikten wurden auch Flächen an Beteiligte mit außerlandwirtschaftlichen Zielsetzungen zugewiesen. In einer Stichprobe von 22 untersuchten Verfahren wurden insbesondere für den Naturschutz, aber auch für weitere Zielsetzungen Flächenzuweisungen von durchschnittlich 73 ha (5 % der Verfahrensfläche) getroffen.

Den größten Anteil der Ausführungskosten in der Flurbereinigung nimmt die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes ein. In den Verfahren der Stichprobe wurden im Durchschnitt 15,6 km vorhandene Wege erneuert sowie 8,4 km Wege auf neuer Trasse gebaut, das sind 2 km Wegebaumaßnahmen pro 100 ha Verfahrensfläche.

l - Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe

Bis Ende 2002 hatten insgesamt neun Projekte als Betriebsführungsdienste (BFD) für die Dauer von fünf Jahren einen Antrag gestellt und die Bewilligung erhalten. Sechs davon befinden sich im Kammerbezirk Westfalen-Lippe, die restlichen drei im Kammerbezirk Rheinland. Beratende Organisation der BFD ist in allen neun Projekten die Landwirtschaftskammer. Hauptthema der BFD ist die Tierhaltung, in der Regel Schweine- oder Milchviehhaltung. In den Projekten haben sich über 300 Mitglieder zusammengeschlossen, durchschnittlich rund 34 pro BFD.

Bei den neun Projekten lagen die zuwendungsfähigen Gesamtkosten zwischen rund 100.000 und 315.000 Euro. Durchschnittlich betrugen sie rund 175.000 Euro. Die Höhe der Zuwendungen aus dem EAGFL variierte zwischen 5.000 und 24.000 Euro, durchschnittlich waren es rund 10.300 Euro. Den größten Teil der Kosten tragen die Mitglieder selbst (Verhältnis Eigen- zu Fördermittel ist etwa 4:1).

Das Land NRW hat den dringenden Handlungsbedarf im Hinblick auf eine bessere Zielerreichung und eine höhere Akzeptanz bei der Maßnahme erkannt. Es stellte deshalb Anfang 2002 maßnahmebezogen einen ersten Änderungsantrag an die EU-Kommission und nach dessen Ablehnung 2003 einen zweiten erweiterten Änderungsantrag. Die Anträge setzten an den bisher identifizierten Hemmnissen an: sie zielten auf eine Vereinfachung

und griffen einen wichtigen neuen Förderaspekt auf, die Förderung von Managementsystemen. Diese beantragten Aspekte wurden vom Evaluator als wichtige inhaltliche Aufwertung für die Maßnahme unterstützt, da sie zur Stärkung beitragen würden. Die EU-Kommission hat den neuen und wesentlichen Teilaspekt, im Rahmen der BFD verstärkt auf Umwelt- und Qualitätsmanagement zu setzen, jedoch im Juli 2003 nicht zugestimmt.

o – Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes

In den ersten drei Programmjahren wurden innerhalb Maßnahme o 1.316 Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von rund 67 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen.

Bei insgesamt 85 % aller geförderten Projekte handelt es sich um Arbeiten an landwirtschaftlicher und ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter. Dabei hatten insgesamt 71 % der Projekte die Erhaltung, Instandsetzung und Gestaltung dieser Bausubstanz zum Inhalt. Konkret ging es um Arbeiten an Dächern, Fenstern und Fassaden von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden.

Mit acht Prozent der geförderten Projekte nehmen die Umnutzungen den zweithöchsten Stellenwert in der nordrhein-westfälischen Dorferneuerung ein. Umgenutzt wurden funktionslose Wirtschaftsgebäude für gewerbliche Zwecke, zu Wohnzwecken und durch die Schaffung von Ferienwohnungen auch in gewissem Maße für touristische Zwecke. Im gewerblichen Bereich wurden verschiedene Einrichtungen geschaffen, von denen einige auch einen engeren landwirtschaftlichen Bezug aufweisen, wie beispielsweise die Schaffung eines Zerlege- und eines Fleischpackraumes. Neben den klassischen Hofcafés und Hofläden zur Direktvermarktung wurden aber auch tendenziell untypische Einrichtungen geschaffen, wie z.B. ein Gymnastikraum. Andere Objekte wurden folgendermaßen umgenutzt: Als Kfz-Werkstatt, als gewerbliche Küche, als Eiscafé, als Veranstaltungsraum sowie als Ausstellungs-, Verkaufs-, Büro- und Aufenthaltsräume. Außerdem wurden mit der Umnutzung verschiedene Veranstaltungsräume, Kulturzentren und andere Begegnungsstätten geschaffen. Bei den Umnutzungen handelt es sich um vergleichsweise kostenintensive Projekte; 8 % der Projekte binden 17 % der förderfähigen Kosten.

An dritter Stelle wurden Projekte zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse durchgeführt. Sieben Prozent aller Projekte fallen in diesen Bereich. Diese werden, genauso wie Projekte zur Begrünung des öffentlichen Raumes, überwiegend von öffentlichen Projektträgern durchgeführt. Die letztgenannten Projekte spielen im Vergleich der Projektkategorien aber nur noch eine untergeordnete Rolle.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wurden für die Maßnahme Dorferneuerung operationelle Indikatoren festgelegt. In den Jahren 2000 bis 2002 wurden 107 Projekte durch

öffentliche Projektträger und 1.209 Projekte durch private Projektträger durchgeführt. Darunter waren 100 Umnutzungen.

- Dies bedeutet, dass bezogen auf die öffentliche Projektträgerschaft der Zielwert von 400 Projekten bis Ende 2002 ungefähr zu einem Viertel erreicht wurde
- Die Zielerreichung bei den Maßnahmen in privater Trägerschaft liegt bezogen auf eine Zielvorgabe von 3.000 Projekten bei 40 %.
- Bei den Umnutzungen liegt die Zielerreichung bezogen auf eine Vorgabe von 220 Projekten derzeit bereits bei 46 %.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die operationellen Zielvorgaben im NRW-Programm Ländlicher Raum sehr treffsicher festgelegt wurden.

p - Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden insgesamt zehn Projekte der Maßnahme Diversifizierung abgeschlossen. Sechs davon im Kammerbezirk Rheinland, die restlichen vier im Kammerbezirk Westfalen-Lippe. Weitere 40 Projekte sind bis April 2003 bei der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe bewilligt worden. Aufgrund der langen Projektlaufzeit von bis zu drei Jahren werden diese bewilligten Projekte teilweise erst 2006 abgeschlossen. Der Schwerpunkt der Projekte liegt deutlich im Bereich der Direktvermarktung, dazu kommen Bewirtungs- und Tourismusprojekte und eine Vielzahl von Projekten, die sich keiner dieser Kategorien zuordnen lässt. Unter den Projekten finden sich viele „Klassiker“ wie die Einrichtung von Hofläden, Ferienwohnungen und Bauerhofcafes; aber auch außergewöhnlichere Ideen wie die Errichtung eines SWIN-Golfplatzes, der Aufbau eines Schulbauernhofes oder die Herstellung von Verpackungsmaterial aus Mais sind vertreten. Die breiten Fördermöglichkeiten, die die Maßnahme ermöglicht, werden auch ausgenutzt.

Die häufigste Anwendung bei der Bewilligung findet der Fördergegenstand ‚Strategiekonzept‘. Im Rahmen dieses Fördergegenstandes ist auch die Gewährung von Startbeihilfen möglich, mit denen Personal eingestellt werden kann. Dies wird laut Aussagen der Bewilligungsstelle auch bei den meisten Projekten in Anspruch genommen, so dass hier zumindest vorübergehend Arbeitsplätze entstanden sind.

q - Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen

Im Bewertungszeitraum wurden insgesamt 370 Projekte im Rahmen der Maßnahme „Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ gefördert. Dabei handelte es sich sowohl von der Anzahl als auch vom Finanzvolumen her hauptsächlich um die Neuanschaffung von wasser- und energiesparenden Bewässerungsanlagen. In weitem Abstand

folgen Anlagen zur Verbesserung des Bewässerungsmanagements sowie die Nach- und Umrüstung vorhandener Bewässerungsanlagen.

Die Förderung von Bewässerungstechniken ist auf zwei Haushaltslinien verteilt. Während Einzelbetriebe über die Haushaltslinie a gefördert werden, kann die Förderung von gemeinschaftlichen Anlagen in Boden- und Beregnungsverbänden aus der Haushaltslinie q erfolgen. Bei den bisher geförderten Projekten waren jedoch ausschließlich Einzelbetriebe die Zuwendungsempfänger, so dass über Haushaltslinie q bisher keinerlei Mittel abgeflossen sind.

Dies ist aus dem Umstand zu erklären, dass 90 % der Zuwendungsempfänger Gartenbaubetriebe sind. Bei solchen Betrieben, deren Areale sich in der Regel räumlich nicht überschneiden, ist eine überbetriebliche Zusammenarbeit in der Bewässerungstechnik kaum möglich, da fast täglich die selben Flächen bewässert werden müssen und die Technik ortsgebunden ist. Eine Nachfrage nach Fördermitteln aus Boden- und Beregnungsverbänden wäre vielmehr im landwirtschaftlichen Bereich zu erwarten. Für die landwirtschaftliche Produktion sind die meisten Standorte jedoch nicht zwingend bewässerungsbedürftig, so dass solche Verbände auch hier keine große Rolle spielen.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die administrative Umsetzung der Artikel-33-Maßnahmen vor dem Hintergrund gegeben, welche Faktoren z.B. die Inanspruchnahme der Maßnahmen beeinflussen. Es geht nicht um eine Darstellung des kompletten Verwaltungsablaufs jeder Maßnahme, sondern es werden die hauptsächlichen Problembereiche herausgearbeitet und die Bereiche dargestellt, in denen es gut läuft.

9.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Tabelle 9.5 gibt einen Überblick darüber, welches Ministerium und welche Bewilligungsstellen für die einzelnen Maßnahmen zuständig sind.

Tabelle 9.5: Zuständiges Ministerium und Bewilligungsstellen

Maßnahme	Zuständiges Ministerium	Mittelbehörde	Bewilligungsstelle
k	MUNLV	Bezirksregierung Münster, Abteilung Obere Flurbereinigungsbehörde	Ämter für Agrarordnung
l	MUNLV	-	Landwirtschaftskammer
o	MUNLV	Bezirksregierung Münster, Abteilung Obere Flurbereinigungsbehörde	Ämter für Agrarordnung
p	MUNLV	-	Landwirtschaftskammer
q	MUNLV	-	Landwirtschaftskammer

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Verantwortlichkeit für alle Artikel-33-Maßnahmen liegt beim MUNLV. Diese Verantwortlichkeit des Ministeriums drückt sich dergestalt aus, dass im Ministerium die zentrale Fördermittelbewirtschaftung erfolgt und per Richtlinien, Dienstanweisungen und Erlassen (unter Einhaltung der übergeordneten Regelungen) die grundsätzliche Vorgehensweise der Förderung von Maßnahmen und Projekten festgelegt wird. Die Umstellung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens von den Vorgaben des EAGFL-Ausrichtung zu denen des EAGFL-Garantie bzw. die erstmalige Umsetzung von Fördermaßnahmen in einem EU-Programm hat für die beteiligten Fachreferate vielfältigen Regelungsbedarf nach sich gezogen. Gerade bei den kleinen, neuen Maßnahmen mit nur wenigen jährlichen Förderfällen (l, p) steht hier ein hoher Regelungsaufwand einer kleinen Zahl von Projekten gegenüber.

9.5.2 Information, Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Informationspolitik nach außen

Bei den finanziell umfangreichsten Maßnahmen des Förderschwerpunktes II (Flurbereinigung und Dorferneuerung) handelt es sich um die Fortsetzung von Maßnahmen aus vorangegangenen Förderzeiträumen. Daher mussten für diese Maßnahmen in der Regel keine neuen Informationsinstrumente geschaffen werden. Bei der Flurbereinigung spielt die Information nach außen keine Rolle, da die Förderung insgesamt sehr stark durch den stattfindenden Austauschprozess zwischen Flurbereinigungsbehörde, Teilnehmergemeinschaft und evtl. beteiligten Dritten bestimmt ist.

Bei der Dorferneuerung steht der Kontakt zu Privatpersonen und Kommunen als Zielgruppen im Vordergrund. Die Befragung der Zuwendungsempfänger hat gezeigt, dass sie über die Förderung vor allem durch direkte persönliche Kontakte zu Nachbarn, Freunden und Behörden erfahren haben. Hier stellt also die proaktive Beratung der MitarbeiterIn-

nen der ÄfAO einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die Inanspruchnahme der Förderung dar.

Die neuen Maßnahmen Betriebsführungsdienste, Diversifizierung und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen werden über die Landwirtschaftskammern umgesetzt, die auch in die Umsetzung anderer Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum eingebunden sind (z.B. AFP, MSL, Berufsbildung). Die Landwirtschaftskammern nutzen ihre bestehenden Kontakte zur Zielgruppe dieser Maßnahmen, den Landwirten. Sie haben bereits langjährige Erfahrungen in der Beratung z.B. im Hinblick auf Einkommenskombinationen und können somit auch die Informationen über die neue Maßnahme Diversifizierung direkt an die potentiellen Antragssteller weitergeben.

Die Ergebnisse der Untersuchungen (Fallstudien, Expertengespräche) und auch die hohe Zufriedenheit der befragten Zuwendungsempfänger (siehe MB-IX o) lassen auf keine größeren Defizite im Bereich der Informationspolitik nach außen schließen, auch wenn es im Einzelfall Verbesserungsvorschläge gibt.

Informationspolitik nach innen

Neben der nach außen gerichteten Bekanntmachung der verschiedenen Fördermöglichkeiten ist die Information innerhalb der Administration von Bedeutung. So benötigen Fachreferate eindeutige Informationen über die EU-Vorgaben und deren Interpretation, und die Bewilligungs- und Bearbeitungsstellen müssen in die Lage versetzt werden, die EU-Vorgaben nach einheitlichen Standards umzusetzen. Auf Ebene der Fachreferate müssen deshalb Vorgaben für die Bewilligungsstellen erstellt werden. Für die MitarbeiterInnen des Förderbereichs Dorferneuerung der ÄfAO war das EAGFL-Garantie-Verfahren fast durchgängig bekannt, es gab jedoch anfänglich Unsicherheiten in Bezug auf einzelne Aspekte. Mittlerweile sind für die Mehrzahl der Befragten jedoch alle Verfahrensfragen geklärt. Darüber hinaus wurde bei der Befragung deutlich, dass zum Abbau bestehender Unsicherheiten vor allem die KollegInnen innerhalb des eigenen Amtes beigetragen haben.

Antragstellung, -bearbeitung, -bewilligung

Im Bereich des Antragsverfahrens haben sich für die LetztempfängerInnen bei den bereits vorher bestehenden Maßnahmen kaum Änderungen seit Einführung des NRW-Programms Ländlicher Raum ergeben. Für die ÄfAO waren die Änderungen insgesamt sehr umfangreich, was aber nur zum Teil auf die neuen Anforderungen durch das EAGFL-Garantieverfahren zurückzuführen ist. Ein weiterer Grund war, dass die Bewilligung der Projekte in der Dorferneuerung dezentralisiert wurde. Bis 2001 erfolgte die Bewilligung zentral bei dem Landesamt für Agrarordnung/LÖBF, seit diesem Zeitpunkt ist sie dezentral bei den ÄfAO angesiedelt.

Von den ÄfAO werden für den Bereich Dorferneuerung keine grundsätzlichen Probleme in der Antragstellung, -bearbeitung, und –bewilligung gesehen. Auch für die bei den Landwirtschaftskammern umgesetzten Maßnahmen haben die Kammern und zuständigen Fachreferate keine grundlegenden Umsetzungsschwierigkeiten in diesem Bereich benannt.

Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Projektbegleitung erfolgt nach den Vorgaben des Zahlstellenverfahrens. Im Zuständigkeitsbereich der ÄfAO sind 100 % der Projekte einer örtlichen Inaugenscheinnahme zu unterziehen. Bei größeren Projekten, die z.T. auch in unterschiedlichen Finanzierungsabschnitten ausgezahlt werden, ist eine mehrmalige Inaugenscheinnahme die Regel. Ab einer festgelegten Wertgrenze werden technische Fachbehörden zusätzlich herangezogen. Insgesamt sind jedoch generell bei baulichen Maßnahmen die örtlichen Baugenehmigungsbehörden eingebunden, so dass die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Bau- und Umweltvorschriften gewährleistet ist.

Setzt man die Vorschriften der LHO als Referenzmaßstab, so hält sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch das Zahlstellenverfahren in Grenzen. Diese generelle Aussage gilt jedoch v.a. für Maßnahmen mit einer hohen Zahl von standardisierten Förderfällen. Der Aufwand für die Einführung zahlstellenkonformer Verwaltungsabläufe und Prüfprotokolle und der mit der Abwicklung verbundene Dokumentationsaufwand ist mit hohen Entwicklungs- und Einführungskosten behaftet. Dies gilt beispielsweise für die Maßnahmen l und p im Bereich der Landwirtschaftskammern.

Der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch das Zahlstellenverfahren wird nicht auf die Letztempfänger überwälzt. Die Befragungen der Letztempfänger[1] haben hohe Zufriedenheitswerte mit der Antragsabwicklung ergeben (siehe MB-IX o).

Kritisch wird von Seiten der befragten ÄfAO und Fachreferate die hohe Dichte und Vielzahl an Kontrollen und Prüfungen gesehen, angefangen bei der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle über die Prüfung durch die Bescheinigende Stelle, die EU-Zahlstelle, möglicherweise sogar durch den Bundes- oder EU-Rechnungshof.

[1] Einschränkend muss angemerkt werden, dass ein durch Fördergelder Begünstigter nicht in jedem Fall als objektiver Informant einzuordnen ist; ein typisches Prinzipal-Agenten-Problem.

9.5.3 Finanzmanagement

Es werden sowohl von Seiten der Fachreferenten als auch bei den befragten MitarbeiterInnen der ÄfAO grundsätzliche finanztechnische Probleme in der Abwicklung von investiven Maßnahmen gesehen.

Bei den Artikel-33-Maßnahmen handelt es sich in der Mehrzahl um investive Projekte. Hier ist die Umsetzung schwerer steuerbar als bei flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen, bei denen 5-jährige Verpflichtungszeiträume eingegangen werden. Gründe für diese schwer steuerbare Umsetzung sind zum einen die Mischfinanzierung der Projekte aus EU-, nationalen und kommunalen Mitteln mit der Unterschiedlichkeit der jeweiligen Haushaltsjahre, der unterschiedlichen Verabschiedung der Haushalte und möglichen Haushaltssperren. Darüber hinaus gilt das Jährlichkeitsprinzip, bei dem bis zum 15.10. des Jahres nicht ausgezahlte EU-Mittel nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden können. In Verbindung mit einer späten Verabschiedung des Landeshaushaltes oder einer Haushaltssperre verbleiben oft nur wenige Monate, in denen Bewilligungen ausgesprochen und die Projekte abgerechnet werden können. Im Jahr 2003 wurden die Mittel beispielsweise erst Anfang Juni zur Bewirtschaftung freigegeben. Die Zuwendungsempfänger müssen in dieser Zeit aber z.B. Ausschreibungsvorschriften für die Durchführung von größeren Projekten einhalten oder können aufgrund schlechter Witterungsbedingungen Projekte nicht fristgerecht umsetzen. Zudem muss bei fristgerechter Bauausführung die Rechnung der beauftragten Unternehmen schnell vorliegen. Da jedoch die meisten Bauhandwerksunternehmen ihre Rechnungen erst im auftragsärmeren Winter fertig stellen, ergibt sich hier eine weitere Verzögerungsquelle. Diese Gründe führen zu einer schwierigeren Planbarkeit des Mittelabflusses. Aus Sicht der EvaluatorInnen macht daher das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit den unterschiedlichen Haushaltsjahren gerade für investive Maßnahmen wenig Sinn.

In Nordrhein-Westfalen findet keine Flankierung der Artikel-33-Maßnahmen durch sogenannte Artikel-52-Maßnahmen[2] statt. Damit fehlt ein strategisches Finanzinstrument, das in anderen Bundesländern angewandt wird, um kurzfristig vor Ende des EU-Haushaltsjahres nicht abgeflossene Mittel in einzelnen Haushaltslinien binden zu können. Bei den Artikel-33-Maßnahmen könnte durch Artikel-52-Maßnahmen erreicht werden, dass die geplanten Mittel in vollem Umfang abfließen. Aktuell können nur bis zur Höhe der zur Verfügung stehenden EU-Mittel Bewilligungen ausgesprochen werden. Da jedoch immer ein Teil der bewilligten Projekte nicht durchgeführt wird oder günstiger ist als dies geplant war, stehen zum Ende des EU-Haushaltsjahres Mittel zur Verfügung, die nicht

[2] Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

mehr gebunden werden können und daher anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden.

Des Weiteren wird bei allen Artikel-33-Fördermaßnahmen die nationale öffentliche Kofinanzierung über GAK-Mittel (bei Flurbereinigung und Dorferneuerung) und/oder Landesmittel sichergestellt. Dadurch ist die Höhe der Bewilligungskontingente durch die Verfügbarkeit dieser Mittel begrenzt. Dies hat in der Vergangenheit z.B. dazu geführt, dass in der Dorferneuerung nicht alle EU-Mittel verausgabt werden konnten, da die nationalen Mittel gekürzt wurden und nicht in ausreichendem Maße für die Kofinanzierung zur Verfügung standen. Aus unserer Sicht sollte von diesem strikten Prinzip Abstand genommen werden und z.B. in der Dorferneuerung die nationale Kofinanzierung ausschließlich über kommunale Mittel ermöglicht werden. In einem solchen Fall erhält die Gemeinde dann einen bestimmten Anteil EU-Mittel und finanziert die restlichen Projektkosten selbst. Dies muss unserer Ansicht nach einhergehen mit einer Anhebung des EU-Kofinanzierungssatzes von bisher 25 % auf z.B. 50 % für diese Projekte öffentlicher Träger. Durch dieses Vorgehen können die bisher nicht verausgabten EU-Mittel der Dorferneuerung, aber auch anderer Artikel-33-Maßnahmen gebunden werden.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die kapitelspezifischen Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren der EU-Kommission beantwortet. Der Aufbau ist dabei bei jeder Frage identisch:

- Zunächst erfolgt anhand einer Tabelle die Angabe, inwieweit die im Land angebotenen Maßnahmen Hauptziele/-wirkungen bzw. Nebenziele/-wirkungen haben, die auf die Inhalte dieser Frage abzielen.
- Danach erfolgt eine zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. Die Begründungen für diese Veränderungen finden sich im Materialband bei den jeweiligen ausführlichen Darstellungen der Bewertungsfragen.
- Indikatoren: Zu jedem bearbeiteten Indikator gibt es eine Antworttabelle, in der die jeweils relevanten Maßnahmen mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse genannt sind. Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen der Maßnahmen finden sich im Materialband bei den jeweiligen Bewertungsfragen; die Methode der Erhebung wird dort in den Beiträgen zu den einzelnen Maßnahmen geschildert.

- Einige der von der EU-Kommission vorgegebenen Indikatoren sind für die nordrhein-westfälischen Artikel-33-Maßnahmen insgesamt nicht relevant. Solche Indikatoren zielen auf Maßnahmen aus dem Spektrum der Artikel-33-Maßnahmen (z.B. Küstenschutz oder Bodenmelioration), die in Nordrhein-Westfalen nicht angeboten werden. Sie werden im Endbericht nicht genannt, werden jedoch im Materialband bei den Bewertungsfragen mit der Begründung für ihre Nicht-Beantwortung aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Fördekapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen sind bei dieser aggregierten Darstellungsform nicht enthalten; hierfür wird auf die Ausführungen im Materialband verwiesen.

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

k	l	o	p	q
●	❍	●	●	

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Das Ziel, Einkommen zu verbessern bzw. positiv auf die Einkommenssituation vor Ort zu wirken, haben unter den Artikel-33-Maßnahmen die Maßnahmen k, l, o und p.

Die Bewertungsfrage der Kommission unterscheidet grundsätzlich in landwirtschaftliches und nichtlandwirtschaftliches Einkommen. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Einheit zur Messung der Einkommenseffekte war in den meisten Fällen Euro pro Begünstigtem. Da diese Angabe in keinem Fall dargestellt werden konnte, erfolgt die Beantwortung der Frage anhand von Hinweisen und Beschreibungen von Einkommenseffekten, die für die Maßnahmen geleistet werden können

Wirkungen auf **landwirtschaftliches Einkommen** können bisher nur für die Maßnahme k festgestellt werden. Die Gesamtwirkungen sind allerdings aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht quantifizierbar und weisen grundsätzlich eine hohe Streuung zwischen einzelnen Teilnehmern und Verfahren auf. Die Maßnahmen l und p bieten die direkte Möglichkeit, auf den landwirtschaftlichen Betrieben Einkommen zu schaffen. Allerdings können noch keine Wirkungen dargestellt werden, da die Laufzeit der bisherigen Projekte zu kurz ist. Die Maßnahme o kann Einkommenswirkungen über Projekte entfalten, die von Landwirten durchgeführt werden. Dies sind bei der nordrhein-westfälischen Dorferneue-

rung vor allem Umnutzungsprojekte. So hat die Befragung der privaten Zuwendungsempfänger ergeben, dass diese Projekte zu nennenswerten Einkommenseffekten bei den durchführenden Landwirten geführt haben.

Nichtlandwirtschaftliches Einkommen kann ebenfalls als Wirkung der Dorferneuerung entstehen. Die Förderung der Dorferneuerung kann

- direkt, als unmittelbare Wirkung der Projekte bei den privat Begünstigten,
- über Einnahmen, die Kommunen aus der Vermietung geförderter Einrichtungen erzielen sowie
- indirekt über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen

auf das Einkommen der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wirken. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Maßnahme o grundsätzlich nicht in besonders großem Umfang direkt einkommenswirksam ist, was aber auch nicht zu ihren Hauptzielen zählt. Darüber hinaus treten noch Einkommenseffekte bei den 153 Beschäftigten ein, für die durch die Dorferneuerungsförderung Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden. Einnahmen durch die Vermietung geförderter Gebäude von öffentlichen Zuwendungsempfängern spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

Die direkten Einkommenswirkungen, die durch die Förderung im Artikel-33 bis zur Halbzeitbewertung ausgelöst wurden, sind damit nach dem bisherigen Erhebungsstand insgesamt gering und im Hinblick auf die landesweite Situation vernachlässigbar. Bisher wurden bei einem Teil der Maßnahmen infrastrukturelle Projekte gefördert (z.B. Wegebau, Projekte öffentlicher Träger in der Dorferneuerung), die nicht auf direkte Einkommenseffekte abzielen. Durch diese Projekte soll vielmehr eine Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume und als Folge der gestiegenen Attraktivität eine indirekte Einkommenssteigerung erreicht werden. Diese indirekten Einkommenseffekte sind methodisch sehr schwierig nachzuweisen, da sie erst langfristig auftreten und zumeist nicht einzelnen Förderprojekten zuzuordnen sind. Auf Grundlage der zur Halbzeitbewertung durchgeführten Untersuchungen lassen sich indirekte Effekte noch nicht quantifizieren. Daher wird es besonders bei dieser Frage im Rahmen weiterer Evaluierungen entscheidend sein, sich über Fallstudien möglichen indirekten Einkommenseffekten zu nähern.

9.6.1.1 Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.1-1.1 Anteil des auf Grund von Fördermaßnahmen erzielten Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

a) davon Bruttoeinkommen der landwirtschaftlichen Betriebe.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	Die durch Flurbereinigung bewirkten Einkommenssteigerungen der Landwirtschaft lassen sich einteilen in a) unmittelbare Kostenersparnisse als Folge des Bodenmanagements (Zusammenlegung und Besserformung von Schlägen), b) unmittelbare Kostenersparnisse durch den Bau gemeinschaftlicher Anlagen (erneuerte und verbesserte Wege) c) mittelbare Einkommenssteigerungen durch betriebliche Anpassungsreaktionen an die veränderten Bedingungen. Die unter a) genannten Effekte konnten in der Untersuchung nur für zwei nicht repräsentative Verfahren teilweise berechnet werden. Die Ersparnisse variieren grundsätzlich zwischen einzelnen Teilnehmern erheblich und sind in ihrer Vielschichtigkeit nur durch Einzelfallstudien ermittelbar. Zusammenlegung und Erschließung in der Waldflurbereinigung erhöhen den Wert des Baumbestandes und vermindern die Holzrückekosten, so dass von deutlichen Einkommenswirkungen der Waldbauern auszugehen ist.
l	Ob sich das erzielte Einkommen in einem der über 300 Mitgliedsbetriebe der neun Betriebsführungsdienste verbessert hat, kann in Anbetracht der kurzen Förderdauer nicht quantifiziert werden. Die fünfjährige Teilnahme in einem BFD eröffnet den Betrieben in der Regel gute Chancen, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern und die identifizierten Schwachstellen auszubessern.
p	Positive Effekte sind zu erwarten, diese können allerdings aufgrund der geringen Anzahl abgeschlossener Projekte und ihrer kurzen Fertigstellungszeit noch nicht ermittelt werden.

b) Anzahl/Anteil von Projekten mit positiven Einkommenseffekten an allen Dorferneuerungsprojekten.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Das Ziel, Einkommen für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu erhalten beziehungsweise zu schaffen, haben bei der Dorferneuerung die Umnutzungsprojekte. Insgesamt wurden in den Jahren 2000 bis 2001 100 solcher Projekte abgeschlossen. Hinweise auf die Richtung und Höhe von Einkommenseffekten durch Umnutzungsprojekte können die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Zuwendungsempfänger geben. Hierbei wurden auch 19 Landwirte befragt, die Umnutzungsprojekte durchgeführt haben. 17 dieser 19 Zuwendungsempfänger haben angegeben, dass sie eine dauerhaft ansteigende Veränderung ihres Haushaltseinkommen als Folge der Förderung erwarten. Die Spannbreite der erwarteten Steigerung reicht dabei von 1.000 Euro pro Jahr bis hin zu mehr als 10.000 Euro. Zehn Zuwendungsempfänger haben dabei angegeben, dass sich die Veränderungen zwischen 2.500 und

	10.000 Euro bewegen. Damit entfalten Umnutzungsprojekte in der Mehrzahl der Fälle deutlich positive Einkommenswirkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe.

9.6.1.2 Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

1.	Das Kriterium ist relevant. ✔	2.	Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3.	Das Kriterium wurde modifiziert.	4.	Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.1-2.2. Anteil der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, die Einkommen aus Transaktionen/Beschäftigungsverhältnissen bezieht, welche auf Grund von Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren getätigt wurden bzw. entstanden sind.

Checkliste

1.	Der Indikator ist geeignet. ✔	2.	Der Indikator wurde modifiziert ✔
3.	Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.	4.	Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5.	Der Indikator wurde neu eingeführt.		

Maßnahme	Ergebnis
o	Die Förderung der Dorferneuerung kann im Sinne dieses Indikators in verschiedener Weise auf das Einkommen der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wirken: (1)direkt, als unmittelbare Wirkung der Projekte bei den privat Begünstigten, (2)direkt über Einnahmen, die Kommunen aus der Vermietung geförderter Einrichtungen erzielen sowie (3)indirekt, über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nicht alle Projekttypen gleichermaßen geeignet sind, Einkommenseffekte hervorzubringen. Zu den Dorferneuerungsprojekten, die unmittelbar positive Einkommenseffekte haben, gehören zweifelsohne die Umnutzungsprojekte privater landwirtschaftlicher Projektträger (dargestellt bei Indikator IX.1.1-1 b). Darüber hinaus erwarten auch bei den sonstigen Projekten der Dorferneuerung ca. 10 % der Zuwendungsempfänger eine Steigerung des Haushaltseinkommens in unterschiedlicher Höhe. Des weiteren treten noch Einkommenseffekte bei den Beschäftigten ein, für die durch die Dorferneuerungsförderung Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden. Über die Höhe dieses Einkommens lassen sich aber gegenwärtig keine Aussagen treffen. Einnahmen durch die Vermietung geförderter Gebäude von öffentlichen Zuwendungsempfängern spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

Indikator IX.1-2.3 Erhalt/Verbesserung des Einkommens der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung als indirekte Wirkung der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume.

Checkliste

1.	Der Indikator ist geeignet. ✔	2.	Der Indikator wurde modifiziert
3.	Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.	4.	Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5.	Der Indikator wurde neu eingeführt. ✔		

Maßnahme	Ergebnis
k, o,	Insgesamt bieten die bisher abgeschlossenen Projekte der Artikel-33-Maßnahmen ein breites Spektrum am Möglichkeiten, positiv auf die Attraktivität ländlicher Räume zu wirken, z.B. durch • die optische Aufwertung des Ortsbildes in den durch die Dorferneuerung geförderten Dörfern, • die Verbesserung und Schaffung von Einrichtungen, z.B. der dörflichen Gemeinschaft im Rahmen der Maßnahme o, • die Verbesserung der Verkehrssituation in den Dörfern durch gestalterische Maßnahmen der Dorferneuerung an Straßen und Plätzen sowie den Neubau von Ortsrandwegen im Rahmen der Flurbereinigung, • die positive Beeinflussung des Landschaftsbildes durch die Flurbereinigung, • die Steigerung des Freizeitwertes durch bessere Zugänglichkeit zur Landschaft durch Ausbau von Wegen im Rahmen der Flurbereinigung. Der ländliche Raum kann als Folge dieser Attraktivitätssteigerungen insgesamt schöner und interessanter werden und dadurch sowohl vermehrt Besucher anziehen als auch für die Wohnbevölkerung neue wirtschaftliche Anreize bieten und eventuell sogar dazu führen, dass sich neue Einwohner dort niederlassen. Dies kann insgesamt zu einer Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum führen, aus der dann auch Einkommenseffekte für die Bevölkerung entstehen. Bei den Untersuchungen im Rahmen der Halbzeitbewertung konnten diese Effekte nicht quantifiziert werden, es können nur Hinweise auf die Steigerung der Attraktivität geleistet werden. Im Rahmen von Expertengesprächen wurde aber immer wieder die Bedeutung indirekter Effekte für den ländlichen Raum betont. Daher sollte bei späteren Bewertungen diesen Wirkungszusammenhängen verstärkt nachgegangen werden, z.B. anhand der Untersuchung von Fallstudienregionen.

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

k	l	o	p	q
●		●		

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist ein explizites Ziel der Dorferneuerung und indirekt auch der Flurbereinigung. Für die Beantwortung dieser Frage wurden drei sehr unterschiedliche Kriterien mit je drei Indikatoren vorgegeben, die sich alle nur sehr schwer quantifizieren lassen. Zudem sind die von der EU-Kommission eingeforderten Indikatoren in ihrer Aussagekraft oft sehr eingeschränkt. Zum Beispiel ist die unter Indikator 2-3.1. vorgegebene Angabe des „Anteils der ländlichen Bevölkerung, die auf Grund von Fördermaßnahmen Zugang zu öffentlichen Flächen hat (in %)“, wenig aussagekräftig in Bezug darauf, ob die geschaffenen Wege auch tatsächlich von der Bevölkerung genutzt werden. Daher wurden einige Indikatoren in der

Weise verändert, dass durch eine qualitative Beschreibung ein aussagekräftigeres Ergebnis vorliegt.

Das erste Kriterium, die Verringerung der Abgelegenheit, hat in Nordrhein-Westfalen aufgrund der im Bundesvergleich hohen Besiedelungsdichte nur eine eingeschränkte Bedeutung (siehe auch Kapitel 10). Durch die geförderten Projekte wurden in allen Regionen Nordrhein-Westfalens in geringem Maße Transporte und Wege sowohl für landwirtschaftliche Betriebe als auch für die ländliche Bevölkerung erleichtert bzw. unnötig. Bei den landwirtschaftlichen Betrieben wird dieser Effekt allerdings eher als nachrangig eingeschätzt. Die ländliche Bevölkerung wird demgegenüber durch mehrere Maßnahmen erreicht. So werden die in der Maßnahme k erstellten Wege auch von der ländlichen Bevölkerung genutzt. Zudem wird die gesamte Verkehrssituation in den Dörfern durch Wegebau und Projekte der Dorferneuerung im Straßenraum verbessert. Darüber hinaus führen Umnutzungsprojekte zu neuen Einrichtungen in den Dörfern, so dass der ländlichen Bevölkerung Wege zu weiter entfernten Einrichtungen erspart werden.

Im zweiten Kriterium wird nach dem Erhalt und der Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gefragt. Diese Einrichtungen und die dazugehörigen sonstigen Aspekte des kulturellen und sozialen Lebens gelten heute als wesentliche Faktoren für eine endogene Entwicklung ländlicher Räume. Um die Bevölkerung im ländlichen Raum dauerhaft zu halten, müssen nicht nur die wirtschaftlichen Grundlagen gesichert werden, sondern es muss auch die Identifikation mit dem Ort (d.h. die Bereitschaft, „gerne in einem Ort zu leben“) verbessert werden (Kötter, 1989, S.168). Im Rahmen der Dorferneuerung wurden bisher neun entsprechende Einrichtungen mit ganz unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen - vor allem Vereins- und Heimathäuser, aber auch Jugendräume und Kindergärten - gefördert. Die Anzahl von neun Projekten erscheint allerdings in einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen sehr gering.

Eine große inhaltliche Bandbreite an Wirkungen deckt das dritte Kriterium ab. Zum einen wird dort nach Beiträgen zur Verbesserung von Freizeitaktivitäten gefragt. Hier ist es vor allem die Maßnahme k, die einen Beitrag leistet, denn durch sie werden Wege geschaffen, die den Zugang zur Landschaft und damit die Freizeitmöglichkeiten der ländlichen Bevölkerung verbessern.

Die Schaffung und Verbesserung von Wohnraum für Tourismus und die ländliche Bevölkerung insgesamt ist ein weiterer Indikator des dritten Kriteriums. Diese ist vor allem durch die Umnutzungsprojekte der Dorferneuerung erfolgt, von denen 62 % die Schaffung von neuem Wohnraum zum Inhalt hatten und 9 % die Schaffung von Ferienwohnungen.

Des Weiteren haben viele Projekte der Dorferneuerung ihren Wirkungsschwerpunkt in dem neu eingeführten Indikator „Verbesserung/Erhalt der Wohnstandortqualität und des

Wohnumfeldes“. Wohnbedingungen können anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- als Zufriedenheit mit der Wohnung
- als Zufriedenheit mit der Wohngegend und
- als Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen.

Die Vielzahl an gestalterischen Projekten der Dorferneuerung setzt genau an diesen Bereichen an. So sind es besonders die Maßnahmen privater Projektträger an eigengenutzten Wohn- und Wirtschaftgebäuden, die dazu beitragen, das Ortsbild zu verändern. Indem Dächer und Fenster privater Bausubstanz erneuert werden, ergeben sich positive funktionale und optische Veränderungen, so dass die Zufriedenheit der Bewohner mit ihren Wohnbedingungen steigt. Gleiches gilt für die umliegenden Grundstücksflächen. Mit den Arbeiten öffentlicher Projektträger wird hingegen der Straßenraum neu gestaltet, und es kommt zu einer Aufwertung des öffentlichen Raums durch Begrünung, Platzgestaltung, Verkehrsberuhigung usw. In diese Richtung wirken auch die Wegebaumaßnahmen der Flurbereinigung zur Entflechtung von landwirtschaftlichem und sonstigem Verkehr.

9.6.2.1 Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.2-1.2. Transporte/Wege, die auf Grund von Fördermaßnahmen erleichtert oder unnötig wurden.

a) davon Transporte/Wege, die landwirtschaftliche Betriebe betrafen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.	✔	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	Die Zahl der für landwirtschaftliche Transporte zurückzulegenden Wegstrecken wird sowohl durch die Vergrößerung bewirtschafteter Schläge als auch durch den Wegebau auf neuer Trasse und die Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen gesenkt. Daneben entstehen Zeitersparnisse auch durch schnelleres Fahren auf erneuerten Wegen. Das Fahren auf neuen Wegen bewirkt zudem eine körperliche Entlastung der Fahrer. Eine Quantifizierung der Zeitersparnisse wurde nicht vorgenommen. In der Befragung der Verfahrensbearbeiter wird in 20 von 22 Antworten angegeben, dass die Landwirtschaft sehr vom Wegebau profitiert hat.

b) davon Transporte/Wege, die die ländliche Bevölkerung betrafen

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	Im Rahmen der Flurbereinigung werden auch Wege erneuert oder neu gebaut, die für die ländliche Bevölkerung eine Erleichterung ihrer täglichen Transporte bewirken. So werden mit finanzieller Beteiligung der Gemeinden auch Ortsverbindungswege, die als Schul- oder Arbeitsweg dienen, gefördert. Eine hohe Bedeutung haben Ortsrandwege auf neuer Trasse, die eine rückwärtige Erschließung von Grundstücken ermöglichen. Damit kann privater Verkehr aus der beengten Ortslage heraus verlagert und beschleunigt werden. Solche Ortsrandwege wurden in acht der untersuchten 22 Verfahren mit einer Gesamtlänge von 20 km gebaut. In sieben Verfahren wurden insgesamt 23 km Wirtschaftswege auf neuer Trasse gebaut, die eine Umfahrung von viel befahrenen Straßen ermöglichen. Solche Wege reduzieren das Verschmutzungs- und Gefährdungspotential sowie die Behinderung durch landwirtschaftlichen Verkehr. Zudem sind die neu gebauten Wege auch für Fußgänger und Radfahrer nutzbar, die vorher auch die viel befahrenen Landstraßen nutzen mussten. In der Befragung (Frage 16) wurden die Verfahrensbearbeiter gebeten, den Vorteil der ortsansässigen Bevölkerung in Bezug auf alltägliche Nutzung der geförderten Wege zu beurteilen. Hierbei gaben 18 % der Bearbeiter an, dass diese „sehr“ vom veränderten Wegenetz profitiert. Von 36 % wurde „mittel“ angekreuzt, und von 46 % „wenig“.
o	Es gibt grundsätzlich zwei Arten von Maßnahmen, die Wege für die ländliche Bevölkerung verkürzen bzw. unnötig machen. Zum einen handelt es sich dabei um solche, die die Beschaffenheit und Länge der physischen Wege verbessern, zum anderen um solche, die Einrichtungen in die Dörfer holen, damit Wege in benachbarte Orte entfallen können. Im Zuge der Dorferneuerung wurde mit den Projekten zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse eine Erleichterung der Wege für Radfahrer und Fußgänger erreicht. So wurden beispielsweise vereinzelt Rad- und Fußwege verbreitert, voneinander räumlich getrennt und neu gepflastert. Vereinzelt wurden auch neue Wegeverbindungen angelegt, die eine Abkürzung gegenüber alten Wegeverbindungen darstellen. Jedoch nehmen derartige Projekte insgesamt nur einen relativ kleinen Anteil an allen Dorferneuerungsprojekten ein, so dass die Wirkungen in der Gesamtbetrachtung nur von nachgeordneter Bedeutung sind. Zudem wurden mit Maßnahme o besonders durch die Umnutzung neue Einrichtungen für die ländliche Bevölkerung geschaffen. Dabei handelt es sich z.B. um gastronomische, aber auch um andere gewerbliche Einrichtungen. Kürzere Wege bedeuten dabei häufig auch eine höhere Frequentierung als dies bei Einrichtungen der Fall wäre, die weiter entfernt liegen. Die Schaffung derartiger Infrastrukturen verkürzt daher Wege und wirkt sich deshalb besonders positiv auf die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung aus.

9.6.2.2 Kriterium Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.2-2.1. Anteil der ländlichen Bevölkerung, die Zugang zu sozialen/kulturellen/sportlichen und freizeitbezogenen Aktivitäten hat, die von geförderten Einrichtungen abhängen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.	✔	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Innerhalb der Dorferneuerung wurden vereinzelt auch Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort auswirken oder die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Insgesamt wurden in den ersten drei Programmjahren neun derartige Projekte gefördert. Dabei handelt es sich um Arbeiten an Vereins- und Heimathäusern, an Jugendräumen und solchen für Kinder, an Kindergärten und Schulen sowie an Sportplätzen. In den Orten, in denen derartige Einrichtungen geschaffen wurden, leben insgesamt 159.273 Einwohner, welche unmittelbar von der Förderung profitieren können.

Indikator IX.2-2.2. Anteil der Einrichtungen, die soziale/kulturelle/sportliche und freizeitbezogene Aktivitäten anbieten und in Tourismusregionen liegen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
o	Die Untersuchung zeigt, dass sich die Dorferneuerungsförderung nicht auf touristische Schwerpunktregionen konzentriert und auch wenig Fördergegenstände fördert, die für Gäste und Touristen von großem Interesse sind. Stattdessen fokussiert sich die Dorferneuerung stark auf die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung. Von den neun geförderten Projekten, die bereits unter Indikator IX.2-2.1 dargestellt wurden, liegen fünf Projekte in Orten, in denen der Tourismus eine gewisse Bedeutung spielt. Drei dieser fünf Orte haben deutlich mehr als 50.000 Übernachtungen pro Jahr und befinden sich im Sauerland, welches besondere Bedeutung für die Naherholung und den Kurzurlaub besitzt. Bei einem der drei durchgeführten Projekte handelt es sich um Arbeiten an einem Sportplatzgelände, was ggf. auch für den Fremdenverkehr eine Verbesserung darstellt. Bei allen anderen Projekten handelt es sich um Arbeiten an Gebäuden für lokal ansässige Vereine oder die Dorfgemeinschaft.

Indikator IX.2-2.3. Hinweise auf Projekte, die im besonderen die Bedürfnisse von Jugendlichen und älteren Menschen berücksichtigen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
o	Innerhalb der Dorferneuerung wurden vereinzelt Projekte durchgeführt, die für Kinder und Jugendliche relevant sind. Konkret ging es dabei um die Schaffung von Kinder- und Jugendräumen (vgl. auch Indikator IX.2-2.1). Außerdem wurden vereinzelt Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern durchgeführt welche u.a. Treffpunkt auch für Jugendliche und ältere Menschen sind. Auf diese Weise haben auch ältere Menschen indirekt von der Dorferneuerungsförderung profitiert. Der Anteil der Projekte, die auf diese Zielgruppen positiv wirken, ist jedoch sehr gering; er liegt bei 0,3 % aller Dorferneuerungsprojekte.

9.6.2.3 Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/ Verbesserung der Wohnbedingungen

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	✔
3. Das Kriterium wurde modifiziert.	✔	4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.2-3.1. Anteil geförderter Wege, die einen Beitrag zur Verbesserung der Freizeitaktivitäten leisten.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	Die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft hat in dem dicht besiedelten Bundesland NRW einen hohen Stellenwert. In der Befragung haben 13 von 22 Verfahrensbearbeitern die Rolle des Verfahrens für die Zielrichtung Erholung als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege sind grundsätzlich alle auch durch Freizeit- und Erholungsverkehr nutzbar. Die Bevölkerung vor Ort kann asphaltierte Wege für Ausflüge mit PKW, Fahrrad oder Inline-Skatern nutzen, und Wege mit ungebundener Bauweise können auch für Spaziergänger interessant sein. Von den insgesamt 528 km Wegen, die in den 22 näher untersuchten Verfahren gefördert wurden, ist allerdings nur ein Teil – je nach Lage und Anbindung der Wege - für die Freizeitnutzung interessant. Die Verfahrensbearbeiter haben den Nutzen wie folgt beurteilt: In 50 % der Verfahren wurde angegeben, dass die örtliche Bevölkerung in Bezug auf Freizeitnutzung und Naherholung „sehr“ vom veränderten Wegenetz profitiert, in 41 % „mittel“ und in 9 % „wenig“. Die touristische Nutzung durch nicht Ortsansässige profitiert bei 32 % „sehr“, 36 % „mittel“ und 32 % „wenig“. Die Angaben lassen allerdings keinen Rückschluss auf die Anzahl und Länge der so genutzten Wege zu.

Indikator IX.2-3.2. Anteil der Unterbringungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, die auf Grund der Beihilfe geschaffen wurden oder sich verbessert haben.

a) davon ländlicher Tourismus

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt..		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Mit Maßnahme o wurden neun Umnutzungen zu Ferienwohnungen durchgeführt. Dabei handelt es sich um 0,7 % aller Dorferneuerungs- und um 8,9 % aller Umnutzungsprojekte.

b) davon zur Wohnraumnutzung

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt..		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Mit Maßnahme o wurden 63 Umnutzungen zu Wohnzwecken durchgeführt. Dabei handelt es sich um 4,8 % aller Dorferneuerungs- und um 62,4 % aller Umnutzungsprojekte.

Indikator IX.2-3.3. Hinweise auf die Verbesserung des Wohnumfeldes bzw. der Wohnstandortqualität.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Flurbereinigung hat durch den Bau von gemeinschaftlichen Anlagen und auch durch die Bodenordnung in vielen der untersuchten Verfahren zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den Dörfern beigetragen: Durch den Neubau von 20 km Ortsrandwegen in acht der 22 untersuchten Verfahren wird landwirtschaftlicher und gewerblicher Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten. Damit wird die Lärmbelastung und die Gefährdung von Anwohnern durch den fließenden Verkehr reduziert, und Konflikte zwischen landwirtschaftlichem Durchgangsverkehr und parkenden Fahrzeugen, die in vielen beengten Ortslagen ein Problem darstellen, werden vermieden. In mehreren Verfahren wurde die Dorflage in das Flurbereinigungsgebiet aufgenommen, um Maßnahmen der Dorferneuerung bodenordnerisch begleiten zu können. Häufig schafft die Bodenordnung die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort, wie z.B. die Anlage von Spielplätzen, Dorfplätzen oder verkehrsberuhigenden Maßnahmen.
o	Die Dorferneuerung hat mit ihren vielschichtigen Projekten dazu beigetragen, den öffentlichen und privaten Raum nachhaltig zu verbessern. Maßnahmen zur Erhaltung, Instandsetzung und Gestaltung von landwirtschaftlicher und ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter sowie solche zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse verändern das Ortsbild vieler geförderter Dörfer in nachhalti-

ger Weise. Veränderungen des Ortsbildes fallen der Dorfbevölkerung besonders auf und werden von dieser positiv wahrgenommen.
Eine Befragung der Dorfbewohner im Rahmen der Fallstudie hat deutlich gemacht, dass die Aufwertung des Ortsbildes für die Dorfbewohner eine wahrnehmbare Verbesserung der Lebensqualität darstellt. Auf die Frage, welche Bereiche der Dorfbevölkerung wichtig sind, um sich im Dorf wohl zu fühlen, antworteten daher auch 78 % der Befragten mit dem ansprechenden Ortsbild.
Verbesserungen der Lebensqualität haben in besonderer Weise die privaten Zuwendungsempfänger verspürt, was in starkem Maße auf die von ihnen selber durchgeführten Maßnahmen zurückgeht. 92 % dieser Personengruppe führen daher auch Verbesserungen ihrer Lebensqualität auf die von ihnen durchgeführten Baumaßnahmen zurück. Neben der funktionalen wie optischen Instandsetzung von Dächern, Fenstern und Fassaden wurde vereinzelt auch der Hofraum in der Weise umgestaltet, dass er besser nutzbar ist (Parken, Abstellen, Rangieren etc.). Bei landwirtschaftlichen Betrieben haben sich so in geringem Umfang auch die Produktionsbedingungen verbessert.
Außerdem haben die Maßnahmen öffentlicher Projektträger dazu beigetragen, die Wohnumfeldqualität zu verbessern. Laut Befragung der öffentlichen Projektträger haben 55 % der Maßnahmen öffentlicher Projektträger dazu beigetragen, die innerörtliche Verkehrssituation zu verbessern. Zu den deutlichsten Veränderungen gehört auch hier die optische Aufwertung des Straßenraumes, was nicht zuletzt auch durch Begrünungsmaßnahmen erreicht wird. Der Komplex Aufenthaltsqualität / Optik / Straßenbegleitgrün wurde daher auch von den Befragten als wichtigster Wirkungsbereich der Verkehrsprojekte identifiziert. Des weiteren sind Verbesserungen an der Beleuchtung, die Anlage von Verkehrsberuhigungen, die Entspannung der Parksituation, die Entschärfung von Gefahrpunkten, die Erleichterung von Straßenquerungen, die Schaffung besserer Bedingungen für Fahrradfahrer u.v.m. (vgl. MB IX Frage 2) wichtige Effekte, die zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen.
Ferner wurde mit den Untersuchungen deutlich, dass die Attraktivitätssteigerung des Dorfes einen positiven Einfluss auf die Gewerbebetriebe hat. So sind beispielsweise Parkflächen und eine gute Erreichbarkeit für Kunden und Lieferanten wichtige betriebliche Faktoren, die die Dorferneuerung positiv beeinflussen kann. Indem die betrieblichen Standortfaktoren verbessert werden, kann der Laden für Kunden attraktiver werden. Ein Lebensmittelgeschäft in einem Fallstudiendorf außerhalb von Nordrhein-Westfalen formulierte es daher so: "Wer sich im Dorf wohl fühlt, gibt sein Geld hier aus."
Die Zufriedenheit der Dorfbewohner mit ihrem Dorf nach einer Dorferneuerung ist daher relativ hoch. 54 % der im Rahmen der Fallstudie befragten Dorfbewohner gaben an, mit ihrem Dorf nach der Dorferneuerung im Großen und Ganzen zufrieden zu sein.

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

●		❍	●	
k	l	o	p	q

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Diese Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. Dabei sind drei Beschäftigungseffekte möglich: direkter, indirekter und konjunktureller Effekt (zur Abgrenzung siehe auch Kapitel 10.3.2).

- Bei **direkten** Beschäftigungseffekten handelt es sich um solche, die unmittelbar als Folge der Förderung entstehen. Beispiel: Umnutzung einer alten Scheune zum Hofcafe. Um das Hofcafe zu betreiben, wird Personal benötigt. Dabei kann es sich um den Betreiber/Besitzer des Hofcafes oder angestellte Personen handeln, in beiden Fällen war das Projekt direkt beschäftigungswirksam. (Indikatoren IX.3-1.1 und IX.3-3.1)
- Bei **indirekten** Beschäftigungswirkungen handelt es sich um solche, die als indirekte (oftmals langfristige) Wirkung der Förderung eintreten. Beispiel: im Rahmen der Flurbereinigung wird das Rad- und Wanderwegenetz in einer Gemarkung verbessert. Die verbesserten Wege werden verstärkt von der ländlichen Bevölkerung und Touristen genutzt, wodurch die Gastronomie- und Hotelleriebetriebe der näheren Umgebung eine bessere Auslastung erfahren. Solche Infrastrukturmaßnahmen sind dafür geeignet, indirekt die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im Ort zu erhöhen. Als Reaktion auf die steigende Nachfrage kann dann mittelfristig auch das Angebot ausgebaut werden; neue Beschäftigungsmöglichkeiten können geschaffen werden. Die Möglichkeiten der Artikel-33-Maßnahmen auf indirekte Beschäftigungseffekte zu wirken werden im neu eingeführten Indikator IX.3-3.3 dargestellt.
- Die **konjunkturellen** Beschäftigungseffekte hingegen sind temporärer Art. Sie entstehen während der Bauphase, wenn also beispielsweise das oben genannte Hofcafé umgebaut oder die Wege gebaut werden. Für die Zeit der konkreten Projektumsetzung werden die Arbeitsplätze in den beauftragten Unternehmen gesichert. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte der finanziell umfangreicheren Artikel-33-Maßnahmen sind in Indikator IX.3-3.4 dargestellt.

Direkte Beschäftigungseffekte

Auf die Landwirtschaft wirkt vor allem Maßnahme k ein, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann. In ertragsschwachen Regionen jedoch, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen.

Neben der Flurbereinigung hat nur die Diversifizierung das formulierte Ziel, Beschäftigung zu fördern und zu erhalten. Bei der Dorferneuerung wurde Beschäftigung nicht als explizites Ziel genannt, es treten jedoch Wirkungen in diesem Bereich ein. Die Effekte der Diversifizierung können bisher noch nicht quantifiziert werden, da gerade in den ersten drei Förderjahren nur eine geringe Anzahl von Projekten abgeschlossen wurde und daher keine Erhebung stattfand. Innerhalb der Maßnahme besteht die Möglichkeit, Startbeihilfen für die degressiv gestaltete Finanzierung von Personalkosten zu bekommen. Bei den bisher bewilligten Projekten wurde diese Fördermöglichkeit häufig in Anspruch genommen, so dass durch diese Projekte auch direkt Arbeitsplätze geschaffen werden. Al-

lerdings ist nach Ende der Förderung zu prüfen, in wie weit diese Arbeitsplätze weiter fortbestehen werden.

Messbare direkte Beschäftigungseffekte gibt es jedoch bei den Dorferneuerungsprojekten privater Zuwendungsempfänger. Nach Angaben der schriftlichen Befragung der privaten Zuwendungsempfänger wurden in den Jahren 2000 und 2001 90 Arbeitsplätze neu geschaffen und 54 gesichert (Vollzeitäquivalente). Die geschaffenen Arbeitsplätze sind dabei in einem starken Maße auf die Umnutzungsprojekte zurückzuführen. Durch die Förderung im Jahr 2002 dürfte sich diese Anzahl noch erhöht haben. Bei insgesamt rund 5,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen (Easystat, Statistik Regional 2002) erscheinen die durch die Dorferneuerung geförderten Arbeitsplätze jedoch verschwindend gering. Gleichwohl können die geschaffenen Arbeitsplätze vor dem Hintergrund der lokalen Situation eine sehr hohe Bedeutung für das jeweilige Dorf haben.

Indirekte Beschäftigungseffekte

Die indirekten Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen lassen sich aufgrund der bis zur Zwischenbewertung durchgeführten Untersuchungen noch nicht quantifizieren. Daher wird der Beitrag beschrieben, den die Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung im ländlichen Raum haben können und wie sich dieser indirekt auf die Beschäftigung auswirken kann.

Konjunkturelle Beschäftigungseffekte

Darüber hinaus haben die investiven Maßnahmen umfangreiche konjunkturelle Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung durch die Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung in den Jahren 2000 bis 2002 Beschäftigungseffekte in Höhe von rund 1.701 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden (Für die finanziell weniger umfangreichen Maßnahmen erfolgt keine Darstellung). Diese Zahl wurde unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen errechnet (zur Methodik siehe Kapitel 10). Sie bedeutet, dass für die Zeit von einem Jahr rund 1.701 Beschäftigte einen Arbeitsplatz in Folge der Förderung hatten. Diese Arbeitsplätze sind vor allem in den Branchen Tiefbau (Maßnahme k) sowie bei Dachdeckern und Maurern (Maßnahme o) entstanden. Die überwiegende Mehrzahl der Aufträge, vor allem bei Maßnahme o, geht an Unternehmen in der unmittelbaren Umgebung (Dorf, Gemeinde, Landkreis) der durchgeführten Projekte. Dadurch wird die regionale Wertschöpfungskette im direkten Umfeld des geförderten Projektes unterstützt. Die durch die Förderung beschäftigten Arbeitskräfte verausgaben beispielsweise einen Teil ihres Lohnes in der Region und stärken dadurch die regionale Wirtschaft usw..

9.6.3.1 Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX. 3- 1. 1. Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die durch Fördermaßnahmen geschaffen/erhalten wurden.

a) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch verbesserte landwirtschaftliche Tätigkeiten oder durch Transaktionen ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	Auf den Strukturwandel, d.h. den langfristig unvermeidlichen Abbau von landwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten, hat Flurbereinigung laut der ausgewerteten Literatur keinen eindeutig hemmenden oder beschleunigenden Einfluss. Mit Blick auf zukünftige Entwicklungen der Landwirtschaft (Senkung der Erzeugerpreise, Verringerung der Ausgleichszahlungen) besteht jedoch die Gefahr, dass sich Landwirtschaft in ertragsschwachen Regionen künftig nicht mehr lohnt, so dass großräumig Flächen aus der Bewirtschaftung fallen. Hiervon sind vor allem die Grünlandregionen der Mittelgebirge betroffen. Hier kann die Flurbereinigung Beschäftigung sichern, indem sie den Landwirten die Entscheidung zur Aufrechterhaltung des Betriebs im Zuge der Hofnachfolge erleichtert. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. 1-1.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten Freiraum geschaffen, der ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtert.
p	Positive Effekte sind zu erwarten, diese können allerdings aufgrund der geringen Anzahl von abgeschlossenen Projekten nicht ermittelt werden. Durch die Förderung von Personalkosten werden im Förderzeitraum Arbeitsplätze geschaffen, in wie weit diese nach der Förderung weiter bestehen, kann noch nicht abgeschätzt werden.

b) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch Mehrfachtätigkeiten ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Die Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Rahmen der Dorferneuerung geschaffen werden, resultieren insbesondere aus den Umnutzungen. Als Folge der Umnutzungen werden für die landwirtschaftliche Bevölkerung außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, z.B. im Gastronomiebereich. Die so geschaffenen Arbeitsplätze werden sowohl

	von Personen besetzt, die einen Teil ihres Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erwirtschaften, als auch von Personen mit rein außerlandwirtschaftlichem Einkommen. Aus diesem Grund werden die Beschäftigungsmöglichkeiten unter Indikator IX.3-3.1 dargestellt. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass mit der Befragung der Landwirte im Rahmen der Fallstudie bislang keine direkten Beschäftigungseffekte für landwirtschaftliche Haushalte festgestellt werden konnten.

9.6.3.2 Kriterium IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden

Checkliste

1.	Das Kriterium ist relevant.	2.	Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3.	Das Kriterium wurde modifiziert.	4.	Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Das Kriterium ist in Nordrhein-Westfalen nicht relevant, da es keine Maßnahmen gibt, deren Wirkungen hierauf abzielen.

9.6.3.3 Kriterium IX. 3- 3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei

Checkliste

1.	Das Kriterium ist relevant.	✔	2.	Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3.	Das Kriterium wurde modifiziert.		4.	Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX. 3- 3. 1. Auf Grund der Beihilfe erhaltene/ geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten für Begünstigte, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind

Checkliste

1.	Der Indikator ist geeignet.	✔	2.	Der Indikator wurde modifiziert	✔
3.	Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4.	Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5.	Der Indikator wurde neu eingeführt.				

Maßnahme	Ergebnis
o	Der vorliegende Indikator stellt auf die direkten Beschäftigungseffekte der Dorfentwicklung ab. Die nachfolgenden Zahlen wurden auf Basis einer stichprobenartigen schriftlichen Befragung der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger ermittelt und anschließend auf alle Zuwendungsempfänger hochgerechnet. Die Zahlen sind somit mit gewissen Unsicherheiten behaftet und bedürfen einer vorsichtigen Interpretation. Sie stellen daher nur eine Richtgröße dar. Insgesamt haben in den ersten zwei Programmjahren die Arbeitsplätze von 166 Personen direkt von der EU-geförderten privaten Dorfentwicklung profitiert (geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze). Bei 58 % der Arbeitsplätze handelt es sich um solche von Männern, bei 42 % um solche von Frauen. Damit haben auf den ersten Blick mehr Männer von der Dorferneuerungsförderung profitiert als Frauen. Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente ergibt sich eine Zahl von 144 geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen (Annahme: Zwei Teilzeitstellen entsprechen einer Vollzeitstel-

	le.). Von diesen werden 64 % von Männern und 36 % von Frauen besetzt. Von den Arbeitsplätzen für Frauen sind 90 % neu geschaffen und 10 % gesichert worden. Ein Drittel der neu geschaffenen Vollzeitäquivalente für Frauen geht dabei auf Teilzeitarbeitsplätze zurück. Bezogen auf die Vollzeitäquivalente wurden 38 % der Arbeitsplätze gesichert und 62 % geschaffen. Damit ist die Dorferneuerungsförderung in starkem Maße beschäftigungsschaffend. Bei den gesicherten Vollzeitäquivalenten profitieren deutlich mehr Männer als Frauen; Männer haben in diesem Segment zu 90 %, Frauen dagegen zu 10 % profitiert. Bei den geschaffenen Vollzeitäquivalenten ergeben sich dagegen keine nennenswerten Differenzen zwischen Männern (47 %) und Frauen (53 %). Darüber hinaus wurden als Folge der Projekte der öffentlichen Zuwendungsempfänger neun Vollzeitarbeitsplätze für Männer gesichert. Obwohl die Anzahl von 153 geschaffenen bzw. gesicherten Vollzeitäquivalenten vergleichsweise gering ist, muss vor dem Hintergrund der lokalen Beschäftigungssituation diese Anzahl von Arbeitsplätzen in den Dörfern, in denen sie entstanden sind, als guter Erfolg gewertet werden.

Indikator IX. 3- 3. 2. Kosten pro Arbeitsplatz, der für die nicht in der Landwirtschaft tätigen Personen erhalten/ geschaffen wurde.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Bei diesem Indikator kann nur die Angabe eines groben, nicht hochgerechneten Näherungswertes erfolgen. Die privaten Zuwendungsempfänger wurden bei der schriftlichen Befragung gefragt, wie hoch die Kosten für die komplette Baumaßnahme (eingeschlossen mögliche nicht geförderte Arbeiten) waren. Bei den Projekten mit Arbeitsplatzeffekten wurden insgesamt rund vier Millionen Euro an Investitionssumme eingesetzt. Bei der Anzahl von 34 durch diese Projekte gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente) ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtinvestitionssumme von rund 120.000 Euro pro gesichertem/geschaffenem Arbeitsplatz.

Indikator IX.3-3.3 Erhalt/Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung als indirekte Wirkung der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k, o	Insgesamt bieten die bisher abgeschlossenen Projekte der Artikel-33-Maßnahmen ein breites Spektrum am Möglichkeiten, positiv auf die Attraktivität ländlicher Räume zu wirken, z.B. durch • die optische Aufwertung des Ortsbildes in den durch die Dorferneuerung geförderten Dörfern, • die Verbesserung und Schaffung von Einrichtungen, z.B. der dörflichen Gemeinschaft im Rahmen der Maßnahme o,

	• die Verbesserung der Verkehrssituation in den Dörfern durch gestalterische Maßnahmen der Dorferneuerung an Straßen und Plätzen sowie den Neubau von landwirtschaftlichen Gebäuden und Ortsrandwegen im Rahmen der Flurbereinigung, • die positive Beeinflussung des Landschaftsbildes durch die Flurbereinigung, • die Steigerung des Freizeitwertes durch bessere Zugänglichkeit zur Landschaft durch Ausbau von Wegen im Rahmen der Flurbereinigung. Der ländliche Raum kann als Folge dieser Attraktivitätssteigerungen insgesamt schöner und interessanter werden und dadurch sowohl vermehrt Besucher anziehen als auch für die Wohnbevölkerung neue wirtschaftliche Anreize bieten und eventuell sogar dazu führen, dass sich neue Einwohner dort niederlassen. Dies kann insgesamt zu einer Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum führen, aus der auch Beschäftigungseffekte für die Bevölkerung entstehen. Bei den Untersuchungen im Rahmen der Halbzeitbewertung konnten diese Effekte nicht quantifiziert werden, es können nur Hinweise auf die Steigerung der Attraktivität geleistet werden. Im Rahmen von Expertengesprächen wurde aber immer wieder die Bedeutung indirekter Effekte für den ländlichen Raum betont. Daher sollte bei späteren Bewertungen diesen Wirkungszusammenhängen verstärkt nachgegangen werden, z.B. anhand der Untersuchung von Fallstudienregionen.

Indikator IX.3-3.4 Umfang der Beschäftigung in der Planungs- und Realisierungsphase von Projekten.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	In jeder Flurbereinigung treten die Teilnehmergemeinschaften als Arbeitgeber für Vermessungsgehilfen auf, sowie für Angestellte, welche (oft verfahrensübergreifend) die Buchhaltung und die Baumaßnahmen betreuen. Darüber hinaus traten in noch viel größerem Umfang Beschäftigungseffekte bei der Ausführung der Baumaßnahmen auf. Hochrechnungen aufgrund der Befragung ergeben, dass im betrachteten Zeitraum umgerechnet 492 Arbeitskräfte ein Jahr lang beschäftigt waren. Nach Branchen sind diese überwiegend (zu 88 %) im Tiefbau und zu 12 % im Garten- und Landschaftsbau zu verzeichnen. Die Arbeitsplätze verteilten sich zu 22 % auf den Landkreis, in dem das Verfahren liegt, zu 87 % auf ganz NRW und zu 100 % auf ganz Deutschland.
o	Mit der geförderten Dorfentwicklung wurden insgesamt konjunkturelle Beschäftigungseffekte in einer Größenordnung von 1.209 Beschäftigtenjahren geschaffen. Dies bedeutet, dass ein Jahr lang 1.209 Personen infolge der Umsetzung von Dorferneuerungsmaßnahmen beschäftigt waren. Die meisten beauftragten Unternehmen kommen dabei aus dem räumlichen Nahbereich des Ortes, in dem das Projekt durchgeführt wird. Bei Projekten privater wie auch öffentlicher Projektträger verbleiben rund 80 % der Auftragssummen innerhalb des Kreises, in dem das Projekt angesiedelt ist.

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

●	❍	●	❍	❍
k	l	o	p	q

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Frage 4 hat die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft zum Inhalt. Diesen Zielbereich decken im NRW-Programm Ländlicher Raum fast ausschließlich die Artikel-33-Maßnahmen ab. Alle angebotenen Artikel-33-Maßnahmen haben entweder ein explizites Ziel oder zumindest Wirkungen in Bezug auf diese Frage. Sie bieten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Strukturmerkmale zu nehmen. Aus unserer Sicht greifen die durch die EU-Kommission vorgegebenen Kriterien bei dieser Frage allerdings zu kurz. Daher haben wir das Kriterium 4 „Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“ zusätzlich eingeführt. Kriterium 2 ist in Nordrhein-Westfalen nicht relevant, da keine Maßnahmen angeboten werden (z.B. Hochwasserschutz), die auf dieses Kriterium abzielen.

Das erste Kriterium hat den Erhalt und die Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen zum Inhalt. Als Ergebnis haben rund 6 % der landwirtschaftlichen Betriebe Nordrhein-Westfalens von der Maßnahme Flurbereinigung dadurch profitiert, dass sie in den Verfahrensgebieten der Flurbereinigung liegen und sich dadurch Verbesserungen der Betriebs- und Flächenstruktur ergeben haben können. Darüber hinaus haben sich bei zehn Prozent der Gartenbaubetriebe Verbesserungen der Bewässerung durch die Maßnahme q ergeben. Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt hat dieses Ergebnis jedoch wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft (z.B. Erwerbstätige) selbst in den dünner besiedelten Landkreisen nur zwischen zwei und sechs Prozent liegt und daher insgesamt eher niedrig ist (Easystat, Statistik Regional 2002).

Die durch die Förderung ausgelöste Dynamik (drittes Kriterium) stellt im Hinblick auf die Strukturmerkmale einen wichtigen Aspekt dar. Insbesondere die Dorferneuerung kann deutliche Wirkungen auf die Dynamik in den geförderten Dörfern haben, vor allem wenn auch Dorfplanungen durchgeführt werden. Durch die prozesshaften Elemente der Dorfplanung und oftmals auch durch die Teilnahme am Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden, unser Dorf hat Zukunft“, sowie durch die Dorfaktionstage können in den Dörfern dynamische Entwicklungen angestoßen werden. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, vor allem im Hinblick darauf, dass in der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume die Fähigkeit der Akteure zur Zusammenarbeit einen immer höheren Stellenwert erhält.

Das neu eingeführte vierte Kriterium wird damit begründet, dass die Artikel-33-Maßnahmen vielfach indirekt auf die Standortfaktoren wirken. Zum einen wirkt die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mit, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschafft. So gelangen z.B. Straßenbauer über die Flurbereinigung schneller an benötigte Flächen, und Gemeinden erhalten Flächen, die sie für eine gewerbliche Entwicklung benötigen. Zum anderen wirken die Maßnahmen k und o vor allem auf die sogenannten weichen Standortfaktoren, wie z.B. den Freizeit- und Erholungswert, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

9.6.4.1 Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.4-1.1 Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, in denen sich auf Grund der Fördermaßnahmen Verbesserungen ergeben haben.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

a) davon landwirtschaftliche Betriebe mit verbesserter Bewässerung.

Maßnahme	Ergebnis
q	Insgesamt wurden bisher 370 Projekte, vor allem von Gartenbaubetrieben, umgesetzt. Damit haben ca. 10 % der Gartenbaubetriebe Nordrhein-Westfalens von der Förderung profitiert.

b) davon landwirtschaftliche Betriebe mit Verbesserungen im Hinblick auf die Betriebs-/Flächenstruktur

Maßnahme	Ergebnis
k	Laut Angaben der Projektliste wirtschaften 42 Betriebe (ohne auswärtige Pächter, zum aktuellen Zeitpunkt) pro Verfahren im Flurbereinigungsgebiet. Damit liegen 3.250 Betriebe landesweit (6 % aller Betriebe) in den Gebieten der geförderten Verfahren, zuzüglich einer unbekannten Zahl auswärtiger Pächter.
o	Im Rahmen der Maßnahme o wurden in den Jahren 2000 bis 2002 100 Umnutzungsprojekte auf landwirtschaftlichen Betrieben gefördert. Die schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger hat ergeben, dass bei einem großen Teil der Landwirte, die Umnutzungsprojekte durchgeführt haben, positive Einkommenseffekte als Folge der Förderung erwartet werden. Damit leisten die Projekte einen Beitrag zur Verbesserung der Betriebsstruktur.
p	Ca. 57 landwirtschaftliche Betriebe bei den bisher abgeschlossenen und bewilligten Projekten, allerdings sind noch keine Aussagen zu Wirkungen möglich.

c) davon landwirtschaftliche Betriebe mit einer fachlich kompetenteren Betriebsführung

Maßnahme	Ergebnis
l	Grundsätzlich ist davon auszugehen, das die Teilnahme an BFD für die insgesamt 303 Betriebe aufgrund der verschiedenen betrieblichen Analysen zur positiven Entwicklung und verbesserter Kompetenz in der Betriebsführung beiträgt. Die meisten Betriebe nehmen erst ein Jahr an den BFD teil, die gesamte Projektdauer erstreckt sich über 5 Jahre, aufgrund dieses kurzen Zeitraums sind bisher keine nachhaltigen Wirkungen erkennbar.

Indikator IX.4-1.2 Geförderte neue/verbesserte Tätigkeiten, die mit der landwirtschaftlichen Erzeugung einschließlich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen in Zusammenhang stehen.

Checkliste

1.	Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert
3.	Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5.	Der Indikator wurde neu eingeführt.		

Maßnahme	Ergebnis
p	Die bisher abgeschlossenen und die bewilligten Projekte enthalten Aspekte (z.B. Direktvermarktung, Hofläden, Bauernhofcafes, Herstellung und Verarbeitung neuer Produkte), die für diesen Indikator relevant sind. Allerdings lassen sich aufgrund der erst wenigen abgeschlossenen Projekte noch keine Aussagen zu Wirkungen treffen.

9.6.4.2 Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Dieses Kriterium ist in Nordrhein-Westfalen nicht relevant, da es keine Maßnahmen (z.B. Küstenschutz, Hochwasserschutz) gibt, deren Wirkungen hierauf abzielen.

9.6.4.3 Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Checkliste

1.	Das Kriterium ist geeignet.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3.	Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.4-3.1 Hinweise auf eine verstärkte Dynamik/ein verbessertes Potenzial auf Grund der Fördermaßnahmen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
o	Von der Dorferneuerung kann ein wichtiger Impuls ausgehen, die dörfliche Dynamik anzustoßen und nachhaltig zu fördern. Doch nicht in jedem Dorf, in dem Dorferneuerungsmaßnahmen gefördert werden, wird sich diese in der gleichen Weise einstellen. Im Rahmen der Fallstudie bestätigten die befragten Experten, dass die Dorferneuerung in dem Fallstudiendorf Dynamik ausgelöst hat. Auslöser für die Dynamik waren: (1) Die Erstellung einer Dorfplanung durch ein Planungsbüro, (2) Kontakte zu zwei Universitäten im Rahmen der Dorfplanungserstellung, (3) Kontakte mit Verwaltungsvertretern, die in das Dorf gekommen sind, (4) das Zusammenspiel der geförderten Dorferneuerung mit den Bemühungen um den Dorfwettbewerb und (5) die Weitergabe von Wissen an andere Personen (z.B. vom Planer an die Dorfbewohner, vom Amtsvertreter an die Gemeinde usw.). Besonders das Prozesshafte, Systematische und die Partizipationsmöglichkeiten einer Dorfplanung sind dabei besonders gut geeignet, im Dorf vorhandene Potentiale zu identifizieren und zu erschließen und innerhalb der Dorfgemeinschaft durch Bürgerbeteiligung (Bürgerversammlungen, Arbeitsgruppen) bürgerschaftliches Engagement zu erschließen und zu verfestigen. Gleichzeitig wird dadurch die Identifikation mit dem Dorf gestärkt. Außerdem ergeben sich auf diese Weise häufig neue Kontakte, die helfen, den Blickwinkel zu erweitern. Gespräche vor Ort haben jedoch gezeigt, dass in der Praxis vergleichsweise wenig Dorferneuerungsmaßnahmen auf der Basis einer Dorfplanung durchgeführt werden, was häufig darin begründet liegt, dass die Kommunen die Erstellung einer Dorfplanung durch einen externen Planer in Anbetracht der kommunalen Kassen vielfach nicht leisten können. Dort, wo aber – mehrere Projekte im Dorf (öffentliche und private) umgesetzt werden, – eine Dorfplanung erstellt wird und – am Dorfwettbewerb/Dorfaktionstagen teilgenommen wird, sind die Voraussetzungen günstig, um Dynamik hervorzubringen. Ein anderer Aspekt ist die Einbeziehung der Dorfgemeinschaft in die Umsetzung der Dorferneuerungsprojekte. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass im Rahmen der Dorferneuerung sehr viele Arbeiten von der Dorfgemeinschaft in Eigenarbeit durchgeführt werden, was das dörfliche Zusammengehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühl ebenfalls stärkt. Wird im Rahmen der Dorferneuerung zudem ein Dorfgemeinschaftshaus saniert oder neu eingerichtet, setzt dieses maßgeblich Impulse für die nachhaltige Verbesserung der dörflichen Kommunikation und Information. Auch hierdurch wird die Dorfgemeinschaft gestärkt.

9.6.4.4 Kriterium IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	✔

Indikator IX.4-4.1 Hinweise auf Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Flurbereinigung dient der Entflechtung von Nutzungskonflikten und trägt damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden bei. Ein wichtiges Instrument ist hierbei das Bodenmanagement. Kommunen und Unternehmen benötigen für ein Vorhaben häufig bestimmte Flächen, die in der Flurbereinigung in einem zeitlich und wertmäßig festgelegten Rahmen eingetauscht werden können. Laut Befragung der Flurbereinigungsbehörden wurde in 15 von 22 Verfahren Bodenmanagement zu Gunsten der Kommunen betrieben, insgesamt wurden rund 289 ha Fläche an die kommunalen Körperschaften zugewiesen. Unter den gesamten Zwecken sind die Ausweisung von Baugebieten (6 Verfahren), Maßnahmen der Dorferneuerung (3 Verfahren), aber auch mehrfach Flächen für kommunale Straßen, Rad- und Wanderwege. Auch der Wegebau in der Flurbereinigung trägt zur Steigerung der Attraktivität eines Standorts bei. Die Baumaßnahmen zur Entflechtung des Verkehrs – innerorts durch den Neubau von Ortsrandwegen, auf Landstraßen durch den Bau von parallelen Wirtschaftswegen – bewirken eine verbesserte Anbindung der Gewerbebetriebe an das Straßennetz und erhöhen den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf den Straßen. Ein weiterer Standortfaktor ist die Berichtigung oder flächenhafte Erneuerung des Liegenschaftskatasters, die zu einer Erleichterung des Grundstücksverkehrs führt, da sich die Rechtssicherheit aufgrund der Neufeststellung von Flurstücksgrenzen und der Aufhebung entbehrlicher Rechte im Grundbuch deutlich erhöht.
o	Wie bereits umfassend unter Indikator IX.2-3.4 dargestellt wurde, verbessert die Dorferneuerung die weichen personenbezogenen Standortfaktoren. Die Dorferneuerung führt dazu, dass besonders die Bausubstanz und der Straßenraum im Ort nachhaltig verbessert werden. Dies reicht von Aspekten des schöneren Ortsbildes über die Wiederherstellung von Funktionalität bis zu persönlichen Verbesserungen der Dorfbewohner im Alltagsleben. Durch die Verbesserung der Wohnqualität kann der Ort attraktiver für potentielle Neubürger und unter bestimmten Bedingungen auch für Gewerbebetriebe werden. Die Expertengespräche haben die Ergebnisse der schriftlichen Befragungen in diesem Punkt bestätigt (siehe auch Indikator IX.2-3.4).

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

●	●	○		●
k	l	o	p	q

● - Hauptziel/-wirkung ○- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wurde in der Beschreibung der derzeitigen Lage auf die Umweltsituation in Nordrhein-Westfalen eingegangen. Dargestellt wurden der Verlust spezifischer Lebensraumtypen und –eigenschaften sowie die Belastungen von

Boden, Wasser und Luft. An den dargestellten Stärken und Schwächen setzen in erster Linie die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen an (siehe Kapitel 6). Die Artikel-33-Maßnahmen ergänzen die flächenbezogenen und durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise oder schaffen Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Die EU-Kommission zielt mit ihrer Frage auf unterschiedliche Aspekte der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt auf landwirtschaftlich und nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen im ländlichen Raum ab. Diese Unterscheidungen halten wir in dieser Form jedoch nicht für geeignet. Wir haben uns bei der Neustrukturierung der Kriterien und Indikatoren der Frage daher stärker an den Schutzgütern orientiert (siehe auch MB-IX 9.6.5) und betrachten die Aspekte Verbesserung und Erhalt weitgehend gemeinsam.

Die Zielanalyse zeigt, dass die Maßnahmen k, l und q als prioritäres Ziel die Umwelt haben. Bei Maßnahme o tritt dieser Aspekt als Nebenziel auf. Hinter diesen Maßnahmen verbergen sich allerdings ganz unterschiedliche Wirkmechanismen und Instrumente. Durch die Maßnahme q werden insgesamt Techniken gefördert, die zur Verringerung von Wasserverlusten in der Bewässerungsinfrastruktur führen.

Die **Maßnahme o** hat zahlreiche Umweltwirkungen. Sie gehen jedoch deutlich über die Bereiche hinaus, die von der Europäischen Kommission mit dieser Bewertungsfrage abgefragt werden. Die tendenziell enge Fragestellung der Europäischen Kommission führt an dem breiten Spektrum der Umweltwirkungen vorbei, welche im Land durch die Verfolgung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Dorferneuerung erreicht werden. Aus diesem Grund sind die wesentlichsten Umweltwirkungen der Dorferneuerung im Materialband IX unter Kapitel o 9.6/Unterpunkt 'Umweltwirkungen' ausführlicher dargestellt. Bezogen auf die unter Bewertungsfrage IX.5 vorgegebenen Umweltkriterien und –indikatoren können folgende Wirkungen der Dorferneuerung festgehalten werden:

- Durch die Bestandssicherung, die Entsiegelung und die Bepflanzung mit ortstypischen Gehölzen wirkt die Dorferneuerung auf den Schutz der Ressource Landschaft und damit indirekt auch auf die Umweltressourcen Artenvielfalt, Boden und Wasser.
- Dorferneuerung trägt durch verschiedene Maßnahmen, wie z.B. eine bessere Wärmedämmung, zur besseren Ausnutzung von nicht-erneuerbaren Energien bei.
- Die Dorferneuerung spielt außerdem eine wichtige Rolle bei der Umweltsensibilisierung. Durch die kostenlose Beratung der Dorfbewohner für umweltfreundliche Baumaterialien und Bauausführungen bietet sie ein Forum für Ideen zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Dorfes und gibt Anregungen für einen gemeinschaftlichen und verantwortungsvollen Umgang mit dem Dorf.

Die Flurbereinigung hat dagegen ein breites Spektrum an Instrumenten und Wirkmechanismen in Bezug auf die Umwelt:

- Vor allem entfaltet sie positive Umweltwirkungen in Bezug auf den Erhalt und die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen, wobei das für Umweltleistungen maßgebliche Instrument die Flächenbereitstellung ist. Erfahrungen im Bereich der AUM zeigen, dass gerade Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Veränderung der Nutzung abzielen, auf eine geringe Akzeptanz stoßen, weil ein Verlust der Prämienrechte befürchtet wird (siehe Kapitel 6). Die Flächenbereitstellung und die damit verbundene Neuregelung der Eigentumsrechte können die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen schaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beitragen. Dazu gehören z.B. die Anlage von Gewässerrandstreifen, die Sicherung von Flächen in NSG, LSG, WSG sowie Überschwemmungsgebieten oder das Erreichen von großflächigen Wiedervernässungen durch die Flurbereinigung.
- Neben dem dazu erforderlichen Flächenmanagement werden in Maßnahme k auch Investitionsmittel für die Anlage und Gestaltung von Biotopen – als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme für anderweitige Eingriffe in die Umwelt, aber auch als zusätzliche freiwillige Leistung der Teilnehmergemeinschaft - bereitgestellt.
- Wichtig ist auch die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden, die dazu beiträgt, Konflikte zwischen unterschiedlichen Landnutzungsansprüchen zu entschärfen. Die Behörde nimmt dabei eine Vermittlerrolle zwischen Interessen der Landwirtschaft und anderen Nutzern ein und bietet mit ihren Instrumenten Lösungsmöglichkeiten an.
- Im Bereich der landwirtschaftlich genutzten Flächen setzt die Maßnahme k an, indem bei der Neuordnung der Feldflur Fragen der Bodenerosion Beachtung finden.
- Insgesamt greift die Flurbereinigung in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z.B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies erhöht insgesamt die Effizienz der Maßnahmen aufgrund ihrer räumlichen Konzentration sowie ihrer Kohärenz mit anderen nationalen und kommunalen Maßnahmen.

9.6.5.1 Kriterium IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.5-1.1 Anteil der Flächen, auf denen der Bodenschutz verbessert wurde, insbesondere durch eine auf Grund von Fördermaßnahmen ermöglichte Verringerung der Bodenerosion.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.	✔	4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
k	In zehn von 22 näher untersuchten Gebieten wurden strukturelle Erosionsschutzmaßnahmen umgesetzt. Nach Schätzungen der befragten Verfahrensbearbeiter wurde im Schnitt auf 12 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche dieser Verfahren die Bodenerosion verringert. Maßnahmen sind z.B. die Kammerung der Landschaft durch Anlage von Hecken und Feldgehölzen, die Verkürzung der Hanglängen und die Änderung der Bearbeitungsrichtung.

Indikator IX.5-1.2 Verringerte Wasserverluste der Bewässerungsinfrastrukturen auf Grund der Beihilfe.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	✔
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.			

Maßnahme	Ergebnis
q	Die im Rahmen dieser Maßnahme geförderte Technik stellt den neuesten Bewässerungsstand dar. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit diesen Techniken Wassereinsparungen zu erzielen sind.

Indikator IX.5-1.3 Hinweise auf positive Entwicklungen im Umweltbereich, die mit den Bewirtschaftungsmethoden und –praktiken sowie der ökologischen Infrastruktur oder der Bodennutzung in Zusammenhang stehen und auf Fördermaßnahmen zurückzuführen sind.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Erschließung und Arrondierung von Waldflächen erleichtern den Eigentümern die Bestandespflege, womit eine naturnahe Bestandesführung durch selektive Ernte, Naturverjüngung und Einbringung von Mischbaumarten ermöglicht wird.
l	Es kann vermutet werden, dass die Teilnahme am BFD für die über 300 Mitgliedsbetriebe aufgrund der betrieblichen Analysen (Nährstoffe und Düngeplanung sowie darüber hinaus teilweise gezielte Futter- und Bodenanalysen) zu positiven Entwicklungen in den Bereichen Tiergesundheit und Umwelt führen werden. Die meisten Betriebe nehmen erst ein Jahr teil, die Gesamtdauer der BFD erstreckt sich über 5 Jahre, aufgrund dieses kurzen Zeitraums sind bisher keine nachhaltigen Wirkungen erkennbar.

9.6.5.2 Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/ Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.5-2.3 Bessere Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Bodenordnung und Wegebau in der Flurbereinigung tragen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. Die damit verbundene Treibstoffersparnis ist wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung jedoch nicht quantifizierbar.
o	59 % der privaten Projektträger und 45 % der öffentlichen Projektträger gaben an, Aspekte des umweltgerechten und energiesparenden Bauens berücksichtigt zu haben. Dabei handelt es sich um die bessere Ausnutzung nicht erneuerbarer Ressourcen, indem z.B. infolge verbesserter Wärmeisolierung weniger Heizenergie verbraucht wird.

9.6.5.3 Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.5-3.1 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Artenvielfalt.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Biotopgestaltende Maßnahmen, die in jeder Flurbereinigung eine Rolle spielen, wirken grundsätzlich positiv auf die Artenvielfalt. Eine messbare Wirkung geht von dem Flächenzuwachs der nichtlandwirtschaftlich genutzten Biotoptypen aus, der in der untersuchten Stichprobe durchschnittlich 20 ha pro Verfahren (1,3 % der Verfahrensfläche) beträgt. Dem stehen 0,8 ha Verlust von Biotoptypen durch Baumaßnahmen gegenüber. Bedeutend sind auch die positiven Wirkungen des Bodenmanagements als Beitrag zum

	Erhalt, zur Neuausweisung oder Erweiterung von Natur-, Landschafts- und anderen Schutzgebieten. So leistete die Flurbereinigung in den untersuchten Verfahren auf insgesamt 1.997 ha einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Darüber hinaus wurden 305 ha für spezifische Umweltbelange außerhalb von Schutzgebieten zur Verfügung gestellt.

Indikator IX.5-3.2 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Landschaften.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Nach Einschätzung der Verfahrensbearbeiter wurden in 17 von 22 näher untersuchten Flurbereinigungsverfahren insgesamt positive Wirkungen für das Landschaftsbild erreicht, für die verbleibenden Gebiete wird von neutralen Wirkungen ausgegangen. Es wurde kein Verfahren mit insgesamt negativen Auswirkungen benannt. Die auf durchschnittlich 66 % der Verfahrensgebietsflächen erreichten positiven Veränderungen betrafen sowohl die Natürlichkeit als auch die Vielfalt der Landschaft. In einzelnen Gebieten hat auch die Wiederkenntlichmachung und der Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente eine große Bedeutung.
o	63 % der öffentlichen Projektträger gaben in der schriftlichen Befragung an, einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation im Dorf geleistet haben. Die meisten öffentlichen Projekte, die sich positiv auf die Umweltsituation auswirken, haben zur Entsiegelung von Flächen beigetragen (23 % aller öffentlichen Dorferneuerungsprojekte). Außerdem haben sie den Anteil der Grünflächen im Dorf erhöht (22 %) und dabei gleichzeitig typische dörfliche Lebensräume und typisch dörfliche Pflanzenarten geschützt (20 %). Ferner haben sie zur Umweltsensibilisierung beigetragen, naturnahe Lebensräume geschützt bzw. angelegt, die Lärmbelastung verringert, Fließgewässer geschützt und seltene Tierarten gesichert.

Indikator IX.5-3.3 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Wasser.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Für die Anlage von Fließgewässerrandstreifen wurden in 9 der 22 ausgewählten Verfahren insgesamt 157 ha Flächen bereitgestellt. Durch Bodenordnung und Lenkung bestimmter Maßnahmen in Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete konnte in den untersuchten Verfahren auf 430 ha ein indirekter Beitrag zum Gewässerschutz geleistet werden. Alle Maßnahmen, die sich auf den Bereich Artenvielfalt auswirken, haben auch positive Wirkungen auf die Verringerung von diffusen Stoffeinträgen und tragen somit zur Verbesserung oder zum Erhalt der Qualität von Grund- und Oberflächengewässer bei.

Indikator IX.5-3.4 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Boden.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	In Waldgebieten führen der verbesserte Zuschnitt der Grundstücke sowie die bessere Erschließung durch Wege zu einer bestandesschonenden Holzernte. Das flächenhafte Befahren des Waldes mit dessen nachteiligen Auswirkungen auf den Boden, aber auch auf Pflanzen- und Tierwelt wird hierdurch vermieden. Auf den Flächen, die der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen oder in eine extensivere Nutzung überführt werden, wird der Stoffeintrag, die Bodenerosion sowie die Gefahr der Bodenverdichtung verringert. Im gesamten Verfahrensgebiet werden durch den verbesserten Zuschnitt der Flächen die Anteile, die für das Wenden und Rangieren im Zuge der Bodenbearbeitung und Ernte benötigt werden, minimiert. Das Risiko für die Entstehung schädlicher Bodenverdichtungen wird hierdurch verringert.

Indikator IX.5-3.5 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Klima/Luft.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✔
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔		

Maßnahme	Ergebnis
k	Es werden keine Maßnahmen direkt mit dem Ziel, das Schutzgut Klima/Luft zu verbessern oder zu erhalten, durchgeführt. Positive Effekte werden aber erreicht, da durch die Waldflurbereinigung die Produktivität, und damit auch die CO_2-Assimilationsleistung des Waldbestandes erhöht wird.

9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und –lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

Checkliste

1. Das Kriterium ist relevant.	✔	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	

Indikator IX.5-4.1 Die Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum haben den Informationsaustausch oder den Zugang zu Informationen über umweltfreundliche Tätigkeiten auf Grund von Fördermaßnahmen verbessern können.

Checkliste

1.	Der Indikator ist geeignet.	✔	2. Der Indikator wurde modifiziert
3.	Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-)indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.
5.	Der Indikator wurde neu eingeführt.	✔	

Maßnahme	Ergebnis
k	Im Verlauf eines Flurbereinigungsverfahrens haben die beteiligten Grundstückseigentümer in mehreren Phasen die Möglichkeit, sich über umweltbezogene Planungen zu informieren und eigene Vorstellungen einzubringen. Hervorzuheben sind die Auslage und die Erörterungstermine des Wege- und Gewässerplans sowie des Flurbereinigungsplans, in denen Naturschutz und Landschaftspflege einen großen Raum einnehmen. Von großer Bedeutung ist auch die Vorbildfunktion von im Verfahren durchgeführten Maßnahmen der Landschaftspflege (wie z.B. Gehölzpflanzungen oder Anlage von Gewässerrandstreifen), die das Bewusstsein der Bevölkerung für ein intaktes Landschaftsbild sensibilisieren.
o	Wie bereits unter Indikator IX.5-3.2 erwähnt, tragen laut Aussage der öffentlichen Projektträger mindestens 15 % aller Dorferneuerungsprojekte direkt dazu bei, die Umweltsensibilisierung zu verbessern. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass Dorferneuerungsprojekte, die auf der Basis einer vorausgegangenen Dorfplanung erstellt werden, mehr als andere geeignete sind, über die Bürgerbeteiligungsprozesse der Dorfplanung Umweltwissen an die beteiligten Personen weiterzugeben.

9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden für die Artikel-33-Maßnahmen nicht formuliert. Das Spektrum der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen deckt einen großen Teil der im Kapitel IX formulierten Ziele und möglichen Wirkungen der angebotenen Maßnahmen ab. Allerdings sind nicht alle Bewertungskriterien und -indikatoren für die Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum sinnvoll einsetzbar. Daher wurde das System der Kriterien und Indikatoren an die Struktur der Maßnahmen des Kapitels IX des NRW-Programms Ländlicher Raum angepasst.

Dazu wurde ein neues Kriterium eingeführt: „IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“. Durch dieses Kriterium wird ein wichtiger Ziel- und Wirkungsbereich der Artikel-33-Maßnahmen abgedeckt, der durch die Kommissionsfragen vorher noch nicht erfasst war. Besonders die Vielzahl von Projekten, die den Ausbau von Infrastruktur (z.B. öffentliche Maßnahmen in der Dorfentwicklung, Flurbereinigung) sowie die optisch ansprechendere Gestaltung von Gebäuden betreffen, führt indirekt zur Verbesserung von (weichen) Standortfaktoren. Diesem Umstand wird mit dem neuen Kriterium Rechnung getragen, auch wenn es zur Halbzeitbewertung nur in ersten Ansätzen möglich war, Aussagen hierzu zu treffen. Für die Ex-Post-Bewertung wird dies ein wichtiger Aspekt sein.

Darüber hinaus wurde ein Kriterium nicht bearbeitet („IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden“). Der Ausgleich der jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten ist bei keiner Artikel-33-Maßnahme in Nordrhein-Westfalen als Ziel genannt. Zudem gibt es auch keine Wirkungen in diese Richtung, da auch insgesamt nur geringe Beschäftigungseffekte auftreten. Die Bearbeitung dieses Kriteriums hätte somit zu keinem verwertbaren Ergebnis für die Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum geführt.

9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Einen wichtigen Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Artikel-33-Maßnahmen hat die Anpassung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahmenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum dargestellt. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen überprüft und verändert. Dies führte bei einer Vielzahl von Indikatoren zu Veränderungen. Hierbei handelte es sich vor allem um die Veränderung von Maßeinheiten und die Ergänzung um zusätzliche Indikatoren.

Die von der Kommission geforderten Indikatoren bezogen sich vor allem auf quantitative Aussagen mit unterschiedlichen Maßeinheiten. Diese Angaben sind bei den im Rahmen dieses Kapitels angebotenen Maßnahmen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Daher fand in einigen Fällen eine Veränderung hin zu qualitativen Beschreibungen statt. Zusätzlich wurden einige Indikatoren neu eingeführt, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen. Dies betrifft zum einen Indikatoren, die indirekte Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung haben. Dies sind Wirkungsbereiche, die von den Fachbehörden und Experten im Land als sehr wichtig eingeschätzt werden, in den Bewertungsfragen aber zuvor nicht enthalten waren. Zum anderen wurden Indikatoren ergänzt, die Informationen zum Wohnumfeld und den Standortfaktoren im ländlichen Raum beinhalten. Andere Indikatoren wurden dagegen nicht bearbeitet, da sie für die Maßnahmen dieses Kapitels nicht relevant sind. Die einzelnen Veränderungen sind im Materialband jeweils genau beschrieben und begründet.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster somit an die besondere Maßnahmenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum angepasst. Diese angepasste Struktur bildet die Grundlage für die vorliegende Zwischenbewertung und auch für folgende Bewertungen. Dabei muss jedoch die grundsätzliche Struktur und Herangehensweise der Bewertungsfragen für das Förderkapitel IX in Frage gestellt wer-

den. Die Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass es für Maßnahmen eines Förderkapitels, die keine gemeinsamen Zielsetzungen und Strategien verfolgen, nur sehr eingeschränkt möglich ist, eine gemeinsame Bewertung durchzuführen. In weiten Teilen stehen die Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen nebeneinander und können aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit kaum zusammengefasst werden. Gesamtaussagen für das Förderkapitel sind daher nur sehr eingeschränkt möglich. Die spezifischen Ansätze der einzelnen Maßnahmen mit ihren besonderen Herangehensweisen und Zielsetzungen können demgegenüber in einer gemeinsamen Bewertung nur unzureichend gewürdigt werden.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Tabelle 9.6 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Maßnahmen.

Tabelle 9.6: Gesamtüberblick über die Ergebnisse

		Implementation				Wirkungen					
		Verwaltungsumsetzung									
Maßnahmen	(Ist) Geförderte abgeschlossene Projekte	Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle	Finanztechnische Abwicklung	Richtliniengestaltung	Vollzug	Einkommen	Lebensqualität	Beschäftigung	Strukturmerkmale	Umwelt	Bemerkungen
(1)	(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)					(9)
k	78	++	+	(+)	79 %	x	x	x	x	x	
l	9 BFDs mit 303 Mitgliedern	++	+	(-)	0,1%		x		x		Änderungen in der Programmänderung 2003
o	1.316	++	+	(+)	47 %	x	x	x	x	x	
p	10 (40*)	++	++	(+)	7%	x		x	x		
q	370	++	++	(+)	0%				x	x	ausschließlich aus Haushaltslinie a

(4) ++ ohne Problem + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) ++ ohne Problem + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(6) (+) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (-) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(7) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten EU-Mittel 2000 bis 2002
(8) bezogen auf die Fragenkomplexe der kapitelbezogenen Fragen: x positive Wirkungen
* bewilligte, aber noch nicht abgeschlossene Projekte

Quelle: Eigene Darstellung.

Gemessen am Mittelabfluss, ist die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr zurückhaltend. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit unterplanmäßigen Mittelabfluss in den Maßnahmen l, o, p und q. Nur bei der finanziell umfangreichen Maßnahme k werden die eingeplanten Summen zu mehr als der Hälfte auch ausgezahlt. Der geringe Mit-

telabfluss ist zu einem großen Teil aus den Anlaufschwierigkeiten der Artikel-33-Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zu erklären. Grund hierfür war zum einen, dass das Programm im Jahr 2000 erst sehr spät genehmigt wurde und daher in diesem Jahr kaum Mittel abfließen konnten. Die neuen Maßnahmen l, p und q mussten zum anderen überhaupt erst anlaufen. Bei der Diversifizierung ist dies mittlerweile gut gelungen, bei den Betriebsführungsdiensten und der Förderung von Wasser- und Bodenverbänden im Rahmen der Maßnahme q dagegen nicht.

Bei der Dorferneuerung als finanzstarker Maßnahme kommen mehrere Faktoren für den bisher unterplanmäßigen Umsetzungsstand zusammen. Zum einen wurde im Jahr 2000 nur ein geringer Anteil der geplanten Mittel ausgezahlt. Zum anderen wirken sich hier aber auch die bereits beschriebenen Probleme der unterschiedlichen Haushaltsjahre von EU, Bund, Land und Kommunen in Verbindung mit dem Jährlichkeitsprinzip sowie die Kürzung von nationalen Mitteln aus.

Der Überblick über die Fragenkomplexe der EU-Bewertungsfragen zeigt, dass in allen Bereichen positive Wirkungen festgestellt werden konnten. Besonders deutliche Wirkungen konnten aus unserer Sicht bei der Verbesserung der Lebensqualität (Frage 2) erzielt werden. Hier wirkt insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung durch die Schaffung von Wohnraum und zahlreiche gestalterische Projekte auf die Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität. Zudem haben die in der Flurbereinigung geschaffenen und verbesserten Wege teilweise einen hohen Freizeitnutzen für die Bevölkerung. Im Bereich der Frage 2 entfalten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden können.

Dies trifft auch auf die in Frage 4 thematisierten Strukturelemente der ländlichen Wirtschaft zu. Bei allen Kriterien (Dynamik, landwirtschaftliche Produktionsstrukturen und Standortfaktoren) bieten die Artikel-33-Maßnahmen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Situation im ländlichen Raum. Im Rahmen der Zwischenbewertung konnten Hinweise auf solche Verbesserungen festgestellt werden, die allerdings nicht in quantitative Aussagen gefasst werden können.

Bei den Umweltwirkungen ergänzen die Artikel-33-Maßnahmen die flächenbezogenen und durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen, indem sie Voraussetzungen für Maßnahmen schaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären. Den Hauptanteil an den bisherigen Ergebnissen und Wirkungen hat dabei die Flurbereinigung. Sie entfaltet vor allem positive Umweltwirkungen in Bezug auf den Erhalt und die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen, wobei das für Umweltleistungen maßgebliche Instrument - neben den investiven Maßnahmen und der Koordinations- und Moderationstätigkeit der Behörden - das Flächenmanagement ist. Darüber hinaus konnten Wassereinsparungen durch die Förderung moderner Bewässerungstechnik

erzielt werden, und die Dorfökologie wurde im umfassenden Sinne durch die Projekte der Dorferneuerung verbessert.

Die direkten Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung fallen bisher, verglichen mit gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, insgesamt gering aus. Die einzige Maßnahme, bei der bisher strukturelle Beschäftigungseffekte gemessen werden konnten, ist die Dorferneuerung. Hier lassen sich vor allem Effekte durch den Fördergegenstand Umnutzung nachweisen. Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass auch durch die Diversifizierung Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstanden sind, diese wurden jedoch zur Zwischenbewertung nicht quantifiziert. Ein Teil der Förderung im Artikel-33-Bereich kann auch indirekte Beschäftigungseffekte durch die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und die Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums insgesamt auslösen. Solche indirekten Effekte entstehen jedoch erst mittel- bis langfristig und sind zudem schwer messbar. Hier wird es die Aufgabe einer weiteren Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt sein, diese Effekte, soweit es möglich ist, darzustellen.

Zusätzlich zu den strukturellen Beschäftigungseffekten wurden die konjunkturellen Beschäftigungseffekte in der Bauphase dargestellt. Diese sind keine Besonderheit der Artikel-33-Maßnahmen, sondern treten bei jeder investiven Förderung auf. Die Besonderheit bei den Maßnahmen dieses Förderkapitels ist es jedoch, dass die Effekte vor allem in der direkten Umgebung des Dorfes, in dem die Förderung stattfindet, auftreten. Mit der baulichen Umsetzung der Förderprojekte werden somit vor allem Unternehmen im ländlichen Raum beauftragt und regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt.

9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Kapitel formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung der Maßnahmen dar. Einzelheiten sind daher den Materialbänden zu den Maßnahmen zu entnehmen. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die über mehrere Maßnahmen hinweg gültig sind, werden jeweils zu Beginn der Unterkapitel dargestellt.

9.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

(1) Flurbereinigung (k): Flurbereinigung ist ein sehr vielfältiges Instrument, sowohl bezüglich seiner Zielsetzungen als auch seiner Wirkungen. Neben der Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne rückt bei neueren Verfahren mehr und mehr die Harmonisierung unterschiedlicher Nutzungsansprüche an den ländlichen Raum in den Mittelpunkt. Sie stellt durch die Verbindung einer Vielzahl gesetzlich vorgegebener Verfahrensalternativen mit einer integrierenden und koordinierenden Planung

ein in seiner Vielfalt und Wirkungstiefe einzigartiges Instrumentarium zur Lösung von Flächennutzungskonflikten zur Verfügung. Für das einzelne bearbeitete Gebiet wird dabei zur Lösung der konkreten Problemstellungen jeweils eine spezifische Kombination einzelner Instrumente zusammengestellt.

(2) Betriebsführungsdienste (l): Die Inanspruchnahme der Förderung blieb bisher sehr weit hinter den Erwartungen des MUNLV zurück. Um die Akzeptanz der Maßnahmen zu verbessern und in den nächsten Jahren eine deutlich höhere Inanspruchnahme zu erreichen, sind die beantragten und im Juli 2003 genehmigten Änderungen eine gute Voraussetzung. Die EU-Kommission hat jedoch einem weiteren wichtigen Änderungsvorschlag des Landes nicht zugestimmt. Es bleibt abzuwarten, ob die Maßnahme ohne die beabsichtigte neue Zielsetzung (nämlich verstärkt auf Umwelt- und Qualitätsmanagement in den Betrieben zu setzen) die gewünschte Nachfrageerhöhung erfährt. Sollte nach den durch die EU-Kommission genehmigten Änderungen in der Folgezeit trotz intensiver Werbung kein Interesse an weiteren BFD vorhanden sein, wird vom Evaluator angeregt, landesintern das Pro und Contra bei der jetzigen Form im Förderprogramm abzuwägen. Wenn dabei die Nachteile überwiegen, sollte anschließend die Maßnahme aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum heraus genommen werden.

(3) Dorferneuerung (o): Infolge des zum Teil starken Siedlungsdrucks befinden sich zunehmend mehr land- und forstwirtschaftliche Gebäude im Besitz von nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung. Zahlreiche Wirtschaftsgebäude von durchaus ortsbildprägendem Wert bleiben dabei ungenutzt. Um die Gebäude zu erhalten und einer sinnvollen Nutzung zuzuführen, die gleichzeitig einkommens- und beschäftigungswirksam ist, wäre es sinnvoll, die Fördervoraussetzungen der Dorferneuerung in der Weise zu erweitern, dass Projektträger für Umnutzungen auch andere als landwirtschaftliche Betriebe sein dürfen. In gleicher Weise können auch durch die Beschränkung gestalterischer Maßnahmen auf landwirtschaftliche und ehemals landwirtschaftliche Gebäude viele andere ortsbildprägende Gebäude, wie z.B. alte Schulen und Bahnhöfe, nicht aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum gefördert werden. Es ergeht daher die Empfehlung, den landwirtschaftlichen Bezug aufzuheben bzw. in der Weise zu lockern, dass eine stärkere integrative Entwicklung der Dörfer erreicht werden kann.

(4) Dorferneuerung (o): Um die Dynamik der Dorferneuerung zu verstärken, regt der Programmbewerter zudem an, in Dörfern, in denen mehrere Dorferneuerungsprojekte anstehen, auch die Durchführung einer Dorfplanung zu fördern. Diese ist in der Regel sehr sinnvoll, weil sie endogene Potentiale erkennt, ein systematisches Vorgehen fördert und die Bürger einbindet. Daher kann es möglicherweise sinnvoll sein, darüber nachzudenken, wie die Förderung der Dorfplanung auch über die Förderung durch die AEP hinaus verstärkt werden kann.

(5) Diversifizierung (p): Die Maßnahme Diversifizierung bietet ein sehr breites Förderspektrum mit dem neuen Ansatz, stärker die Unternehmensidee als nur eine reine Investition zu fördern. Die bisher bewilligten Projekte tragen diesem Ansatz Rech-

nung. Sie sind sehr vielfältig und nutzen das Spektrum der Fördermöglichkeiten aus. Diese Art von Förderung wird von keinem anderen Förderprogramm angeboten und sollte in jedem Fall fortgeführt werden. Die Inanspruchnahme der Förderung lief am Anfang sehr schleppend. Um die weitere Inanspruchnahme zu sichern, sollten auch weiterhin Bestrebungen unternommen werden, die Maßnahme bekannt zu machen.

(6) Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q): Die Förderung von Bewässerungssystemen wird auf einzelbetrieblicher Ebene sehr gut in Anspruch genommen, auf Ebene von Wasser- und Beregnungsverbänden dagegen bisher gar nicht. Da auch keine Hinweise auf einen umfangreichen zukünftigen Bedarf bei Wasser- und Bodenverbänden festgestellt werden konnten, kann der Mittelansatz in der Haushaltslinie q zurückgefahren werden.

9.8.2 Durchführungsbestimmungen

(1) Insgesamt sind die Artikel-33-Maßnahmen durch finanztechnische Probleme bei der Umsetzung ihrer vor allem investiven Projekt geprägt. Diese resultieren vor allem aus dem Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit den unterschiedlichen Haushaltsjahren von EU, Bund und Land sowie den besonderen Bedingungen (Ausschreibungen, Witterungseinflüsse usw.), unter denen Baumaßnahmen umgesetzt werden. Daher lautet hier die Empfehlung, dass die Mittelfreigabe aus den nationalen Haushalten zu einem früheren Zeitpunkt und mit größerer Planungssicherheit erfolgen sollte. Zudem sollte, um die Abrechnung der Projekte zu vereinfachen, das EU-Haushaltsjahr an das nationale Haushaltsjahr angeglichen werden.

(2) Dorferneuerung (o): Die Förderung von Dorferneuerungsmaßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger sollte aus Sicht der EvaluatorInnen auch ohne GAK und Landesmittel durchgeführt werden können. Die nationale Kofinanzierung der EU-Mittel erfolgt dann durch kommunale Mittel. Dies setzt allerdings eine Anhebung des bisherigen Kofinanzierungssatzes von 25 % für diese Projekte voraus.

(3) Dorferneuerung (o): Die Verteilung der Fördermittelkontingente auf die ÄfAO erfolgt anhand eines festgelegten Schlüssels. Hier erscheint es aus Sicht der EvaluatorInnen fraglich, ob eine derart starre Kontingentierung dauerhaft sinnvoll ist. Es wäre zu überlegen, ob nicht zumindest ein Teil der Mittel über andere Kriterien vergeben wird. In anderen Bundesländern werden z.B. die mittelfristigen Bedarfe in den einzelnen Ämtern abgefragt und darüber Teile der Kontingente festgelegt. Nordrhein-Westfalen hat zu erkennen gegeben, dass es diesen Vorschlag positiv aufgreifen wird.

Literaturverzeichnis

Kötter, T. (1989): Wirkungen und Erfolge der Dorferneuerung. Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, H. 10. Bonn.

Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe Diversifizierung - neue Chance für die Landwirtschaft. Agrar-Aktuell. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe. http://www.lk-wl.de/neues/aa2202.htm.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Änderung des Programmplanungsdokument zur Ländlichen Entwicklung (Antrag). Düsseldorf.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **V**

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen **1**

10.1 Methodik und Daten 1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung 1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung 3
10.1.3 Datenquellen 4

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des Programms 6

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen 27
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen 30
10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 30
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 32
10.3.1.3 Fazit 34
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben 35
10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 37
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 39
10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte 40
10.3.2.4 Fazit 42
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung 43
10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 43
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 44
10.3.3.3 Fazit 45
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse 46
10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 46
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 48
10.3.4.3 Fazit 50
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt 51

10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 51
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 51
10.3.5.3 Fazit 61
10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit 62
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen 65
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen 67

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum beigetragen? 68
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie 69
10.4.1.1 Interne Synergien 69
10.4.1.2 Externe Synergien 72
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen 74
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect) 76
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte 77
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen 78
10.4.6 Fazit 79

10.5 Zusätzliche Einflussfaktoren auf Programmmanagement und -umsetzung 79
10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen 80
10.5.1.1 Programmgenese 80
10.5.1.2 Organisation der Durchführung 81
10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 84
10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen 85
10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen 86
10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften 90
10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten 92
10.5.2.4 Fazit 95
10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen 97
10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft 97
10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft 105
10.5.3.3 Fazit 107

10.6 Begleitsysteme 108
10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung 108
10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung 110
10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation 111
10.6.4 Fazit 113

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung 114

Literaturverzeichnis 115

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum - summative und formative Evaluierung 2

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung 4

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen (einschließlich Phasing-out-2-Mittel) nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002 22

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen[1)] und öffentlichen Aufwendungen[1)] 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten 24

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen[1)] und öffentlichen Aufwendungen[1)] 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten 25

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 35

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 42

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 46

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit

den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 51

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 62

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 65

Abbildung 10.12: Wirksame Programmmittel bezogen auf die sonstigen programmspezifischen Wirkungen 67

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation 111

Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel) 9

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel) 11

Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002 13

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002 15

Karte 10.5: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 17

Karte 10.6: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Datenquellen zur Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragestellungen 5

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse 26

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele 33

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen 34

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum 36

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele 39

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen 40

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele 44

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen 45

Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern 47

Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele 49

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen 50

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse 52

Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse 54

Tabelle 10.15: Verbesserung der Chancengleichheit - Zielanalyse 63

Tabelle 10.16: Verbesserung der Chancengleichheit - Wirkungsanalyse 64

Tabelle 10.17: Sonstige programmspezifische Ziele 66

Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Wirkungen 66

Tabelle 10.19: Kriterien der Querschnittsfrage 6 68

Tabelle 10.20: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen 93

Tabelle 10.21: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein? 99

Tabelle 10.22: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6) 101

Tabelle 10.23: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6) 103

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

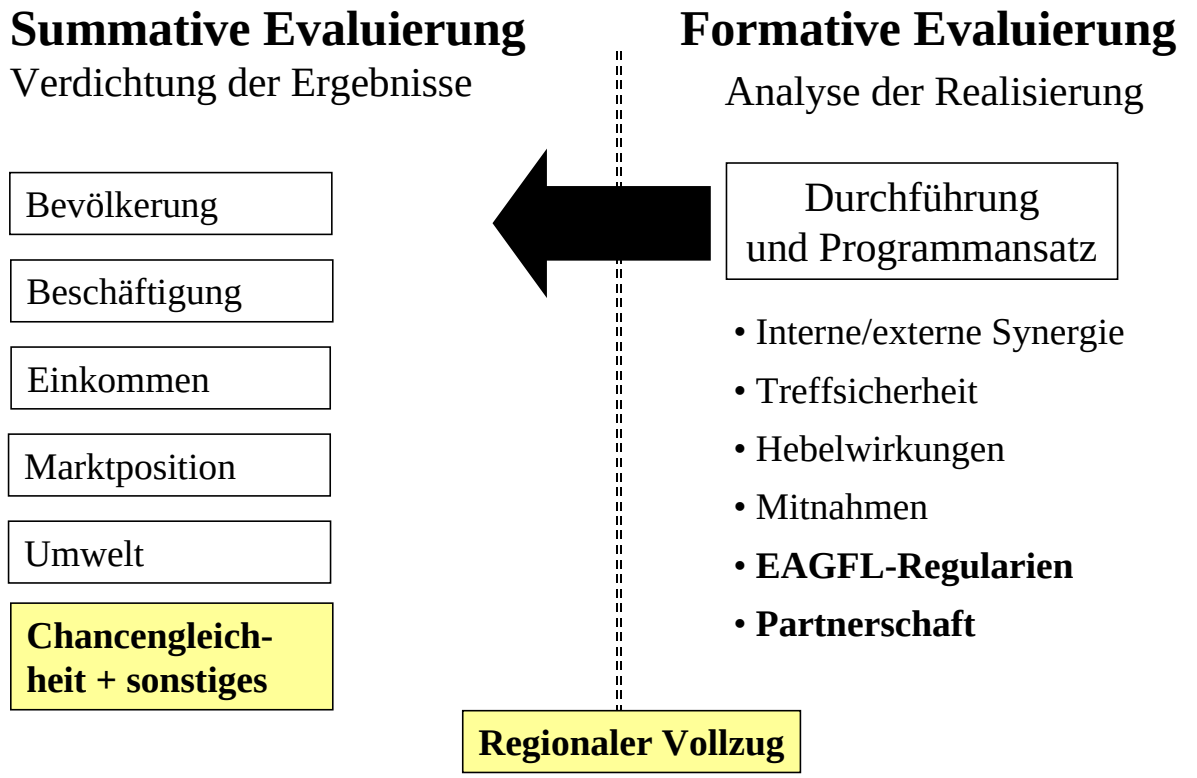
10.1 Methodik und Daten

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und der wesentlichen, positiven wie auch negativen zusätzlichen Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel dafür sind die Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, die durch kapitelspezifische Fragen nicht abgedeckt sind.

Der andere Bereich behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hier geht es im Rahmen einer formativen Evaluation v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Weiterhin ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum - summative und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-Text 1.1[1] dargestellt.

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel ist entsprechend Abbildung 10.1 aufgebaut. In Kapitel 10.2 wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob das NRW-Programm Ländlicher Raum zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

[1] Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in 10 verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu dem vorrangig quantitativen Ansatz der EU-KOM werden die Ergebnisse der Programmbewertung qualitativ dargestellt. Die Gründe hierfür werden zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

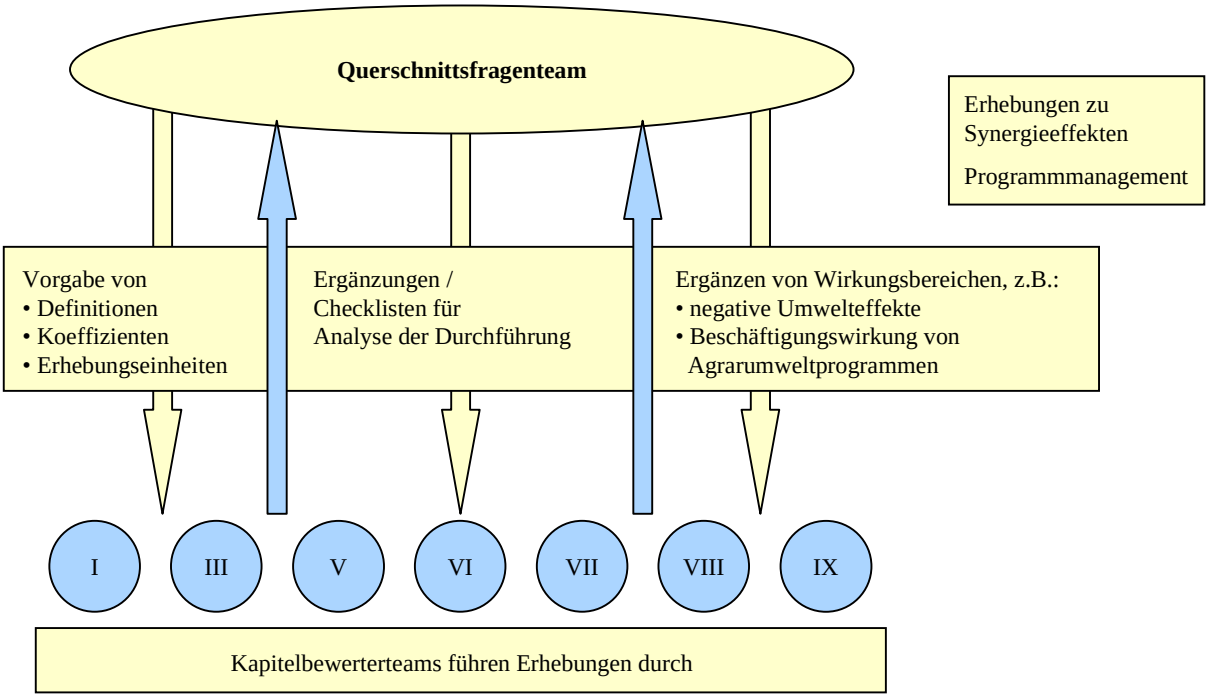
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung des NRW-Programms Ländlicher Raum beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle EPLR-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Bundesland - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Probleme resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum skizziert wurden.

Kapitel 10.6 beurteilt die in Kapitel 2.5 bereits vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen für die kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet. Die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen etc.), die aus den einzelnen Förderkapiteln resultieren, wurden größtenteils dezentral von allen, auch von den bundesweiten Bewerterteams, vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die genutzten Datenquellen und ihre Verwendung bei der Bewertung. Entsprechend der EU-KOM-Systematik sind die Datenquellen unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, sowie in bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Fall auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband teilweise näher erläutert (vgl. z.B. MB-X-Anhänge 1 und 10).

Tabelle 10.1: Datenquellen zur Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragestellungen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des						
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X						
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X					X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			
	Leitfadengestütze Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X		X	
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (11 NW) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (3 NW) Ausgewertet: 27							X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 205 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 28 Ausgewertet: 23							X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X		
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X			
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X		
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X			
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X			X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X			X		X
	Literatur	X			X					X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des Programms

Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum nach den drei Förderschwerpunkten dar. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

– Wie verteilen sich die Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum im Bundesland?

– Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im NRW-Programm Ländlicher Raum selber sind, da es sich um ein Programm mit einem horizontalen Ansatz handelt, keine regionalpolitischen Zielvorgaben enthalten. Das Programm richtet sich gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 an ländliche Gebiete, ohne dass in der Verordnung Kriterien zur Abgrenzung vorgegeben sind. Obgleich keine gezielte Steuerung der Mittelverteilung aufgrund von **regionalen** Kriterien erfolgt, ergibt sich eine unterschiedliche Verteilung der Fördermittel im Raum. Dies wird anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt:

– (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene (NUTS-III-Ebene);

– Mittelfluss in den ländlichen Raum gemäß der Abgrenzungskriterien des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (MB-X-Text 2.2, MB-X-Tabelle 2.1);

– Mittelverteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.3, MB-X-Tabelle 2.2);

– Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet[2];

– Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen/regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse, siehe MB-X-Text 2.4, MB-X-Tabellen 2.3 und 2.4).

Für diese Analyse wurden ausgewählte Daten der Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes NRW genutzt. Die Datengrundlage und ihre Aufbereitung ist in MB-X-Text 2.1 beschrieben. In die Analyse werden auch die Mittel einbezogen, die aus dem Ziel-2-

[2] MB-Einl.Karte 1 stellt sowohl das Ziel-2-Gebiet wie auch die Phasing-out-Gebiete (Auslaufgebiete) dar. Das Kerngebiet des Ziel-2-Programms liegt im Ruhrgebiet. Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete, in denen in der Phase 1994 bis 1999 mit Mitteln des EAGFL-Ausrichtung interveniert wurde, gehören zu den Auslaufgebieten, die bis Ende 2005 eine Förderung aus dem Ziel-2-Programm erhalten können. Von 1994 bis 1999 wurden im Rahmen des Unterprogramms I des Ziel-5b-Programms Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsmaßnahmen, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und Natur- und Landschaftsschutzmaßnahmen gefördert.

Programm für die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete (Phasing-out-Gebiete) für ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Maßnahme 4.3) bereitgestellt werden.

Die durchgeführten Analysen beschreiben zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel. Zusätzlich werden Erklärungsansätze aus Programmsicht zu der Frage geliefert, welche Faktoren für diese räumliche Verteilung ursächlich sind.

Förderrichtung nach Kreisen (NUTS-III-Ebene)

Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt, gemessen an den öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002, außerhalb der Metropolregion Rhein-Ruhr. Vor allen die Mittelgebirgslagen in Nordrhein-Westfalen werden vom EPLR begünstigt. Dies betrifft einen Streifen von Kreisen von Euskirchen im Westen bis Höxter im Osten. Ein weiterer Schwerpunkt liegt am Niederrhein (Kreis Kleve). In geringerem Umfang werden das Münsterland und Ostwestfalen-Lippe gefördert. Karte 10.1 zeigt diese regionalisierte Verteilung. Rund 10 % der öffentlichen Aufwendungen im Zeitraum 2000 bis 2002 sind in den Hochsauerlandkreis geflossen, gefolgt von den Kreisen Kleve und Euskirchen[3].

Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die Mittelgebirgslagen in Nordrhein-Westfalen sowie der Niederrhein. Mit 13 % der Gesamtinvestitionen steht der Kreis Kleve deutlich an erster Stelle, gefolgt vom Hochsauerlandkreis (siehe Karte 10.2).

In beiden Karten (Karte 10.1, Karte 10.2) hinterlegt ist die Zugehörigkeit zum siedlungsstrukturellen Kreistyp. Die drei ländlichen Kreistypen vereinen 23 % der öffentlichen Aufwendungen und 18 % der Gesamtinvestitionen auf sich.

MB-X-Karte 1 und MB-X-Karte 2 stellen die Verteilung auf die Kreise ohne Berücksichtigung der Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3 dar.

Um die unterschiedliche Fläche und Einwohnerdichte der Kreise zu berücksichtigen, werden die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 in einer zusätzlichen Darstellung auf die Einwohner und auf die Fläche bezogen (siehe Karte 10.3 und Karte 10.4). Die einwohnerbezogene Förderintensität weist einen deutlichen Schwerpunkt außerhalb der Agglomerationsräume in den nordrhein-westfälischen Mittelgebirgslagen und am Niederrhein auf. Die öffentlichen Aufwendungen je Flächeneinheit verteilen sich gleich-

[3] Mit über 17 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen folgt die Stadt Bonn. Hier sind umfangreiche Zahlungen an die Landwirtschaftskammer Rheinland enthalten.

mäßiger im Raum. Dies ist auf die unterschiedliche Fläche der Kreise und kreisfreien Städte zurückzuführen[4].

Mittelfluss in den ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens

Der ländliche Raum in Nordrhein-Westfalen wird aufgrund einer Typisierung, die das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 durchgeführt hat (Schmidt et al., 2002), dargestellt.

Die Typisierung des ILS wird auf Gemeindeebene anhand von vier Merkmalen vorgenommen:

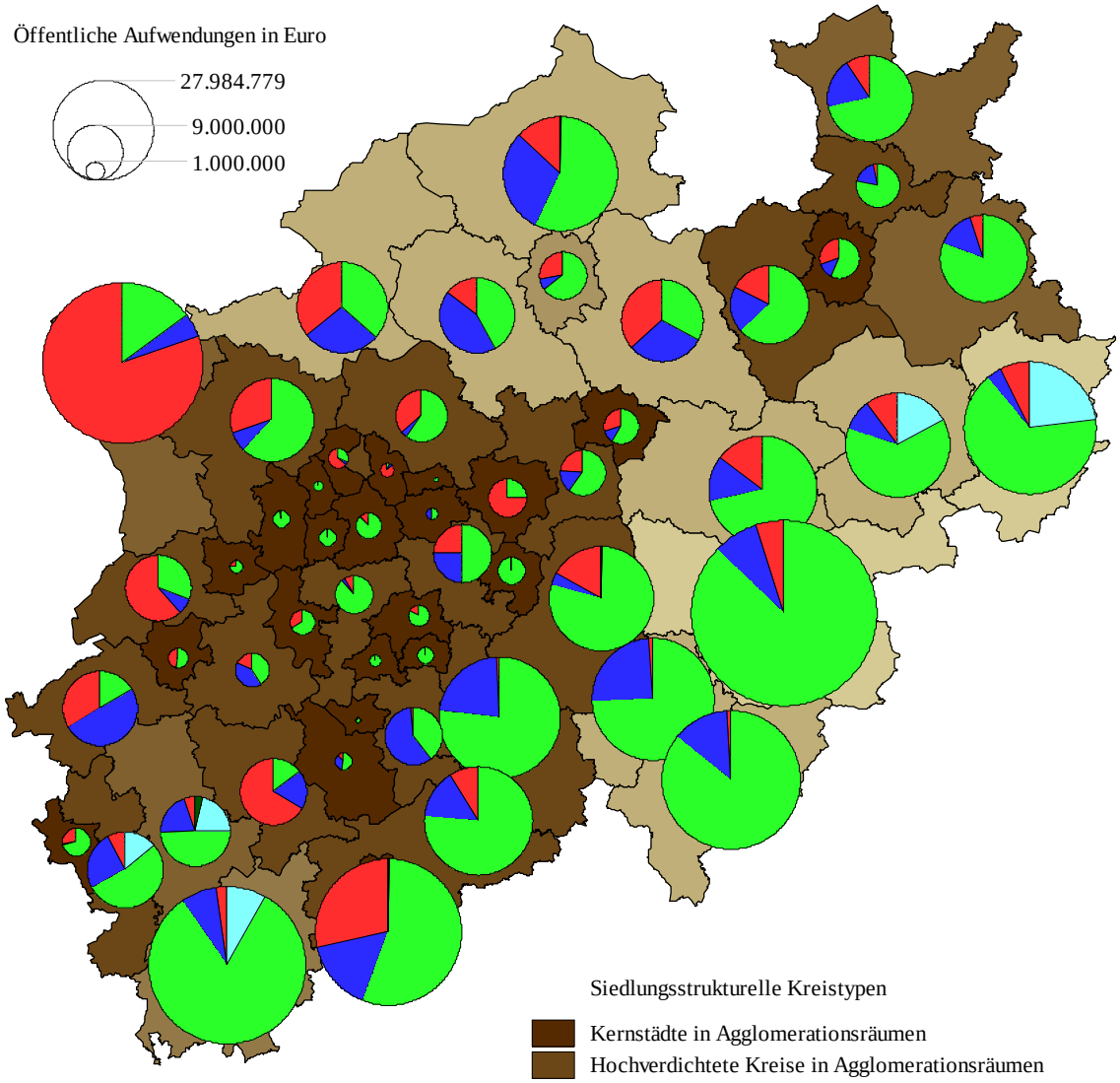
– Siedlungsstruktur;
– Erreichbarkeit;
– Landwirtschaft;
– Natur- und Landschaft.

Dadurch ergibt sich ein differenzierteres Bild des ländlichen Raums in NRW. Nach der Typisierung des ILS umfasst der ländliche Raum in Nordrhein-Westfalen 64 % aller Gemeinden, 66 % der Landesfläche und 26 % der Bevölkerung. Insgesamt verfügen diese Gemeinden über eine Bevölkerungsdichte von 209 EinwohnerInnen je km² im Gegensatz zum nicht-ländlichen Raum mit 1.134 EinwohnerInnen je km².

Karte 10.5 und Karte 10.6 zeigen eine deutliche Übereinstimmung der absoluten Zahlungsströme mit der Gebietsabgrenzung des ILS. Damit wird deutlich, dass mit einer Abgrenzung des ländlichen Raums auf Gemeindeebene ein Zusammenhang zur räumlichen Verteilung der Fördermittel besser dargestellt werden kann.

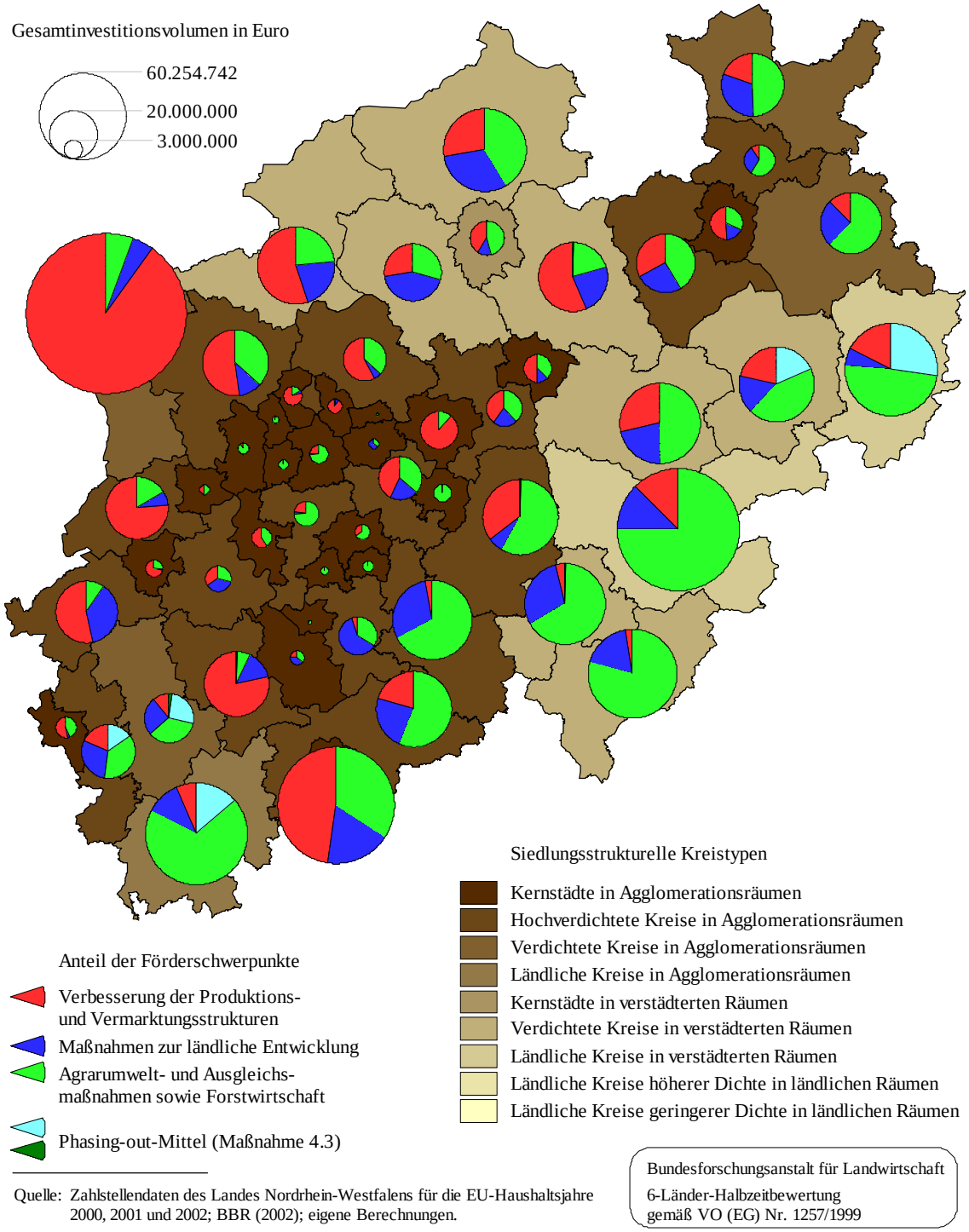
[4] Vgl. oben: Eine Ausnahme bildet die Stadt Bonn.

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)



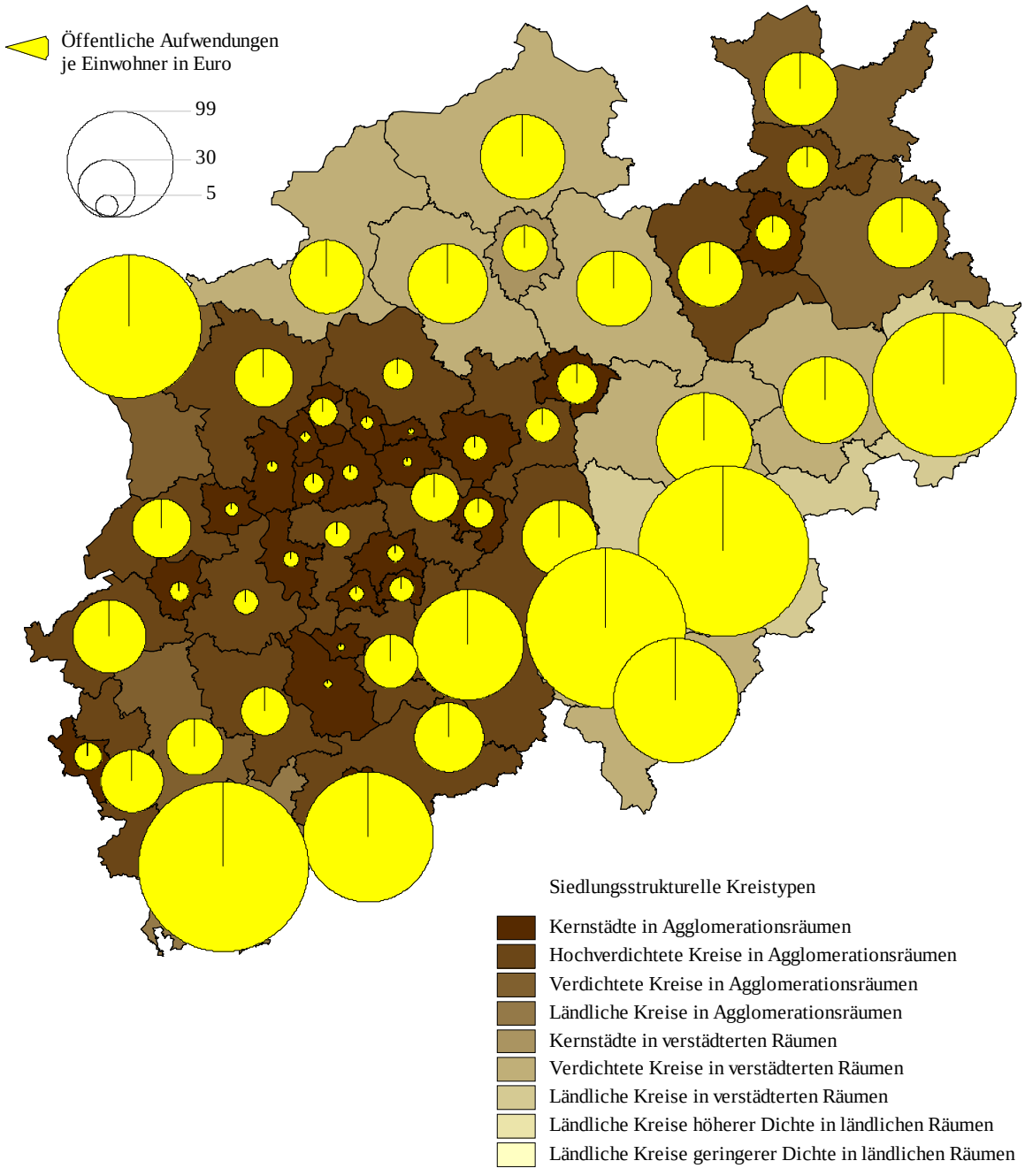
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

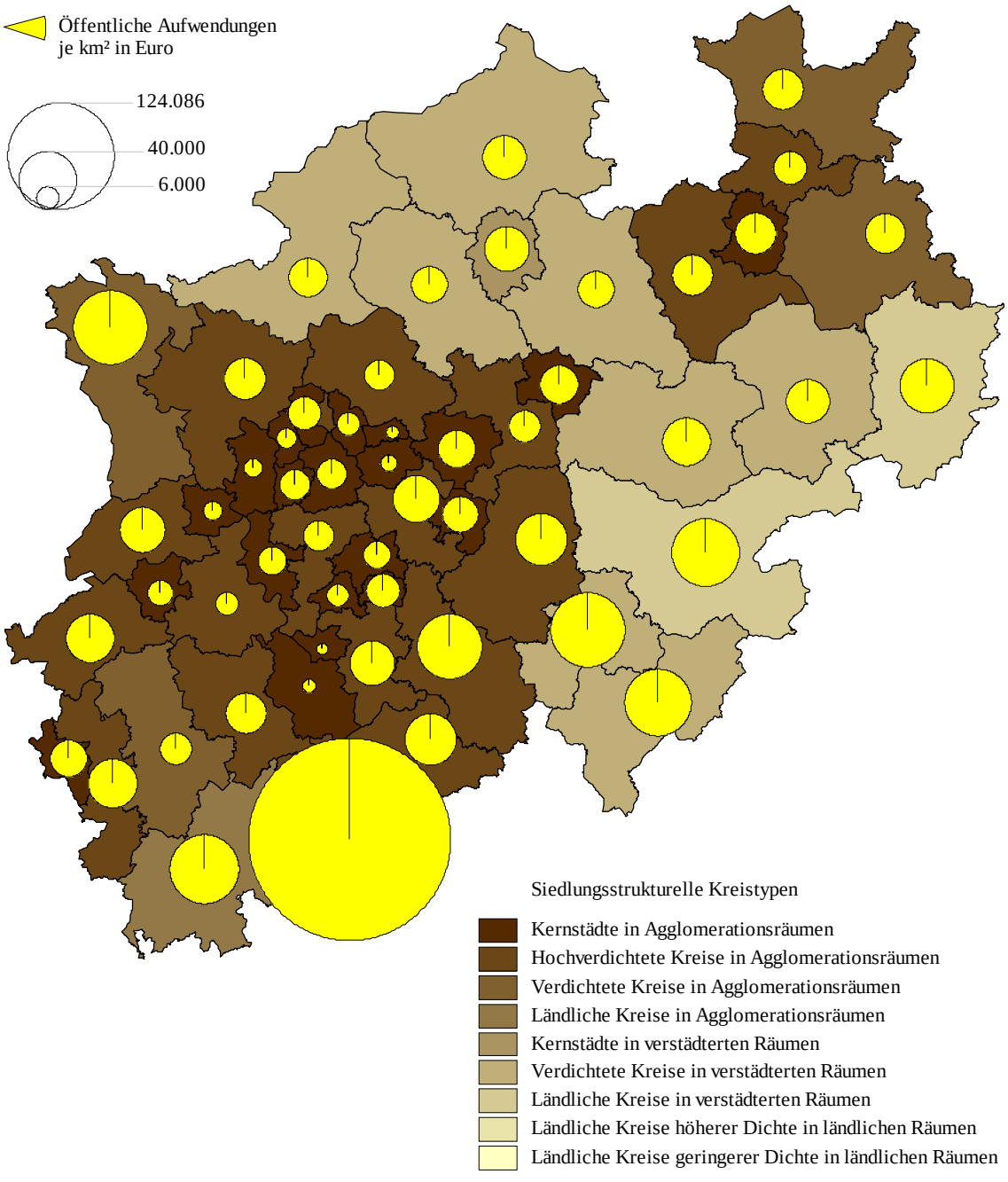
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

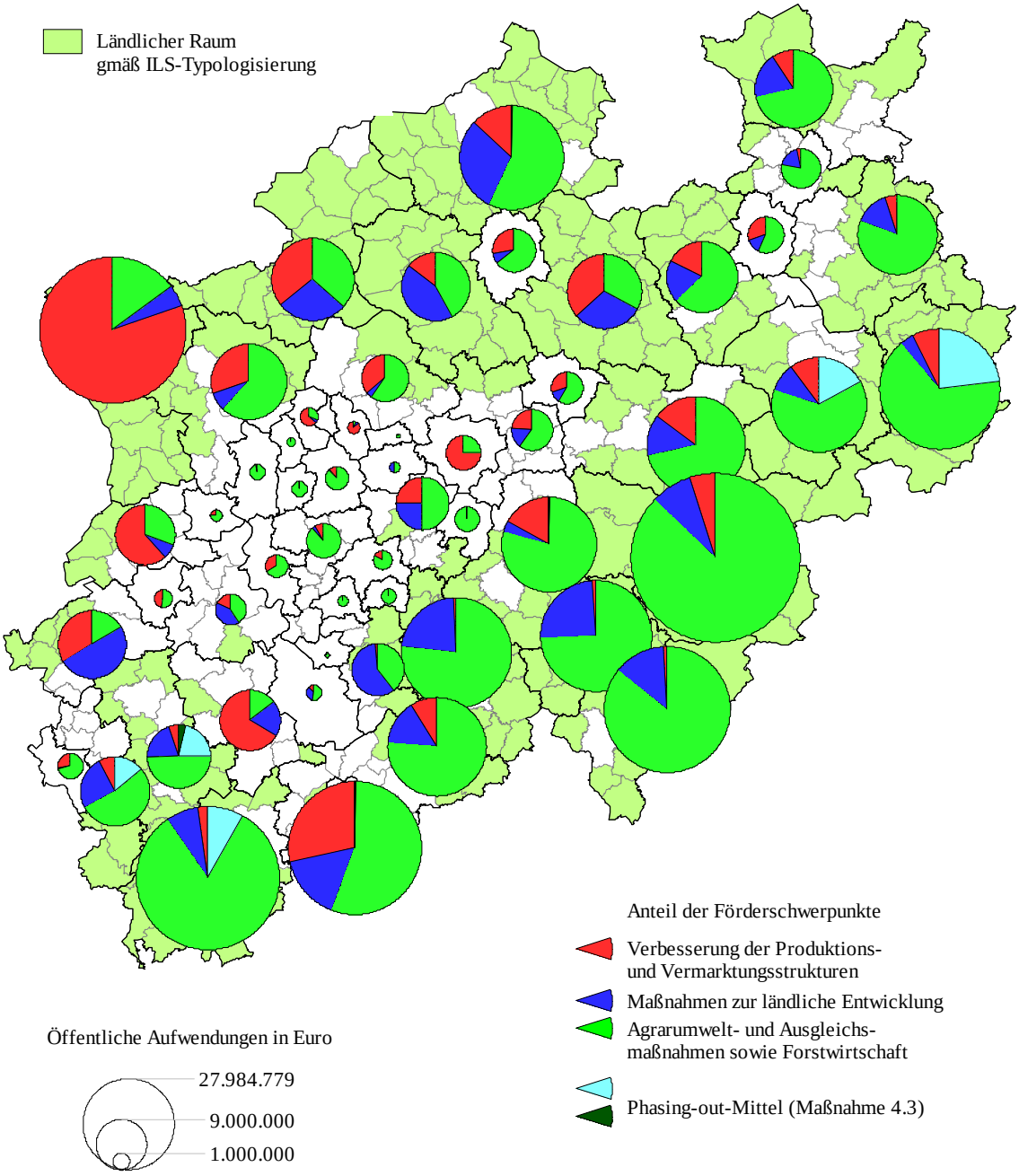
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

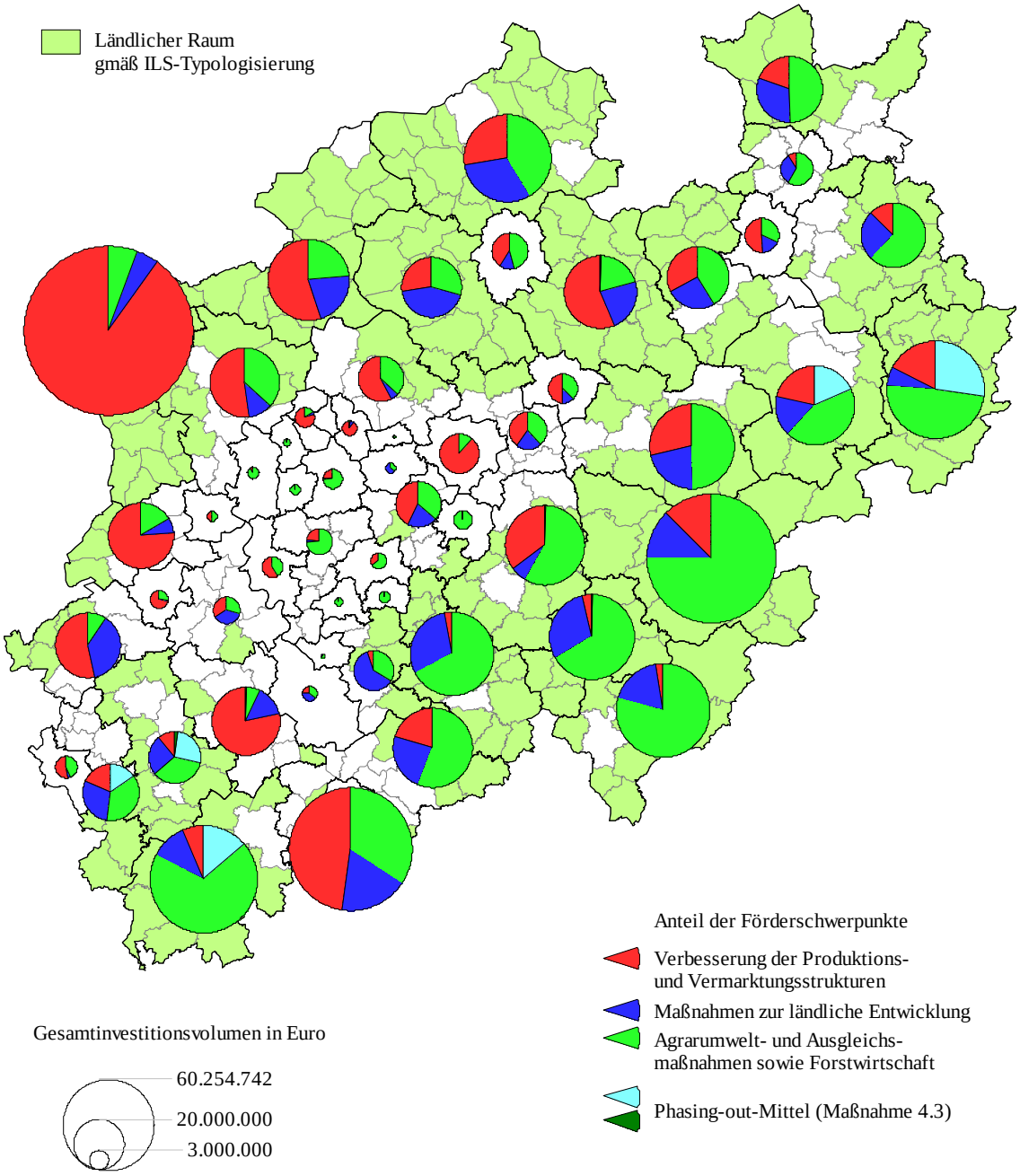
Karte 10.5: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.6: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

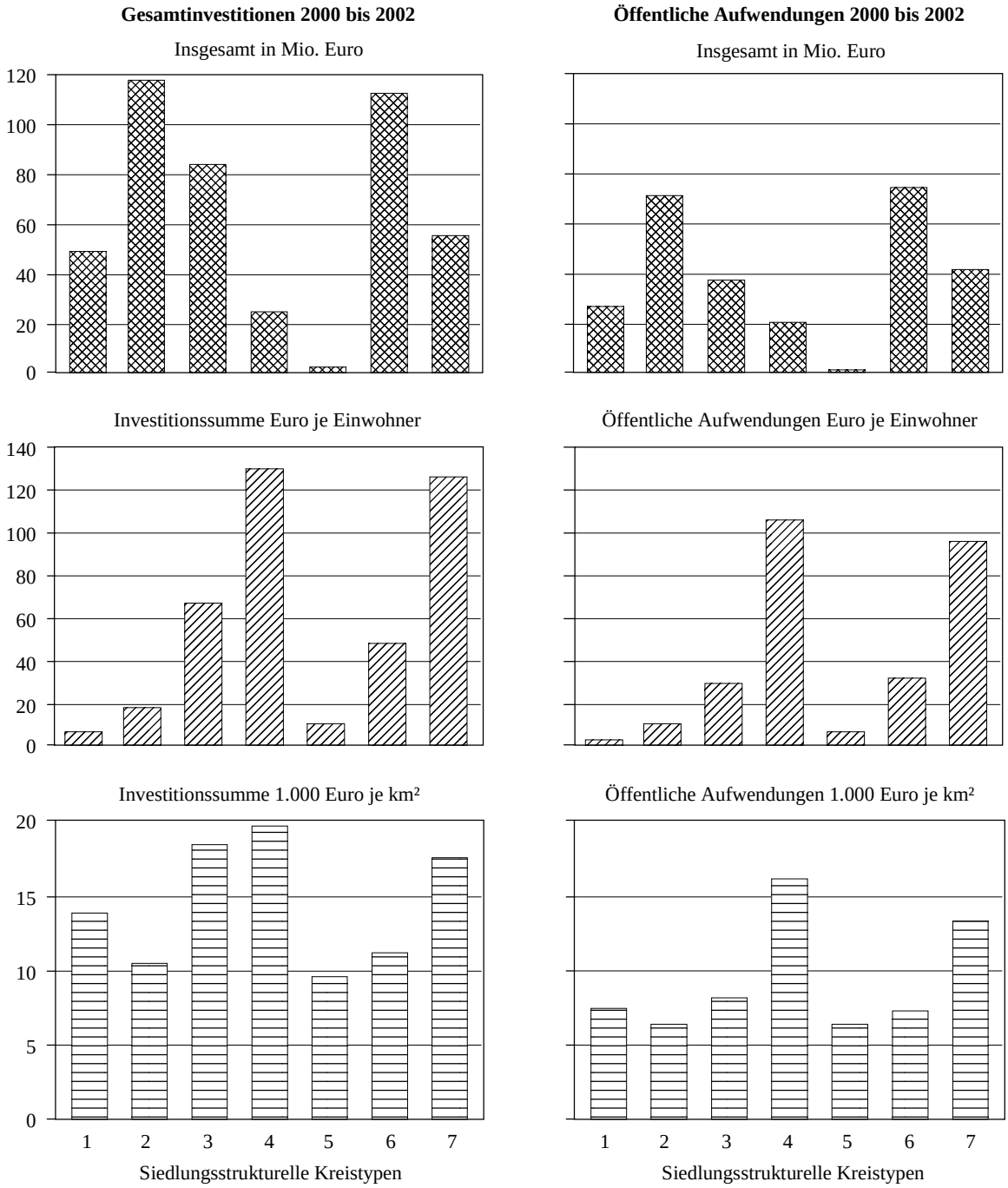
Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen wird in MB-X-Text 2.3 dargestellt. Nach diesem Konzept, das vorrangig die Bevölkerungsdichte und die Lage im Raum berücksichtigt, weist NRW keine ländlichen Räume auf. Nur drei Kreise sind als ländliche Kreistypen zu bezeichnen: die Kreise Euskirchen, Höxter und der Hochsauerlandkreis (siehe MB-X-Tabelle 2.2).

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Kreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Dabei werden Unterschiede in der Mittelverteilung zwischen den ländlichen Kreistypen 4 und 7 und den anderen siedlungsstrukturellen Kreistypen, die aufgrund der Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte in NRW überwiegen, deutlich. Absolut betrachtet, entfallen auf die nicht-ländlichen Kreistypen mehr Mittel und demnach auch höhere Gesamtinvestitionen. Die Förderintensität je Einwohner liegt allerdings in den ländlichen Kreisen aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte wesentlich höher. Der Bezug auf die Bodenfläche gleicht die Unterschiede zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen stark aus.

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen (einschließlich Phasing-out-2-Mittel) nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Siedlungsstrukturelle Kreistypen:

1 = Kernstädte in Agglomerationsräumen
2 = Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
3 = Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
4 = Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
5 = Kernstädte in verstädterten Räumen
6 = Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen
7 = Ländliche Kreise in verstädterten Räumen
8 = Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
9 = Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

Eine Erläuterung zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen findet sich in MB-X-Text 2.3.

Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Darstellung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen, differenziert nach Förderschwerpunkten und siedlungsstrukturellen Kreistypen (MB-X-Abbildung 2.1).

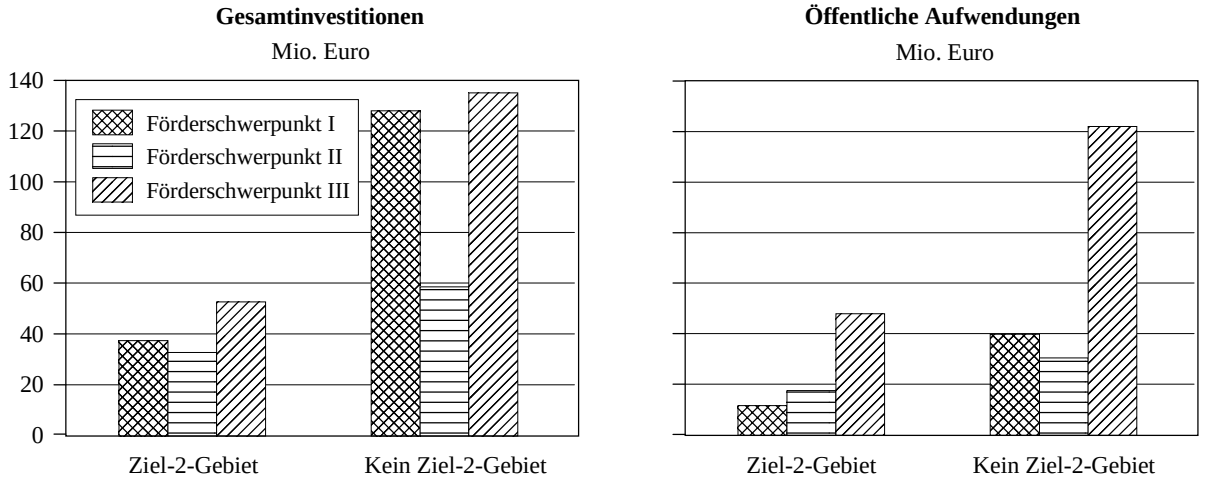
Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete[5]

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) wird deutlich, dass ein Großteil der öffentlichen Aufwendungen (70 %) und Gesamtinvestitionen (72 %) außerhalb des Ziel-2-Gebiets zum Tragen kommt. Bei einer Begrenzung der Analyse auf die Ziel-2-Gebietskulisse ohne die Phasing-out-Gebiete reduziert sich der Anteil der öffentlichen Förderung aus dem EPLR auf rund 9 %. Hintergrund für diesen geringen Anteil ist die Abgrenzung des Ziel-2-Gebiets in NRW, das vor allem den Agglomerationsraum Rhein-Ruhr umfasst (siehe auch MB-Einl-Karte 1). In diesen Raum fließen deutlich weniger Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum als außerhalb (siehe MB-X-Karte 2.1).

Die Verteilung der Fördermittel und Gesamtinvestitionen auf das Ziel-2-Gebiet und die außerhalb dieser Gebietskulisse liegenden Kreise und kreisfreien Städte folgt der sektoralen und auf ländliche Räume abzielenden Schwerpunktsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung kann das NRW-Programm Ländlicher Raum nur einen begrenzten Beitrag zur Flankierung des Ziel-2-Programms leisten (z.B. durch ausgewählte umweltbezogene Maßnahmen). Aus Sicht des MUNLV besteht im Kerngebiet des Ziel-2-Programms darüber hinaus kein besonderer Förderbedarf aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum (MUNLV, 2003).

[5] Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört.

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen[1)] und öffentlichen Aufwendungen[1)] 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



[1)] einschließlich Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3

Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2002.

Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse

Die Ziel-5b-Gebiete sind als ländliche Gebiete nach der VO (EWG) Nr. 2085/1993 aufgrund ihres niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes[6] abgegrenzt worden. Eine Kofinanzierung der EU in erster Linie für die derzeitigen Artikel-33-Maßnahmen erfolgte bis 1999 nur in dieser Gebietskulisse. Die Stellung dieser Gebiete in der neu strukturierten horizontal angelegten Förderung ist daher interessant zu untersuchen.

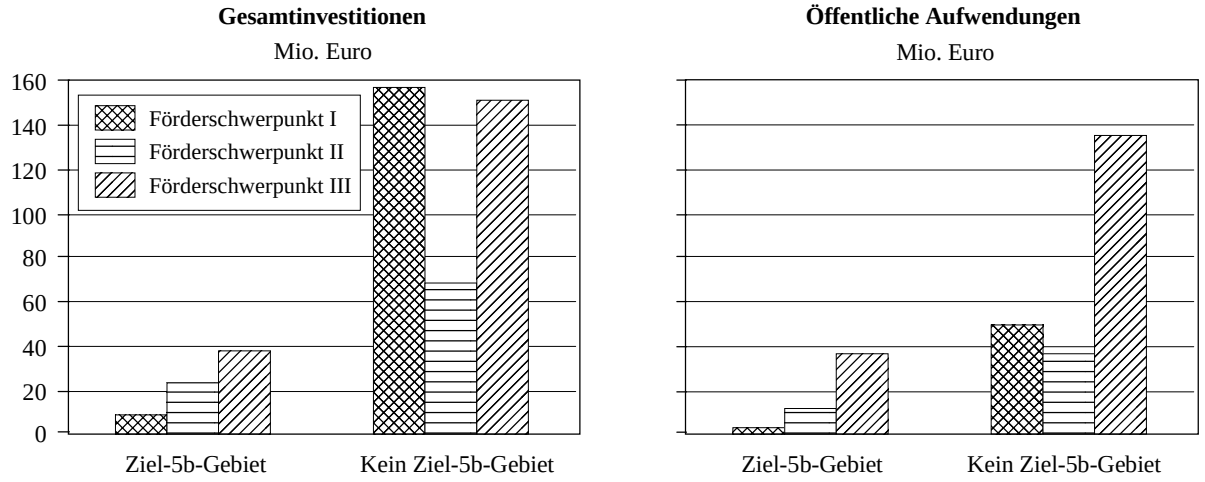
Auf die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete[7] entfallen 19 % der öffentlichen Aufwendungen und 16 % der Gesamtinvestitionen. Dabei liegen die öffentlichen Aufwendungen je Ziel-5b-Kreis um ca. 1,5 Mio. Euro höher als in den Nicht-Ziel-5b-Kreisen (vgl. Abbildung 10.5). Die Gesamtinvestitionen je Kreis sind annähernd gleich hoch. Eine besondere Berücksichtigung der ehemaligen Ziel-5b-Gebiete ist demnach nicht erkennbar.

---

[6] Zu diesem Kriterium kamen noch drei weitere Hauptkriterien hinzu, von denen zwei gegeben sein mussten, um die Bedingungen der Förderwürdigkeit zu erfüllen: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen, geringere Bevölkerungsdichte und/oder starke Tendenz zur Entvölkerung.

[7] Die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse umfasst die Kreise Euskirchen, Düren, Aachen, Höxter und Paderborn (immer nur Teilgebiete). Für die Analyse wurden aber die gesamten Kreise zugrundegelegt, da unterhalb der Kreisebene keine Zuordnung der Fördermittel erfolgen konnte.

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen[1)] und öffentlichen Aufwendungen[1)] 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



[1)] einschließlich Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3

Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2002.

Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, wie die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen in der absoluten Höhe und in der einwohner- oder flächenbezogene Intensität mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern zusammenhängt. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.4, MB-X-Tabellen 2.3 und 2.4) dargestellt.

Als Ergebnis kann herausgestellt werden, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist. Ein positiver Zusammenhang bezogen auf sektorale Kriterien besteht zum Anteil der Erwerbstätigen in der LFF an den Erwerbstätigen insgesamt; zur Höhe der BWS je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und zum Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung insgesamt. Dabei sind Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten und den unterschiedlichen Bezugsgrößen erkennbar. Zur Ertragsmesszahl weist die Förderung und die Förderintensität (mit Ausnahme des Förderschwerpunktes I) einen negativen Zusammenhang auf, d.h. je schlechter der Standort, desto höher ist die Förderung bzw. die Förderintensität.

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
• Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000 • Ertragsmesszahl (EMZ) 1999 • Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000 • Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % • Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	• Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 • Bevölkerungsdichte 31.12.2000 • Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 • Arbeitslosenquote 2000 • Arbeitslosenquote Januar 2003 • Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003 • Gestaltungsquote • BIP je Einwohner • Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999) • Anteil der Bevölkerung unter 18 (31.12.1999) • Frauenerwerbsquote 2000 • siedlungsstruktureller Kreistyp

Quelle: BBR, 2002; BBR, 2003; LDS, 2002b; Statistisches Bundesamt, 2002.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist fast durchgängig negativ, z.B. bezogen auf die Bevölkerungsdichte oder die Frauenerwerbsquote. Zur Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 besteht ein positiver Zusammenhang, ebenso zum Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (siehe auch MB-X-Text 4.1). Einen positiven Zusammenhang gibt es auch zum siedlungsstrukturellen Kreistyp. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die einzelnen Kriterien auch untereinander stark korreliert sind.

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sektoraler Kennziffern und auch regionaler Kennziffern, die sich auf Bevölkerung beziehen, und entspricht damit der sektoralen und auf den ländlichen Raum bezogenen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Fazit

Obwohl das NRW-Programm Ländlicher Raum horizontal angelegt ist, fließt aufgrund der inhaltlichen Struktur des Programms ein Großteil der Mittel in den ländlichen Raum, der sich u.a. durch eine höhere Bedeutung der Landwirtschaft und eine im NRW-Kontext geringere Bevölkerungsdichte charakterisieren lässt (Schmidt et al., 2002). Ein finanzieller Schwerpunkt der Förderung liegt v.a. in den Mittelgebirgslagen Nordrhein-Westfalens, aber auch am Niederrhein, Münsterland und Ostwestfalen-Lippe. Aus diesem Grund weist die Mittelverteilung auch in der Korrelationsanalyse einen deutlichen Zusammenhang zu

sektoralen landwirtschaftsbezogenen Kennziffern auf, aber auch zu den Kennziffern, die die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdynamik beschreiben.

Aufgrund seiner primär sektoralen und auf den ländlichen Raum abzielenden Schwerpunktsetzung sind die Möglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum, zu einem Abbau von regionalen Strukturschwächen (z.B. Bevölkerungsabwanderung, hohe Arbeitslosigkeit) beizutragen, begrenzt. V.a. die Ruhrgebietsstädte gehören im NRW-Kontext zu diesen Regionen mit Strukturschwächen. Hier bietet ein Programm für den ländlichen Raum nicht die geeigneten Instrumentarien, um solche Strukturschwächen in Agglomerationsräumen abbauen zu helfen.

Ob zukünftig ein horizontaler oder ein räumlich differenzierter Ansatz weitergeführt werden sollte, kann aus der Analyse der Zahlungsströme nicht abgeleitet werden. Hier spielt die Frage der maßnahmenbezogenen Treffsicherheit eine Rolle. Diese ist je nach Maßnahme höchst unterschiedlich zu beantworten.

Für das gesamte NRW-Programm Ländlicher Raum ist u.E. keine räumliche Schwerpunktbildung sachgerecht. Sehr wohl könnte es für einzelne Maßnahmen aber eine stärkere räumliche Mittelsteuerung geben. Diese Mittelsteuerung sollte sich aber an den jeweils relevanten Zielvorgaben orientieren, z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen an einer bestehenden räumlichen Umweltproblematik. Regionale Kriterien, wie Arbeitslosigkeit oder Abwanderung, könnten als potentielles Steuerungsinstrument nur bei wenigen Maßnahmen eine Rolle spielen, v.a. bei den Maßnahmen, die in erster Linie auf die Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten abzielen.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die kapitelübergreifenden Fragen sind analog den kapitelspezifischen Fragen strukturiert. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

(1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage[8] bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-

[8] Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

Tabelle 1.4). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.

(2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1). In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

(3) Eine **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren) wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.

(4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern. Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, sind (aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen) die aus den Förderkapiteln gewonnenen Indikatoren nur begrenzt vergleichbar. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann (siehe auch MB-X-Text 1.1).

(5) **Wirkungsstromanalyse** (vgl. MB-X-Text 1.3). Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen zugeordnet, die auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen einzuschätzen waren. In verschiedenen Tabellen (MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften[9] von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I (AFP). Die zusammengefassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf einzelne

[9] Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an EU-KOM (1999d).

kapitelübergreifende Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Fördersumme in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum werden die Wirkungen zusätzlich gewichtet, indem sie mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien[10] verknüpft werden.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmen werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmen der gleichen Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorferneuerung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

[10] Zugrunde gelegt wurden im Wesentlichen die Angaben aus Tabelle 2.6.

10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus Sicht der EvaluatorInnen trifft diese Querschnittsfrage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Nordrhein-Westfalen vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet das NRW-Programm Ländlicher Raum zur Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

– Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);

– Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (1-2.);

– Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);

– Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

Begründung

Die wesentlichen Merkmale bezüglich der Siedlungsstruktur, der Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit und der Zukunft, dem Altersaufbau und dem Geschlechterprofil sind MB-X-Text 4.1 zu entnehmen. Dabei wird deutlich, dass sich aus den herausgearbeiteten Strukturen und Entwicklungstendenzen keine spezifische Betroffenheit des ländlichen Raums in NRW ableiten lässt.

Im Hinblick auf die Geburten- und Sterbehäufigkeit sind in Zukunft keine dramatischen Änderungen der Trends zu erwarten. Für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in NRW und erst recht für die Frage einer politischen Beeinflussung dieser Entwicklung spielen die Wanderungsbewegungen eine entscheidende Rolle. Dies bezieht sich sowohl auf die Bevölkerungsentwicklung in NRW insgesamt als auch auf die Entwicklung in den einzelnen Regionen des Landes (Herlth et al., 2003).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Die Frage nach einem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum besser als die EU-KOM-Frage. Die Möglichkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum, auf die Bevölkerungsentwicklung Einfluss zu nehmen, setzt an der Beeinflussung des Wanderungsverhaltens an.

Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich deren Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002)

– die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten;
– die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen;
– die Wohnbedingungen;
– das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird das Auftreten von Mängeln in der infrastrukturellen Grundausstattung (Ausdünnung der landwirtschaftlichen Infrastruktur in Handel und Handwerk, Verlust der Schulen, der Post, von Verwaltungsmöglichkeiten, von Einkaufsmöglichkeiten, in der Gastronomie usw.) problematisiert (MUNLV, 1999, S. 25).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle. Nach einer Typisierung des ILS sind immerhin 64 % der Gemeinden mit 66 % der Landesfläche als ländlich zu kennzeichnen (Schmidt et al., 2002).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen der ländliche Raum - nicht nur in der Nähe von Ballungszentren - einen attraktiven Wohnstandort darstellt. Die vermehrte Siedlung in ländlichen Räumen bringt aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:
(1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
(2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
(3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann die Wirtschaftskraftfunktion, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich für diesen Einfluss allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Wirtschaftskraftfunktion sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Mittelgebirge, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland, Gewässern und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit- und Erlebniswert von Wald[11] wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - soweit er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

Die Nachfrage nach der Freizeit- und Erholungsfunktion ist im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus höher als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume berücksichtigen viele Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum zumindest als Nebenziel. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/ Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

[11] Den Waldanteil in NRW stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	❍	●				●		❍ [1)]				●	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen														
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	❍					●								
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion			❍						●	❍	❍	●	●	

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (Kriterium 1-2.) zielt keine Maßnahme explizit ab (siehe Tabelle 10.3). Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen soll in Nordrhein-Westfalen v.a. über die Maßnahme Dorferneuerung erreicht werden. Im Rahmen dieser Maßnahme werden sowohl Verbesserungen privater Gebäudesubstanz als auch öffentlicher Räume in den Dörfern inklusive der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gefördert. Auf die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (Kriterium 2-3.) zielt auch das AFP über mögliche Verbesserungen an Wirtschaftsgebäuden ab (z.B. verbunden mit geringeren Lärm- und Geruchsemissionen). Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion ist vor allem ein Haupt- bzw. Nebenziel der Maßnahmen des Förderschwerpunktes III.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (Tabelle 10.4) fällt auf, dass insbesondere die Wirkungen hinsichtlich des Kriteriums „Beschäftigung“ noch zu vernachlässigen sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes, werden im Förderschwerpunkt II gegeben. Hier leistet v.a. die Dorferneuerung einen wesentlichen Beitrag.

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	**(-)** [1)]	**+**	**++?**	**(+)**		**++**	**+**		**(+)**		**0**	**0**	**0**	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	**0**					**(+)**	**(+)**							
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	**(+)**					**+++**								
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	**0**			**+**		**+**			**(+)**	**0**	**++**		**++**	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

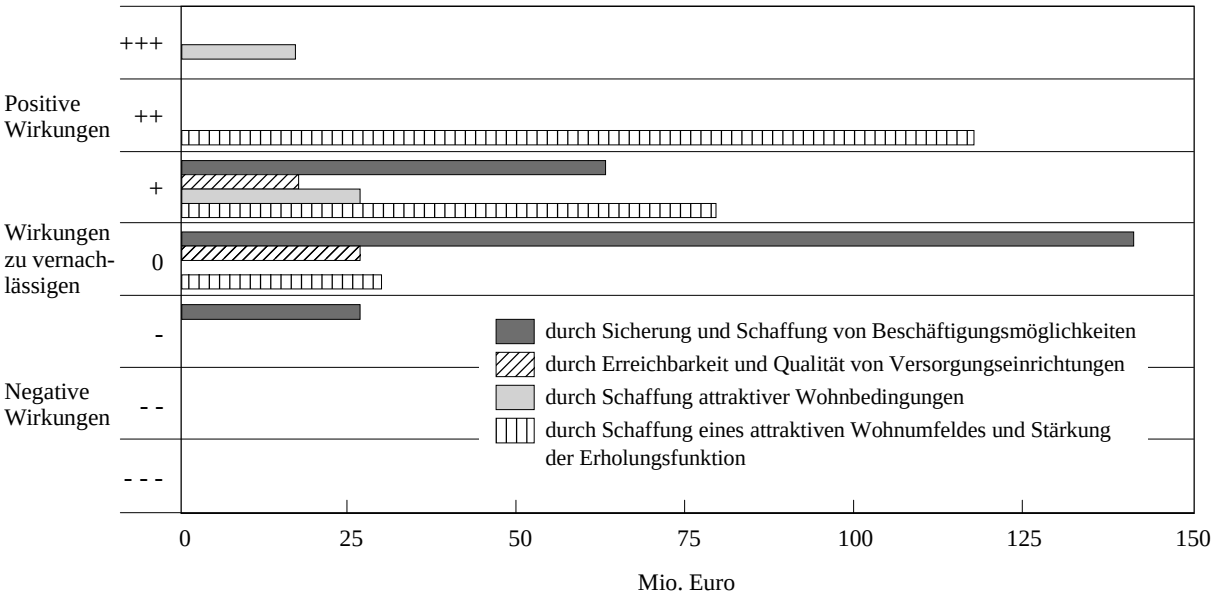
1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt im Bereich Landschaft/Erholung. Rund 80 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 eingesetzten Programmmittel haben hier eine positive Wirkungsrichtung (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

(1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);

(2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/ gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;

(3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/ gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.3.2.3 gesondert ausgewiesen (zur Ermittlung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	**Kurz-, mittel- bis langfristige Wirkungen (dauerhaft)**	
		direkt	**indirekt**
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	an die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftpolitische Relevanz	konjunkturpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab. Ob es sich um befristete oder dauerhafte Beschäftigungswirkungen handelt, hängt davon ab, ob die Art der Bewirtschaftung der Flächen auch bei Wegfall der Förderung weitergeführt wird, die Förderung sozusagen nur eine Anschubfinanzierung darstellt.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW (1998).

Die Ergebnisse aus den Förderkapiteln lassen sich auf der Programmebene nicht in einem Indikator zusammenfassen, da unterschiedliche Einheiten erfasst werden. Eine Ausweisung in Vollzeitäquivalenten konnte nicht in allen Förderkapiteln vorgenommen werden. Folgende Angaben wurden u.a. geliefert:

- Veränderung Voll-AK (Planzahlen),
- geschaffene/gesicherte Voll-AK durch Diversifizierung,

– Veränderungsrichtung und -intensität (qualitativ),
– geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze,
– indirekte Wirkungen wahrscheinlich, aber nicht quantifizierbar.

Solche heterogenen förderkapitelbezogenen Ergebnisse lassen sich u.E. sachgerecht nur in einem qualitativen Ansatz zusammenfassen.

10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte]“[12].

Im Einklang mit diesen europäischen Zielsetzungen hat auch das NRW-Programm Ländlicher Raum die Verbesserung der Beschäftigungssituation als Ziel benannt, allerdings nicht auf Programmebene (siehe Abbildung 2.3), sondern auf Maßnahmenebene (siehe Tabelle 10.6). Im Programmplanungsdokument wird nur am Rande auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum Bezug genommen, indem auf den Verlust ortsnaher Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und im Handwerk hingewiesen wird.

Seit 1999 gibt es in NRW allerdings ein vom damaligen MURL mit ins Leben gerufenes „Bündnis für Arbeit im ländlichen Raum“. Im Rahmen dieses Bündnisses wurden Handlungsfelder aufgezeigt, die teilweise auch Eingang gefunden haben in das NRW-Programm Ländlicher Raum. Projektbeispiele für die Förderung des ländlichen Tourismus und der Erholung sind beispielsweise beim AFP, bei der Umnutzung im Rahmen der Dorferneuerung und bei der Maßnahme p zu finden (MURL, 2001).

Die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen sind in MB-X-Text 5.3 genannt.

---

[12] Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. So argumentiert Frankenfeld (2002), dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie auch neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist in den meisten ländlichen Kreisen auch in Nordrhein-Westfalen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.5). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen auch auf dörflicher Ebene die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus zieht Bauer (2002a) die Schlussfolgerung, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“.

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998).

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Nordrhein-Westfalens. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete wie auch für ländliche Räume.

Durch das NRW-Programm Ländlicher Raum kann die Beschäftigtensituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren direkt über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen und indirekt über die Verbesserung der Standortattraktivität und der Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen für die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen beeinflusst werden. Außer im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte ist eine Förderung von Unternehmen nicht möglich. Eine stärkere Berücksichtigung außerlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten müsste entsprechend durch eine Ausweitung der Fördergegenstände der GAK und eine Abkehr vom engen Landwirtschaftsbezug, den die EU-KOM bei den Artikel-33-Maßnahmen einfordert, unterstützt werden. Eine indirekte Förderung kann in erster Linie von Maßnahmen des Förderschwerpunktes II ausgehen. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt III, der auf den Erhalt und die Verbesserung von

Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu werten ist, ist regional differenziert zu betrachten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen (Neander, 2002) finden lässt.

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die einzelnen Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Schwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum, insbesondere des Förderschwerpunktes I. Auf außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten[13] zielt nur die Maßnahme g ab (Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	❍	●				●		❍ [1)]				●	
	außerhalb der Landwirtschaft	●		●				❍							

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang feststellbaren Beschäftigungswirkungen sind uneindeutig. Bei vielen Maßnahmen sind die Beschäftigungswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt gering und/oder nicht messbar, so dass sie auf Programmebene keine Rolle spielen. Einige Maßnahmen weisen positive Wirkungen auf, die aber z.T. auch noch nicht quantifizierbar sind (siehe Tabelle 10.7). Insgesamt überwiegen aber die Beschäftigungswirkungen in der Landwirtschaft. Dies entspricht der sektoralen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

[13] In der Systematik der EU-Kommission werden auch Arbeitsplätze, die keinen unmittelbaren Bezug zur landwirtschaftlichen Produktion aufweisen, z.B. im Bereich Fremdenverkehr, als landwirtschaftliche Beschäftigung gewertet. Dies gilt auch für die Beschäftigung eines Mitglieds des landwirtschaftlichen Haushaltes in einem geförderten außerlandwirtschaftlichen Unternehmen.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	**(-)** [1)]	+	+?	(+)		++	+		(+)		**0**	**0**	**0**	
	außerhalb der Landwirtschaft			++?										**0**	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Kriterium 2-3. wurde neu eingeführt, um zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte entsprechend deren wirtschaftspolitischer Relevanz klar zu trennen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen sind die konjunkturellen Effekte auf die Beschäftigung durchaus von Interesse. Sie sind aber nicht EPLR-spezifisch, sondern gehen letztlich von allen öffentlichen Ausgaben aus.

Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht gibt MB-X-Tabelle 5.1.

Förderschwerpunkt I

Die direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.762 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Bei Annahme eines Verhältnisses von 1:1,65 zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt[14] ergibt sich ein Gesamteffekt von 2.888 Arbeitsplätzen. Von der Auftragsvergabe profitieren v.a. das Baugewerbe und der technische Anlagenbau. Die Bauaufträge werden zur Hälfte an im selben Kreis ansässige Unternehmen vergeben. Auffällig ist der hohe Anteil von Aufträgen, die ins Ausland vergeben werden. Dabei

[14] Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und den indirekten sektoralen Produktionseffekten durch die Vorleistungslieferungen, multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

dürfte es sich in starken Maße um niederländische Firmen handeln, die v.a. im Bereich der Gewächshaustechnik führend sind.

Förderschwerpunkt II

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.000 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von etwa 1.700 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Insgesamt profitieren v.a. Tiefbauunternehmen sowie Dachdecker und Maurer von der Förderung. Die Aufträge werden zum größten Teil innerhalb Nordrhein-Westfalens vergeben; bei der Dorferneuerung auch in der näheren Umgebung der geförderten Objekte.

Förderschwerpunkt III

Förderschwerpunkt III beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung für die Dauer der Prämiengewährung eintreten kann. Des Weiteren treten bei den investiven Maßnahmen auch Effekte durch die Leistungserstellung auf. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen sind die Effekte uneinheitlich und hängen vor der jeweiligen betrieblichen Situation ab. Es handelt sich aber überwiegend um Effekte, die an die Prämiengewährung gebunden sind. Selbst für den ökologischen Landbau kann aufgrund neuerer Untersuchungen nicht mehr davon ausgegangen werden, dass durch die Förderung nachhaltige, dauerhafte Effekte erzeugt werden. Durch die Entwicklungen in den letzten Jahren (zurückgehende Umsatzentwicklung) wird die Prämie immer wichtiger, so dass nicht zwingend davon ausgegangen werden kann, dass bei einem Wegfall der Prämie die ökologische Bewirtschaftung aufrechterhalten wird. Für die Ausgleichszulage hängt die Beschäftigungswirkung und auch ihre Nachhaltigkeit von ihrem Beitrag zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ab. Dieser Beitrag kann zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht befriedigend dargestellt werden.

Im Rahmen der forstlichen Förderung erfolgt durch die geförderten Maßnahmen eine Beschäftigung von rund 241 Personen pro Jahr. Der überwiegende Teil der Arbeiten wird durch betriebseigene Arbeitskräfte durchgeführt.

Gesamtschau

Die Aufsummierung der geschätzten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt rund 3.500 Personenjahre (direkter Effekt) und einen Gesamteffekt von rund 5.300 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallenden Beschäftigung und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Nordrhein-Westfalen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 0,3 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Nordrhein-Westfalens vorhandenen Arbeitsplätze. Der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Stabilisierung der Beschäftigungssituation im Baugewerbe ist

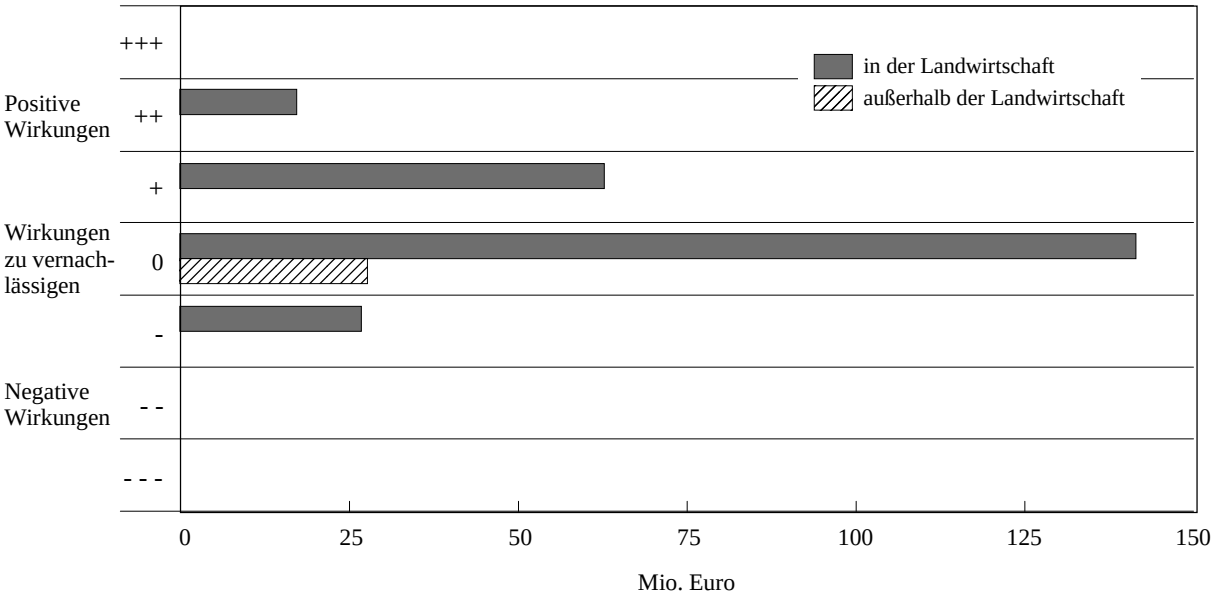
demnach zu vernachlässigen. Auf regionaler Ebene sind die Wirkungen, die von den durch die Förderung ausgelösten Bauaufträgen ausgehen, allerdings bedeutender.

10.3.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden, die im Vergleich zur landesweiten Situation allerdings zu vernachlässigen sind. Direkte und indirekte Wirkungen, die wachstums- und regionalpolitisch relevant sind, konnten nicht in großem Umfang aufgezeigt werden. Allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen wird deutlich (siehe Abbildung 10.7), dass Beschäftigungswirkungen tendenziell eher im landwirtschaftlichen Bereich verortet werden. Bezogen auf ein Gesamtauszahlungsvolumen der Jahre 2000 bis 2002 von ca. 250 Mio. Euro wird deutlich, dass rund ein Viertel der Programmmittel mit positiven Beschäftigungswirkungen in der Landwirtschaft in Verbindung gebracht werden kann.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Bei dieser Frage sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen wir aus Sicht der Programmbewertung vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung z.T. eher qualitativ oder quantitativ erfolgte. Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich, auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen (können), z.B. die Ausgleichszulage oder die Agrarumweltmaßnahmen[15]. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden.

10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird in MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte. Die Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen ist im bundesweiten Vergleich z.T. ein sehr produktiver Sektor. Dies schlägt sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft in Teilräumen nieder.

Die regionale Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind nur kurz im Programmplanungsdokument beschrieben (MUNLV, 1999, S. 11f., S. 25f.). Dies hängt auch mit der ausgeprägten sektoralen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen. In MB-X-Text 6.1 sind einige wesentliche Kontextindikatoren aufge-

[15] Bei den Agrarumweltmaßnahmen wurde im Rahmen der Prämienkalkulation die 20prozentige Anreizkomponente ausgeschöpft (MUNLV, 2003).

führt. An der grundsätzlichen räumlichen Situation hat sich gegenüber dem Beginn des Programmplanungszeitraums nichts Wesentliches geändert. Die Regionen außerhalb der Agglomerationsräume haben sich z.T. sehr dynamisch entwickelt, beispielsweise das Münsterland oder der Raum Paderborn.

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Sektorale Einkommensziele stehen im Vordergrund des NRW-Programms Ländlicher Raum. Aus Programmsicht unbedeutend ist der Aspekt der Einkommenserzielung außerhalb der Landwirtschaft (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	❍	●	●	❍	●	●		●	●		❍	●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●											

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Haupt- oder Nebenziel bei fast allen Maßnahmen[16]. Nur die Maßnahmen g zielt auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab.

Die bislang darzustellenden Wirkungsrichtungen (siehe Tabelle 10.9) entsprechen weitgehend auch der Struktur der Ziele (siehe Tabelle 10.8).

[16] Entsprechend den Ausführungen zur Frage Beschäftigung zählt nach der Systematik der EU-Kommission jegliches Einkommen, das vom Landwirt oder seiner Familie erwirtschaftet wird, zum Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor.

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	**(+)**	+	**+?**	+	**0**	++	+		++	+	**(+)**	**0**	**0**	
	außerhalb der Landwirtschaft			**++?**										+	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

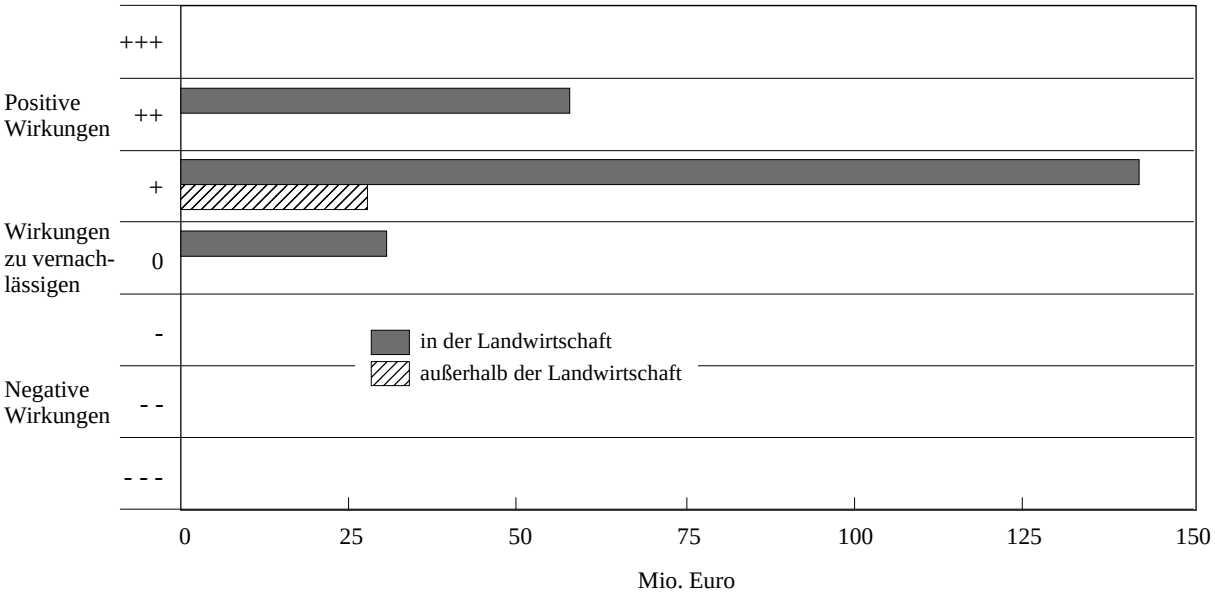
Die Wirkungen im Förderschwerpunkt I lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der zeitliche Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist (a/b) und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter (g) vorliegen. Förderschwerpunkt II beinhaltet sowohl direkte wie indirekte Einkommenseffekte. Aus Einkommenssicht hervorzuheben sind die Umnutzungsprojekte in der Dorferneuerung (o). Im Rahmen der Befragung von Zuwendungsempfängern in der Dorferneuerung konnten positive Einkommenswirkungen ermittelt werden (siehe MB-IX-Einkommen, S. 94/95).

Im Bereich des Förderschwerpunktes III handelt es sich überwiegend um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf (siehe Abbildung 10.8). Einkommenseffekte bei den forstlichen Maßnahmen sind zum jetzigen Zeitpunkt zu vernachlässigen (siehe Kapitel 8). Im außerlandwirtschaftlichen Bereich entfaltet v.a. die Holzabsatzförderung positive Einkommenswirkungen.

10.3.3.3 Fazit

Der Schwerpunkt der Einkommenswirkungen liegt im landwirtschaftlichen Bereich. Ca. 80 % der Gesamtmittel kann eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf Einkommen zugemessen werden. Die außerlandwirtschaftliche Einkommenserzielung hingegen spielt kaum eine Rolle. Dies entspricht auch der Zielstruktur des Programms.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Im bundesweiten Vergleich zeigen die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe Nordrhein-Westfalens einen deutlichen Produktivitätsvorsprung (siehe Tabelle 10.10).

Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern

	Land	Betriebsgröße [1)]	Gewinn		
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
1999/2000	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
2000/2001	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
2001/2002	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Nordrhein-Westfalen über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Hinsichtlich der Flächenproduktivität liegt NRW deutlich über den Werten Niedersachsens und Schleswig-Holsteins.

In einzelnen Bereichen werden im Programmplanungsdokument Strukturdefizite herausgestellt, die die Markt- und Wettbewerbsstellung der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft beeinträchtigen und dazu führen, dass Produktions- und Absatzpotentiale nicht hinreichend genutzt werden. Dies gilt insbesondere für den Vergleich mit den Niederlanden (MUNLV, 1999, S. 19). Nordrhein-Westfalen versucht darüber hinaus, in besonderem Maße die Marktposition für ökologisch erzeugte Produkte zu stärken.

Das Ernährungsgewerbe in NRW ist der bedeutendste Standort der Ernährungsindustrie in Deutschland. Für das eher mittelständisch strukturierte Ernährungsgewerbe existieren aufgrund der Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel Anpassungsnotwendigkeiten, um im zunehmenden Preiswettbewerb bestehen zu können (siehe Kapitel 7). Nach einer Studie der Rabobank („The world food markets“, 1999) werden von den der-

zeit 6.145 Unternehmen der Ernährungswirtschaft in Deutschland in den nächsten Jahren nur noch ein Drittel übrig bleiben (new business consultants et al., 2000). Auch für NRW sieht diese Studie eine solche Entwicklung. Nach deren Einschätzung weisen immer mehr Ernährungsbetriebe „eine kritische Unternehmensgröße auf, in der sie zu groß für die Nische und zu klein für den internationalen Wettbewerb sind. Hierdurch geraten sie in die Gefahr, im Preiswettbewerb auf dem Markt nicht mehr mithalten zu können, und werden so zu potentiellen Übernahmekandidaten nationaler und internationaler Konzerne“ (new business consultants et al., 2000, S. I).

Die Frage nach der Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse beinhaltet folgende Kriterien:

– Verbesserung der Produktivität, Senkung der Kosten auf den Ebenen der Erzeugung (4-1.);
– Verbesserung der Marktposition durch Qualitätsverbesserung oder Änderungen der Wertschöpfung (4-2.);
– Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen (4-3.).

Angesichts der oben skizzierten Situation in der Landwirtschaft und dem Ernährungsgewerbe können die drei Kriterien als relevant erachtet werden.

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Im NRW-Programm Ländlicher Raum sind nur wenige Maßnahmen enthalten, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und die Betriebsführungsdienste sowie die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Die Maßnahmen setzen hier sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der überbetrieblichen Ebene an (siehe Tabelle 10.11).

Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	❍	❍								●	
	durch Verbesserung der Marktposition	❍		●										●	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	❍		●										●	

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein besonderes Augenmerk legt Nordrhein-Westfalen auf die integrierte Förderung des ökologischen Landbaus. „Der ökologische Landbau wird von der Erzeugung über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung gefördert. Flankierend dazu werden neue wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem Bereich über das Modellvorhaben ‚Leitbetriebe Ökologischer Landbau' rasch in die Praxis getragen. Es ist zu erwarten, dass dieses abgestimmte durchgängige Förderkonzept in den nächsten sieben Jahren wesentlich zur stärkeren Verbreitung des ökologischen Landbaus beitragen wird" (MUNLV, 1999, S. 310).

Neben dem ökologischen Landbau soll auch die regionale Vermarktung verstärkt gefördert werden. Regionalvermarktung soll den „klein- und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft neue Einkommenschancen eröffnen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Transparenz und Sicherheit beim Einkauf ihrer Nahrungsmittel geben" (MURL, 2001).

Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse sind bislang kaum feststellbar. Messbare Wirkungen treten zumeist auch erst als das Ergebnis längerfristige Entwicklungen auf (siehe Tabelle 10.12). Nur im Bereich der Förderschwerpunkte II (Flurbereinigung) und III (Holzabsatzförderung) lassen sich bis zur Halbzeitbewertung positive Wirkungen aufzeigen und quantifizieren. Von den Agrarumweltmaßnahmen gehen bisher keine quantifizierbaren Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition aus, da der Flächenumfang bzw. -zuwachs zu gering ist, als dass beispielsweise der ökologische Landbau zusätzliche Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten induzieren könnte.

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	**(+)**	**0**	**++?**	+	**0**						**0**		+	
	durch Verbesserung der Marktposition	**(+)**	+	**++?**		**0**						**0**		+	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	**(+)**		**++?**								**(+)**		**0**	

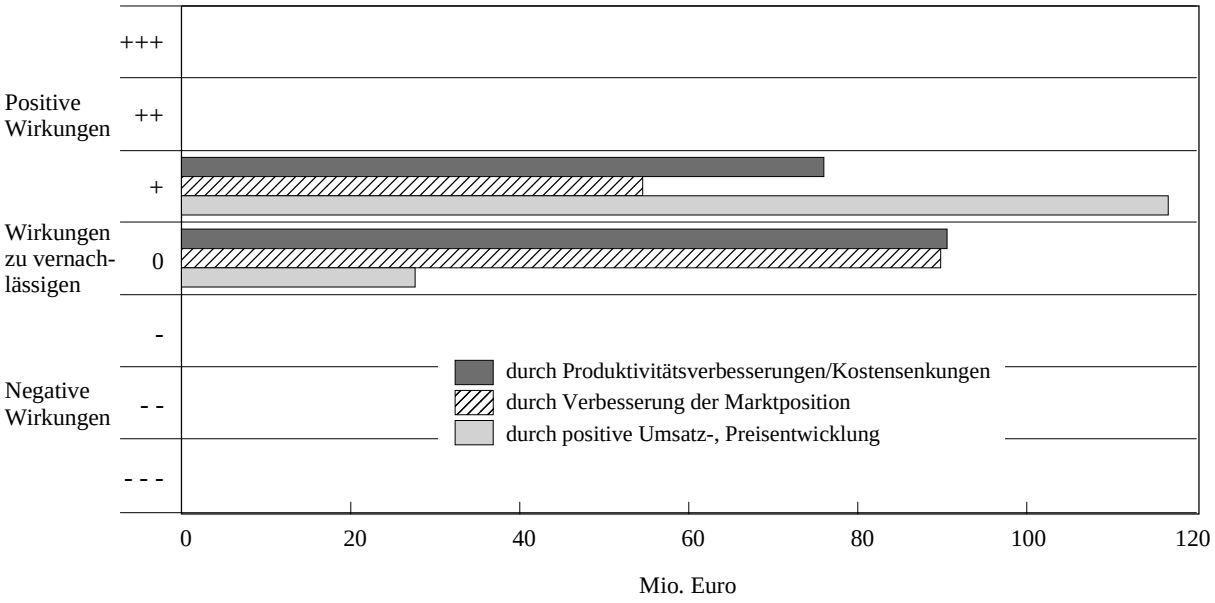
Wirkungsrichtungen:
positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4.3 Fazit

Die Verknüpfung mit den wirksamen Programmmitteln zeigt, dass besonders dem Kriterium 4-3. eine positive Wirkungsrichtung zukommt, wobei diese noch nicht zu quantifizieren ist (siehe Abbildung 10.9).

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt in Bezug auf die landwirtschaftliche Nutzung in den Natur- und Wirtschaftsräumen Nordrhein-Westfalens wird im NRW-Programm Ländlicher Raum beschrieben (MUNLV, 1999, S. 26 ff). Bezüglich der Schutzgüter Boden, Wasser, Klima, Artenvielfalt sowie Landschaft findet sich eine Darstellung in Kapitel 6 (Tabelle 6.3). Dem Erhalt und der Verbesserung der Umwelt im ländlichen Raum wird durch die Integration dieses Ziels in die verschiedenen Förderschwerpunkte des Programms eine große Bedeutung beigemessen (siehe Kapitel 2.3.1.1 und Abbildung 2.3). Die Umweltthematik zieht sich quasi wie ein „roter Faden“ durch das gesamte Programm.

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Tabelle 10.13 verdeutlicht, dass der überwiegende Teil der innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Be-

reich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden ist. Innerhalb der Bewertung der einzelnen Förderschwerpunkte und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (MUNLV, 1999, S. 332 ff.) wird allen Maßnahmen eine (mehr oder weniger stark ausgeprägte) positive Wirkung auf die Umwelt attestiert.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	❍	●	●	❍		●	●	❍	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	❍			❍	❍				●	❍	●	●		●
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		❍					●			❍	❍	●	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			❍						●		●	●	●	

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.14 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen und stellt diese mit Bezug zu den Querschnittskriterien der EU-Kommission dar. Das erste Kriterium „Herbeiführung positiver Umweltwirkungen“ ist sehr allgemein formuliert und wird durch die drei Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenverbrauch“ und „Landschaftserhalt“ spezifiziert. Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum dargestellt. Ein ausführliche Zusammenstellung befindet sich im Materialband in mehreren Tabellen, auf die an gegebener Stelle verwiesen wird (siehe MB-X-Anhang 7).

Als wesentlich herauszustellen ist, dass die einzelnen Maßnahmen in sehr unterschiedlicher Weise auf die Umwelt wirken:

– Direkt durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Grünlandextensivierung, Erosionsschutzmaßnahmen) oder durch direkte, dem Umweltschutz dienende Investitionen (z.B. verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).

– Mittelbar direkt, wie zum Beispiel durch Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Landschaftspflege oder Ökolandbau sowie durch Betriebsführungsdienste und Modellvorhaben, bei denen die Umweltwirkung durch die Integration neuer Erkenntnisse und umweltschonender Produktionsweisen in die Praxis erreicht wird.

– Indirekt durch Investitionen, die auf eine Verbesserung der Produktion ausgerichtet sind, aber mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung oder Verringerung von Emissionen verbunden sind (z.B. Stallbauten im Rahmen des AFP, die zu geringeren Staub- oder Geruchsemissionen beitragen).
– Einige Maßnahmen tragen primär zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zu deren Verbesserung bei (e1, e2, teilweise f). Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe oder Intensivierung - gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen ebenfalls angerechnet.

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen positiver und negativer Effekte handelt, werden negative Umweltwirkungen, z.B. Auswirkungen von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a) getrennt dargestellt. Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist. Hierfür wurden zusätzlich die Kriterien zur Beschreibung der Belastung der Umwelt eingeführt (siehe Tabelle 10.14 sowie Kriterien 5-5. bis 5-7.).

Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	**(+)**	++	**+?**	+	**0**	+		+++	**(+)**	+	+++	++	+++	**(+)**
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	**(+)**	**0**	**+?**	+	**0**				**(+)**	**0**	+++	++	++	**(+)**
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	**(+)**		**+?**	**0**		+		+++		**0**	++	+	**0**	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			**0?** [1)]	+		+			**(+)**	+	++	++	++	
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	**(-)**		-	-		**0**								
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs													-	
	Sonstiges			**0?** [1)]									**0**		

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Die Maßnahmen g, m können einerseits den Erhalt gewachsener typischer Landschaftsbilder, z.B. Obstbaulandschaften, Fruchtfolgeerweiterungen etc. positiv beeinflussen. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Feldfrüchte in Landschaften führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, die Bemühungen zum Landschaftserhalt oder Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch die Lieferbedingungen der weiterverarbeitenden Betriebe können zu einer Intensivierung der Nutzung (Erzeugung 1a Qualität) wie auch zur Verhinderung einer Anreicherung mit Landschaftselementen führen: Verunreinigung durch Laubfall etc.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Kriterium 5-1. zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab, die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1.), die hauptsächlich mit ökonomischer Zielausrichtung konzipiert sind (5-1.2.), und die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (5-1.3.). Das Verhältnis dieser Indikatoren zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen als direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen

– die Agrarumweltmaßnahmen (f) und

– die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q)

sowie die indirekt über Transfer in die Berufswelt wirkenden Maßnahmen

- Qualifizierung (c),
- Betriebsführungsdienste (l) und
- Modellvorhaben zur Integration umweltverträglicher Produktionsverfahren (t).

MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung sowie Wirkungsbereiche der Maßnahmen.

Mit rund 97 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz rund 38 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum verausgabten öffentlichen Mittel. Die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Umwelt aufgrund des tatsächlichen Förderverlaufs ist jedoch sehr unterschiedlich zu bewerten (siehe Tabelle 10.14). Eine Zielvorstellung, welcher Anteil der Programmmittel für primär auf die Umwelt ausgerichtete Maßnahmen vorgesehen ist, ist im Programmplanungsdokument nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind Maßnahmen der Haushaltslinien a, e, g, i, k und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 160 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel, dies entspricht rund 63 % der verausgabten Mittel zwischen 2000 und 2002. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb dieser Haushaltslinien, die tatsächlich direkt mit Umweltwirkungen verbunden sind, schwankt von 100 % der Mittel bei der Ausgleichszulage (reiner Erhalt) über rund 60 % der Mittel bei den Sonstigen forstlichen Maßnahmen bis zu vernachlässigbaren Größenordnungen in der Dorferneuerung. Größtenteils sind diese Anteile jedoch nicht quantifizierbar.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann der wirksame Anteil der Programmkosten nicht beziffert werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen des Indikators 5-1.2. zusammen.

Festzuhalten ist, dass fast 100 % der Fördermittel in Haushaltslinien fließen, die mit unterschiedlicher Intensität und Stoßrichtung auf den Umweltschutz abzielen; nur die Diversifizierung wird nicht mit Umweltwirkungen in Verbindung gebracht.

Erfassen des Indikators 5-1.3.: Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (neu eingeführte Kriterien 5-5. bis 5-7.): Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Vorraussetzung für die Förderung aller Maßnahmen ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt, der an dieser Stelle aufgezeigt werden soll. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter die Kriterien 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte ‚business as usual'-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesonderte Abfragen erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde auf die folgenden Aspekte abgehoben:

Flächenverbrauch (Querschnittskriterium 5-5. neu): Die absehbare demographische Entwicklung in NRW (siehe MB-X-Text 4.1) eröffnet die Möglichkeit, den fortschreitenden Flächenverbrauch zu reduzieren und damit ein Grundanliegen der nachhaltigen Entwicklung zu realisieren (Staatskanzlei NRW, 2001). Bislang ist es trotz entsprechender landesplanerischer Zielsetzungen nicht gelungen, den in NRW anhaltend starken „Freiraumverbrauch" zu stoppen. Binnen fünf Jahren (1996 bis 2001) hat beispielsweise die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 334 km² abgenommen - eine Größenordnung, die in etwa der Fläche der Städte Duisburg und Bottrop entspricht. Der größte Teil der Flächeninanspruchnahme ging zu Gunsten der Siedlungs- und Verkehrsfläche (LDS, 2002a).

Der Umfang des Flächenverbrauchs gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung hier näher untersucht.

Da die naturschutz- bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine insgesamt approximativ ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima/ Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber

durch Entsiegelungen ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g und k finden Nettoneuversiegelungen statt. In den betreffenden Förderrichtlinien sind keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt, die den Grad der Versiegelung bzw. die Entsiegelung durch eine entsprechende Sonderförderung beeinflussen könnten. Der Beitrag der Dorferneuerung[17] ist zu vernachlässigen.

Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Querschnittskriterium 5-6. neu): Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist bei Produktionsausweitungen und Modernisierung immer von einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) auszugehen. Andererseits kann eine Produktionsausweitung zu einem absoluten Mehr an Belastung führen. Dieser Effekt kann hier jedoch nicht quantifiziert werden.

Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu): Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Auswirkungen auf das Landschaftsbild wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt. Aussagen hierzu sind jedoch nicht quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen, je nach Landschaftsbezug, sowohl positiv als auch negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine eher schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird diesbezüglich nur eine geringe Bedeutung beigemessen (siehe auch die wenigen Nennungen in MB-X-Tabelle 7.3). Für die Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Für die Beurteilung von Auswirkungen auf die Landschaft sind vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen erforderlich, wie beispielsweise die Untersuchung der Auswirkungen der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft (siehe Anmerkung in Tabelle 10.14).

Querschnittskriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Maßnahmen der Haushaltslinien e, f, h und i verbunden. Diese umfassen nach Abzug möglicher Überschneidungen der Förderflächen (vgl. MB-X-Tabelle 7.4) rund 375.000 ha. Die Maßnahmen wirken auf rund 280.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, und damit auf knapp

[17] Hier werden sogar Entsiegelungsmaßnahmen gefördert.

20 % der LF Nordrhein-Westfalens. Die direkten bodenschonenden Nutzungsformen innerhalb der Waldfläche von ca. 94.000 ha entsprechen gut 10 % der Waldfläche, wobei Überschneidungen zwischen den einzelnen Teilmaßnahmen möglich sind.

Mit indirekten positiven Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g, k und t verbunden. Die Wirkungen der Flurbereinigung liegen u.a. in einer standortangepassten Aufteilung und Zuteilung der Feldflur, sind jedoch nicht quantifizierbar. Die Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen wird als zu vernachlässigend eingeschätzt. Die Modellvorhaben, die unter Haushaltslinie t unterstützend zu den Agrarumweltmaßnahmen angeboten werden, entfalten indirekt und mittel- bis langfristig positive Wirkungen auf die Bodennutzung, sofern ein Transfer in die Arbeitswelt und die Produktionssysteme erfolgt. Zum jetzigen Zeitpunkt können noch keine quantifizierbaren Aussagen zu ihren Wirkungen getroffen werden.

Querschnittskriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum ausdrücklich in Maßnahme q und integriert in die betriebliche Förderung innerhalb des AFP bzw. der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung eine Rolle.

Im Rahmen der Maßnahme q[18] wurden 370 Projekte zur Einführung wassersparender Bewässerungstechnik gefördert. Die Einsparungen konnten (noch) nicht quantifiziert werden. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ergab die Beraterbefragung, dass die Aspekte der Reduzierung des Wasserverbrauchs nur bei 3 % der von ihnen betreuten Förderfälle eine bedeutende Rolle spielen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser festgehalten. Ein auswertbarer Rücklauf ist nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Dem qualitativen Wasserschutz im Sinne der Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Grund- und Oberflächengewässer wird innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum eine große Bedeutung beigemessen.

[18] Die Maßnahme q wird haushälterisch in der Haushaltslinie a abgewickelt, da es sich bislang bei den Zuwendungsempfängern um Einzelbetriebe und nicht um betriebliche Zusammenschlüsse handelte.

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die die Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf 132.604 ha honorieren (siehe Kapitel 6, Abbildung 6.7). Indirekt tragen zum Grundwasserschutz auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung von emissionsarmen Ausbringungstechniken für Wirtschaftsdüngern, die Förderung der Ökobetriebe und der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Deren Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren und werden bereits teilweise über die Ökolandbaufläche mit erfasst.

Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und PSM zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 173 ha, zu großen Teilen auf Grünland, ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen. Ähnliches gilt für die Flurbereinigung. MB-X-Tabelle 7.5 fasst die wesentlichen Aspekte zu diesem Indikator zusammen.

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) besteht weder bei den flächenbezogenen noch bei den indirekt wirkenden Maßnahmen. Das NRW-Programm Ländlicher Raum enthält hierzu keine Zielaussagen.

Aspekte des qualitativen Schutzes der Oberflächengewässer, sowohl strukturell als auch bezogen auf die Wasserqualität durch Gewässerrenaturierung und Anlage von Uferrandstreifen (v.a. Maßnahmen f und k), fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1..

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase sowie deren Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich.

Für die Bewertung von Bedeutung sind:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO_2-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen einschließlich energetischer Nutzung von Holz,
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.13 zeigt Handlungsfelder von Maßnahmen eines EPLR zum Klimaschutz und ordnet den Maßnahmen zu erwartende Effekte hinsichtlich des Ausstoßes von Emissionen zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO_2-Ausstoßes, der durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, i, k und o erfolgt. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen von Agrarumwelt- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen sowie teilweise des Sonderprogramms Energieeinsparung, welches im Rahmen des AFP gefördert wurde (siehe MB-X-Tabelle 7.6). Insgesamt hat sich der Ausstoß von Treibhausgasen[19] um 138.643 t/a CO_2-Äquivalente verringert. Die Einsparung an Treibhausgasen beträgt 0,04 %[20] der Gesamt-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in NRW (lak-Energiebilanzen, 2003).

Im Bereich der forstlichen Maßnahmen wurde auf eine abschließende Bilanzierung verzichtet. Einer zusätzlichen Kohlenstoffspeicherung durch Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung stehen Kohlenstoffverluste z.B. durch die Jungbestandspflege gegenüber. Die Mehrnutzung im Rahmen der Holzabsatzförderung stellt zwar auf den ersten Blick einen Quelleneffekt dar, bei näherer Betrachtung jedoch trägt die Maßnahme durch die sinnvolle energetische Verwendung des ansonsten im Wald belassenen Holzes zur Substitution anderer, nicht erneuerbarer Brennstoffe bei (siehe Kapitel 8).

Quantifizierte Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen sind im Programmplanungsdokument nicht enthalten.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche weit auseinander fallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Krite-

---

[19] Kohlendioxid, Methan, Lachgas.

[20] Absolut waren dies 269.068.000 t (lak-Energiebilanzen, 2003).

rium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume). MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zu geordnet werden.

Nähere Ausführungen hierzu sind Kapitel 6 zu entnehmen. Der Erhalt von Kulturlandschaften und die Bereitstellung von Erholungsräumen spielen in einem dicht besiedelten Land wie NRW eine besondere Rolle. So ist der Erhalt und die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft bei zahlreichen Maßnahmen ein Ziel bzw. die Wirkung. Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, den forstlichen Maßnahmen und der Ausgleichszulage verbunden. Effekte der Flurbereinigung und Dorferneuerungsmaßnahmen lassen sich nicht quantifizieren. Flurbereinigungsverfahren verfolgen einen breiten Ansatz, der fast alle Aspekte von Landschaft berührt. Dorferneuerungsmaßnahmen zielen v.a. auf die kulturelle Eigenart ab, indem kulturhistorisch interessante Objekte (Denkmalschutz) und Siedlungsstrukturen gefördert werden. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen, die einen Beitrag zu diesem Indikator leisten, zusammen.

Insgesamt können rund 323.000 ha einen Beitrag zu Verbesserung oder Erhalt von Landschaften leisten. Dabei handelt es sich nur um die Fläche, auf denen Maßnahmen durchgeführt werden und nicht den Wirkraum. Dies entspricht rund 12 % der Wald-, landwirtschaftlichen Nutz- und Erholungsflächen in NRW[21]. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Einführung oder Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Verbesserung der natürlichen Wirkung von Landschaften (Kohärenz).

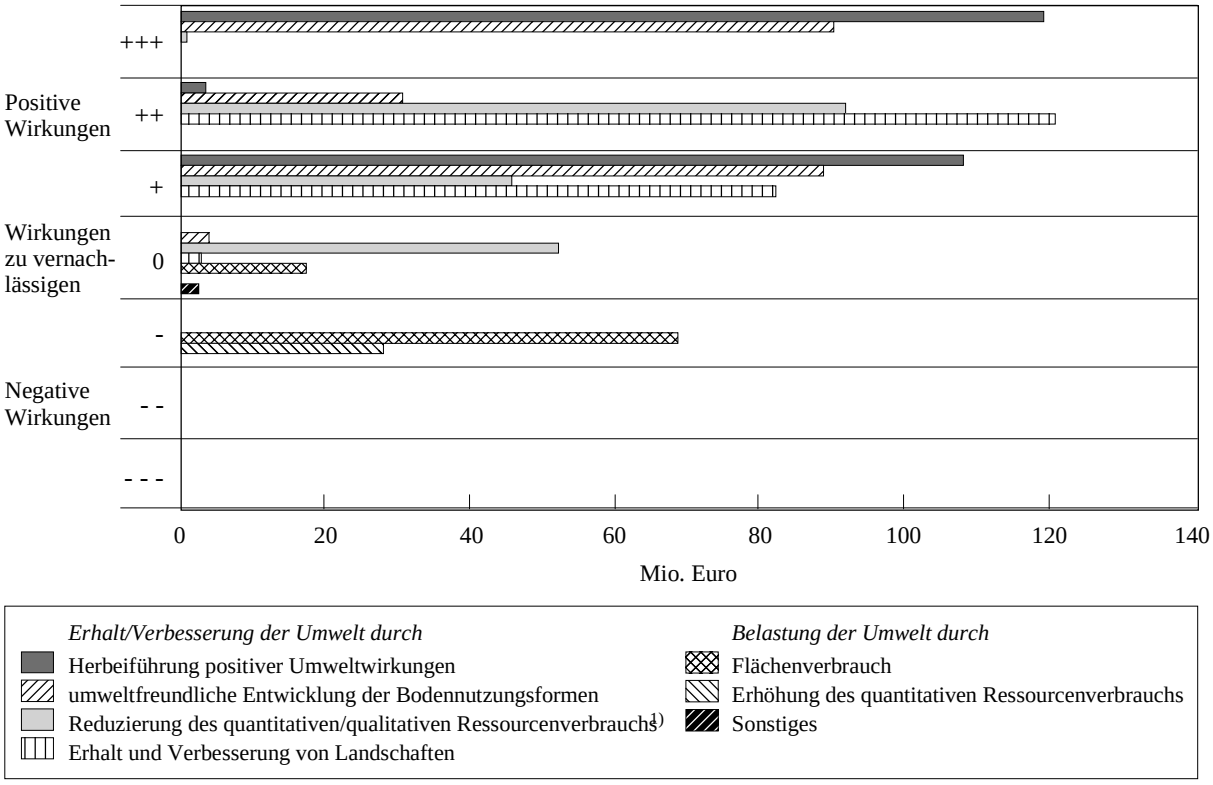
Inwieweit diese Flächen jedoch in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, ist nicht umfassend ermittelbar.

10.3.5.3 Fazit

Die große Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext des NRW-Programms Ländlicher Raum kann daran gemessen werden, dass fast alle eingesetzten Mittel mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden können (siehe Indikatoren 5-1.1. und 5-1.2.). Hierbei handelt es sich eine rein qualitative Einschätzung (siehe Abbildung 10.10). Es sind aber auch geringe negative Umweltwirkungen zu verzeichnen, die sich v.a. auf eine zusätzliche Flächenversiegelung im Zuge von Baumaßnahmen und einen kurzfristig steigenden Ressourcenverbrauch durch forstwirtschaftliche Maßnahmen zurückführen lassen.

[21] Diese umfassen laut der Flächennutzungserhebung zum 31.12.2002 26.186 km².

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



1) Verausgabte Mittel für a/b wurden gesplittet; 1 Mio. Euro wurden q zugeteilt.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit zum Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert. Gender-Mainstreaming umfasst hier zwei Komponenten:

– die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituation von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),

– Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Die räumliche Verteilung der Frauenerwerbsquote in NRW kann MB-X-Text 8.1 und MB-X-Karte 8.1 entnommen werden.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird darauf verwiesen, dass einzelne Maßnahmenbereiche die Stellung der Frauen gezielt stärken. Dazu zählen insbesondere:

– Investitionen im Beherbergungsbereich im Rahmen des Betriebszweigs „Ferien auf dem Bauernhof“;
– Investitionen in landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsnahen Nebenbetrieben wie „Direktvermarktung“, „Freizeit und Erholung“, „Pensionstierhaltung“ sowie „hauswirtschaftliche und landwirtschaftliche Dienstleistungen“ zur Diversifizierung;
– Investitionen im Vermarktungsbereich (MUNLV, 1999, S. 61).

Mit Hilfe dieser Fördermaßnahmen sollen in landwirtschaftlichen Betrieben neue Betriebszweige geschaffen bzw. bestehende ausgebaut und neue Absatz- bzw. Einkommenspotentiale erschlossen werden. Hiervon können Frauen in besonderer Weise profitieren, weil die genannten Betriebszweige in aller Regel von Frauen geleitet und betreut werden (MUNLV, 1999, S. 61).

Tabelle 10.15 zeigt die Zielsetzungen des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Chancengleichheit.

Tabelle 10.15: Verbesserung der Chancengleichheit - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf														
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	❍		❍				❍							

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bisherigen Wirkungen gibt Tabelle 10.16 wieder. Wirkungen sind bei den Maßnahmen zu verzeichnen, die in ihrer Zielkonzeption auch frauenrelevante Aspekte berücksichtigt haben. Aber auch für Maßnahme o, der kein explizites Ziel zur Verbesserung der Chancengleichheit zugewiesen wurde, konnten positive Wirkungen herausgearbeitet werden.

Tabelle 10.16: Verbesserung der Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld						**(+)**								
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	+					+								
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien		+												
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	**(+)**		**+?**			+								

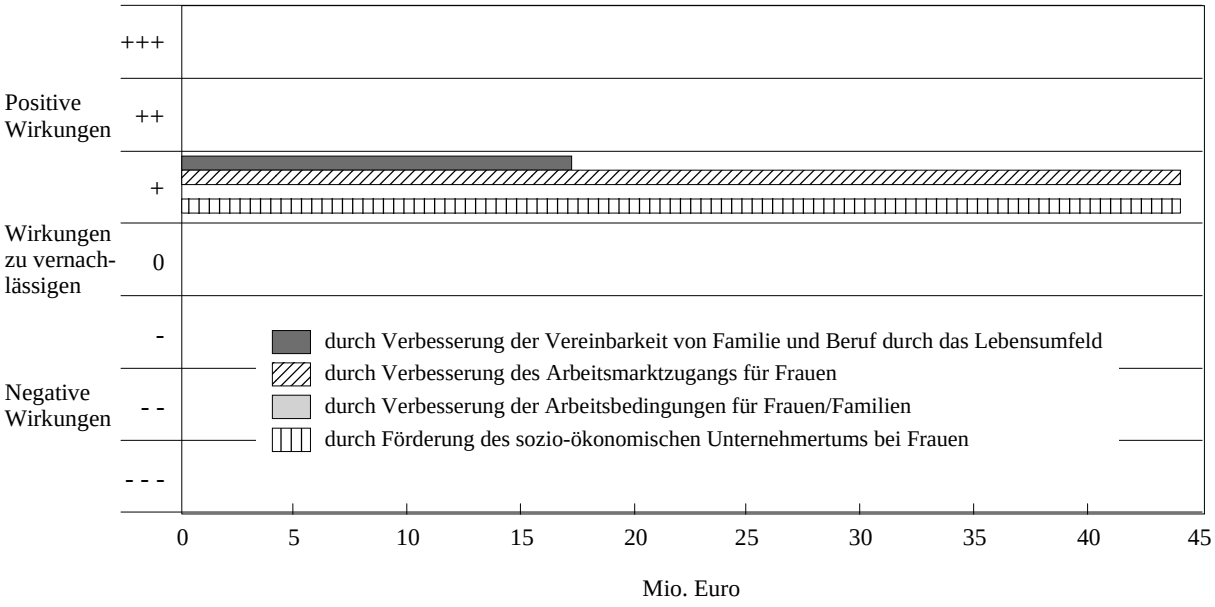
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese stehen v.a. in unmittelbarem Zusammenhang zur Beschäftigungswirksamkeit dieser Maßnahme (siehe auch Querschnittsfrage 2). Die entsprechenden geschlechtsspezifischen Angaben der Beschäftigungswirkungen können Kapitel 9 entnommen werden. Im Bereich des AFP konnten durch Diversifizierungsmaßnahmen, die allerdings nur einen geringen Anteil an den geförderten Projekten ausmachen, rund 50 Arbeitsplätze neu geschaffen werden, darunter 50 % für Frauen (siehe Kapitel 3).

Abbildung 10.11 stellt die Haushaltslinien/Maßnahmen mit ihrem finanziellen Umfang dar, denen positive Wirkungen hinsichtlich einer Verbesserung der Chancengleichheit zuerkannt werden. Hier wird deutlich, dass die Maßnahmen in erster Linie Wirkungen im Bereich Beschäftigung entfalten und sich weniger mit der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld auseinandersetzen.

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der Abfrage des Beitrags der Maßnahmen zu den KüF konnten zusätzliche, über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehende programmspezifische Ziele genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3). Tabelle 10.17 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerter von Relevanz sind, zusammen. Folgende zusätzliche Ziele wurden genannt:

– Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene;

– Honorierung der Leistung für den Umweltschutz;

– Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten;

– Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Die Zielstruktur ist in Tabelle 10.17, die bislang realisierten Wirkungen in Tabelle 10.18 dargestellt.

Tabelle 10.17: Sonstige programmspezifische Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sonstiges	Sonstige Ziele	●*										●**	●***		●****

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Honorierung der Leistung für den Umweltschutz.
*** Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten.
**** Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V		VI	VIII		IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	**(+)***										**+****	**+*****		**++******

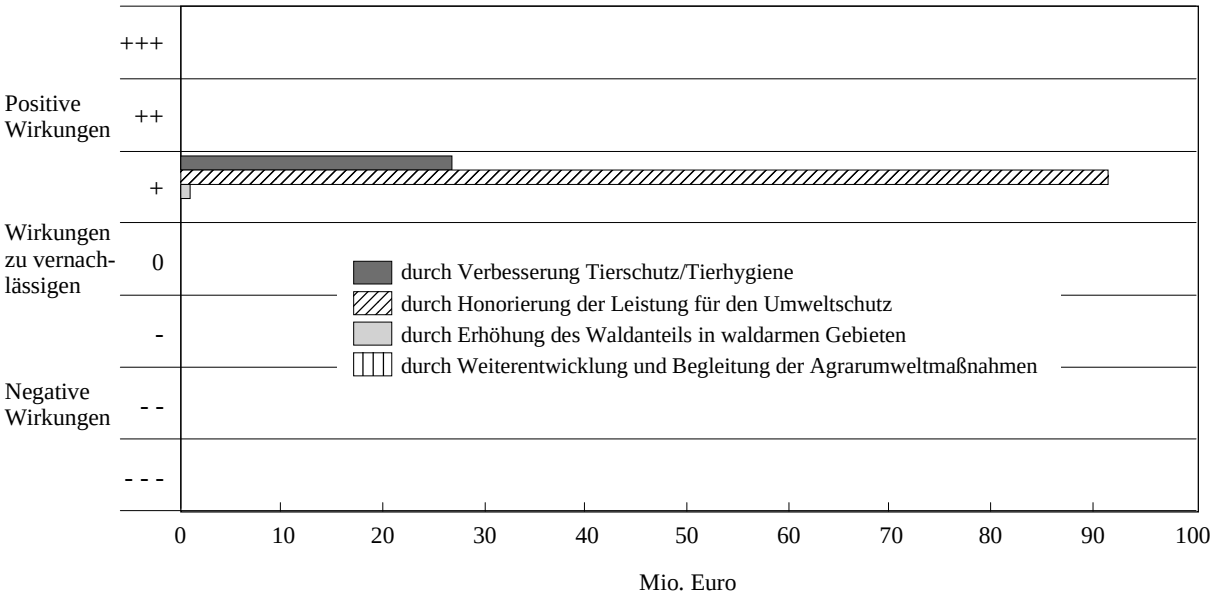
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Honorierung der Leistung für den Umweltschutz.
*** Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten.
**** Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird deutlich, dass aufgrund der Programmstruktur nur den Agrarumweltmaßnahmen, also der Honorierung der Leistung für den Umweltschutz, eine Bedeutung zukommt, die sich stark mit der Querschnittsfrage 5 überschneidet (siehe Abbildung 10.12).

Abbildung 10.12: Wirksame Programmmittel bezogen auf die sonstigen programmspezifischen Wirkungen



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrunde gelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde in den Vorbemerkungen zu Kapitel 10.3 beschrieben. Aufgrund der Probleme in der Aggregation der Ergebnisse der Förderkapitel, die sich durch die ganzen Querschnittsfragen ziehen, wurde weitgehend auf eine quantitative Darstellung verzichtet. Nicht nur die Erhebungseinheiten der einzelnen Förderkapitel sind unterschiedlich. Die Ergebnisse spiegeln auch die unterschiedliche Aussagemöglichkeit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung wider. Während in einzelnen Förderkapiteln schon erste Wirkungen dargestellt werden können, sind für andere Förderkapitel bislang nur Ex-ante-Schätzungen auf der Grundlage von Planzahlen möglich, da der zeitliche Abstand zum geförderten Vorhaben zu kurz für belastbare Aussagen ist.

Eine qualitative Form der Darstellung ist daher aus Sicht der EvaluatorInnen angemessen. Obwohl die Querschnittsfragen insgesamt nur unzureichend in das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum integriert sind, lassen sich aus der qualitativen Analyse erste Einschätzungen zur Erreichung der Programmziele ableiten. Das NRW-Programm Ländlicher Raum besitzt eine ausgeprägte sektorale Zielsetzung und berücksichtigt in nahezu allen Maßnahmen Umweltziele (siehe Abbildung 2.3). Die bislang darstellbaren Wirkungsrichtungen spiegeln diese Programmzielsetzungen auch auf der Ebene der KüF wider. Gewichtet man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programm-

mitteln, so wird ein starker Sektor- und Agrarumweltbezug deutlich. Die auf Programmebene von der EU-Kommission als relevant erachteten Wirkungen werden somit entsprechend der programmatischen Ziele des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht.

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum beigetragen?

Querschnittsfrage 6 zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.19 wieder.

Tabelle 10.19: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potential mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden in den Kapitel 10.5 und 10.6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet. Dies betrifft folgende Aspekte:

– Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);

– rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);

– gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);

– Begleitsystem.

10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen sind in MB-X-Text 1.2 beschrieben.

10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

(1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);

(2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);

(3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
a) durch administrative Abläufe/Organisation,
b) durch integrierende Fördermaßnahmen und -instrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Das Zielsystem auf Programmebene ist breit angelegt (siehe Abbildung 2.3) und umfasst Handlungsfelder, die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander liegen. Aufgrund der Komplexität eines ländlichen Entwicklungsprogramms ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch schwierig, Ziele auf Programmebene zu quantifizieren (vgl. MB-X-Text 1.1).

Je stärker man das Programm in seine einzelnen Bausteine zerlegt, desto konkreter werden die Ziele. Zumindest auf der operationellen Ebene liegen für die Maßnahmen Ziele vor. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden.

Aus Sicht der Programmkoordination in Nordrhein-Westfalen kann ein Programmplanungsprozess die Möglichkeit eröffnen, ein in sich konsistentes Produkt zu entwickeln. Die Betonung von ökologischen und regionalen Zielsetzungen bei allen Maßnahmen dient dabei als Bindeglied. Nach außen werden die Programminhalte besser kommuniziert (siehe beispielsweise die Broschüre zum Förderprogramm, MUNLV, 2001). Nach innen führt die Integration in ein Gesamtprogramm zum Zwang, sich intensiver abzustimmen und über die eigene Maßnahme hinausgehend auch einen Überblick über das Gesamtprogramm zu haben, um dem Interessenten auch immer die optimale Fördermaßnahme anbieten zu können. Die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zeigen, dass dies auch schon in Ansätzen auf der Umsetzungsebene realisiert wird.

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Verstärkte Synergieeffekte gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen werden nur dann erreicht, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Auf Ministeriumsebene ist als Vorteil zu werten, dass die Förderung innerhalb eines Hauses umgesetzt wird und somit im Programmplanungsansatz nur eine politische Linie vertreten wird. Dadurch wird es einfacher, Fachreferate und nachgeordneten Stellen auf die im Programmplanungsdokument postulierten Zielsetzungen zu verpflichten, als bei einer Zersplitterung von ministerialen Zuständigkeiten. Dies betrifft die vertikalen Strukturen.

Wie weit sich der Programmplanungsansatz auch in einer intensiveren Kommunikation und Abstimmung auf den Ebenen der Fachreferate und umsetzenden Stellen niederschlägt, kann nicht generell beurteilt werden. Für Teilbereiche kann das Vorhandensein integrierender Koordinierungs- und Informationsstrukturen herausgestellt werden, z.B.

bei den Agrarumweltmaßnahmen (siehe Kapitel 6). Hier findet der horizontale Informationsaustausch bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf den Kenntnisstand und die Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt.

Ein Erlass des MUNLV schreibt eine Abgleicherfordernis zwischen ÄfAO und LWK vor. Dies betrifft beispielsweise die Förderung aus der Dorferneuerung und dem AFP. Hier soll sichergestellt werden, dass der Antragsteller jeweils das seinen Bedürfnissen am besten entsprechende Förderpaket bewilligt bekommt.

Zu (3b): Im Rahmen der Flurbereinigung und diversen anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierenden Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Erwartete Synergieeffekte sind im NRW-Programm Ländlicher Raum nur beispielhaft genannt und nicht systematisch einer Ex-ante-Bewertung unterzogen worden. Folgende Beispiele werden genannt (MUNLV, 1999, S. 309):

- Förderung des Ökologischen Landbaus von der Erzeugung über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung;
- Förderung der Diversifizierung im Rahmen eines dreistufigen Konzepts (AFP, Umnutzung, Maßnahme p);
- Dorferneuerungs- und Flurbereinigungsmaßnahmen (beispielsweise Integration von Aspekten der Landbewirtschaftung und Nutzung als Erholungsraum);
- Zusammenspiel von Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen.

Im Materialband werden in einer Matrix die tatsächlich aufgetretenen Synergien nach dem derzeitigen Stand der Evaluation dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1).

Folgende Beispiele sollen Synergiewirkungen verdeutlichen:

(1) Ein Beispiel für Synergien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ist der Schulbauernhof in Versmold. Bei diesem Projekt erfolgte eine Förderung aus den Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung (Umnutzung). Mit den Fördergeldern der Dorferneuerung wurde die Erhaltung und bauliche Umgestaltung des alten Bauernhofes unterstützt. Durch die Förderung als Modellprojekt im Rahmen der Maßnahme Diversifizierung können Aufwendungen für die weitere Umsetzung des Projekts (Einrichtung, Beratung, Personal) realisiert werden. Heute können auf dem Schulbauernhof bis zu 50 Kinder mit ihren Betreuern untergebracht werden und Landwirtschaft auf dem Milchviehbetrieb hautnah erleben. Zudem kann der Hof auch von anderen Personengruppen für Seminare und Veranstaltungen gebucht werden.

(2) Indem Dorferneuerung und Flurbereinigung gemeinsam umgesetzt wurden, konnten in der Gemarkung der Fallstudie Projekte umgesetzt werden, die die Projekte innerhalb des Dorfes gut ergänzen (Bepflanzung Ackerrandstreifen, Renaturierung Bach). Das Zusammenwirken der beiden Maßnahmen trug insgesamt zu einer besseren Einbindung des Dorfes in die Landschaft bei.

(3) Als Beispiel für eine asymmetrische Synergiewirkung kann das Zusammenspiel der Modellprojekte (t) und der Agrarumweltmaßnahmen genannt werden. So wurde beispielsweise die Einführung von Erosionsschutzmaßnahmen durch ein Demonstrationsprojekt unterstützt. In ausgewählten Betrieben und Regionen wurden Demonstrationsflächen angelegt, die im Rahmen von Feldbegehungen und Informationsveranstaltungen für interessierte Landwirte zugänglich sind. Neben der gezielten Akquisition von Betrieben, die erosionsgefährdete Flächen bewirtschaften, trägt die Organisation von Maschinenringen und die Beratungstätigkeit des Erosionsschutzberaters zur steigenden Akzeptanz der Erosionsschutzmaßnahmen bei. Letztendlich hat die praxisbezogene Erfahrung der Erosionsschutzberatung zur angemesseneren Ausgestaltung der Förderrichtlinien für Erosionsschutzmaßnahmen geführt.

Die tatsächlich bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der inhaltlich sich nahestehenden Maßnahmen auf der Fachschiene. Dies liegt daran, dass der Fokus der Untersuchung bislang auf den Förderkapiteln lag, die sich teilweise mit den Förderschwerpunkten decken. So konnten punktuell Synergiewirkungen herausgearbeitet werden (v.a. für die Förderschwerpunkte II und III).

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können auch noch keine tatsächlichen Synergiewirkungen herausgestellt werden.

10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet, wie schon bei der Diskussion interner Synergien dargestellt, die Aspekte Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene sowie die zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum nordrhein-westfälischen LEADER +-Programm werden nicht dargestellt, da das LEADER +-Programm sich erst in der Startphase befindet. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in NRW ist die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Arbeitsplätze, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region (MWA et al., 2003a).

Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt das NRW-Programm Ländlicher Raum auf Programmebene keinen Schwerpunkt auf die Beschäftigungsförderung[22]. Einzelne Maßnahmen verfolgen aber diese Zielsetzung, und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann dem NRW-Programm Ländlicher Raum ein (allerdings geringer) flankierender Beitrag bezogen auf das Ziel-2-Programm zugemessen werden.

Neben dem Hauptziel des Ziel-2-Programms gibt es noch vier Querschnittsziele ((1) dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, (2) Schaffung gleicher Chancen für Frauen und Männer im Beruf, (3) Einbeziehung benachteiligter Gruppen in den wirtschaftlichen Erneuerungsprozess, (4) Innovationsorientierung und optimale Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft). Hier gibt es Anknüpfungspunkte für das NRW-Programm Ländlicher Raum v.a. bezogen auf das Querschnittsziel (1), da den Umweltaspekten bei der Umsetzung des EPLR eine große Bedeutung zukommt (vgl. Kapitel 10.3.5).

Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen

In Ansätzen haben wir sowohl förderkapitel- wie auch programmbezogen in den Expertengesprächen und schriftlichen Befragungen mögliche Synergien zu anderen Maßnahmen und Programmen abgefragt. Synergien zum Ziel-2-Programm wurden nicht genannt. Maßnahmeninhalte, räumliche Schwerpunkte und Umsetzungsstruktur lassen Synergien auf Maßnahmen- und Projektebene auch nicht wahrscheinlich erscheinen.

Dies begründet sich darin, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum einen deutlich sektoralen Schwerpunkt in der Land- und Forstwirtschaft, das Ziel-2-Programm einen Schwerpunkt im Bereich KMU und Existenzgründungen setzt. In den Bereichen Diversifizierung und Verarbeitung/Vermarktung wäre auf Projektebene eine Komplementarität möglich; diese wurde aber nicht systematisch untersucht.

---

[22] Eine bislang eher geringe Beschäftigungswirkung wird der Maßnahme 4.3 (entspricht weitgehend der Maßnahme o des NRW-Programms Ländlicher Raum) des Ziel-2-Programms zugemessen. Im jährlichen Durchführungsbericht des Ziel-2-Programms (MWA et al., 2003b, S. 106f) wird ausgeführt, dass es sich in der Mehrzahl der bislang realisierten Projekte um Infrastrukturvorhaben in Zusammenhang mit der Dorferneuerung handelt. Diese leisten nach Aussagen der Projektträger einen Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung des ländlichen Raums, indem dessen Erholungsfunktion gestärkt wird. Damit wird die anvisierte Zielsetzung zur Schaffung von Arbeitsplätzen nur zu 1,1 % der geplanten Arbeitsplätze erreicht. Eine Akzentuierung der Förderung zur Erreichung der Beschäftigungsziele wurde bislang noch nicht vorgenommen.

Räumlich zeigt sich, dass beide Programme unterschiedliche Schwerpunkte setzen: das Ziel-2-Programm in den Ruhrgebietsstädten (MWA et al., 2003b, S. 55), das NRW-Programm Ländlicher Raum in den ländlichen Gebieten (siehe Kapitel 10.2).

Organisatorisch werden beide Programme in getrennten Verwaltungssträngen umgesetzt. Es gibt daher wenig Impulse für einen integrierten Einsatz von Fördermitteln aufgrund der Bündelung von Verwaltungszuständigkeiten. Dies gilt nicht für die Maßnahme 4.3 (Teil Dorferneuerung), für die in beiden Programmen die ÄfAO zuständig sind. Diejenigen Ämter, die aus beiden Programmen Projekte fördern, müssen sich allerdings mit den unterschiedlichen Verwaltungsabläufen auseinandersetzen, wobei dem Ziel-2-Programm eine größere Komplexität aufgrund des Monitoringsystems zugemessen wird. Positiv gewertet werden hingegen die Finanzierungsregelungen, die mit der n+2-Regelung eine größere Flexibilität gewähren. Insgesamt führt die Aufteilung einer Maßnahme auf zwei unterschiedliche Programme zu einem größeren finanziellen Spielraum, aber auch zu einem höheren Verwaltungsaufwand.

10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1.: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des NRW-Programms Ländlicher Raum profitieren bislang zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt I sind es bei Maßnahme a überwiegend Futterbau- und Gartenbaubetriebe, die eine Förderung erhalten. An Qualifizierungsmaßnahmen (c) nehmen v.a. Arbeitsnehmer und Betriebsinhaber aus der Landwirtschaft sowie Arbeitnehmer aus Gartenbaubetrieben teil. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst - Gemüse, bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung im Sektor Blumen und Zierpflanzen.

Im Förderschwerpunkt II werden Kommunen, Teilnehmergemeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergemeinschaft sind. Maßnahme l richtet sich an landwirtschaftliche Betriebe. Bei Maßnahme o stehen private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte im Vordergrund. Maßnahme p und q begünstigen landwirtschaftliche Betriebe. Damit hat auch der Förderschwerpunkt II eine stark sektorale Ausrichtung.

Im Förderschwerpunkt III sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger. Im Bereich der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe. Auch in der Teilmaßnahme Grünlandextensivierung handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe; dies gilt in etwas geringerer Ausprägung auch für die Förderung der Festmistwirtschaft. Im Ökologischen Landbau sind die Betriebsstrukturen heterogener. Deutlich ist aber auch hier ein im Vergleich zum Landesdurchschnitt hoher Grünlandanteil. An den Erosionsschutzmaßnahmen nehmen überwiegend Ackerbaubetriebe teil. Im Bereich der forstlichen Förderung (i) sind es vorwiegend Privatwaldbesitzer (darunter auch Landwirte), die direkt oder indirekt über die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse Begünstigte sind. Die Förderung der Erstaufforstung (h) kommt zur Hälfte landwirtschaftlichen Betrieben zugute; bei den anderen handelt es sich um Nichtlandwirte oder juristische Personen.

Indikator 6-2.2.: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Kulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwands korreliert, so dass ein Gleichgewicht aus Fördermittel- und Verwaltungseffizienz anzustreben ist.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. Beispielhaft seien hier einige (mögliche) Förderstrategien genannt:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, den Erosionsschutzmaßnahmen und der Uferrandstreifenförderung sowie der Ausgleichszahlung und der Ausgleichszulage, in geringem Umfang auch bei der forstlichen Förderung.

– Die Analyse im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass die Prämienhöhen beispielsweise auf ertragsstarken Niederungsstandorten (z.B. Soester Börde) nicht ausreichend sind, um eine höhere Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen zu erzielen. Eine **Prämiendifferenzierung** nach regionalen Kriterien (Standortgüte, Erträge, Deckungsbeiträge, etc.) könnte hier sinnvoll sein, ist aber vor dem Hintergrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwands zu werten. Derzeit erprobt das MUNLV im Rahmen eines Modellvorhabens neue Steuerungsmodelle über Ausschreibungsverfahren. Die Prämiendifferenzierung in abgegrenzten Kulissen wird jedoch durch die kofinanzierungsfähigen Höchstbeträge der EU-Verordnung begrenzt. Aus Sicht des Landes könnte hier eine stärkere Variabilität sinnvoll sein (MUNLV, 2003).

– **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Intensität der Öffentlichkeitsarbeit die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Es wird des Weiteren zumeist schon im Vorfeld zur Antragsstellung abgeklärt, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht (siehe beispielsweise Kapitel 7).

– Maßnahmenbezogen können die bei vielen Maßnahmen vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Beispielhaft sei hier der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen spielen sowohl der Landesentwicklungsplan NRW als auch auf regionaler Ebene die Landschaftsplanung und Planungsgrundlagen der Wasserwirtschaft eine Rolle.

10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen ab, was förderfähig ist. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 60 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) 0,66 Euro an Investitionen induziert werden.

Der bisherige Ausgabenschwerpunkt des NRW-Programms ländlicher Raum liegt im Förderschwerpunkt III und hier auf den flächenbezogenen Maßnahmen (100 % Finanzierung aus öffentlicher Hand). Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme privater Investitionsmaßnahmen im Förderschwerpunkt I geringer als gemäß der Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert; die öffentlichen Projekte des EPLR sind nur ein Faktor unter mehreren (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfassung von solchen Anstoßeffekten, da sich die vielfältigen Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen noch Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten und keine Methoden zur ihrer Ermittlung. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, so dass durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Verhaltensänderung induziert wurde. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchgeführt hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Den Förderkapiteln lassen sich nur vereinzelt qualitative Hinweise entnehmen. Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise).

Ein Beispiel ist, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen bei investiven und beschäftigungsfördernden Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten nordrhein-westfälischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion an einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise) sind. Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt aufgrund der Förderung des NRW-Programms Ländlicher Raum könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Nordrhein-Westfalen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da viele Maßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine nicht geförderten Vergleichsgruppen konstruieren. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der EPLR-Förderung betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden in Anlehnung an die Erläuterung durch die EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

(1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Zusammenhang mit Querschnittsfrage 2 (Beschäftigung).

(2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang drei Projekte für ökologisch erzeugte Produkte und drei Projekte für regional erzeugte Produkte bewilligt. Auch im AFP werden die Fördermöglichkeiten nur verhalten durch Ökobetriebe in Anspruch genommen. Die im Programm gesetzten Ziele konnten bislang weder im AFP noch im Bereich V&V erreicht werden, da das Förderangebot auf eine ungünstige Marktsituation und geringe Investitionsbereitschaft im Ökobereich stößt (MUNLV, 2003).

(3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen die Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potenziale abstimmen sollen. In der Maßnahme Dorferneuerung konnten mit einer Fallstudie solche aktivierenden Wirkungen herausgestellt werden (siehe Kapitel 9). Allerdings wird seitens der EvaluatorInnen eine deutliche Stärkung des Instruments der Dorferneuerungsplanung angeregt. Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potentiale erkannt oder besser genutzt werden (siehe Kapitel 9).

10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahme abhängen. Auf Programmebene sind Aussagen hierzu nicht möglich.

Synergiewirkungen konnten bislang noch nicht umfassend erfasst werden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher, soweit methodisch möglich, der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.5 Zusätzliche Einflussfaktoren auf Programmmanagement und -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihres Einflusses auf Management und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordinatoren, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Abteilung innerhalb der EU-Kommission, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1).

Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Ein vergleichender Überblick über die Einschätzung der Rahmenbedingungen der Programmumsetzung der im Rahmen der 6-Länder-Bewertung untersuchten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.5.1.1 Programmgenese

Die Maßnahmenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist breit angelegt. Nahezu alle Maßnahmen der GAK wurden in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um landesspezifische Maßnahmen. Aufgrund der begrenzten EAGFL-Mittel wurde, mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, ein Kofinanzierungssatz von 25 % gewählt. Die schwierige Haushaltslage im Bund und im Land, die sich sicher auch auf die Mittelausstattung der GAK auswirken wird, könnte in Zukunft eine Anhebung der Kofinanzierungssätze erforderlich machen.

Trotz der breiten Maßnahmenstruktur mit dem Ziel der Mittelsicherung liegt dem Programm mit seiner ökologischen und regionalen Ausrichtung eine verbindende strategische Ausrichtung zugrunde, die nach innen und außen entsprechend kommuniziert wird. Gerade dieser Aspekt wird als großer Vorteil eines Programmplanungsansatzes gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen gewertet (MUNLV, 2002). Im Zuge der Programmplanung wurden zwar Verwaltungsstrukturen nicht neu gegliedert; die Verpflichtung zu einer stärkeren Abstimmung wächst aber.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum wurde als erstes bundesdeutsches Programm in Brüssel zur Genehmigung eingereicht. Letztlich hat sich diese „Vorreiterrolle“ Nordrhein-Westfalens nicht bewährt, weil die EU-KOM alle bundesdeutschen Programme als ein Paket beurteilt und genehmigt hat. Die späte Genehmigung war eine Ursache dafür, dass im Jahr 2000 der Mittelabfluss deutlich unter den Planzahlen lag.

Im Genehmigungsverfahren mussten letztlich keine Maßnahmen aus dem Programm herausgenommen werden; es wurden lediglich Modifizierungen bei einzelnen Maßnahmen vorgenommen. Kritisch gewertet wurde v.a. die Öffnung der Artikel-33-Maßnahmen für

Nicht-Landwirte, die Förderung der Betriebsführungsdienste und die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Trotz aller Kritikpunkte wird die mit der Genehmigung des Plans erfolgte Notifizierung der Maßnahmen als positiv erachtet, da beispielsweise beim FIAF die getrennte Notifizierung der Richtlinie sehr zeitintensiv war und die Implementation des Programms sehr stark verzögerte (MUNLV, 2002).

10.5.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Für einzelne Bereiche konnten intensive fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden. Die Weiterführung und Intensivierung der strategischen Diskussion über die Ausrichtung des Programms leidet allerdings an den personellen Knappheiten.

Die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum auf der Programmkoordinierungsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. D.h., beim Auftreten von programmbezogenen Konflikten werden diese auf dem normalen Dienstweg geregelt (Entscheidungsvorschlag und Letztentscheid durch die Hausspitze). Da das Programmkoordinierungsreferat auch Maßnahmenzuständigkeiten besitzt, wurden Zuständigkeiten innerhalb des Referats getrennt, um Angelegenheiten der Programmkoordination stärker von der maßnahmenbezogenen Abwicklung zu trennen. Das zur Verfügung stehende Personal ist, nachdem sich die einzelnen Arbeitsabläufe weitgehend eingespielt haben, für die organisatorische Umsetzung ausreichend. Für die gewünschte stärkere Vernetzung der einzelnen Programmmodule und einen intensiveren Austausch mit der EU-KOM reicht das vorhandene Personal allerdings nicht aus.

Ein intensiver Austausch erfolgt von der Programmkoordination v.a. mit der Zahlstellenkoordinierungsstelle. Mit den Fachreferaten haben sich die Arbeitsabläufe nach drei Jahren so weit eingespielt, dass größere Dienstbesprechungen nicht mehr erforderlich sind. Klärungen erfolgen somit bilateral. Der Austausch zwischen den einzelnen Fachreferaten ist unterschiedlich intensiv. Zwischen den Abteilungen des MUNLV, die fachlich für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen respektive die Extensivierungsmaßnahmen zuständig sind, besteht ein enger fachlicher Austausch. Damit findet der horizontale Informationsaustausch hier bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf Kenntnisstand und Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt. Eingerichtet wurde des Weiteren das Zentrum für Ländliche Entwicklung (ZeLE), das zukünftig die

Vernetzung v.a. von Maßnahmen (mit besonderem Fokus auf die Maßnahmen des Förderschwerpunkts II) stärken soll.

Interne Organisation - vertikal

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden. Es gibt aber auch Maßnahmenbereiche wie z.B. die Agrarumweltmaßnahmen, in denen ein sehr intensiver Austausch gepflegt wird, der sich auch positiv auf die Programmumsetzung auswirkt.

b) Der Zahlstellenkoordinierungsstelle kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass die gewonnenen Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung sowie die Ergebnisse aus den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und der Bescheinigenden Stelle kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen. Durch die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern wird dieser Transfer in praktisches Verwaltungshandeln weiter erleichtert.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich einzelner Regelungen. Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten mittlerweile beseitigt. Die bestehenden Regelungen für die Kontrollen und Sanktionen der Fördermaßnahmen wurden 2002 in einer Rahmenregelung zusammengefasst und entsprechend aktualisiert. Diese Rahmenregelung wird, wenn sich Änderungsbedarf ergibt, kontinuierlich verbessert und ergänzt.

Auf der Ebene der Bewilligungsstellen reiben sich die Vorgaben der EU-KOM z.T. mit der bisherigen Praxis des Verwaltungshandelns im bislang nicht aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Bereich. Hier ist es Aufgabe der Fachreferate gemeinsam mit der Zahlstellenkoordination, zahlstellenkonformes Handeln durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen umzusetzen. Hierbei darf der prozesshafte Charakter, bis sich die Neuerungen an der Basis auch eingespielt haben, nicht unberücksichtigt bleiben (siehe auch Kapitel 10.5.2.2).

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt (vgl. Tabelle 10.23). Diese trifft sich nach Bedarf mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Nordrhein-Westfalen eine straffere Diskussionsführung, eine Konzentration auf das Wesentliche und eine bessere Vorbereitung der zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse angeregt. Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinierungsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber möglichst ohne eine Einmischung seitens des BMVEL in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Zusätzlich zu den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Strukturen beispielsweise zwischen den Programmkoordinatoren der Bundesländer dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinierungsebene herangetragen werden.

Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für das NRW-Programm Ländlicher Raum

Neben den Strukturen auf Programmkoordinierungsebene gibt es eine bundesweite Zusammenarbeit auf Ebene einzelner Maßnahmen (v.a. GAK-orientiert), der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang finden solche Diskussionsprozesse eher zufällig statt. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem regelmäßige

Treffen in Zusammenarbeit mit den Extensivierungsreferenten organisiert werden. Vielleicht sollte sich in diesem Zusammenhang auch das BMU stärker engagieren.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der Programme, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordinatoren liegt in NRW in einem Referat und einer Person, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung gegeben sind.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Fragen der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinierer) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen.

10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Bildung, Vertragsnaturschutz, Diversifizierung) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit nimmt die GAK Einfluss auf das Fördergeschehen, sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben.

Die Mittelverfügbarkeit aus der GAK ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln und v.a. Landesmitteln, die zur Gegenfinanzierung erforderlich sind. In den ersten drei Förderjahren blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau. Wie sich unter den haushalterischen Restriktionen sowohl des Bundes wie auch des Landes die Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, ist unklar. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau aber nicht gehalten werden können, so dass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung für das NRW-Programm Ländlicher Raum gesucht werden muss. Erschwerend für die Finanzsteuerung

unter widriger werdenden Haushaltsbedingungen kommt dazu, dass NRW mit 25 % einen sehr niedrigen Kofinanzierungssatz gewählt hat.

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999. So können verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors durch GAK-Maßnahmen nicht bedient werden, z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz. Zur Zeit findet eine intensive Diskussion um die Ausweitung der GAK-Fördergrundsätze statt. Unabhängig von der Neufassung dieser Fördergrundsätze sollte NRW auf jeden Fall überlegen, ob nicht zusätzlich auch eigene Landesrichtlinien aufgelegt werden können, um bestimmte Förderlücken zu schließen (z.B. bei der Umnutzung).

Im landwirtschaftlichen Bereich und auch bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung der Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen stattgefunden, die auch in der GAK nachvollzogen wurde (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlaufe des Programmplanungszeitraums kam es zu jährlichen Änderungen der Fördergrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt, Tierschutz und Diversifizierung. Hier hat sich auch NRW mit inhaltlichen Vorschlägen stark eingebracht, die vom PLANAK aufgegriffen wurden. GAK-Änderungen ziehen Änderungen der EPLR und der Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können sinnvoller Weise von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen das NRW-Programm Ländlicher Raum abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Diese orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv)

und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

– Jährlichkeitsprinzip;

– Unterschiedlichkeit der nationalen und den EU-Haushaltsjahre;

– Mittelumschichtungen;

– Erstattungsprinzip.

Flächenbezogene Maßnahmen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen der EU zu vereinbaren sind. Zwei Problembereiche treten aber auf: Zum einen müssen die Kontrollen rechtzeitig abgeschlossen werden, damit die Mittel ausgezahlt werden können. Zum anderen stellt sich die Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen in vollem Umfang finanziert werden können (EU-Anteil). Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nicht profitieren, da erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können. Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

Investive Maßnahmen

Für die **investiven Maßnahmen** werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre zurückführen lassen.

Jährlichkeitsprinzip und Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Investive Maßnahmen weisen aus den unterschiedlichsten Gründen Reibungspunkte mit dem Jährlichkeitsprinzip auf:

– Private wie öffentliche Investitionsentscheidungen können nur begrenzt hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung beeinflusst werden. Dies ist bei der flächenbezogenen Förderung zwar grundsätzlich auch so. Aber die Höhe der Ausgleichszulage oder -zahlung ist ex-ante besser kalkulierbar. Bei den Agrarumweltmaßnahmen ist nur die Höhe der Neubewilligungen eine Unbekannte. Die Höhe der

Zahlungen für laufende Verpflichtungen kann, abzüglich eines Unsicherheitsfaktors für Sanktionen oder Kündigungen vor Ablauf des Verpflichtungszeitraums, vergleichsweise gut kalkuliert werden.

- Der vorgesehene Umfang von Investitionen kann z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen deutlich von den Planungen abweichen.
- Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse.
- Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist.
- Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat. Teilweise sind Bewilligungsstellen angewiesen auf Stellungnahmen anderer Behörden, die mitunter nicht rechtzeitig abgegeben werden.

Gerade für größere investive Maßnahmen (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Da häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahrs verlässliche Angaben über Mittelabflüsse vorliegen, ist es dann schwierig, noch entsprechend gegenzusteuern und Alternativprojekte zu finden.

Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler zeitlicher Korridor bleibt, um Maßnahmen zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen. In einzelnen Maßnahmen stimmte die erwartete Inanspruchnahme nicht mit dem tatsächlichen Bedarf überein.

Es gibt aber auch Anpassungsstrategien, die zu einer besseren Planbarkeit der Mittelverwendung führen:

- So wurde im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung versuchsweise ein Antragsdatum eingeführt, um nicht die Finanzplanungen, wie in der Vergangenheit, auf unverbindlichen Absichtserklärungen der potentiellen Antragsteller gründen zu müssen.
- Auf eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel untereinander sollte hingewirkt werden. Bislang sind die GAK-Maßnahmen gegenseitig deckungsfähig (mit Ausnahme der forstlichen Maßnahmen). Die Landestitel sind nur teilweise deckungsfähig. Dies erschwert generell die vertikale Umschichtung zwischen GAK- und Landesmaßnahmen sowie zwischen einzel-

nen landesfinanzierten Maßnahmen. Ab 2004 wird es eine weitgehende Deckungsfähigkeit zwischen den verschiedenen Haushaltstiteln geben (MUNLV, 2003).

Inwieweit eine (partielle) Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips erforderlich ist, wurde auf dem Programmworkshop in Nordrhein-Westfalen intensiv diskutiert (s.u.). Es gibt zwar Möglichkeiten, die finanzielle Steuerung unter dem Aspekt Jährlichkeit zu verbessern. Letztlich handelt es sich jedoch bei den Strategien nur um „Krücken", um die Auswirkungen des Jährlichkeitsprinzips auf den Mittelabfluss zu verringern, auch wenn einzelne Ansätze aus Gründen der Haushaltsdisziplin sicherlich sinnvoll sind.

Über eine Anpassung des EU-Haushaltsjahrs an das Kalenderjahr sollte seitens der EU-Kommission nachgedacht werden, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade von investiven Maßnahmen eröffnen und die zeitnahe Abrechnung vereinfachen würde (Bauliche Tätigkeiten finden bis in den Herbst hinein statt, Rechnungen schreiben die Handwerker im Winter). Das Jährlichkeitsprinzip, das auch für die nationalen Haushalte gilt, und die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre stellen v.a. Finanzmanager vor große Probleme, weil zweimal im Jahr von den Soll- auf die Ist-Ausgaben umgestellt werden muss (MUNLV, 2003).

Mittelumschichtungen

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a). Die EU-KOM hat daher die Voraussetzungen für vertikale und horizontale Mittelumschichtungen flexibilisiert. Ob damit tatsächlich eine stärkere Flexibilität verbunden ist, wird sich erst im nächsten Jahr zeigen, da der Programmänderungsantrag 2003 aufgrund der Modulationsmaßnahmen noch auf der Basis der alten Verordnung gestellt wurde.

Nordrhein-Westfalen kann allerdings die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen nur eingeschränkt nutzen. Wenn es innerhalb eines EU-Haushaltsjahres abgebende Bereiche gibt, muss es auch aufnehmende Bereiche geben. Die flächenbezogenen Maßnahmen scheiden hier aus (s.o.). Bei den investiven Maßnahmen müssen bestimmte Bedingungen gegeben sein, damit Haushaltsmittel flexibel umgeschichtet werden können:

– Artikel-52-Maßnahmen als Puffer. Diese gibt es in NRW jedoch nur in wenigen Teilbereichen.
– Zuweisen von höheren Bewilligungskontingenten im jeweiligen Haushaltsjahr. Diese Möglichkeit ist durch die Verfügbarkeit von GAK-Mitteln beschränkt; für die EU-Mittel wird diese Möglichkeit aber genutzt.
– Intensive Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Dieser ist in NRW nur in absoluten Ausnahmefällen möglich.

– Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Haushaltstitel (s.o.).

Nach Ansicht des MUNLV (2002) ist jährlich mit einem Anteil von Mitteln zu rechnen, die nicht verausgabt werden können. Durch vertikale Mittelumschichtungen und eine stärkere Inanspruchnahme von Maßnahmen hat sich der Anteil nicht verausgabter Mittel bezogen auf die ursprünglichen Planzahlen (öffentliche Aufwendungen insgesamt) allerdings schon deutlich reduziert (von 70 % (2000) auf 15 % (2002), siehe Tabelle 2.5). Für 2003 wird ein vollständiger Mittelabfluss erwartet[23]. Es wurde sogar ein Antrag auf zusätzliche Mittel gestellt, die in anderen Bundesländern nicht verausgabt werden können.

Dennoch sollte zukünftig darüber nachgedacht werden, ob nicht eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste EU-Haushaltsjahr dem Charakter investiver Maßnahmen nicht besser entsprechen und die effiziente Mittelbewirtschaftung verbessern würde. Im Programmworkshop würde diesbezüglich die n-+2-Regelung genannt (MUNLV, 2003).

Das BMVEL (2002) nennt noch zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch dem Interesse an einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten:

– Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;

– Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Die bisher von NRW nicht verausgabten Mittel wurden relativ spät an den Bund zur weiteren Verwendung durch andere Bundesländer gemeldet. Dies liegt daran, dass häufig erst Ende August/Anfang September die Abrechnung der Projekte erfolgen kann. Erst zu diesem späten Zeitpunkt liegt eine Übersicht über den konkreten Mittelbedarf in den einzelnen Haushaltslinien vor. Damit sind der Funktionsfähigkeit des vom Bund konzipierten Umschichtungsmodells angesichts der Abrechnungspraxis investiver Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Trotz dieser Schwierigkeiten, freiwerdende Mittel relativ frühzeitig zu melden, konnte NRW Bonuspunkte erwerben, die es im Jahr 2003 auch zur Deckung des angemeldeten Mehrbedarfs zum Einsatz bringen kann.

[23] Nach telefonischer Auskunft des Programmkoordinierungsreferats vom 07.11.2003 konnte dieses Ziel erreicht werden.

Die EU-KOM prüft derzeit erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarf erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden. Problematisch ist u.E. weniger der strittige Gegenstand, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige Regelung zu schaffen, die über den gesamten Förderzeitraum Bestand hat.

Erstattungsverfahren

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem. Aus nationalen Mitteln ist es auch weiterhin möglich, entsprechend den Vorgaben der LHO einen Vorschuss zu zahlen, wobei dies zwischen den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich gehandhabt wird. Beim AFP ist grundsätzlich auf das Erstattungsverfahren umgestellt worden. In der Flurbereinigung hingegen als behördlich geleitetem Verfahren wird weiterhin ein Zuschuss aus nationalen Mitteln gewährt. Das Erstattungsverfahren ist ein Problem bei finanzschwachen Projektträgern, denen eine Vorfinanzierung des Zuschusses aus Eigenmitteln schwer fällt. Zu diesen gehören auch viele Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept unterliegen. Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine deutliche Arbeitserleichterung dar, weil ggf. aufwändige Rückforderungen entfallen.

10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet zum einen die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie die Auswirkung der Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

Anlastung von Ausgaben

Im Rahmen der EU-Förderung ist grundsätzlich das Risiko der Anlastung von Ausgaben gegeben (siehe MB-Einl-Text 6). Bezüglich der generellen Konzeption des Programms hat dieses Risiko keine Auswirkungen gehabt, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen auch Bestandteil des NRW-Programms Ländlicher Raum sind. Das Rechnungsabschlussverfahren mit seinem Anlastungsrisiko führt aber dazu, dass neben der inhaltlichen Komponente der Frage der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen eine große Bedeutung zukommt. Bei der Neukonzeptionierung von Maßnahmen z.B. im Rahmen der nationalen Modulation hat dies eine wichtige Rolle gespielt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Bei der Evaluation der meisten Maßnahmen wurden keine grundsätzlichen Probleme der bestehenden EU- Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen herausgearbeitet, die die Programmumsetzung in ihrer inhaltlichen Ausrichtung deutlich beeinflusst hätten.

Aus Sicht der Evaluatoren sind EU-weit einheitliche Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sinnvoll, weil sie die Transparenz von Verfahren erhöhen, nicht zuletzt auch für den Zuwendungsempfänger. Die Frage ist nur, wie detailliert die EU-Vorgaben sein müssen und ob die Übertragung von Vorgaben der 1. Säule auf die 2. Säule in allen Fällen ein Mehr an Sicherheit bezüglich der ordnungsgemäßen Mittelverwendung bringt.

Die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften der EU bringt aus Programmsicht im Vergleich zu den Vorschriften der LHO und des VwVfG einen personellen Mehraufwand mit sich. Dieser besteht v.a. in den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Besonders hervorzuheben ist der personelle Aufwand bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen.

Des Weiteren sind die abweichenden Regelungen zwischen EU-Recht und nationalem Recht ein Problem, das in der 1. Säule aufgrund der alleinigen Finanzierung durch die EU nicht besteht. Die Übertragung der InVeKoS-Regelungen wird zumindest für die investiven Maßnahmen für nicht sachgerecht gehalten. Aber auch bei den flächenbezogenen Maßnahmen führen einzelne Detailregelungen zu erheblichen Problemen.

Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?

Kritikpunkte beziehen sich auf Detailregelungen, z.B. die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder die Frage der Sanktionsregelungen, aber auch auf grundsätzliche Probleme mit einer verlässlichen Interpretation der EU-Vorgaben und der Verschränkung von EU-Regelungen mit nationalen Regelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

„Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens führt in der 2. Säule z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten“ (Höhn, 2002). Auch im investiven Bereich wird eine solche Übertragung für nicht sachgerecht gehalten, da die Regelungen des VwVfG und die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zum Subventionsbetrug für ausreichend erachtet werden. Hier sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf hierzu erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher für ein Bundesland schwer einschätzbar ist. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre u.E. eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums und deren Einhaltung, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen und nicht ständige, aufwändige Anpassungen, v.a. auch der EDV-Systeme, zu induzieren.

Die Frage, ob die EU-KOM eigene Standards für Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren definieren muss, oder ob es nicht ausreichend ist, den bestehenden nationalen Vorschriften (LHO, VwVfG) und Prüforganen (Landesrechungshof) eine Kompatibilität mit den EU-Regelungen zu bescheinigen und nur deren ordnungsgemäßes Wirken zu prüfen, ist verschiedentlich problematisiert worden (siehe z.B. Kapitel 9). Ein Problem, das auf dem Programmworkshop hervorgehoben wurde, sind die abweichenden Regeln zwischen EU-Recht und nationalem Recht. Die Kontrollregelungen basieren v.a. auf den Regelungen der ersten Säule, in der die EU-Kommission zu 100 % finanziert. In der 2. Säule gilt das Prinzip der Kofinanzierung. NRW ist bei den meisten Maßnahmen immerhin mit 75 % der öffentlichen Mittel beteiligt. NRW ist insgesamt der Auffassung, dass den Mitgliedstaaten (d.h. in Deutschland den Bundesländern) ein stärkeres Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Kontroll- und Sanktionsregelungen eingeräumt werden sollte (MUNLV, 2002; MUNLV, 2003). Die stärkeren Möglichkeiten der EU-KOM zur Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, sind allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art, die flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sind. In Bezug auf die Vorgaben für Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen schon zwei Änderungen der zugrundeliegenden Durchführungsverordnung beschlossen (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der Probleme, die die Bundesländer in den Expertengesprächen anführten, beseitigt (siehe Tabelle 10.20).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, so dass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

Tabelle 10.20: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich, Änderungen bedürfen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für beide Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt.	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK-Sitzungen flexibler takten
Zu detaillierte Aufsplitterung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen zieht einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich.	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können.	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenhaltung erforderlich.	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelumschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt.	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann.	

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Subjektiver Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelungsfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen
Aufwendige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Um die in Tabelle 10.20 problematisierten zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, mussten im Verlauf der Konsultationsverfahren schon Programmänderungen zurückgezogen werden (z.B. bei l - Betriebsführungsdienste, Ergänzung um ein Modul Managementsysteme). Auch im Bereich Öko/Regio wurden Anpassungen von NRW akzeptiert, um nicht die Genehmigung der Programmänderung insgesamt zu gefährden oder noch weiter in die Länge zu ziehen.

Insgesamt ist aus Sicht der Programmkoordination das derzeitige Verfahren sachgerecht, sowohl bezogen auf die finanziellen wie auch - allerdings mit Einschränkungen - inhaltlichen Änderungen. Bei den inhaltlichen Änderungen besteht z.T. Unverständnis über einzelne ablehnende Stellungnahmen der EU-Kommission.

Es sollte allerdings deutlicher herausgestellt werden, welche Änderungen genehmigungspflichtig sind und welche nicht. Der Spielraum hinsichtlich genehmigungsfreier Tatbestände sollte ausgeweitet werden. Das anzeigepflichtige Verfahren wäre noch weiter zu vereinfachen (MUNLV, 2003).

Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum laufenden Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertiggestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung des Änderungsantrags. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr. Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als wesentliches Problem für die EPLR-Umsetzung auf.

Insgesamt sollte u.E. auch die Änderungspraxis der Länder überdacht werden. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen, weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Satz der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), macht auch aus Evaluationsgründen Sinn. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen, ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten, wobei die Detailregelungen nicht nur auf die „Regelungswut“ der Bundesländer, sondern auch auf die EU-Vorgaben zurückzuführen sind.

10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

– den finanztechnischen Regelungen,

– den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie

– den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

In Nordrhein-Westfalen sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haus-

haltsjahre und späte Freigabe der Landesmittel stoßen aufeinander und verstärken sich noch gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf das Finanzmanagement.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung durch die EU bedürfen. Im Großen und Ganzen sind es Regelungen, mit denen die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten sich arrangiert haben, die aber eine deutlich höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehendem Personal nach sich ziehen.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellungen lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP).

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Inanspruchnahme, weil z.B. neue Maßnahmen (z.B. p) erst bekannt gemacht werden müssen, also gewisse Anlaufschwierigkeiten haben. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da in NRW alle Maßnahmen (auch neue) in die bestehenden Verwaltungsstrukturen integriert wurden und mit bestehenden Verwaltungsabläufen gekoppelt wurden (z.B. Antrag Fläche), können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Erfahrung von Verwaltungsbehörden im EU-Fördergeschäft hat weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei aufgrund der kontinuierlichen Arbeit der Zahlstellenkoordination eine ständige Qualitätsverbesserung erfolgt.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert, so dass es sich, mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten der EU-KOM und der daraus resultierenden Zeitverzögerungen, zumindest aus formaler Sicht um ein weitgehend akzeptables Verfahren handelt. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen. Die Frage der Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern sollte möglichst schnell in Form eines für beide Seiten akzeptablen Vorgehens geklärt werden.

Viele der aufgezeigten Probleme könnten gelöst werden, wenn - ohne von dem Anspruch EU-weit einheitlicher Rahmenregelungen abzurücken - sowohl finanztechnische Regelungen wie auch Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Unterschiedlichkeit der Maßnahmen der 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule stärker berücksichtigen würden.

10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits umfassend in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, die Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik: **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU); **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich daher mit der Vorstellung, nach der der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden im Rahmen der Konsultationen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll sich der Bund nicht in Länderangelegenheiten einmischen, anderseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein weiteres Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren im Rahmen der Programmerstellung, -änderung und Umsetzung. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken wird im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung zu einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotential (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht hinreichend bekannt sind und unterschiedliche Auffassungen über den Detailgrad europäischer Regelungen vorhanden sind.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben wir bei den sechs Bundesländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

– Programmerstellung (Einschätzung der Rolle des Bundes und der EU-Kommission),
– Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
– Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen (siehe Tabellen 10.21 bis 10.23) gibt ein Bild der subjektiven Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission[24] wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren wurden strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM geregelt, z.B. die Frage der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

[24] Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Tabelle 10.21: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft **vorwiegend** zu	trifft **vorwiegend nicht** zu	trifft **überhaupt nicht** zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund
● - bezogen auf die EU-Kommission
Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Zwei Aspekte sollen herausgegriffen werden, die eng zusammenhängen:

– die eindeutige Weitergabe von Informationen und

– die Festlegung von einheitlichen Vorgaben.

Die Einschätzung der Programmkoordinatoren der evaluierten Bundesländer ist hinsichtlich dieser beiden Aspekte uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.T. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Die aus Sicht des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen unzureichenden Vorgaben haben letztlich in der Konsultationsphase erheblichen Nacharbeitungsbedarf nach sich gezogen.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. NRW war hiervon in besonderem Maße betroffen, weil es sein Programmplanungsdokument schon im Juli eingereicht hatte, die EU-Kommission aber eine Paketlösung angestrebt hatte und somit das Tempo vom Langsamsten bestimmt wurde (MUNLV, 2002).

Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

U.E. hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens war aber der Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme nicht zu bewahren. Dies konnte vom Bund in dieser Phase nicht geleistet werden.

Aus Sicht des Landes NRW ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, weil die Entscheidungsvorgänge in der EU-KOM sehr lange dauern. Kritisiert wird, dass die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft (MUNLV, 2002). Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Sie glichen eher einem Machtspiel. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, entweder wird ein Sachverhalt in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR wird von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Des Weiteren wird kritisiert, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM die Fristen aus Sicht des Landes großzügig interpretiert hat, wurde dem Bundesland eine Frist von 15 Werktagen eingeräumt, um einen umfangreichen Fragenkatalog abzuarbeiten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren ließe sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu betei-

ligen waren (15 Werktage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werktage)[25]. Auch wenn es ein Prüfraster gab, war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

Tabelle 10.22: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		●●●●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	●●●●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	●●●●				
mit anderen Bundesländern	●●	●●●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		●●	●●●●			
mit dem BMVEL		●●	●●●●			
mit der EU-KOM			●●●●●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen bezüglich der Ausgestaltung der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar gewesen (EU-KOM, 2003), so dass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

– Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne ist unterschiedlich,

[25] Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

- Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/1992 und 2080/1992 uneinheitlich,
- sehr unterschiedliche Kofinanzierungssätze bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- in einigen Bundesländern mussten die Artikel-33-Maßnahmen, insbesondere die Dorferneuerung, stärker aufgesplittert werden als in anderen Bundesländern,
- Frage der Zulässigkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft[26]. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellung und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmerstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. Dabei wurden die folgenden wesentlichen Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung: Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden.

[26] Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

– Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission: Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

– Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung: Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Folgenden gehen wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher ein. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits in Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.23).

Tabelle 10.23: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				● ●	● ●	● ●
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		● ● ● ●	●	●		
Bund	●	●	● ●	● ●		
EU-Kommission		● ●	● ● ● ●			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	● ● ● ●	● ●				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der Programmkoordinatoren.

Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 9.1). Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

– die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;

– von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Treffen der Bund-Länder-Koordinierungsreferenten (PKR) - er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die EU-Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner aktuellen Form besteht aus unserer Sicht kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen, da die PKR inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden können.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen handeln bis

zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung auf eigenes Risiko, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM Ausdruck findet (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag das Verwaltungshandeln der Mitgliedsstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-KOM sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3), nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert sie ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, das bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte

in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die EU-Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner: Dies wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit mehr um finanztechnische und administrative, weniger um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Ebene des Bundeslandes gefällt, so dass ein Engagement der WiSo-Partner dort sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Nordrhein-Westfalen ist die Beteiligung in der Erstellungsphase als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss auf die Programmgestaltung zu erkennen ist (siehe Kapitel 2.3.3). Im Rahmen der Umsetzung gibt es auf Programmebene zwar weitere Aktivitäten hierzu, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Bislang wurden die WiSo-Partner schriftlich über Planänderungen informiert und gebeten, Stellungnahmen abzugeben. Bis auf wenige Ausnahmen waren keine Rückmeldungen zu verzeichnen.

Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte auf maßnahmenbezogene Beteiligungsverfahren ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene ist aus unserer Sicht aber erforderlich, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume weiterzubringen:

– formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren erhöhen die Transparenz von Entscheidungen;

– zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
– ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und den Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

– Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. ZeLE);
– Abfrage von Interessen, Erstellen der Tagesordnung durch die WiSo-Partner;
– die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen (z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“). Im Zusammenhang mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

10.5.3.3 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die während der Programmerstellung, -genehmigung und -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik formaler Entscheidungen, wie auch schwerfällige interne Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM, da es z.B. teilweise sehr lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen

gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme noch in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert. Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: das EU-Monitoring und die Kreuzchenlisten bzw. die daraus abgeleitete Tabelle 104.

10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Dabei sollten die Systeme miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Nordrhein-Westfalen gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen großen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. Vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems wurde jedoch aus Kostengründen Abstand genommen.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Auch die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es

im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit, denn in der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind:

– ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
– zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen;
– trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, so dass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass er weder mit dem EU-Monitoring noch mit dem Rechnungsabschluss oder dem indikativen Finanzplan bezüglich Inhalt (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr)

kompatibel ist. Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne Angaben über die dahinter stehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** wären generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug des NRW-Programms Ländlicher Raum zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der BuchführungsVO (EG) Nr. 1884/2002 zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes, sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigen Informationen zusammentragen.

10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sinnvolle Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefern.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Zahlstellen die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von den Zahlstellen angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wird diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

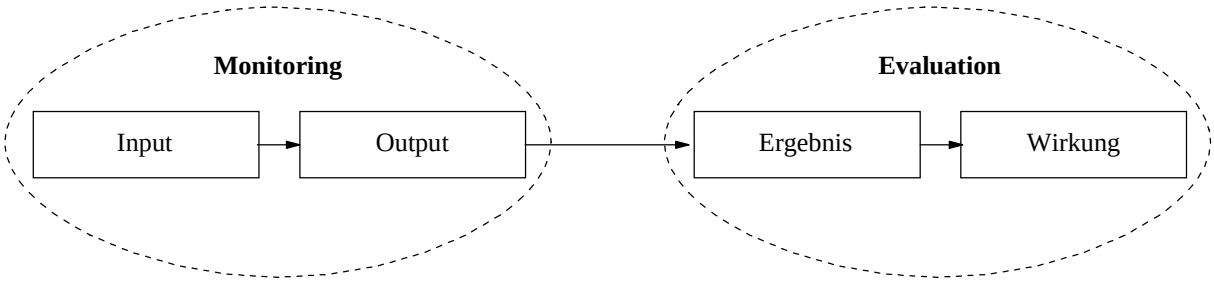
U.E. sollten daher für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt, die bestehenden Datenbanksysteme ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen zudem die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zu Verzögerungen in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 10).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des NRW-Programms Ländlicher Raum bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel IX.3.2 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können[27]. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da zum einen je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine teilweise zu geringe Untergliederung aufweist (Codenummern). Erschwerend kommt dazu, dass die Daten je nach verantwortlicher Zahlstelle in unterschiedlicher Form gehalten und Variablen auch nicht in gleicher Weise ausgefüllt werden. Für Teilbereiche der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die VO (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist. Dies gilt v.a. für Felder, die nur optional zu füllen sind. Die Fusion der beiden LWK und damit die Zusammenlegung der bislang getrennten Zahlstellen wird hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Daten sicher deutliche Verbesserungen bringen.

EU-Monitoring

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden.

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte gebie-

[27] Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

te, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, so dass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist in den einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

– Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS oder „Kreuzchenliste“);
– Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 8) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002).

Anknüpfend an die Schlussfolgerungen z.B. der Ziel-5b-Ex-post-Bewertung zur Schaffung eines besseren Informationssystems (FAA et al., 2001) können förderkapitelbezogen immer noch Defizite in der zeitnahen und konsistenten Bereitstellung von Begleitindikatoren aufgezeigt werden. Insgesamt ist aber die Qualität und Quantität (z.B. einzelprojektbezogen) deutlich gestiegen.

10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Nordrhein-Westfalen nicht existiert auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programm-

steuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant, in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabelle 1.1) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl einer Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersuchungseinheit ein Kreis an, weil diese administrative Ebene für wesentliche Maßnahmebereiche auch die Entscheidungsebene darstellt. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch auf Programmebene.

Literaturverzeichnis

BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.

Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.

Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.

Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.

BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.

Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.

FAA, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie; InWIS, Institut für Wohnungswesen und Immobilienwirtschaft Stadt und Regionalentwicklung (2001): Ex-post Evaluation der Programme Ziel 5b und LEADER II des Landes Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum 1994-1999. Bochum.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].

Herlth, A.; Hurrelmann, K.; Klocke, A. (2003): Bevölkerung [online]. zu finden in <www.nrw.de/landnrw/nrwlex/lexbevoel.htm>.

Höhn, B. (2002): Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensmittelsicherheit, Memorandum für eine zukunftsfähige Agrar- und Verbraucherpolitik in Europa [online]. zu finden in <http://www.murl.nrw.de>.

IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.

Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.

lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002a): Statistischer Jahresbericht NRW 2001. Düsseldorf.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002b): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Das NRW-Programm Ländlicher Raum. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Expertengespräch mit der Programmkoordination in NRW, am 19.12.2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Programmworkshop Nordrhein-Westfalen, am 24.9.2003.

MURL, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Projekte, Maßnahmen und Gesetze 1995 bis 2000. Düsseldorf.

MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen; Ziel 2 Sekretariat NRW (2003a): Das Ziel 2-Programm in Nordrhein-Westfalen (2000-2006) [online]. Düsseldorf, zu finden in <http://www.ziel2-nrw.de>. [zitiert am 21.8.2003a].

MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen; Ziel 2 Sekretariat NRW (2003b): Ziel-2-Programm 2000-2006. Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2002 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Berichtszeitraum 01.01.2002 - 31.12.2002. Düsseldorf.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

new business consultants; ISA consult (2000): Branchenreport der nordrhein-westfälischen Ernährungswirtschaft. Entwicklungen und Trends. Zusammenfassung und Ergänzung der zwölf Teilbranchenreporte erstellt im Auftrag von NEW.S (Nordrhein-Westfälische Ernährungswirtschaft. Sozialpartnerprojekt). Köln.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.

Schmidt, M.; Steinweg, C. (2002): Abgrenzung des ländlichen Raumes in Nordrhein-Westfalen - Kurzfassung -. Dortmund.

Staatskanzlei NRW (2001): Landesplanungsbericht [online]. Landesplanungsbehörde, zu finden in <http://www.nrw.de/nrw_landesplanung>. [zitiert am 3.4.2002].

Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).

Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.

Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit **1**

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 1

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 1

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen 5

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 9

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum einen aus der Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen abgeleitet, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms haben. Zum anderen beruhen sie auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführung auf Programmebene. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden in einem Workshop am 24.09.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Nordrhein-Westfalen diskutiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen: von der strategischen Gesamtausrichtung des Programms, über seine Administration und Begleitung bis hin zu den Teilmaßnahmen. Sie richten sich im Wesentlichen an das Bundesland Nordrhein-Westfalen, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen ebenso dargestellt wie Aussagen zum Veränderungsbedarf. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich die genannten Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Landes Nordrhein-Westfalen decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

(1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene in Kapitel 10 gibt einen ersten Überblick über die Gesamtwirkung des Programms. Obwohl die Querschnittsfragen insgesamt nur unzureichend in das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum integriert sind, lassen sich aus der durchgeführten qualitativen Analyse erste Einschätzungen zur Erreichung der Programmziele ableiten. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollten die Ergebnisse der Halbzeitbewertung genutzt werden, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 die strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele auf Programmebene konkreter zu fassen.

(2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-KOM aus Programmsicht für wesentlich erachtet, kommt besonders dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) im

NRW-Programm Ländlicher Raum eine wichtige Bedeutung zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden. Des Weiteren wird an der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel die sektorale Ausrichtung des Programms deutlich. Damit entspricht die qualitative Einschätzung der bisherigen Programmwirkungen auch der Zielsetzung auf Programmebene.

(3) Die Relationen zwischen den drei Förderschwerpunkten - gemessen an ihrem jeweiligen Anteil an EAGFL-Mitteln - haben sich in der jetzigen Förderperiode bislang nur wenig geändert. Eine leichte Verschiebung ist zum Förderschwerpunkt III zu erkennen, zu Ungunsten v.a. des Förderschwerpunkts I. Dies ist weniger auf eine geänderte strategische Zielsetzung zurückzuführen, sondern auf die unterschiedliche Inanspruchnahme der drei Förderschwerpunkte in den ersten drei Jahren der Förderperiode.

Förderschwerpunkt I

(4) Förderschwerpunkt I umfasst die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung. Der Mittelabfluss in den Maßnahmen a und g wich in den ersten drei Programmjahren deutlich von den Planungen ab. Durch verschiedene Programmänderungen wurden die Planzahlen inzwischen auf eine realistische Basis gestellt. Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der **Investitionsförderung** können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Um zukünftig präzisere Schlussfolgerungen im Bereich **Verarbeitung und Vermarktung** ziehen zu können, ist eine lückenlose Zusendung der Erhebungsbögen notwendig. Die Verantwortlichen in den zuständigen Stellen sollten verstärkt auf eine termingerechte Zusendung der Erhebungsbögen drängen. **Qualifizierungsmaßnahmen** werden in einer großen inhaltlichen Breite und Zeitdauer sowie für unterschiedliche Zielgruppen (BetriebsleiterInnen, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen) angeboten. Ein Schwerpunkt liegt auf umweltbezogenen Fragestellungen. Das Förderangebot ließe sich noch ausbauen, ist allerdings begrenzt durch die zur Verfügung stehenden Landesmittel.

Förderschwerpunkt II

(5) Förderschwerpunkt II umfasst neben den klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen wie Flurbereinigung und Dorferneuerung einige neue Maßnahmen wie Betriebsführungsdienste, Diversifizierung und Schutz der Wasserressourcen. Die Inanspruchnahme der neuen Maßnahmen war bis zur Halbzeitbewertung vergleichsweise verhalten. Bei der **Diversifizierung** wurde mittlerweile eine Vielzahl von Projekten bewilligt, so dass der Mittelabfluss zunehmen wird. Für den Bereich der **Wasserressourcen** ist aus überbetrieblicher Sicht kein Bedarf vorhanden, so dass dieser

Teil der Maßnahme aus dem Programm genommen werden könnte. Bei den **Betriebsführungsdiensten** bewirken die Fördermodalitäten die geringe Inanspruchnahme. Durch die Programmänderung 2003 wurden wichtige Anpassungen vorgenommen, deren Auswirkungen auf die Inanspruchnahme weiterhin beobachtet werden müssen. Im Bereich der **Dorferneuerung** sollten zukünftig vermehrt Dorferneuerungsplanungen zur Stärkung partizipatorischer und integrierter Ansätze zum Einsatz kommen. Der stark sektorale Bezug dieser Maßnahme (z.B. ausschließlich Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz, Förderung von gestalterischen Maßnahmen nur bei landwirtschaftlichen oder ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden) sollte zugunsten eines weiter gefassten Förderbegriffs aufgegeben werden.

Förderschwerpunkt III

(6) Im Rahmen des Förderschwerpunkts III ist besonders der integrierte Ansatz der **Agrarumweltmaßnahmen** hervorzuheben. Die Agrarumweltmaßnahmen des Landes NRW zeichnen sich durch ein breites Maßnahmenbündel aus. Hervorzuheben ist das ausgewogene Verhältnis zwischen Maßnahmen, die den abiotischen Ressourcenschutz zum Ziel haben, und solchen, die primär auf den biotischen Ressourcenschutz ausgerichtet. Zudem wurden neue Maßnahmen in das Programm aufgenommen, die auch für andere Bundesländer Beispielcharakter aufweisen (Förderung von Festmistverfahren und Erosionsschutzmaßnahmen). Insbesondere aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes ist kritisch zu bewerten, dass die AUM hochproduktive und landwirtschaftlich intensiv genutzte Standorte nur eingeschränkt erreichen. Dieses Defizit könnte ggf. durch die Implementierung neuer Agrarumweltmaßnahmen mit problemorientierten Kulissenbildungen gelöst werden. Ein Problem hierbei sind die kofinanzierungsfähigen Prämienhöchstsätze gemäß VO, die für die o.g. Standorte nicht ausreichen und damit den finanziellen Spielraum des Landes NRW einengen. Beispielhaften Charakter auch für andere Bundesländer haben die durchgeführten Modellvorhaben. Sie sind eine Art Experimentierfeld für neue Agrarumweltmaßnahmen und unterstützen deren Einführung und Umsetzung. Der strategische Ansatz der Agrarumweltmaßnahmen geht über das gegenseitige Mitzeichnen der einzelnen zugrundeliegenden Richtlinien oder den Ausschluss von Doppelförderung deutlich hinaus. Es erfolgt eine gemeinschaftliche Öffentlichkeitsarbeit von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die verwaltungsmäßige Umsetzung erfolgt gebündelt ebenso wie die Beratung. Hinzu kommen i.d.R. ausreichend hohe Prämiensätze, eine hohe Mittelausstattung und ein hoher Grad an Identifikation mit den Maßnahmen bei den an der Umsetzung Beteiligten. In einzelnen Teilbereichen gibt es noch Verbesserungsvorschläge (siehe Kapitel 6). Ein wesentlicher Vorschlag, nämlich die Flankierung der Flächenförderung durch investive Maßnahmen, wurde durch die Programmänderung 2003 aufgegriffen.

(7) Die **Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete** beinhaltet eine mehrdimensionale Zielsetzung, die die Bewertung sehr erschwert. Für generelle Empfehlungen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung sind die bislang vorliegenden Ergebnisse nicht ausreichend.

(8) Die **Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** fördert die Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen und ermöglicht häufig erst deren Durchsetzbarkeit. Sie sollte als wichtiges Instrument zur Umsetzung von Natura 2000 daher beibehalten und ggf. für weitere Empfänger geöffnet werden.

(9) In der **forstlichen Förderung** lag der Schwerpunkt auf den GAK-Maßnahmen. Neu hinzugekommen ist nur die Maßnahme „Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholz". Eine Neuausrichtung im Hinblick auf die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse hat es offensichtlich nicht gegeben. In der Umsetzung der Maßnahmen werden die eigentlichen Ziele der forstlichen Förderung deutlich, nämlich ökologische und wirtschaftliche Stabilisierung und Schutzfunktionen des Waldes.

Räumliche Verteilung

(10) Die räumliche Mittelverteilung weist einen engen Zusammenhang zu sektoralen landwirtschaftsbezogenen Kennziffern sowie zu Kennziffern, die die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdynamik beschreiben, auf. Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist - von wenigen Maßnahmen mit Gebietskulisse abgesehen - horizontal angelegt. Der horizontale Ansatz sollte auch fortgesetzt werden, da auf Programmebene keine generellen Kriterien für eine räumliche Abgrenzung existieren. Für einzelne Maßnahmen könnte es eine stärkere räumliche Mittelsteuerung geben, orientiert an den jeweils relevanten Zielvorgaben, z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen eine bestehende räumliche Umweltproblematik.

Synergiewirkungen

(11) Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. In diesem Zusammenhang lassen sich in Nordrhein-Westfalen deutliche Signale der Lenkungsebene an die Umsetzungsebene erkennen, die auf eine intensivere Abstimmung abzielen. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist, dass die Bewilligungsstellen über die eigene Maßnahme hinausgehend auch einen Überblick über das Gesamtprogramm haben. Die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zeigen, dass dies schon in Ansätzen auf der Umsetzungsebene realisiert wird. Bei den bislang feststellbaren Synergien wird die starke Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelnen Förderschwerpunkte deutlich, sowie die (bislang) geringe förderschwerpunktübergreifende Beziehung. Die bisherigen Ansätze lassen sich nach Ansicht der EvaluatorInnen ausbauen.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

(12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des MUNLV verankert. Damit ist gegenüber den anderen Fachreferaten keine Weisungsbefugnis verbunden. Gegebenenfalls strittige Punkte werden, wenn sie nicht bilateral gelöst werden können, von der Hausspitze entschieden. Eine Trennung von zusätzlichen fachlichen Aufgaben oder zusätzliches Personal könnte sinnvoll sein, um den Programmplanungsansatz weiterzuentwickeln. Effektiv ist die enge Verbindung zwischen Programmkoordination und HuK-Zuständigkeit in einem Referat.

(13) Mit bislang drei Zahlstellen einschließlich Zahlstellenkoordinierungsstelle besteht ein komplexes System der Zahlstellenverwaltung. Zur Herstellung landesweit einheitlicher Verwaltungsabläufe verursacht dies - im Vergleich zu einer Monostruktur - einen höheren Aufwand. Die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern wird in diesem Zusammenhang sicher wesentliche Vereinfachungen bringen. Positiv herauszustellen ist das Selbstverständnis der Zahlstellenkoordinierungsstelle, mit den umsetzenden Stellen gemeinsam und nicht konfrontativ zahlstellenkonforme Verwaltungsabläufe zu implementieren und kontinuierlich zu optimieren.

(14) Auf der Programmebene sind in Ansätzen intensive Kommunikations- und Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Fachreferaten erkennbar (z.B. im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen). Dadurch werden positive Impulse auch an die umsetzenden Stellen weitergegeben, einen stärkeren Fokus auf eine integrierte Programmumsetzung zu richten.

Finanztechnische Regelungen

(15) Insbesondere das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land erschwert die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Erschwerend wirken sich zusätzlich die späte Freigabe des Bundes- und Landshaushaltes, verbunden mit eventuellen Haushaltssperren, und die späte Genehmigung von Programmänderungen aus.

(16) Größere finanztechnische Probleme treten bei investiven Maßnahmen auf, die in NRW allerdings einen vergleichsweise kleinen Umfang haben. Diese sind z.T. in ihrer zeitlichen Dimension und Zuwendungshöhe schwer kalkulierbar, v.a. bei großen Projekten, Projekten mit langem Planungsvorlauf und neuen Maßnahmen. Nachdem in den ersten Jahren der Umsetzung eingeplante Mittel nicht verausgabt werden konnten, hat sich das Finanzmanagement inzwischen an die restriktiven Bedingungen angepasst und Strategien ergriffen, die den finanziellen Vollzug des Programms gewährleisten. Dazu gehört beispielsweise die Vorgabe eines festen Antragstermins im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung oder die Herstellung einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel.

(17) Die Möglichkeit vertikaler Mittelumschichtungen ist prinzipiell vorgesehen. Eine Umschichtung in andere Maßnahmen wird jedoch durch den späten Zeitpunkt begrenzt, zu dem eine Übersicht über die jährlichen Mittelabflüsse vorliegt. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist ein flexibles Finanzmanagement dadurch eingeschränkt, dass NRW a) kaum über Artikel-52-Maßnahmen verfügt, die in anderen Bundesländern nach Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können, und b) die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns restriktiv handhabt.

(18) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch könnte das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln bei einzelnen Maßnahmen entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländern gegebenenfalls sinnvoller einzusetzen wären. Zu einer Erleichterung des Finanzmanagements auf Programmebene könnte aber die Einführung einer n+2-Regelung oder der Möglichkeit einer begrenzten Übertragung von nicht verausgabten Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr beitragen.

(19) Eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte dringend erfolgen, da diese die Abwicklung der investiven Maßnahmen wesentlich vereinfachen würde.

(20) Des Weiteren sollte v.a. im Bundesland darauf hingewirkt werden, dass Ruhe in das Fördergeschäft gebracht wird. Dafür sollte für den gesamten Programmplanungszeitraum und für die darüber hinaus gehenden Verpflichtungen festgelegt werden, ob und in welcher Höhe Landesmittel bereitgestellt werden. Die bestehende Planungsunsicherheit in Bezug auf nationale Kofinanzierungsmittel wurde in fast allen Maßnahmen als großes Problem benannt.

(21) Die EU-Kommission sollte schon zu Beginn einer Förderperiode klarstellen, in welcher Form sie sich an der Kofinanzierung von mehrjährigen Verträgen beteiligt. Derzeit werden im Agrarumweltbereich Verträge geschlossen, deren Verpflichtungszeitraum erst nach 2006 endet.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

(22) Grundsätzlich schaffen die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Voraussetzungen für ein EU-weit einheitliches und transparentes Verfahren der Umsetzung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen. Allerdings sollten sich die Regelungen der EU-KOM stärker auf die Festsetzung von Rahmenregelungen beschränken, da im Gegensatz zur Ersten Säule in der Zweiten Säule die Mitgliedstaaten mit nicht unerheblichen nationalen Mitteln an der Finanzierung beteiligt sind und ihnen demnach auch ein stärkeres Mitsprache- und Gestaltungsrecht in Detailregelungen zugestanden werden sollte. Des Weiteren sind einzelne Regelungen des InVeKoS nicht sachgerecht übertragbar auf die Maßnahmen der Zweiten Säule und wären demnach anzupassen.

(23) Die Verwaltungs- und Kontrollregelungen der EU erfordern einen deutlichen personellen Mehraufwand im Vergleich zu den nationalen Regelungen. Für Maßnahmen mit vielen kleinen Projekten oder einem geringen Finanzbudget ist selbst bei einer optimierten administrativen Abwicklung der Anteil der administrativen Kosten je Förderfall hoch. Hier sollte seitens der EU-Kommission überlegt werden, in welcher Weise Verwaltungs- und Kontrollregelungen vereinfacht werden können, um auch kleine und wenig standardisierte Maßnahmen im Rahmen eines EU-Programms fördern zu können, ohne eine ordnungsgemäße Mittelverwendung zu gefährden.

(24) Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei den neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegenden (v.a. investiven) Maßnahmen. Dies begründet sich z.T. darin, dass die EU-KOM erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen hat. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen ständig nachbessert und verfeinert. Aus Sicht der Evaluatoren sollte die EU-KOM einen Katalog von verbindlichen Rahmenregelungen zu Beginn der Förderperiode festlegen und die konkreten Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.

(25) Anzuraten ist die Prüfung einzelner Detailregelungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU. Dies trifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhält. Auch die Eignung der aus der Ersten Säule stammenden Sanktionsregelungen ist zu hinterfragen, da deren Übertragbarkeit auf fünfjährige Verpflichtungszeiträume, komplexe Auflagen und den investiven Charakter vieler Maßnahmen nur bedingt gegeben ist.

(26) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass diese insgesamt (mit Ausnahme der forstlichen Förderung) mit dem Förderverfahren zufrieden sind. D.h., dass der erhöhte Verwaltungsaufwand und die z.T. bestehenden Anlaufschwierigkeiten nicht an die Zuwendungsempfänger weitergegeben werden.

Programmänderungsmodalitäten

(27) Das Verfahren zur Programmänderung ist aus Sicht des Bundeslandes akzeptabel; z.T. fehlen noch klarere Definitionen (Programmänderung, Programmgenehmigung) sowie eine Vereinfachung des anzeigepflichtigen Verfahrens. Die noch bestehenden Probleme der zeitlichen Taktung und des geringen zeitlichen Umsetzungskorridors für genehmigte Programmänderungen sind v.a. auf die Unterschiedlichkeit von EU- und nationalem Haushaltsjahr zurückzuführen. Hieraus lässt sich wiederum die Empfehlung ableiten, die Eignung des derzeitigen EU-Haushaltsjahres für investive Maßnahmen zu überprüfen.

(28) Grundsätzlich ist die Komplexität der Programmänderungen darauf zurückzuführen, dass sowohl finanziell wie auch inhaltlich die Programmplanungsdokumente sehr

detaillierte Festsetzungen enthalten. Dies hat zur Folge, dass selbst bei kleineren Änderungen aufwändige Verfahren in Gang gesetzt werden müssen, die sowohl beim Bundesland wie auch bei den Dienststellen der EU-KOM Personal- und Zeitaufwand beanspruchen. Auf Seiten der EU-Kommission wäre in diesem Zusammenhang v.a. die Angemessenheit eines doppelten Konsultationsverfahrens zu überprüfen.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

(29) Die informellen Strukturen der Arbeitsebene v.a. zwischen den einzelnen Bundesländern wurden von den Programmkoordinatoren für die Programmumsetzung als wesentlich eingeschätzt. Die hohe Bedeutung der informellen Strukturen ist auch auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der formal bestehenden Gremien (PKR) und Strukturen (bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL) zurückzuführen.

(30) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Eine Ausnahme bilden die strukturellen Defizite, die im Programmerstellungs- und Genehmigungsprozess auftraten. Hierzu wurden folgende Verbesserungen angeregt:

- Dezentralisierung der Programmplanung,
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab verbindlich festgelegten inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission,
- verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.

Die Vorschläge werden auch von den EvaluatorInnen für sachgerecht erachtet.

(31) Das föderale System der Bundesrepublik erfordert einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. EU-Angelegenheiten betreffen im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer. Hier ist sicherzustellen, dass im STAR-Ausschuss tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden. Um diese Abstimmung und Koordinierung sicherzustellen, ist das Gremium der Programmkoordinierungsreferenten wesentlich.

(32) Die EU-KOM verweist bei Kritikpunkten an den Umsetzungsmodalitäten auf die Zuständigkeit des STAR-Ausschusses. Die Möglichkeiten des STAR-Ausschusses, über den auch Initiativen eingebracht werden können, sollten zukünftig intensiver genutzt werden.

(33) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Seine Funktion sollte aus Sicht der EvaluatorInnen durch eine „Entrümpelung“ von formalen Aufgaben zugunsten von strategischen Diskussionen aufgewertet werden. Wenn dies nicht gelingt, kann er u.E. auch entfallen, da es sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium handelt.

(34) Fachbezogene, intensive Diskussionsprozesse zu den GAK-Maßnahmen bestehen zwischen Bund und Ländern. Für Teilbereiche der EPLR, insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, ist kein länderübergreifenden Austausch organisiert. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.

(35) Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung schwer handhabbar ist. Ein zukünftiger Schwerpunkt sollte auf thematische sowie maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

(36) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme (EU-Monitoring, Bericht über staatliche Beihilfen, Tabelle 104). Die EU-KOM sollte intern auf eine bessere Abstimmung der Anforderungen zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

(37) Die Anlaufschwierigkeiten des EU-Monitoringsystems sind v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Hierfür ist u.E. der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedstaaten, in der ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

Zahlstellendaten

(38) Die Möglichkeiten des Zahlstellensystems für die Berichterstattung und als Grundlage für die Evaluierung könnten umfassender genutzt werden. Allerdings wurde bei der Nutzung der Zahlstellendaten im Rahmen der Evaluation festgestellt, dass sie in der jetzigen Form nur teilweise dem Anspruch einer Datenbank genügen. Zukünftig ist darauf zu achten, dass die Daten in einheitlichen Formaten eingegeben und die Haushaltslinien mit entsprechenden Unterkodierungen für die verschiedenen Fördertatbestände belegt werden.

Begleitsysteme und Evaluation

(39) Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte schon frühzeitig bei der Programmerstellung geklärt werden, welche Indikatoren für die Begleitung und die Bewertung zu erfassen sind. Hierzu müssen auch die Vorgaben der EU-KOM für die Bewertung bereits bei Programmerstellung vorliegen. Nur so entfallen aufwändige Nacherhebungen und können auch Zeitreihen über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt werden.

(40) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.

(41) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für einzelne Förderbereiche wurden nach Vorschlägen der Bewerter Begleitsysteme installiert, die dann auch die erforderlichen Daten für die Bewertung bereitstellen sollen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Berufsbildung, Verarbeitung und Vermarktung). In anderen Förderbereichen ist weitgehend auf die vorhandene Sekundärdaten zurückgegriffen worden. Die Sekundärdaten vorwiegend als Grundlage eigener Erhebungen zu nutzen, hat sich als sinnvoll erwiesen. Die Datensätze sollten aber zukünftig noch präzisere Beschreibungen des Fördergegenstandes enthalten, um damit die Stichprobenziehung zu verbessern.

(42) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächennutzungsnachweis zurückgegriffen. Dieser wird derzeit auf ein neues System umgestellt. Hierbei sollte die bisher bestehende Codierung beibehalten werden. Die kleineren Maßnahmen sollten besser in das System integriert werden. Das naturschutzfachliche Monitoring des LÖBF ist sachgerecht, auch wenn kein umfassendes und auf andere Berichtspflichten abgestimmtes Konzept (z.B. für Natura 2000) zugrunde liegt.

(43) Bei den Sekundärdaten, die den EvaluatorInnen von verschiedenen Stellen im Land übermittelt wurden, handelt es sich z.T. um personenbezogene Daten. Daher mussten datenschutzrechtliche Fragen zu Beginn der Halbzeitbewertung geklärt werden, was zu Verzögerungen in der Datenbereitstellung geführt hat. Es konnte eine für Auftraggeber und -nehmer zufriedenstellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

Bewertungsansatz

(44) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen, auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten und bei Primärerhebungen aufgrund länderspezifischer Unterschiede nicht im geplanten Maß realisieren ließen. Die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung haben den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von

Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.

(45) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der zeitlich und personell nicht leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Zudem sollte das BMVEL eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben nicht geleistet werden kann.

(46) Der Evaluationsansatz der EU-KOM mit seiner Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren ist grundsätzlich sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Problematisch sind u.a. die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene sowie die Erfassung von Nettowirkungen. Innerhalb der einzelnen Förderkapitel sind die Fragen nach Wirkungsbereichen gegliedert, was bei in sich homogenen Förderkapiteln sachgerecht ist. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Die Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung widersprechen hier den Interessen der im Bundesland Zuständigen, die an einer Darstellung „ihrer“ Maßnahme interessiert sind. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6 ist nach Ansicht der EvaluatorInnen nur bedingt geeignet, die Durchführungsbestimmungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.