

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-Garantieregeln und Fördermaß- nahmen 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 Programmstehung 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 Bewerbers 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 [Vollzug¹] 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 evaluiert².

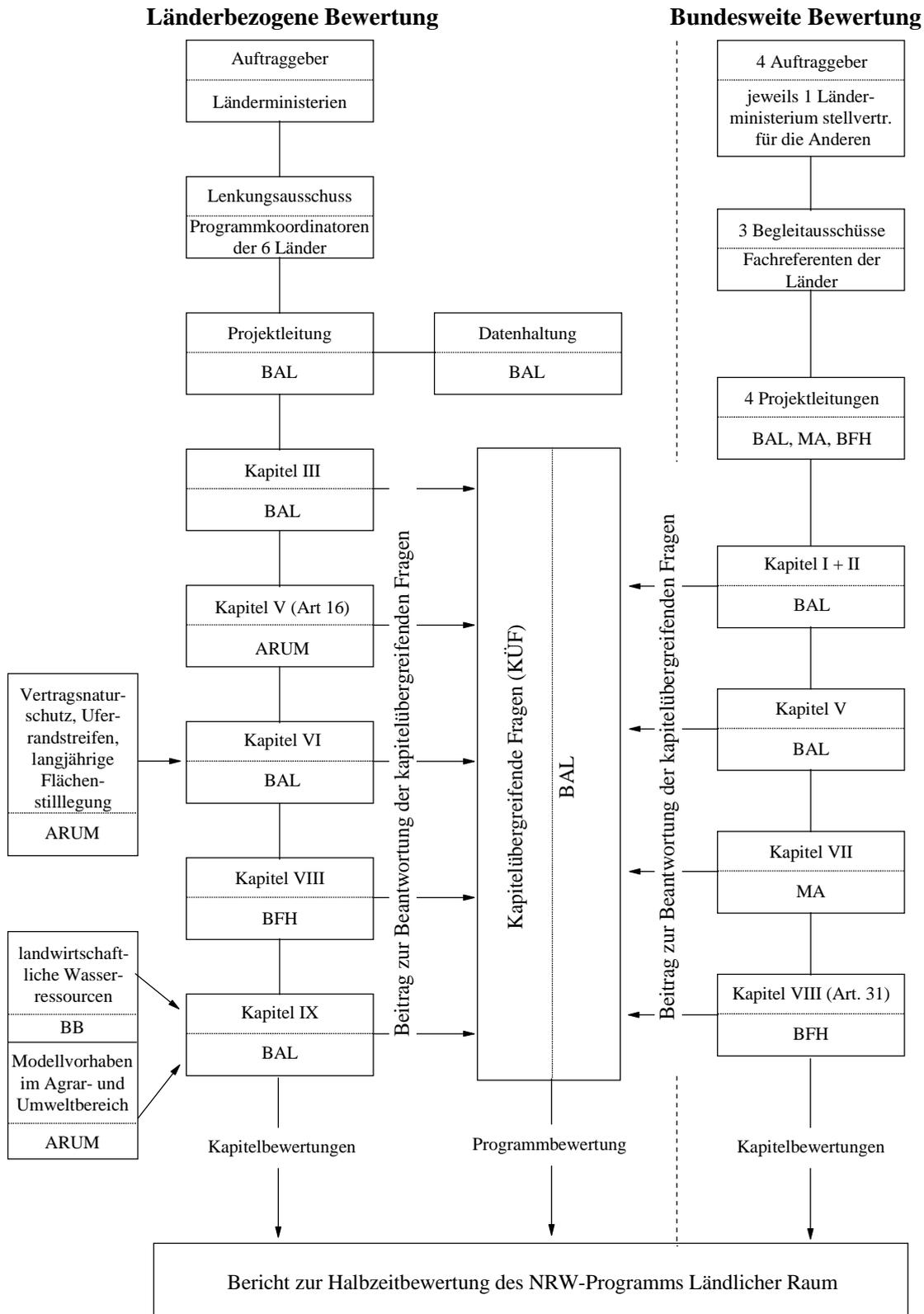
Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht 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 Rahmensezung 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):

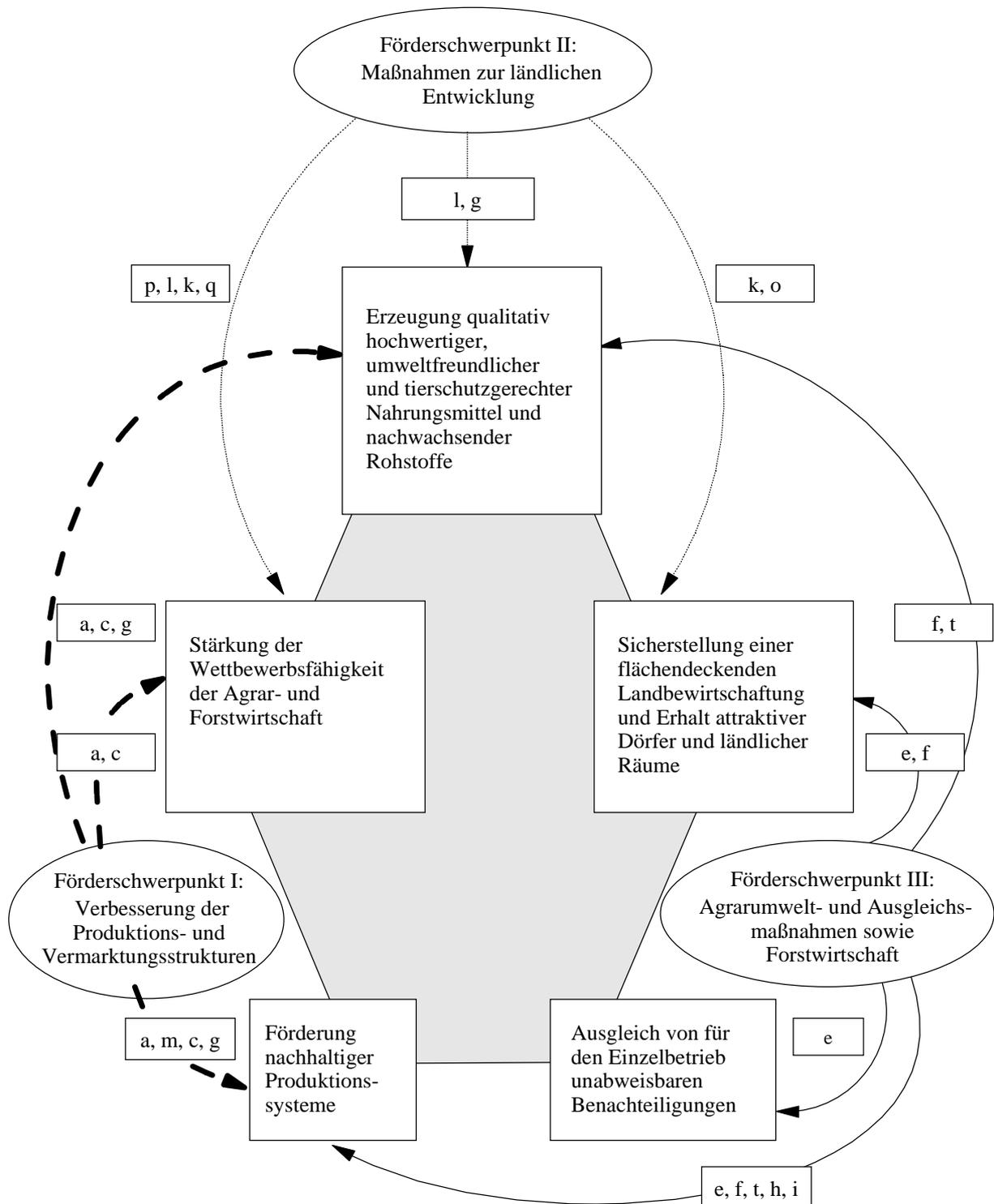
- (1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung;
- (2) Förderung nachhaltiger Produktionssysteme,
 - um zur Verbesserung der Umwelt beizutragen,
 - um Anreize zur produktionsintegrierten Erbringung freiwilliger ökologischer 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 unabwendbaren 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 Maßnahmen³

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 Schutzziele 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 Landwirtschaft), 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
	<i>e2 Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
	f2 Anlage von Uferrandstreifen
	<i>f3 Erosionsschutz</i>
	f4 Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen
	f5 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen
	<i>f6 Vertragsnaturschutz</i>
h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	
<i>i sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen **</i>	
	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 III⁴.

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.

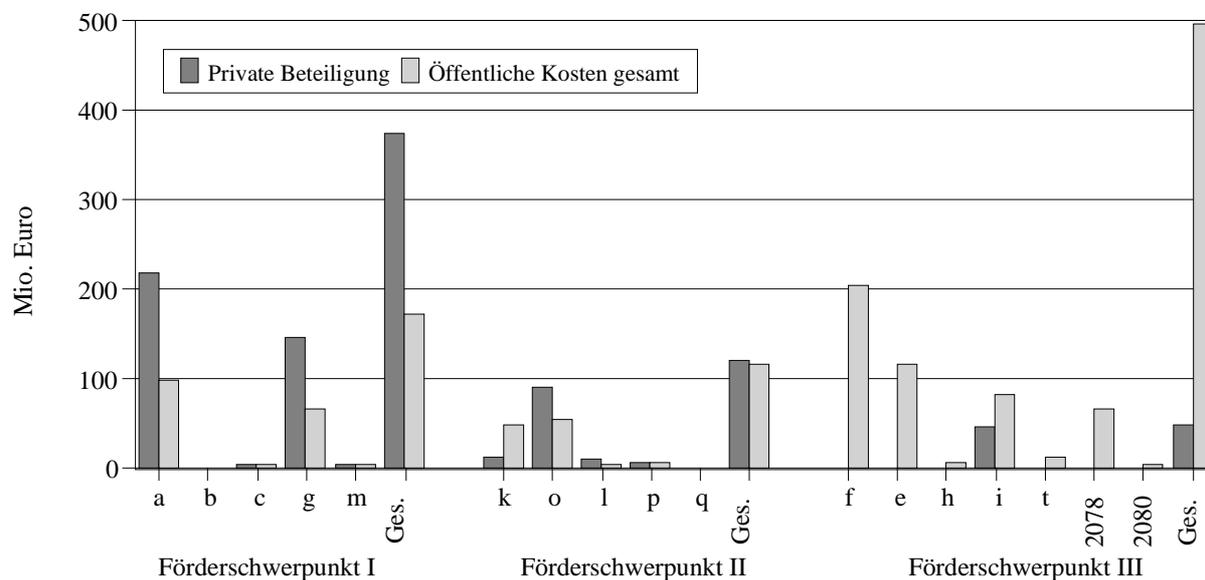
Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2003b.

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-Maßnahmen⁵ 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.

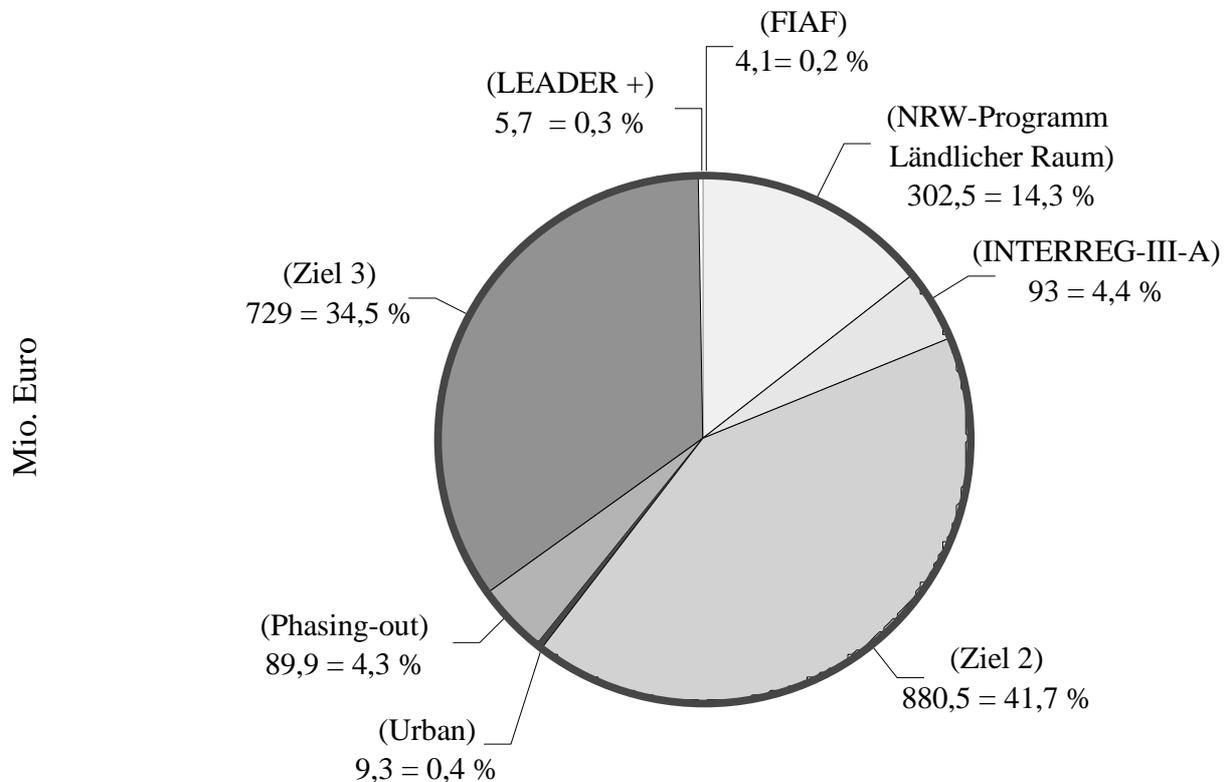
Dass überwiegend bereits bestehende Maßnahmen in das neue Programm integriert wurden, hängt v.a. mit der weitgehenden Deckungsgleichheit der GAK und des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen. Der finanzielle Spielraum des Landes NRW ist begrenzt, um mit Hilfe von Landesmitteln und EU-Kofinanzierung 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 2006⁶



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 Maßnahmen⁷ 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-Programmmentwurf 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 kapitelbezogen 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 Prozess¹⁰, 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 beeinflussen 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

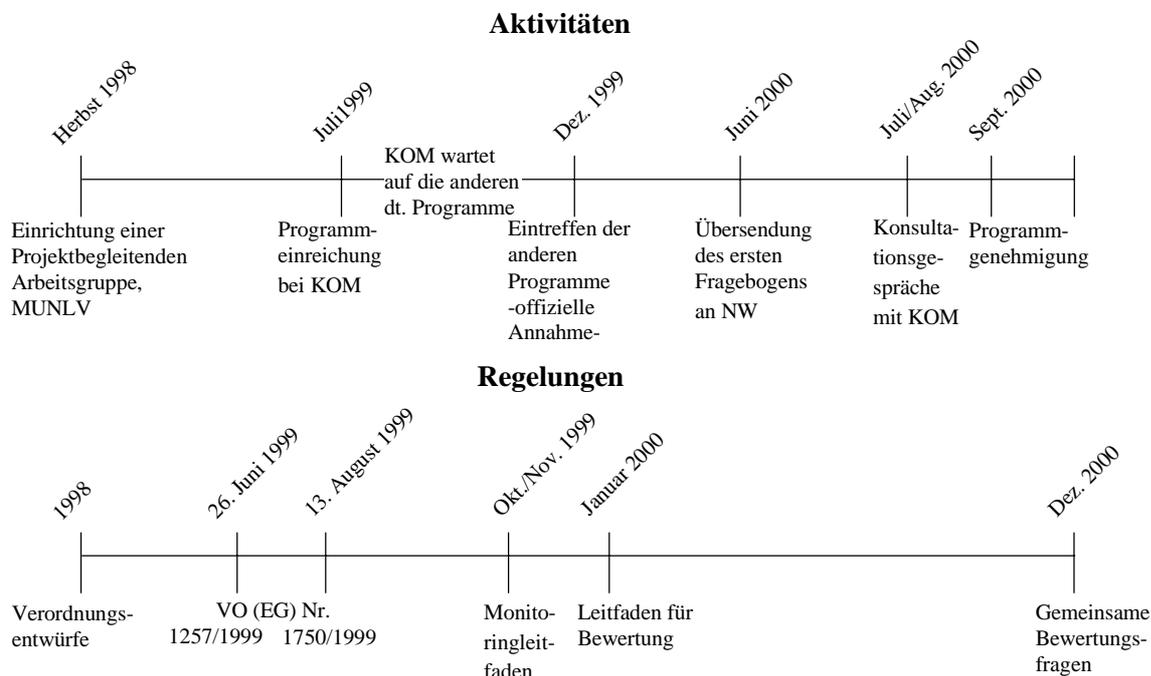
Bei der Erstellung des NRW-Programms Ländlicher Raum sind unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich gewesen:

- 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 Programmstehung und Genehmigung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat II-1¹¹ 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 Förderperiode¹². 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 aufgegriffen und vertieft diskutiert.

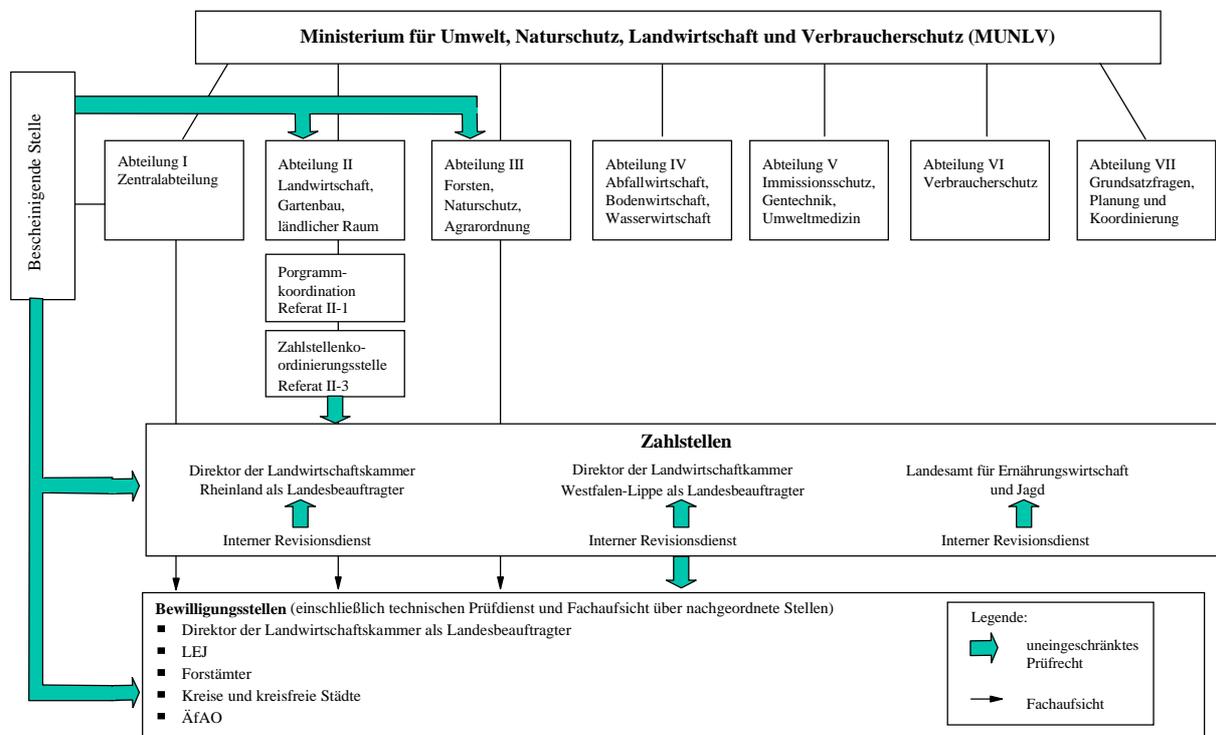
2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

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

teilt 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 „zusammenzuschneiden“ (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. Bundesländern¹³ heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA¹⁴-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 geringem Umfang oder gar nicht profitieren.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO¹⁵, 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	<ul style="list-style-type: none"> - inhaltlich u. administrativ etablierte Maßnahmen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	a, c, e1, g, m*, i (Hafö) teilw.	<ul style="list-style-type: none"> - inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - 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?
- landesweit			
.....			
- nur innerhalb der Ziel 5b-Kulisse	k, o		<ul style="list-style-type: none"> - 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	m (regionale Vermarktung), i (teilw.)	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden 	<ul style="list-style-type: none"> - 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?
- landesweit			
.....			
- außerhalb der Ziel 5b-Kulisse	k, o	<ul style="list-style-type: none"> - Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird - Maßnahmen ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrageschwer abzuschätzen ist. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 Ausgleichszahlungen¹⁶ 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 EvaluatorenInnen 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 Strukturfonds¹⁷ 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, desolante 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 Erwerbstätigen¹⁸ 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 Landwirtschaft¹⁹

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 (desolante Einnahmenentwicklung) und der Ausgabenseite (weitere Konsolidierung auf Ausgabenseite erforderlich). Aktuell betroffen sind die Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. 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 Teilnehmergeinschaft 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 Berechnung 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 zurückgehen²⁰. 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 Mittelum-schichtung 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 Programmenehmigung 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

Haushaltlinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tab. 104, o. Vorschuss)	
	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung
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

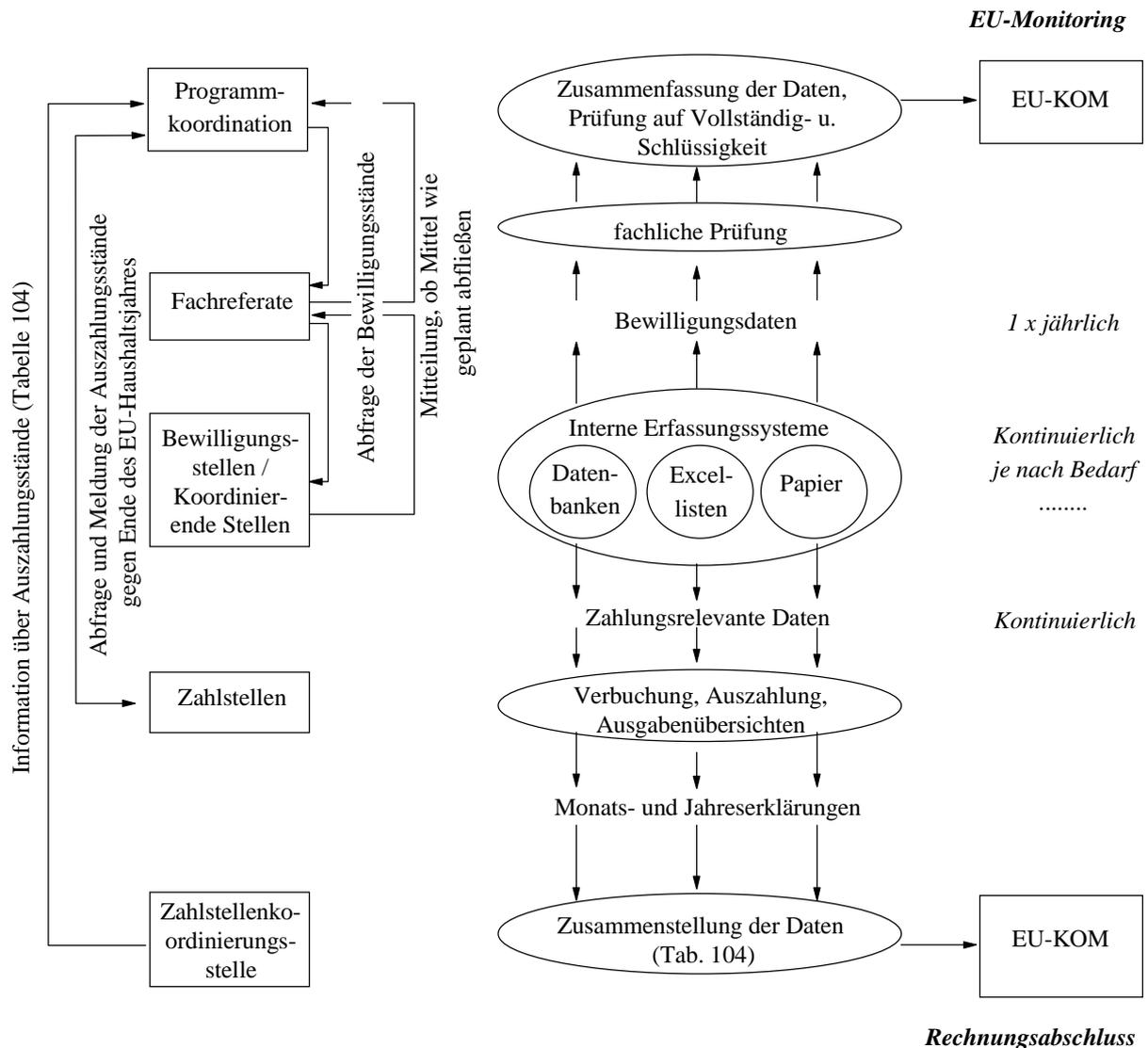
Die Monitoring-Systeme sollen verschiedenen Zwecken dienen. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel 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 Agrarumweltmaßnahmen);
- 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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 <ul style="list-style-type: none"> • 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 <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Zuwendungsempfänger, • Höhe der getätigten Investitionen insgesamt, • Höhe der förderfähigen Investitionen, • Beihilfeintensität, Auszahlungsdaten Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), <ul style="list-style-type: none"> • geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet), • Sektoren, • Ziele, • Produktionsrichtung, • Investitionsart 	<ul style="list-style-type: none"> • tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n 	u.a.: <ul style="list-style-type: none"> • 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 operativen 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 abrufen.

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-Haushaltlinien 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 entsprechenden 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 29.07.1997.
- 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.kommunalerwettbewerb.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.lkw-l.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.lids.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.