

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fähmann, Regina Grajewski

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



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen	1
10.1 Methodik und Daten	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	3
10.1.3 Datenquellen	4
10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des Programms	6
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	27
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	30
10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	30
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	32
10.3.1.3 Fazit	34
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	35
10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	37
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	39
10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte	40
10.3.2.4 Fazit	42
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	43
10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	43
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	44
10.3.3.3 Fazit	45
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	46
10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	46
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	48
10.3.4.3 Fazit	50
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	51

10.3.5.1	Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	51
10.3.5.2	Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	51
10.3.5.3	Fazit	61
10.3.6	Zusatzfrage - Chancengleichheit	62
10.3.7	Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	65
10.3.8	Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	67
10.4	Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum beigetragen?	68
10.4.1	Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	69
10.4.1.1	Interne Synergien	69
10.4.1.2	Externe Synergien	72
10.4.2	Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	74
10.4.3	Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	76
10.4.4	Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	77
10.4.5	Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	78
10.4.6	Fazit	79
10.5	Zusätzliche Einflussfaktoren auf Programmmanagement und -umsetzung	79
10.5.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	80
10.5.1.1	Programmgenese	80
10.5.1.2	Organisation der Durchführung	81
10.5.1.3	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	84
10.5.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	85
10.5.2.1	Finanztechnische Regelungen	86
10.5.2.2	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	90
10.5.2.3	Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten	92
10.5.2.4	Fazit	95
10.5.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	97
10.5.3.1	Aspekte der vertikalen Partnerschaft	97
10.5.3.2	Aspekte der horizontalen Partnerschaft	105
10.5.3.3	Fazit	107
10.6	Begleitsysteme	108
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	108
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	110
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	111
10.6.4	Fazit	113
10.7	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung	114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Zwei Bereiche der Programmbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum - summative und formative Evaluierung	2
Abbildung 10.2:	Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	4
Abbildung 10.3:	Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen (einschließlich Phasing-out-2-Mittel) nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	22
Abbildung 10.4:	Verteilung der Gesamtinvestitionen ¹⁾ und öffentlichen Aufwendungen ¹⁾ 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	24
Abbildung 10.5:	Verteilung der Gesamtinvestitionen ¹⁾ und öffentlichen Aufwendungen ¹⁾ 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	25
Abbildung 10.6:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	35
Abbildung 10.7:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	42
Abbildung 10.8:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	46
Abbildung 10.9:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit	

	den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	51
Abbildung 10.10:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	62
Abbildung 10.11:	Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	65
Abbildung 10.12:	Wirksame Programmmittel bezogen auf die sonstigen programmspezifischen Wirkungen	67
Abbildung 10.13:	Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	111

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)	9
Karte 10.2:	Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)	11
Karte 10.3:	Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	13
Karte 10.4:	Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	15
Karte 10.5:	Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	17
Karte 10.6:	Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1:	Datenquellen zur Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragestellungen	5
Tabelle 10.2:	Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	26
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	33
Tabelle 10.4:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	34
Tabelle 10.5:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum	36
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	39
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	40
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	44
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	45
Tabelle 10.10:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern	47
Tabelle 10.11:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	49
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	50
Tabelle 10.13:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse	52
Tabelle 10.14:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	54
Tabelle 10.15:	Verbesserung der Chancengleichheit - Zielanalyse	63
Tabelle 10.16:	Verbesserung der Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	64

Tabelle 10.17:	Sonstige programmspezifische Ziele	66
Tabelle 10.18:	Sonstige programmspezifische Wirkungen	66
Tabelle 10.19:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	68
Tabelle 10.20:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	93
Tabelle 10.21:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	99
Tabelle 10.22:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	101
Tabelle 10.23:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	103

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

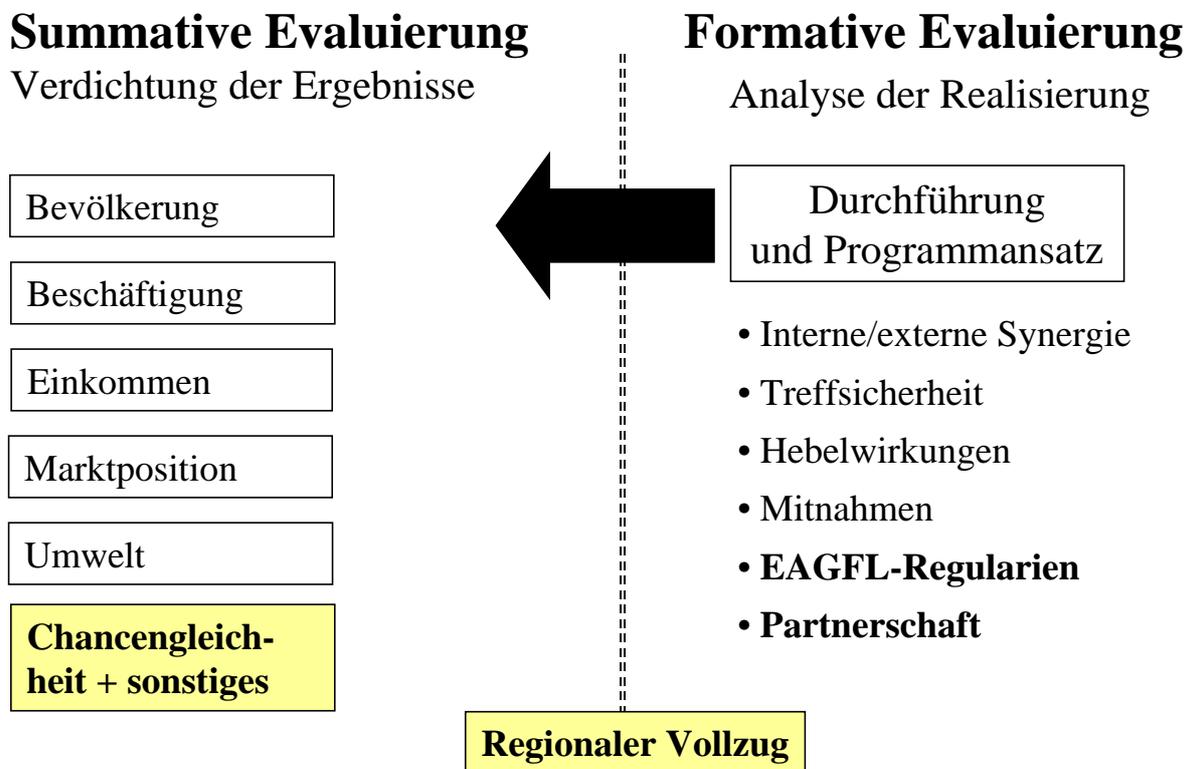
10.1 Methodik und Daten

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und der wesentlichen, positiven wie auch negativen zusätzlichen Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel dafür sind die Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, die durch kapitelspezifische Fragen nicht abgedeckt sind.

Der andere Bereich behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hier geht es im Rahmen einer formativen Evaluation v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Weiterhin ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum - summative und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-Text 1.1¹ dargestellt.

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel ist entsprechend Abbildung 10.1 aufgebaut. In Kapitel 10.2 wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob das NRW-Programm Ländlicher Raum zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

¹ Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in 10 verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu dem vorrangig quantitativen Ansatz der EU-KOM werden die Ergebnisse der Programmbewertung qualitativ dargestellt. Die Gründe hierfür werden zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

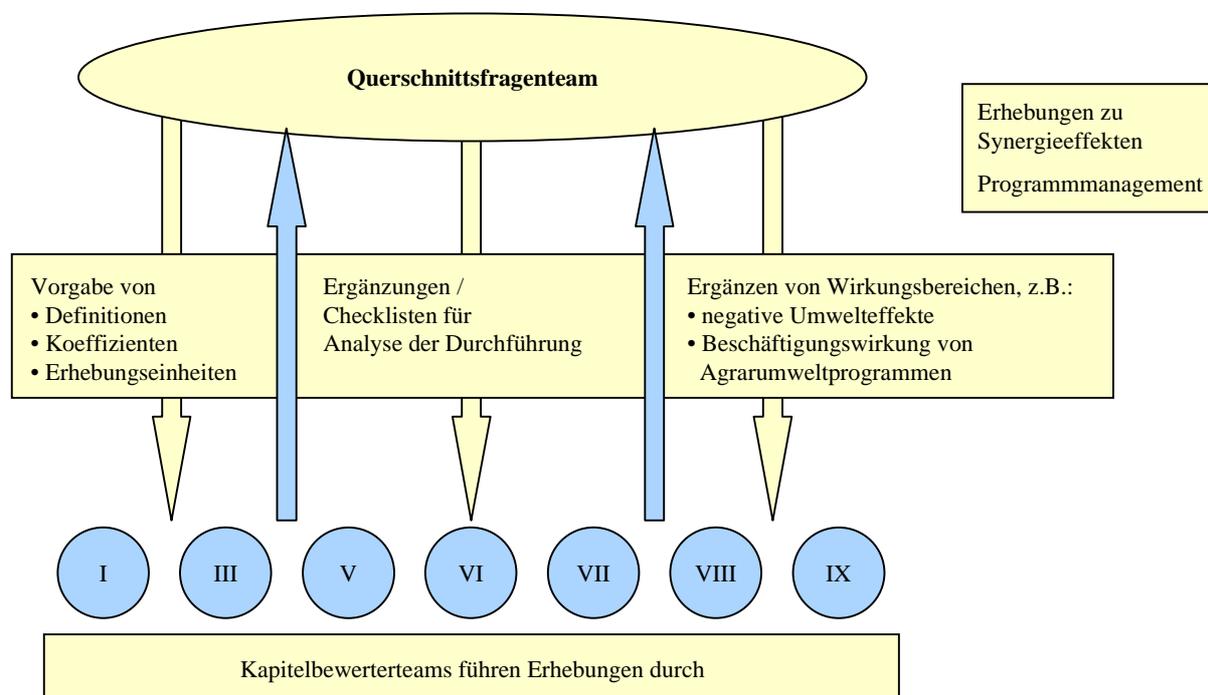
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung des NRW-Programms Ländlicher Raum beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle EPLR-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Bundesland - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Probleme resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum skizziert wurden.

Kapitel 10.6 beurteilt die in Kapitel 2.5 bereits vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen für die kapitel-spezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet. Die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen etc.), die aus den einzelnen Förderkapiteln resultieren, wurden größtenteils dezentral von allen, auch von den bundesweiten Bewerterteams, vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die genutzten Datenquellen und ihre Verwendung bei der Bewertung. Entsprechend der EU-KOM-Systematik sind die Datenquellen unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, sowie in bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Fall auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband teilweise näher erläutert (vgl. z.B. MB-X-Anhänge 1 und 10).

Tabelle 10.1: Datenquellen zur Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragestellungen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen- bedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X									
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X							X	
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X						
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			X			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und conj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (11 NW) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (3 NW) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 205 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 28 Ausgewertet: 23										X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X					
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X						
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X					
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X						
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X				X		X	
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X				X			X	
	Literatur	X			X						X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des Programms

Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum nach den drei Förderschwerpunkten dar. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

- Wie verteilen sich die Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum im Bundesland?
- Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im NRW-Programm Ländlicher Raum selber sind, da es sich um ein Programm mit einem horizontalen Ansatz handelt, keine regionalpolitischen Zielvorgaben enthalten. Das Programm richtet sich gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 an ländliche Gebiete, ohne dass in der Verordnung Kriterien zur Abgrenzung vorgegeben sind. Obgleich keine gezielte Steuerung der Mittelverteilung aufgrund von **regionalen** Kriterien erfolgt, ergibt sich eine unterschiedliche Verteilung der Fördermittel im Raum. Dies wird anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt:

- (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene (NUTS-III-Ebene);
- Mittelfluss in den ländlichen Raum gemäß der Abgrenzungskriterien des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (MB-X-Text 2.2, MB-X-Tabelle 2.1);
- Mittelverteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.3, MB-X-Tabelle 2.2);
- Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet²;
- Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen/regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse, siehe MB-X-Text 2.4, MB-X-Tabellen 2.3 und 2.4).

Für diese Analyse wurden ausgewählte Daten der Zahlstellenkoordinierungsstelle des Landes NRW genutzt. Die Datengrundlage und ihre Aufbereitung ist in MB-X-Text 2.1 beschrieben. In die Analyse werden auch die Mittel einbezogen, die aus dem Ziel-2-

²

MB-Einl.Karte 1 stellt sowohl das Ziel-2-Gebiet wie auch die Phasing-out-Gebiete (Auslaufgebiete) dar. Das Kerngebiet des Ziel-2-Programms liegt im Ruhrgebiet. Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete, in denen in der Phase 1994 bis 1999 mit Mitteln des EAGFL-Ausrichtung interveniert wurde, gehören zu den Auslaufgebieten, die bis Ende 2005 eine Förderung aus dem Ziel-2-Programm erhalten können. Von 1994 bis 1999 wurden im Rahmen des Unterprogramms I des Ziel-5b-Programms Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsmaßnahmen, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und Natur- und Landschaftsschutzmaßnahmen gefördert.

Programm für die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete (Phasing-out-Gebiete) für ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Maßnahme 4.3) bereitgestellt werden.

Die durchgeführten Analysen beschreiben zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel. Zusätzlich werden Erklärungsansätze aus Programmsicht zu der Frage geliefert, welche Faktoren für diese räumliche Verteilung ursächlich sind.

Förderrichtung nach Kreisen (NUTS-III-Ebene)

Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt, gemessen an den öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002, außerhalb der Metropolregion Rhein-Ruhr. Vor allen die Mittelgebirgslagen in Nordrhein-Westfalen werden vom EPLR begünstigt. Dies betrifft einen Streifen von Kreisen von Euskirchen im Westen bis Höxter im Osten. Ein weiterer Schwerpunkt liegt am Niederrhein (Kreis Kleve). In geringerem Umfang werden das Münsterland und Ostwestfalen-Lippe gefördert. Karte 10.1 zeigt diese regionalisierte Verteilung. Rund 10 % der öffentlichen Aufwendungen im Zeitraum 2000 bis 2002 sind in den Hochsauerlandkreis geflossen, gefolgt von den Kreisen Kleve und Euskirchen³.

Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die Mittelgebirgslagen in Nordrhein-Westfalen sowie der Niederrhein. Mit 13 % der Gesamtinvestitionen steht der Kreis Kleve deutlich an erster Stelle, gefolgt vom Hochsauerlandkreis (siehe Karte 10.2).

In beiden Karten (Karte 10.1, Karte 10.2) hinterlegt ist die Zugehörigkeit zum siedlungsstrukturellen Kreistyp. Die drei ländlichen Kreistypen vereinen 23 % der öffentlichen Aufwendungen und 18 % der Gesamtinvestitionen auf sich.

MB-X-Karte 1 und MB-X-Karte 2 stellen die Verteilung auf die Kreise ohne Berücksichtigung der Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3 dar.

Um die unterschiedliche Fläche und Einwohnerdichte der Kreise zu berücksichtigen, werden die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 in einer zusätzlichen Darstellung auf die Einwohner und auf die Fläche bezogen (siehe Karte 10.3 und Karte 10.4). Die einwohnerbezogene Förderintensität weist einen deutlichen Schwerpunkt außerhalb der Agglomerationsräume in den nordrhein-westfälischen Mittelgebirgslagen und am Niederrhein auf. Die öffentlichen Aufwendungen je Flächeneinheit verteilen sich gleich-

³ Mit über 17 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen folgt die Stadt Bonn. Hier sind umfangreiche Zahlungen an die Landwirtschaftskammer Rheinland enthalten.

mäßiger im Raum. Dies ist auf die unterschiedliche Fläche der Kreise und kreisfreien Städte zurückzuführen⁴.

Mittelfluss in den ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens

Der ländliche Raum in Nordrhein-Westfalen wird aufgrund einer Typisierung, die das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 durchgeführt hat (Schmidt et al., 2002), dargestellt.

Die Typisierung des ILS wird auf Gemeindeebene anhand von vier Merkmalen vorgenommen:

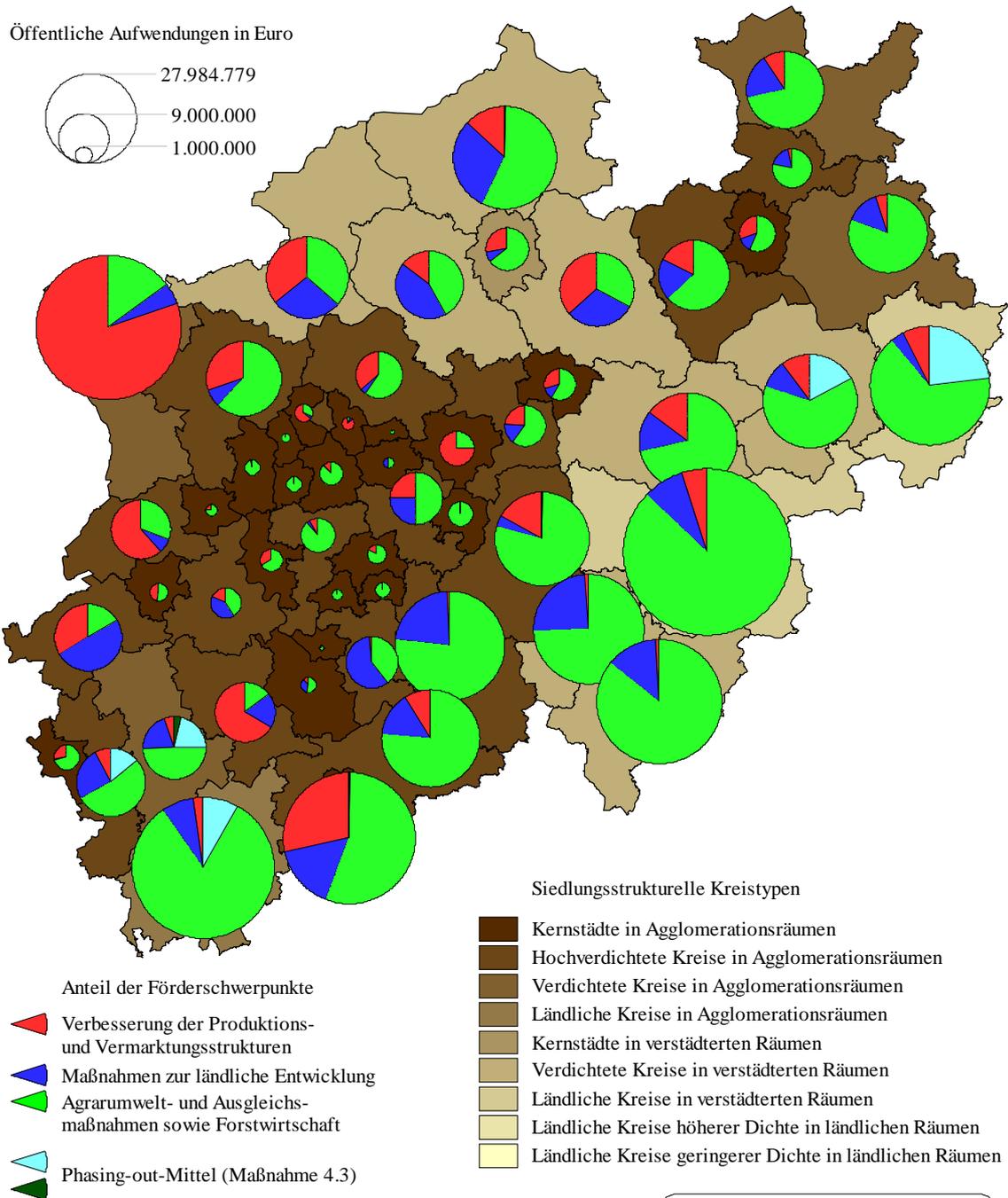
- Siedlungsstruktur;
- Erreichbarkeit;
- Landwirtschaft;
- Natur- und Landschaft.

Dadurch ergibt sich ein differenzierteres Bild des ländlichen Raums in NRW. Nach der Typisierung des ILS umfasst der ländliche Raum in Nordrhein-Westfalen 64 % aller Gemeinden, 66 % der Landesfläche und 26 % der Bevölkerung. Insgesamt verfügen diese Gemeinden über eine Bevölkerungsdichte von 209 EinwohnerInnen je km² im Gegensatz zum nicht-ländlichen Raum mit 1.134 EinwohnerInnen je km².

Karte 10.5 und Karte 10.6 zeigen eine deutliche Übereinstimmung der absoluten Zahlungsströme mit der Gebietsabgrenzung des ILS. Damit wird deutlich, dass mit einer Abgrenzung des ländlichen Raums auf Gemeindeebene ein Zusammenhang zur räumlichen Verteilung der Fördermittel besser dargestellt werden kann.

⁴ Vgl. oben: Eine Ausnahme bildet die Stadt Bonn.

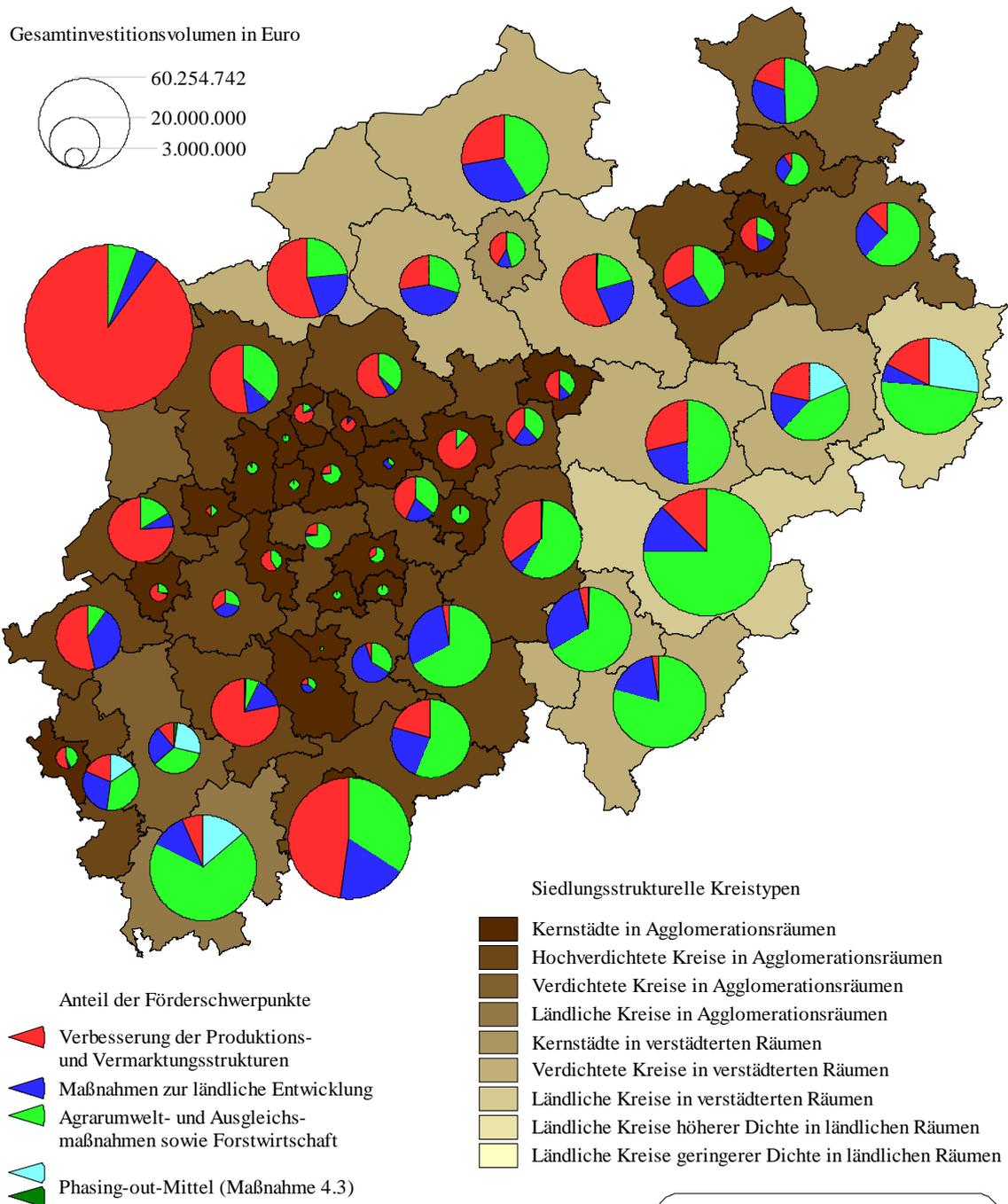
Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

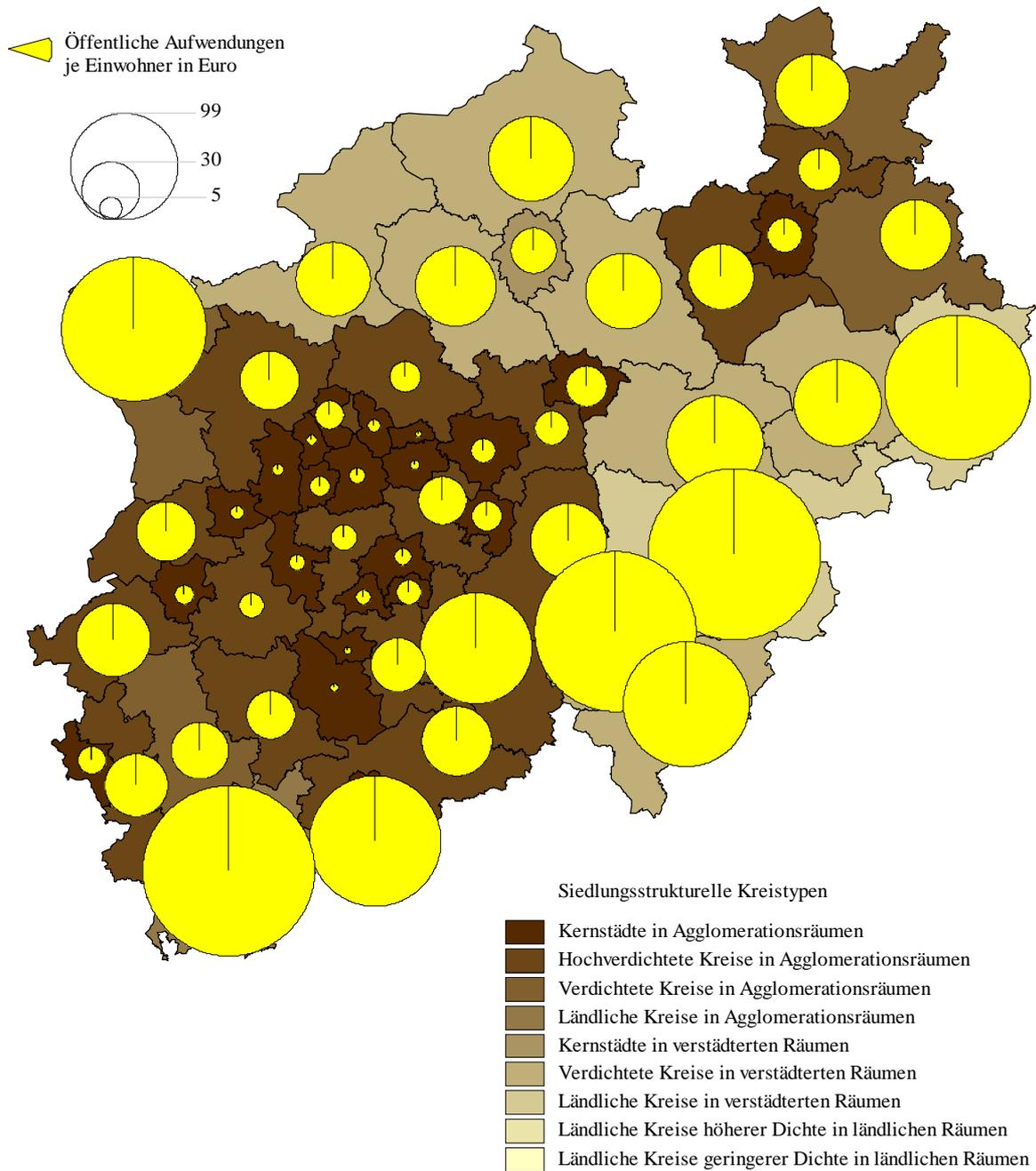
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 (einschließlich Phasing-out-Mittel)



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

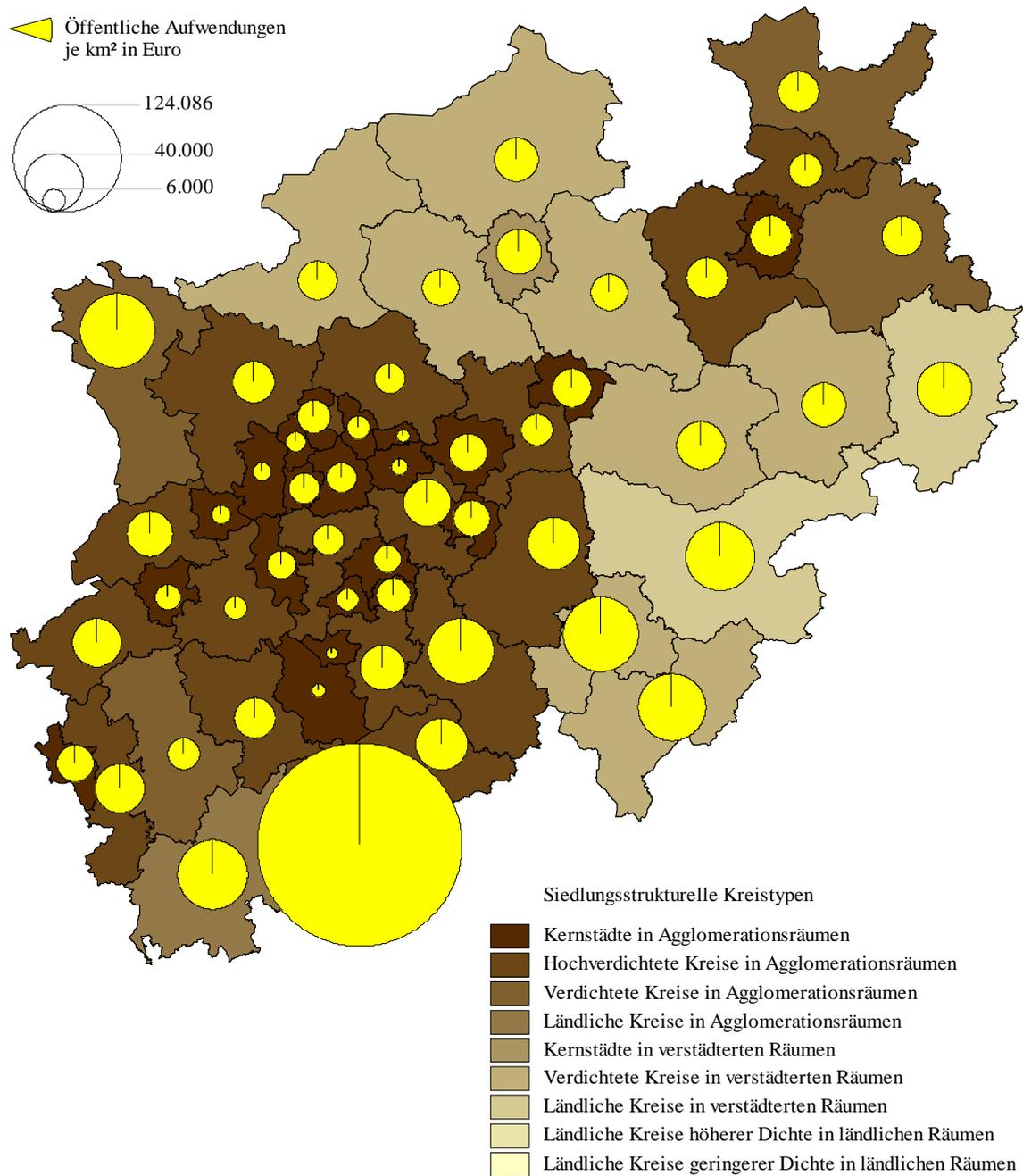
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
 6-Länder-Halbzeitbewertung
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

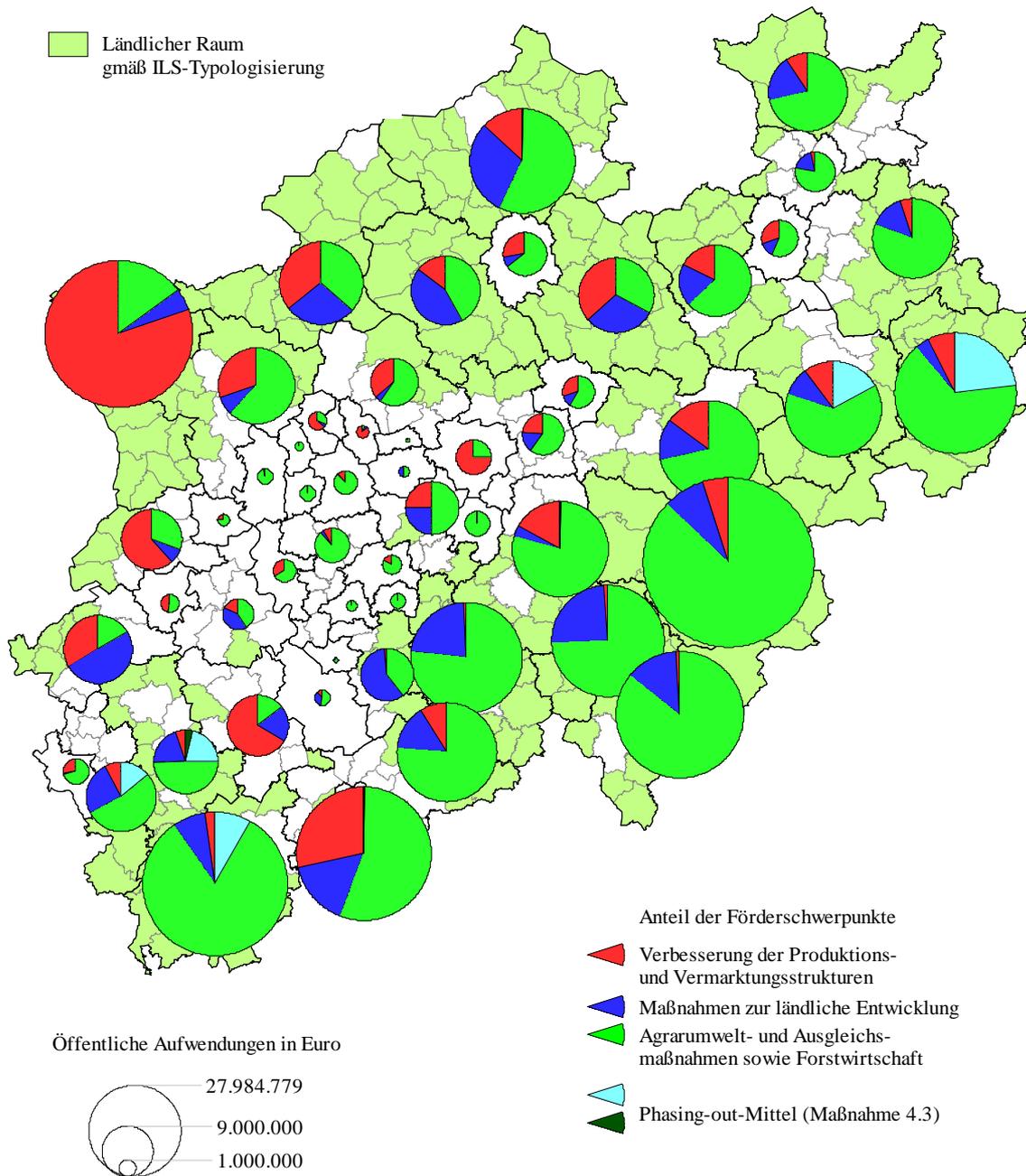
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

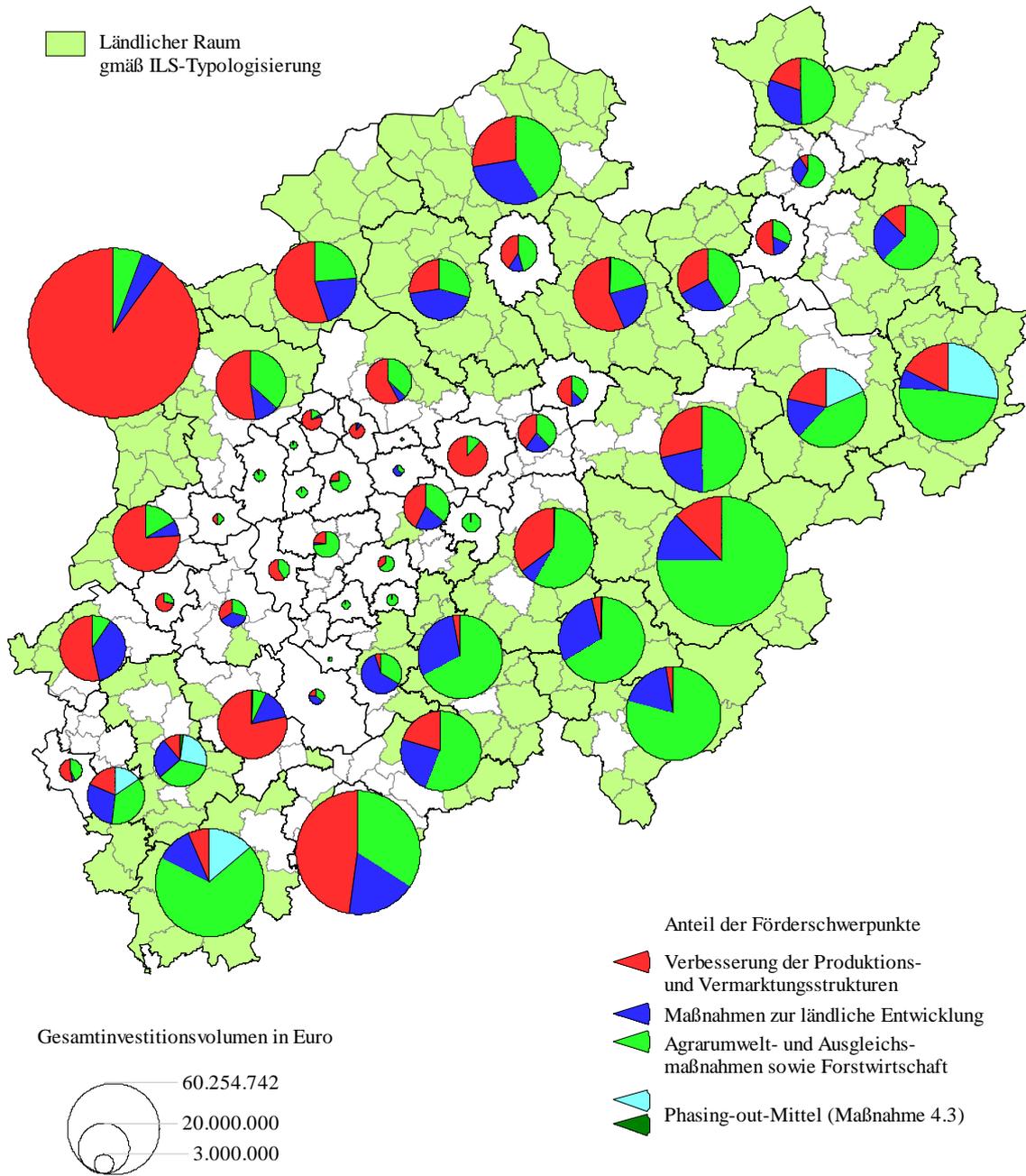
Karte 10.5: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.6: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

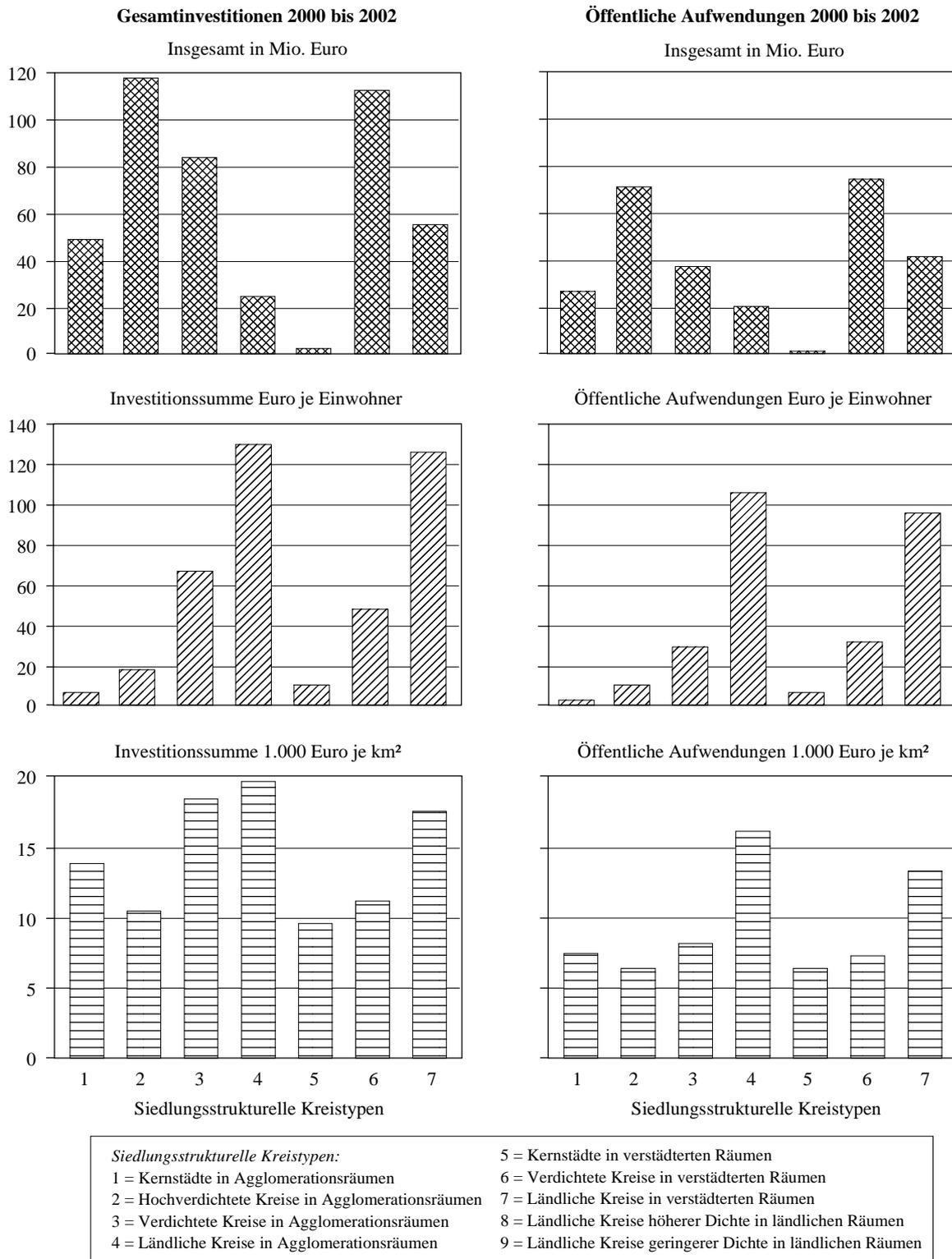
Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen wird in MB-X-Text 2.3 dargestellt. Nach diesem Konzept, das vorrangig die Bevölkerungsdichte und die Lage im Raum berücksichtigt, weist NRW keine ländlichen Räume auf. Nur drei Kreise sind als ländliche Kreistypen zu bezeichnen: die Kreise Euskirchen, Höxter und der Hochsauerlandkreis (siehe MB-X-Tabelle 2.2).

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Kreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Dabei werden Unterschiede in der Mittelverteilung zwischen den ländlichen Kreistypen 4 und 7 und den anderen siedlungsstrukturellen Kreistypen, die aufgrund der Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte in NRW überwiegen, deutlich. Absolut betrachtet, entfallen auf die nicht-ländlichen Kreistypen mehr Mittel und demnach auch höhere Gesamtinvestitionen. Die Förderintensität je Einwohner liegt allerdings in den ländlichen Kreisen aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte wesentlich höher. Der Bezug auf die Bodenfläche gleicht die Unterschiede zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen stark aus.

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen (einschließlich Phasing-out-2-Mittel) nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Eine Erläuterung zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen findet sich in MB-X-Text 2.3.

Quelle: Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Darstellung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen, differenziert nach Förderschwerpunkten und siedlungsstrukturellen Kreistypen (MB-X-Abbildung 2.1).

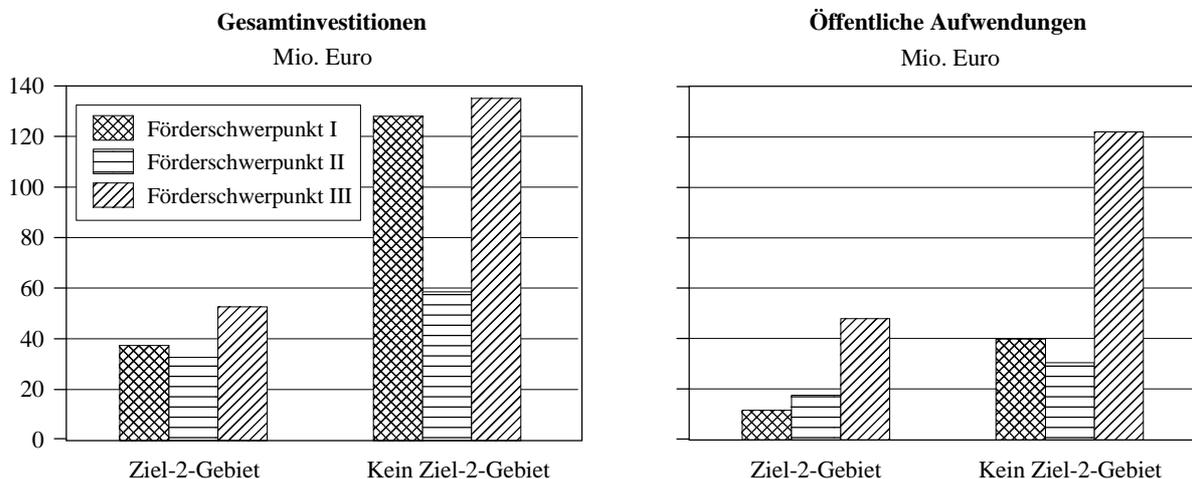
Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete⁵

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) wird deutlich, dass ein Großteil der öffentlichen Aufwendungen (70 %) und Gesamtinvestitionen (72 %) außerhalb des Ziel-2-Gebiets zum Tragen kommt. Bei einer Begrenzung der Analyse auf die Ziel-2-Gebietskulisse ohne die Phasing-out-Gebiete reduziert sich der Anteil der öffentlichen Förderung aus dem EPLR auf rund 9 %. Hintergrund für diesen geringen Anteil ist die Abgrenzung des Ziel-2-Gebiets in NRW, das vor allem den Agglomerationsraum Rhein-Ruhr umfasst (siehe auch MB-Einl-Karte 1). In diesen Raum fließen deutlich weniger Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum als außerhalb (siehe MB-X-Karte 2.1).

Die Verteilung der Fördermittel und Gesamtinvestitionen auf das Ziel-2-Gebiet und die außerhalb dieser Gebietskulisse liegenden Kreise und kreisfreien Städte folgt der sektoralen und auf ländliche Räume abzielenden Schwerpunktsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung kann das NRW-Programm Ländlicher Raum nur einen begrenzten Beitrag zur Flankierung des Ziel-2-Programms leisten (z.B. durch ausgewählte umweltbezogene Maßnahmen). Aus Sicht des MUNLV besteht im Kerngebiet des Ziel-2-Programms darüber hinaus kein besonderer Förderbedarf aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum (MUNLV, 2003).

⁵ Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört.

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen¹⁾ und öffentlichen Aufwendungen¹⁾ 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



¹⁾ einschließlich Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3

Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2002.

Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse

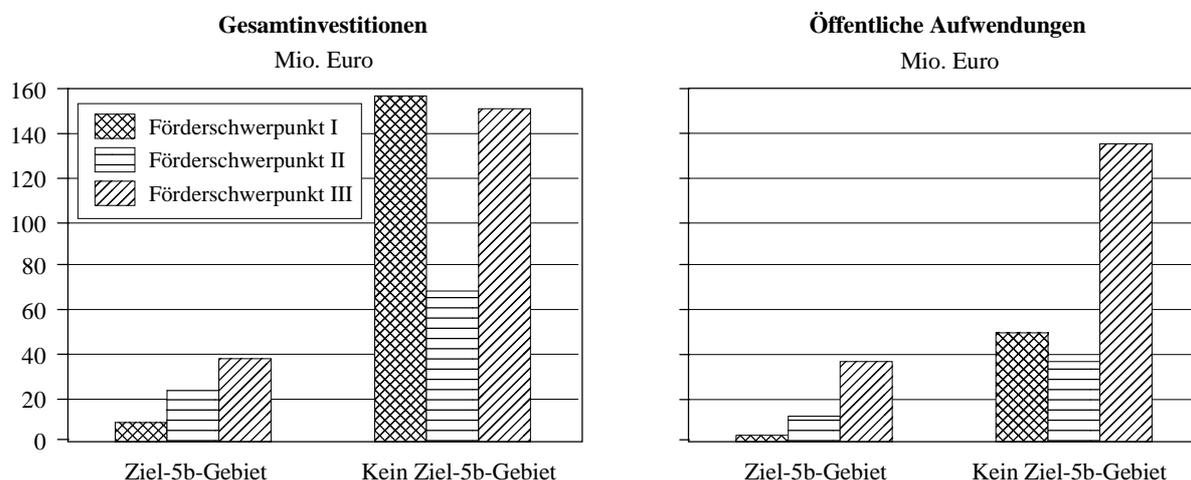
Die Ziel-5b-Gebiete sind als ländliche Gebiete nach der VO (EWG) Nr. 2085/1993 aufgrund ihres niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes⁶ abgegrenzt worden. Eine Kofinanzierung der EU in erster Linie für die derzeitigen Artikel-33-Maßnahmen erfolgte bis 1999 nur in dieser Gebietskulisse. Die Stellung dieser Gebiete in der neu strukturierten horizontal angelegten Förderung ist daher interessant zu untersuchen.

Auf die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete⁷ entfallen 19 % der öffentlichen Aufwendungen und 16 % der Gesamtinvestitionen. Dabei liegen die öffentlichen Aufwendungen je Ziel-5b-Kreis um ca. 1,5 Mio. Euro höher als in den Nicht-Ziel-5b-Kreisen (vgl. Abbildung 10.5). Die Gesamtinvestitionen je Kreis sind annähernd gleich hoch. Eine besondere Berücksichtigung der ehemaligen Ziel-5b-Gebiete ist demnach nicht erkennbar.

⁶ Zu diesem Kriterium kamen noch drei weitere Hauptkriterien hinzu, von denen zwei gegeben sein mussten, um die Bedingungen der Förderwürdigkeit zu erfüllen: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen, geringere Bevölkerungsdichte und/oder starke Tendenz zur Entvölkerung.

⁷ Die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse umfasst die Kreise Euskirchen, Düren, Aachen, Höxter und Paderborn (immer nur Teilgebiete). Für die Analyse wurden aber die gesamten Kreise zugrundegelegt, da unterhalb der Kreisebene keine Zuordnung der Fördermittel erfolgen konnte.

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen¹⁾ und öffentlichen Aufwendungen¹⁾ 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



¹⁾ einschließlich Phasing-out-Mittel für Maßnahme 4.3

Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2002.

Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, wie die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen in der absoluten Höhe und in der einwohner- oder flächenbezogene Intensität mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern zusammenhängt. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.4, MB-X-Tabellen 2.3 und 2.4) dargestellt.

Als Ergebnis kann herausgestellt werden, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist. Ein positiver Zusammenhang bezogen auf sektorale Kriterien besteht zum Anteil der Erwerbstätigen in der LFF an den Erwerbstätigen insgesamt; zur Höhe der BWS je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und zum Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung insgesamt. Dabei sind Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten und den unterschiedlichen Bezugsgrößen erkennbar. Zur Ertragsmesszahl weist die Förderung und die Förderintensität (mit Ausnahme des Förderschwerpunktes I) einen negativen Zusammenhang auf, d.h. je schlechter der Standort, desto höher ist die Förderung bzw. die Förderintensität.

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000 • Ertragsmesszahl (EMZ) 1999 • Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000 • Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % • Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 • Bevölkerungsdichte 31.12.2000 • Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 • Arbeitslosenquote 2000 • Arbeitslosenquote Januar 2003 • Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003 • Gestaltungsquote • BIP je Einwohner • Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999) • Anteil der Bevölkerung unter 18 (31.12.1999) • Frauenerwerbsquote 2000 • siedlungsstruktureller Kreistyp

Quelle: BBR, 2002; BBR, 2003; LDS, 2002b; Statistisches Bundesamt, 2002.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist fast durchgängig negativ, z.B. bezogen auf die Bevölkerungsdichte oder die Frauenerwerbsquote. Zur Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 besteht ein positiver Zusammenhang, ebenso zum Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (siehe auch MB-X-Text 4.1). Einen positiven Zusammenhang gibt es auch zum siedlungsstrukturellen Kreistyp. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die einzelnen Kriterien auch untereinander stark korreliert sind.

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sektoraler Kennziffern und auch regionaler Kennziffern, die sich auf Bevölkerung beziehen, und entspricht damit der sektoralen und auf den ländlichen Raum bezogenen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Fazit

Obwohl das NRW-Programm Ländlicher Raum horizontal angelegt ist, fließt aufgrund der inhaltlichen Struktur des Programms ein Großteil der Mittel in den ländlichen Raum, der sich u.a. durch eine höhere Bedeutung der Landwirtschaft und eine im NRW-Kontext geringere Bevölkerungsdichte charakterisieren lässt (Schmidt et al., 2002). Ein finanzieller Schwerpunkt der Förderung liegt v.a. in den Mittelgebirgslagen Nordrhein-Westfalens, aber auch am Niederrhein, Münsterland und Ostwestfalen-Lippe. Aus diesem Grund weist die Mittelverteilung auch in der Korrelationsanalyse einen deutlichen Zusammenhang zu

sektoralen landwirtschaftsbezogenen Kennziffern auf, aber auch zu den Kennziffern, die die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdynamik beschreiben.

Aufgrund seiner primär sektoralen und auf den ländlichen Raum abzielenden Schwerpunktsetzung sind die Möglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum, zu einem Abbau von regionalen Strukturschwächen (z.B. Bevölkerungsabwanderung, hohe Arbeitslosigkeit) beizutragen, begrenzt. V.a. die Ruhrgebietsstädte gehören im NRW-Kontext zu diesen Regionen mit Strukturschwächen. Hier bietet ein Programm für den ländlichen Raum nicht die geeigneten Instrumentarien, um solche Strukturschwächen in Agglomerationsräumen abzubauen zu helfen.

Ob zukünftig ein horizontaler oder ein räumlich differenzierter Ansatz weitergeführt werden sollte, kann aus der Analyse der Zahlungsströme nicht abgeleitet werden. Hier spielt die Frage der maßnahmenbezogenen Treffsicherheit eine Rolle. Diese ist je nach Maßnahme höchst unterschiedlich zu beantworten.

Für das gesamte NRW-Programm Ländlicher Raum ist u.E. keine räumliche Schwerpunktbildung sachgerecht. Sehr wohl könnte es für einzelne Maßnahmen aber eine stärkere räumliche Mittelsteuerung geben. Diese Mittelsteuerung sollte sich aber an den jeweils relevanten Zielvorgaben orientieren, z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen an einer bestehenden räumlichen Umweltproblematik. Regionale Kriterien, wie Arbeitslosigkeit oder Abwanderung, könnten als potentiell Steuerungsinstrument nur bei wenigen Maßnahmen eine Rolle spielen, v.a. bei den Maßnahmen, die in erster Linie auf die Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten abzielen.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die kapitelübergreifenden Fragen sind analog den kapitelspezifischen Fragen strukturiert. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage⁸ bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-

⁸ Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

Tabelle 1.4). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.

- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1). In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programm-spezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.
- (3) Eine **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren) wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.
- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern. Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, sind (aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen) die aus den Förderkapiteln gewonnenen Indikatoren nur begrenzt vergleichbar. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann (siehe auch MB-X-Text 1.1).
- (5) **Wirkungsstromanalyse** (vgl. MB-X-Text 1.3). Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen zugeordnet, die auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen einzuschätzen waren. In verschiedenen Tabellen (MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und -stärken sowie Wirkungseigenschaften⁹ von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I (AFP). Die zusammengefassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf einzelne

⁹ Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an EU-KOM (1999d).

kapitelübergreifende Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Förder-summe in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum werden die Wirkungen zusätzlich gewichtet, indem sie mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien¹⁰ verknüpft werden.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmen werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmen der gleichen Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorferneuerung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

¹⁰ Zugrunde gelegt wurden im Wesentlichen die Angaben aus Tabelle 2.6.

10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus Sicht der EvaluatorInnen trifft diese Querschnittsfrage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Nordrhein-Westfalen vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet das NRW-Programm Ländlicher Raum zur Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

- Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);
- Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (1-2.);
- Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);
- Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

Begründung

Die wesentlichen Merkmale bezüglich der Siedlungsstruktur, der Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit und der Zukunft, dem Altersaufbau und dem Geschlechterprofil sind MB-X-Text 4.1 zu entnehmen. Dabei wird deutlich, dass sich aus den herausgearbeiteten Strukturen und Entwicklungstendenzen keine spezifische Betroffenheit des ländlichen Raums in NRW ableiten lässt.

Im Hinblick auf die Geburten- und Sterbehäufigkeit sind in Zukunft keine dramatischen Änderungen der Trends zu erwarten. Für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in NRW und erst recht für die Frage einer politischen Beeinflussung dieser Entwicklung spielen die Wanderungsbewegungen eine entscheidende Rolle. Dies bezieht sich sowohl auf die Bevölkerungsentwicklung in NRW insgesamt als auch auf die Entwicklung in den einzelnen Regionen des Landes (Herlth et al., 2003).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Die Frage nach einem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum besser als die EU-KOM-Frage. Die Möglichkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum, auf die Bevölkerungsentwicklung Einfluss zu nehmen, setzt an der Beeinflussung des Wanderungsverhaltens an.

Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich deren Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002)

- die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten;
- die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen;
- die Wohnbedingungen;
- das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird das Auftreten von Mängeln in der infrastrukturellen Grundausstattung (Ausdünnung der landwirtschaftlichen Infrastruktur in Handel und Handwerk, Verlust der Schulen, der Post, von Verwaltungsmöglichkeiten, von Einkaufsmöglichkeiten, in der Gastronomie usw.) problematisiert (MUNLV, 1999, S. 25).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Rolle. Nach einer Typisierung des ILS sind immerhin 64 % der Gemeinden mit 66 % der Landesfläche als ländlich zu kennzeichnen (Schmidt et al., 2002).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen der ländliche Raum - nicht nur in der Nähe von Ballungszentren - einen attraktiven Wohnstandort darstellt. Die vermehrte Siedlung in ländlichen Räumen bringt aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- (1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- (3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann die Wirtschaftskraftfunktion, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich für diesen Einfluss allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Wirtschaftskraftfunktion sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Mittelgebirge, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland, Gewässern und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit- und Erlebniswert von Wald¹¹ wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - soweit er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

Die Nachfrage nach der Freizeit- und Erholungsfunktion ist im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus höher als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume berücksichtigen viele Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum zumindest als Nebenziel. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/ Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

¹¹ Den Waldanteil in NRW stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
VO-Kürzel		a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	○	●				●		○ ¹⁾					●
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen														
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	○						●							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion			○							●	○	○	●	●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen (Kriterium 1-2.) zielt keine Maßnahme explizit ab (siehe Tabelle 10.3). Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen soll in Nordrhein-Westfalen v.a. über die Maßnahme Dorferneuerung erreicht werden. Im Rahmen dieser Maßnahme werden sowohl Verbesserungen privater Gebäudesubstanz als auch öffentlicher Räume in den Dörfern inklusive der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gefördert. Auf die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (Kriterium 2-3.) zielt auch das AFP über mögliche Verbesserungen an Wirtschaftsgebäuden ab (z.B. verbunden mit geringeren Lärm- und Geruchsemissionen). Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion ist vor allem ein Haupt- bzw. Nebenziel der Maßnahmen des Förderschwerpunktes III.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (Tabelle 10.4) fällt auf, dass insbesondere die Wirkungen hinsichtlich des Kriteriums „Beschäftigung“ noch zu vernachlässigen sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes, werden im Förderschwerpunkt II gegeben. Hier leistet v.a. die Dorferneuerung einen wesentlichen Beitrag.

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
VO-Kürzel		a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) ¹⁾	+	++?	(+)		++	+		(+)		0	0	0	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	0					(+)	(+)							
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	(+)						+++							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	0			+		+			(+)	0	++		++	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

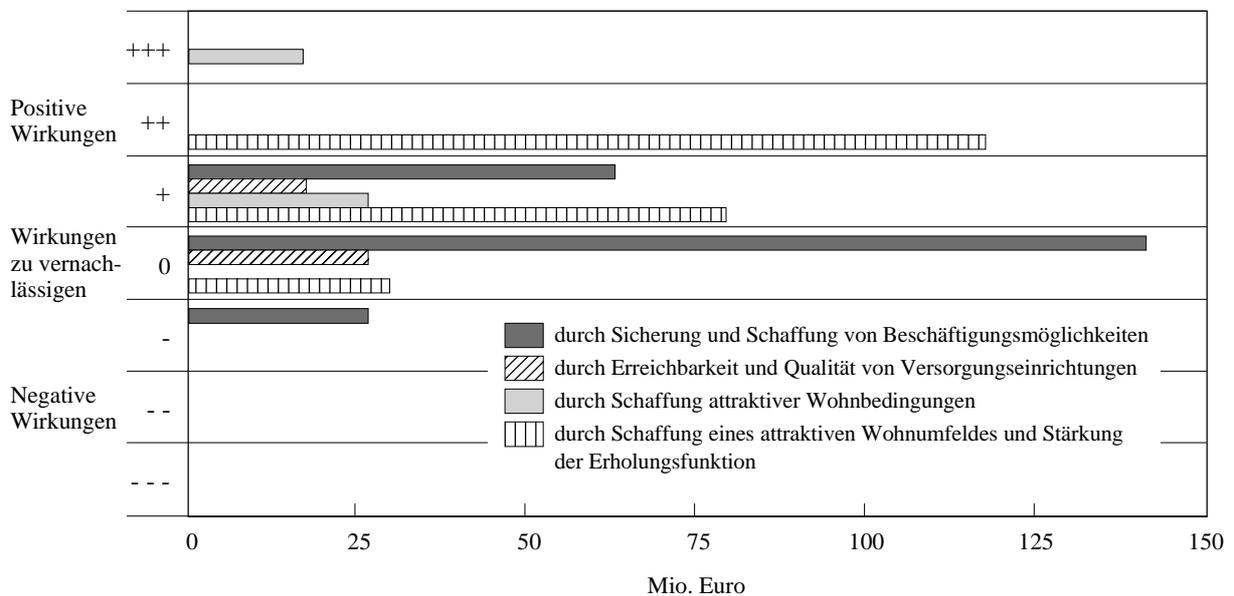
1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt im Bereich Landschaft/Erholung. Rund 80 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 eingesetzten Programmmittel haben hier eine positive Wirkungsrichtung (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;
- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.3.2.3 gesondert ausgewiesen (zur Ermittlung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz-, mittel- bis langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	an die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftspolitische Relevanz	konjunkturpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab. Ob es sich um befristete oder dauerhafte Beschäftigungswirkungen handelt, hängt davon ab, ob die Art der Bewirtschaftung der Flächen auch bei Wegfall der Förderung weitergeführt wird, die Förderung sozusagen nur eine Anschubfinanzierung darstellt.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW (1998).

Die Ergebnisse aus den Förderkapiteln lassen sich auf der Programmebene nicht in einem Indikator zusammenfassen, da unterschiedliche Einheiten erfasst werden. Eine Ausweisung in Vollzeitäquivalenten konnte nicht in allen Förderkapiteln vorgenommen werden. Folgende Angaben wurden u.a. geliefert:

- Veränderung Voll-AK (Planzahlen),
- geschaffene/gesicherte Voll-AK durch Diversifizierung,

- Veränderungsrichtung und -intensität (qualitativ),
- geschaffene/gesicherte Arbeitsplätze,
- indirekte Wirkungen wahrscheinlich, aber nicht quantifizierbar.

Solche heterogenen förderkapitelbezogenen Ergebnisse lassen sich u.E. sachgerecht nur in einem qualitativen Ansatz zusammenfassen.

10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte]“¹².

Im Einklang mit diesen europäischen Zielsetzungen hat auch das NRW-Programm Ländlicher Raum die Verbesserung der Beschäftigungssituation als Ziel benannt, allerdings nicht auf Programmebene (siehe Abbildung 2.3), sondern auf Maßnahmenebene (siehe Tabelle 10.6). Im Programmplanungsdokument wird nur am Rande auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum Bezug genommen, indem auf den Verlust ortsnaher Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und im Handwerk hingewiesen wird.

Seit 1999 gibt es in NRW allerdings ein vom damaligen MURL mit ins Leben gerufenes „Bündnis für Arbeit im ländlichen Raum“. Im Rahmen dieses Bündnisses wurden Handlungsfelder aufgezeigt, die teilweise auch Eingang gefunden haben in das NRW-Programm Ländlicher Raum. Projektbeispiele für die Förderung des ländlichen Tourismus und der Erholung sind beispielsweise beim AFP, bei der Umnutzung im Rahmen der Dorferneuerung und bei der Maßnahme p zu finden (MURL, 2001).

Die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen sind in MB-X-Text 5.3 genannt.

¹² Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. So argumentiert Frankenfeld (2002), dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie auch neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist in den meisten ländlichen Kreisen auch in Nordrhein-Westfalen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.5). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen auch auf dörflicher Ebene die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus zieht Bauer (2002a) die Schlussfolgerung, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“.

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998).

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Nordrhein-Westfalens. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete wie auch für ländliche Räume.

Durch das NRW-Programm Ländlicher Raum kann die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren direkt über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen und indirekt über die Verbesserung der Standortattraktivität und der Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen für die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen beeinflusst werden. Außer im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte ist eine Förderung von Unternehmen nicht möglich. Eine stärkere Berücksichtigung außerlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten müsste entsprechend durch eine Ausweitung der Fördergegenstände der GAK und eine Abkehr vom engen Landwirtschaftsbezug, den die EU-KOM bei den Artikel-33-Maßnahmen einfordert, unterstützt werden. Eine indirekte Förderung kann in erster Linie von Maßnahmen des Förderschwerpunktes II ausgehen. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt III, der auf den Erhalt und die Verbesserung von

Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu werten ist, ist regional differenziert zu betrachten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen (Neander, 2002) finden lässt.

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die einzelnen Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Schwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum, insbesondere des Förderschwerpunktes I. Auf außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten¹³ zielt nur die Maßnahme g ab (Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
		VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	○	●				●		○ ¹⁾					●
	außerhalb der Landwirtschaft	●		●				○							

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang feststellbaren Beschäftigungswirkungen sind uneindeutig. Bei vielen Maßnahmen sind die Beschäftigungswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt gering und/oder nicht messbar, so dass sie auf Programmebene keine Rolle spielen. Einige Maßnahmen weisen positive Wirkungen auf, die aber z.T. auch noch nicht quantifizierbar sind (siehe Tabelle 10.7). Insgesamt überwiegen aber die Beschäftigungswirkungen in der Landwirtschaft. Dies entspricht der sektoralen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum.

¹³ In der Systematik der EU-Kommission werden auch Arbeitsplätze, die keinen unmittelbaren Bezug zur landwirtschaftlichen Produktion aufweisen, z.B. im Bereich Fremdenverkehr, als landwirtschaftliche Beschäftigung gewertet. Dies gilt auch für die Beschäftigung eines Mitglieds des landwirtschaftlichen Haushaltes in einem geförderten außerlandwirtschaftlichen Unternehmen.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX	
		VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(-) ¹⁾	+	+?	(+)		++	+		(+)		0	0	0	
	außerhalb der Landwirtschaft			++?										0	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Kriterium 2-3. wurde neu eingeführt, um zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte entsprechend deren wirtschaftspolitischer Relevanz klar zu trennen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen sind die konjunkturellen Effekte auf die Beschäftigung durchaus von Interesse. Sie sind aber nicht EPLR-spezifisch, sondern gehen letztlich von allen öffentlichen Ausgaben aus.

Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht gibt MB-X-Tabelle 5.1.

Förderschwerpunkt I

Die direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.762 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Bei Annahme eines Verhältnisses von 1:1,65 zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt¹⁴ ergibt sich ein Gesamteffekt von 2.888 Arbeitsplätzen. Von der Auftragsvergabe profitieren v.a. das Baugewerbe und der technische Anlagenbau. Die Bauaufträge werden zur Hälfte an im selben Kreis ansässige Unternehmen vergeben. Auffällig ist der hohe Anteil von Aufträgen, die ins Ausland vergeben werden. Dabei

¹⁴ Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und den indirekten sektoralen Produktionseffekten durch die Vorleistungslieferungen, multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

dürfte es sich in starken Maße um niederländische Firmen handeln, die v.a. im Bereich der Gewächshaustechnik führend sind.

Förderschwerpunkt II

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.000 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von etwa 1.700 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Insgesamt profitieren v.a. Tiefbauunternehmen sowie Dachdecker und Maurer von der Förderung. Die Aufträge werden zum größten Teil innerhalb Nordrhein-Westfalens vergeben; bei der Dorferneuerung auch in der näheren Umgebung der geförderten Objekte.

Förderschwerpunkt III

Förderschwerpunkt III beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung für die Dauer der Prämiengewährung eintreten kann. Des Weiteren treten bei den investiven Maßnahmen auch Effekte durch die Leistungserstellung auf. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen sind die Effekte uneinheitlich und hängen von der jeweiligen betrieblichen Situation ab. Es handelt sich aber überwiegend um Effekte, die an die Prämiengewährung gebunden sind. Selbst für den ökologischen Landbau kann aufgrund neuerer Untersuchungen nicht mehr davon ausgegangen werden, dass durch die Förderung nachhaltige, dauerhafte Effekte erzeugt werden. Durch die Entwicklungen in den letzten Jahren (zurückgehende Umsatzentwicklung) wird die Prämie immer wichtiger, so dass nicht zwingend davon ausgegangen werden kann, dass bei einem Wegfall der Prämie die ökologische Bewirtschaftung aufrechterhalten wird. Für die Ausgleichszulage hängt die Beschäftigungswirkung und auch ihre Nachhaltigkeit von ihrem Beitrag zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ab. Dieser Beitrag kann zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht befriedigend dargestellt werden.

Im Rahmen der forstlichen Förderung erfolgt durch die geförderten Maßnahmen eine Beschäftigung von rund 241 Personen pro Jahr. Der überwiegende Teil der Arbeiten wird durch betriebseigene Arbeitskräfte durchgeführt.

Gesamtschau

Die Aufsummierung der geschätzten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt rund 3.500 Personenjahre (direkter Effekt) und einen Gesamteffekt von rund 5.300 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallenden Beschäftigung und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Nordrhein-Westfalen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 0,3 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Nordrhein-Westfalens vorhandenen Arbeitsplätze. Der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Stabilisierung der Beschäftigungssituation im Baugewerbe ist

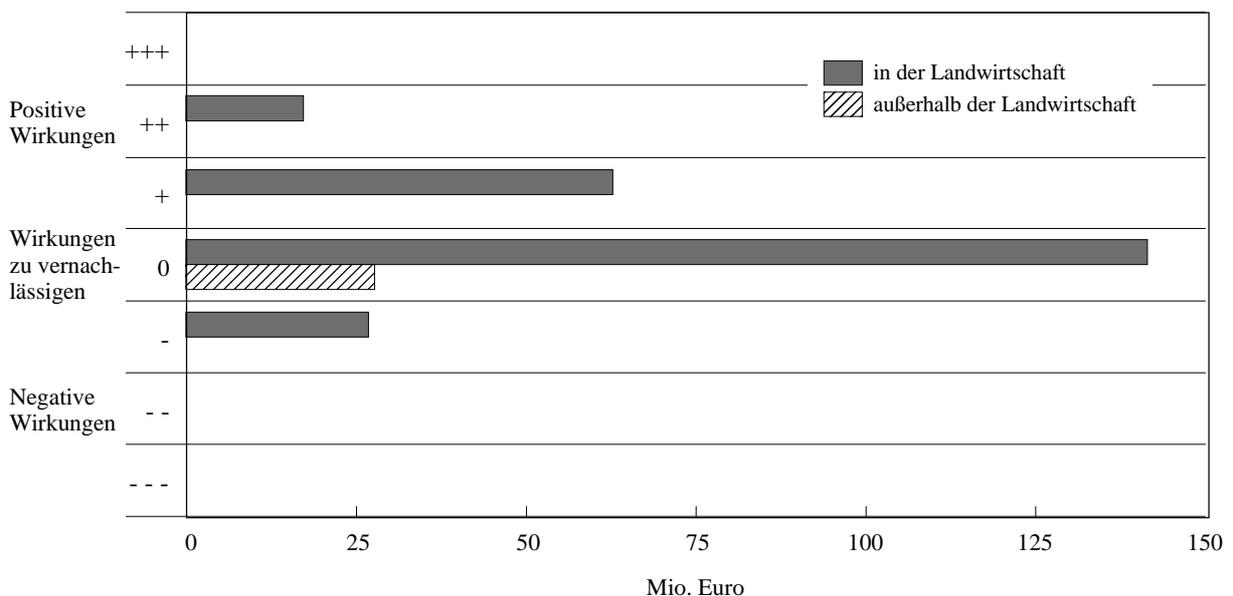
demnach zu vernachlässigen. Auf regionaler Ebene sind die Wirkungen, die von den durch die Förderung ausgelösten Bauaufträgen ausgehen, allerdings bedeutender.

10.3.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden, die im Vergleich zur landesweiten Situation allerdings zu vernachlässigen sind. Direkte und indirekte Wirkungen, die wachstums- und regionalpolitisch relevant sind, konnten nicht in großem Umfang aufgezeigt werden. Allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen wird deutlich (siehe Abbildung 10.7), dass Beschäftigungswirkungen tendenziell eher im landwirtschaftlichen Bereich verortet werden. Bezogen auf ein Gesamtauszahlungsvolumen der Jahre 2000 bis 2002 von ca. 250 Mio. Euro wird deutlich, dass rund ein Viertel der Programmmittel mit positiven Beschäftigungswirkungen in der Landwirtschaft in Verbindung gebracht werden kann.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Bei dieser Frage sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen wir aus Sicht der Programmbewertung vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung z.T. eher qualitativ oder quantitativ erfolgte. Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich, auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen (können), z.B. die Ausgleichszulage oder die Agrarumweltmaßnahmen¹⁵. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden.

10.3.3.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird in MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte. Die Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen ist im bundesweiten Vergleich z.T. ein sehr produktiver Sektor. Dies schlägt sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigem außerhalb der Landwirtschaft in Teilräumen nieder.

Die regionale Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind nur kurz im Programmplanungsdokument beschrieben (MUNLV, 1999, S. 11f., S. 25f.). Dies hängt auch mit der ausgeprägten sektoralen Zielsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen. In MB-X-Text 6.1 sind einige wesentliche Kontextindikatoren aufge-

¹⁵ Bei den Agrarumweltmaßnahmen wurde im Rahmen der Prämienkalkulation die 20prozentige Anreizkomponente ausgeschöpft (MUNLV, 2003).

führt. An der grundsätzlichen räumlichen Situation hat sich gegenüber dem Beginn des Programmplanungszeitraums nichts Wesentliches geändert. Die Regionen außerhalb der Agglomerationsräume haben sich z.T. sehr dynamisch entwickelt, beispielsweise das Münsterland oder der Raum Paderborn.

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Sektorale Einkommensziele stehen im Vordergrund des NRW-Programms Ländlicher Raum. Aus Programmsicht unbedeutend ist der Aspekt der Einkommenserzielung außerhalb der Landwirtschaft (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	○	●	●	○	●	●		●	●		○	●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●											

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Haupt- oder Nebenziel bei fast allen Maßnahmen¹⁶. Nur die Maßnahmen g zielt auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab.

Die bislang darzustellenden Wirkungsrichtungen (siehe Tabelle 10.9) entsprechen weitgehend auch der Struktur der Ziele (siehe Tabelle 10.8).

¹⁶ Entsprechend den Ausführungen zur Frage Beschäftigung zählt nach der Systematik der EU-Kommission jegliches Einkommen, das vom Landwirt oder seiner Familie erwirtschaftet wird, zum Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor.

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+)	+	+?	+	0	++	+		++	+	(+)	0	0	
	außerhalb der Landwirtschaft			++?											+

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

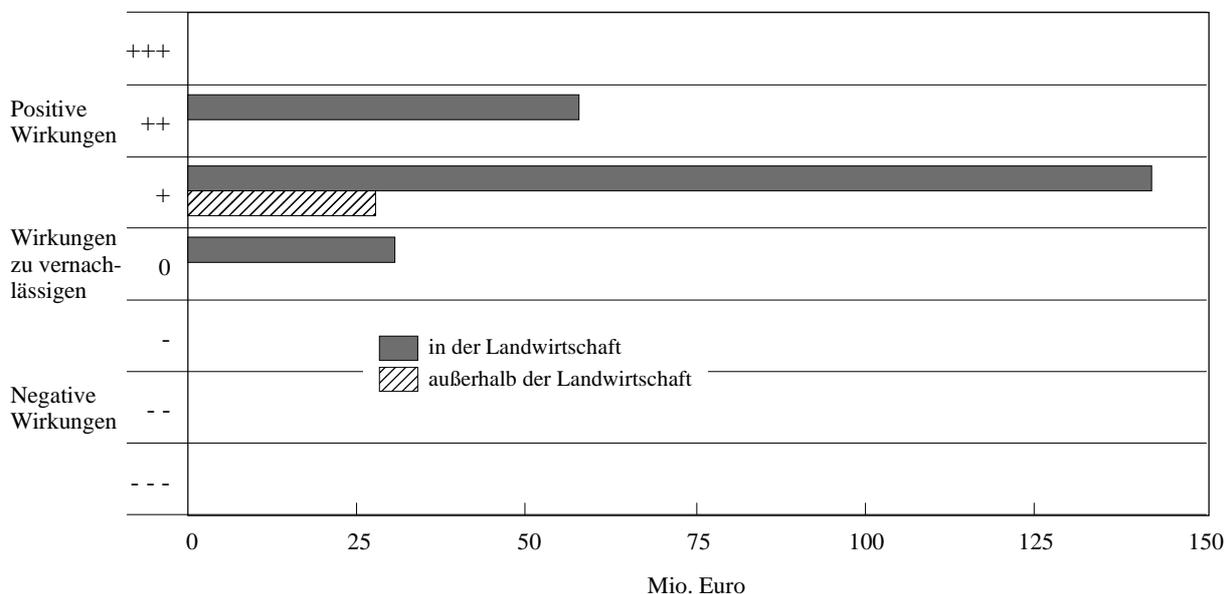
Die Wirkungen im Förderschwerpunkt I lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der zeitliche Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist (a/b) und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter (g) vorliegen. Förderschwerpunkt II beinhaltet sowohl direkte wie indirekte Einkommenseffekte. Aus Einkommenssicht hervorzuheben sind die Umnutzungsprojekte in der Dorferneuerung (o). Im Rahmen der Befragung von Zuwendungsempfängern in der Dorferneuerung konnten positive Einkommenswirkungen ermittelt werden (siehe MB-IX-Einkommen, S. 94/95).

Im Bereich des Förderschwerpunktes III handelt es sich überwiegend um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf (siehe Abbildung 10.8). Einkommenseffekte bei den forstlichen Maßnahmen sind zum jetzigen Zeitpunkt zu vernachlässigen (siehe Kapitel 8). Im außerlandwirtschaftlichen Bereich entfaltet v.a. die Holzabsatzförderung positive Einkommenswirkungen.

10.3.3.3 Fazit

Der Schwerpunkt der Einkommenswirkungen liegt im landwirtschaftlichen Bereich. Ca. 80 % der Gesamtmittel kann eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf Einkommen zugemessen werden. Die außerlandwirtschaftliche Einkommenserzielung hingegen spielt kaum eine Rolle. Dies entspricht auch der Zielstruktur des Programms.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Im bundesweiten Vergleich zeigen die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe Nordrhein-Westfalens einen deutlichen Produktivitätsvorsprung (siehe Tabelle 10.10).

Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern

	Land	Betriebsgröße ¹⁾		Gewinn	
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
1999/2000	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
2000/2001	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
2001/2002	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Nordrhein-Westfalen über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Hinsichtlich der Flächenproduktivität liegt NRW deutlich über den Werten Niedersachsens und Schleswig-Holsteins.

In einzelnen Bereichen werden im Programmplanungsdokument Strukturdefizite herausgestellt, die die Markt- und Wettbewerbsstellung der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft beeinträchtigen und dazu führen, dass Produktions- und Absatzpotentiale nicht hinreichend genutzt werden. Dies gilt insbesondere für den Vergleich mit den Niederlanden (MUNLV, 1999, S. 19). Nordrhein-Westfalen versucht darüber hinaus, in besonderem Maße die Marktposition für ökologisch erzeugte Produkte zu stärken.

Das Ernährungsgewerbe in NRW ist der bedeutendste Standort der Ernährungsindustrie in Deutschland. Für das eher mittelständisch strukturierte Ernährungsgewerbe existieren aufgrund der Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel Anpassungsnotwendigkeiten, um im zunehmenden Preiswettbewerb bestehen zu können (siehe Kapitel 7). Nach einer Studie der Rabobank („The world food markets“, 1999) werden von den der-

zeit 6.145 Unternehmen der Ernährungswirtschaft in Deutschland in den nächsten Jahren nur noch ein Drittel übrig bleiben (new business consultants et al., 2000). Auch für NRW sieht diese Studie eine solche Entwicklung. Nach deren Einschätzung weisen immer mehr Ernährungsbetriebe „eine kritische Unternehmensgröße auf, in der sie zu groß für die Nische und zu klein für den internationalen Wettbewerb sind. Hierdurch geraten sie in die Gefahr, im Preiswettbewerb auf dem Markt nicht mehr mithalten zu können, und werden so zu potentiellen Übernahmekandidaten nationaler und internationaler Konzerne“ (new business consultants et al., 2000, S. I).

Die Frage nach der Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse beinhaltet folgende Kriterien:

- Verbesserung der Produktivität, Senkung der Kosten auf den Ebenen der Erzeugung (4-1.);
- Verbesserung der Marktposition durch Qualitätsverbesserung oder Änderungen der Wertschöpfung (4-2.);
- Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen (4-3.).

Angesichts der oben skizzierten Situation in der Landwirtschaft und dem Ernährungsgewerbe können die drei Kriterien als relevant erachtet werden.

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Im NRW-Programm Ländlicher Raum sind nur wenige Maßnahmen enthalten, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und die Betriebsführungsdienste sowie die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Die Maßnahmen setzen hier sowohl auf der betrieblichen wie auch auf der überbetrieblichen Ebene an (siehe Tabelle 10.11).

Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	○	○									●
	durch Verbesserung der Marktposition	○		●											●
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●											●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein besonderes Augenmerk legt Nordrhein-Westfalen auf die integrierte Förderung des ökologischen Landbaus. „Der ökologische Landbau wird von der Erzeugung über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung gefördert. Flankierend dazu werden neue wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem Bereich über das Modellvorhaben ‚Leitbetriebe Ökologischer Landbau‘ rasch in die Praxis getragen. Es ist zu erwarten, dass dieses abgestimmte durchgängige Förderkonzept in den nächsten sieben Jahren wesentlich zur stärkeren Verbreitung des ökologischen Landbaus beitragen wird“ (MUNLV, 1999, S. 310).

Neben dem ökologischen Landbau soll auch die regionale Vermarktung verstärkt gefördert werden. Regionalvermarktung soll den „klein- und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft neue Einkommenschancen eröffnen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Transparenz und Sicherheit beim Einkauf ihrer Nahrungsmittel geben“ (MURL, 2001).

Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse sind bislang kaum feststellbar. Messbare Wirkungen treten zumeist auch erst als das Ergebnis längerfristige Entwicklungen auf (siehe Tabelle 10.12). Nur im Bereich der Förderschwerpunkte II (Flurbereinigung) und III (Holzabsatzförderung) lassen sich bis zur Halbzeitbewertung positive Wirkungen aufzeigen und quantifizieren. Von den Agrarumweltmaßnahmen gehen bisher keine quantifizierbaren Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition aus, da der Flächenumfang bzw. -zuwachs zu gering ist, als dass beispielsweise der ökologische Landbau zusätzliche Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten induzieren könnte.

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

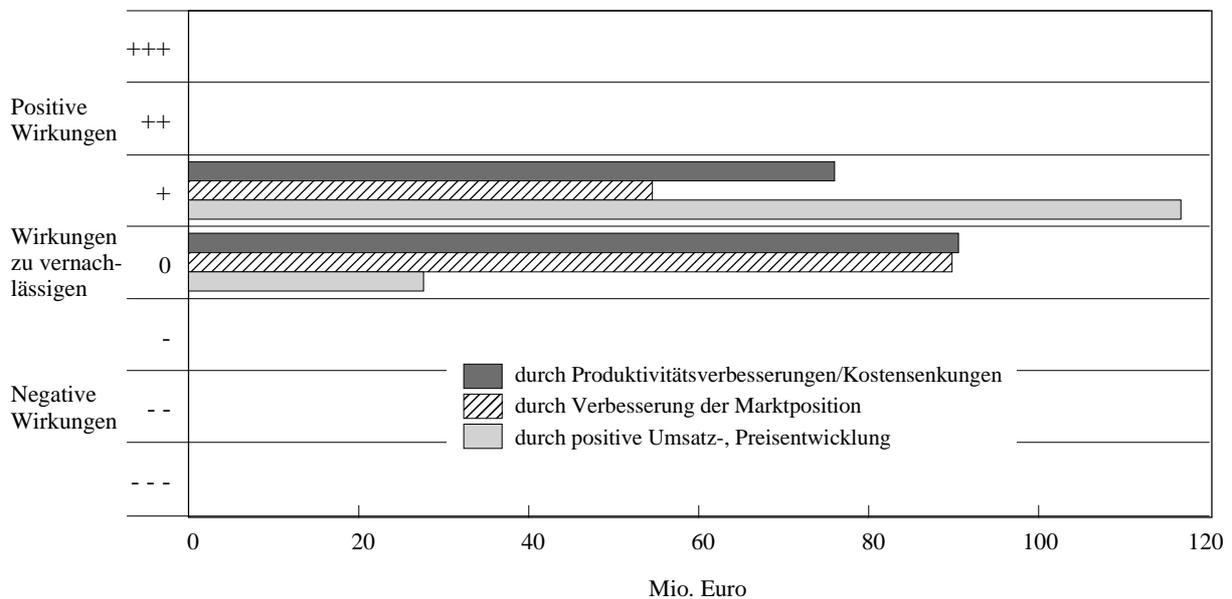
	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX	
		VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?	+	0						0		+	
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	+	++?		0						0		+	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?								(+)		0	
Wirkungsrichtungen:	positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++ Wirkungen zu vernachlässigen : 0 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = --- in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?														

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4.3 Fazit

Die Verknüpfung mit den wirksamen Programmmitteln zeigt, dass besonders dem Kriterium 4-3. eine positive Wirkungsrichtung zukommt, wobei diese noch nicht zu quantifizieren ist (siehe Abbildung 10.9).

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt in Bezug auf die landwirtschaftliche Nutzung in den Natur- und Wirtschaftsräumen Nordrhein-Westfalens wird im NRW-Programm Ländlicher Raum beschrieben (MUNLV, 1999, S. 26 ff). Bezüglich der Schutzgüter Boden, Wasser, Klima, Artenvielfalt sowie Landschaft findet sich eine Darstellung in Kapitel 6 (Tabelle 6.3). Dem Erhalt und der Verbesserung der Umwelt im ländlichen Raum wird durch die Integration dieses Ziels in die verschiedenen Förderschwerpunkte des Programms eine große Bedeutung beigemessen (siehe Kapitel 2.3.1.1 und Abbildung 2.3). Die Umweltthematik zieht sich quasi wie ein „roter Faden“ durch das gesamte Programm.

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Tabelle 10.13 verdeutlicht, dass der überwiegende Teil der innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Be-

reich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden ist. Innerhalb der Bewertung der einzelnen Förderschwerpunkte und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (MUNLV, 1999, S. 332 ff.) wird allen Maßnahmen eine (mehr oder weniger stark ausgeprägte) positive Wirkung auf die Umwelt attestiert.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
VO-Kürzel		a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●	○		●	●	○	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○			○	○				●	○	●	●		●
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		○						●		○	○	●	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			○						●		●	●	●	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.14 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen und stellt diese mit Bezug zu den Querschnittskriterien der EU-Kommission dar. Das erste Kriterium „Herbeiführung positiver Umweltwirkungen“ ist sehr allgemein formuliert und wird durch die drei Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenverbrauch“ und „Landschaftserhalt“ spezifiziert. Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum dargestellt. Ein ausführliche Zusammenstellung befindet sich im Materialband in mehreren Tabellen, auf die an gegebener Stelle verwiesen wird (siehe MB-X-Anhang 7).

Als wesentlich herauszustellen ist, dass die einzelnen Maßnahmen in sehr unterschiedlicher Weise auf die Umwelt wirken:

- Direkt durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Grünlandextensivierung, Erosionsschutzmaßnahmen) oder durch direkte, dem Umweltschutz dienende Investitionen (z.B. verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Mittelbar direkt, wie zum Beispiel durch Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Landschaftspflege oder Ökolandbau sowie durch Betriebsführungsdienste und Modellvorhaben, bei denen die Umweltwirkung durch die Integration neuer Erkenntnisse und umweltschonender Produktionsweisen in die Praxis erreicht wird.

- Indirekt durch Investitionen, die auf eine Verbesserung der Produktion ausgerichtet sind, aber mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung oder Verringerung von Emissionen verbunden sind (z.B. Stallbauten im Rahmen des AFP, die zu geringeren Staub- oder Geruchsemissionen beitragen).
- Einige Maßnahmen tragen primär zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zu deren Verbesserung bei (e1, e2, teilweise f). Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe oder Intensivierung - gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen ebenfalls angerechnet.

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen positiver und negativer Effekte handelt, werden negative Umweltwirkungen, z.B. Auswirkungen von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a) getrennt dargestellt. Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist. Hierfür wurden zusätzlich die Kriterien zur Beschreibung der Belastung der Umwelt eingeführt (siehe Tabelle 10.14 sowie Kriterien 5-5. bis 5-7.).

Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
VO-Kürzel		a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	++	+?	+	0	+		+++	(+)	+	+++	++	+++	(+)
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0	+?	+	0				(+)	0	+++	++	++	(+)
	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?	0		+		+++		0	++	+	0	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			0? ¹⁾	+		+			(+)	+	++	++	++	
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	(-)		-	-		0								
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs													-	
	Sonstiges			0? ¹⁾										0	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

¹⁾ Die Maßnahmen g, m können einerseits den Erhalt gewachsener typischer Landschaftsbilder, z.B. Obstbaulandschaften, Fruchtfolgeerweiterungen etc. positiv beeinflussen. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Feldfrüchte in Landschaften führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, die Bemühungen zum Landschaftserhalt oder Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch die Lieferbedingungen der weiterverarbeitenden Betriebe können zu einer Intensivierung der Nutzung (Erzeugung 1a Qualität) wie auch zur Verhinderung einer Anreicherung mit Landschaftselementen führen: Verunreinigung durch Laubfall etc.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Kriterium 5-1. zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab, die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1.), die hauptsächlich mit ökonomischer Zielausrichtung konzipiert sind (5-1.2.), und die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (5-1.3.). Das Verhältnis dieser Indikatoren zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen als direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen

- die Agrarumweltmaßnahmen (f) und
- die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q)

sowie die indirekt über Transfer in die Berufswelt wirkenden Maßnahmen

- Qualifizierung (c),
- Betriebsführungsdienste (l) und
- Modellvorhaben zur Integration umweltverträglicher Produktionsverfahren (t).

MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung sowie Wirkungsbereiche der Maßnahmen.

Mit rund 97 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz rund 38 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum verausgabten öffentlichen Mittel. Die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Umwelt aufgrund des tatsächlichen Förderverlaufs ist jedoch sehr unterschiedlich zu bewerten (siehe Tabelle 10.14). Eine Zielvorstellung, welcher Anteil der Programmmittel für primär auf die Umwelt ausgerichtete Maßnahmen vorgesehen ist, ist im Programmplanungsdokument nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind Maßnahmen der Haushaltslinien a, e, g, i, k und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 160 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel, dies entspricht rund 63 % der verausgabten Mittel zwischen 2000 und 2002. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb dieser Haushaltslinien, die tatsächlich direkt mit Umweltwirkungen verbunden sind, schwankt von 100 % der Mittel bei der Ausgleichszulage (reiner Erhalt) über rund 60 % der Mittel bei den Sonstigen forstlichen Maßnahmen bis zu vernachlässigbaren Größenordnungen in der Dorferneuerung. Größtenteils sind diese Anteile jedoch nicht quantifizierbar.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann der wirksame Anteil der Programmkosten nicht beziffert werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen des Indikators 5-1.2. zusammen.

Festzuhalten ist, dass fast 100 % der Fördermittel in Haushaltslinien fließen, die mit unterschiedlicher Intensität und Stoßrichtung auf den Umweltschutz abzielen; nur die Diversifizierung wird nicht mit Umweltwirkungen in Verbindung gebracht.

Erfassen des Indikators 5-1.3.: Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (neu eingeführte Kriterien 5-5. bis 5-7.): Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Voraussetzung für die Förderung aller Maßnahmen ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt, der an dieser Stelle aufgezeigt werden soll. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter die Kriterien 5-5. bis 5-7. fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte ‚business as usual‘-Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesonderte Abfragen erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde auf die folgenden Aspekte abgehoben:

Flächenverbrauch (Querschnittskriterium 5-5. neu): Die absehbare demographische Entwicklung in NRW (siehe MB-X-Text 4.1) eröffnet die Möglichkeit, den fortschreitenden Flächenverbrauch zu reduzieren und damit ein Grundanliegen der nachhaltigen Entwicklung zu realisieren (Staatskanzlei NRW, 2001). Bislang ist es trotz entsprechender landesplanerischer Zielsetzungen nicht gelungen, den in NRW anhaltend starken „Freiraumverbrauch“ zu stoppen. Binnen fünf Jahren (1996 bis 2001) hat beispielsweise die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 334 km² abgenommen - eine Größenordnung, die in etwa der Fläche der Städte Duisburg und Bottrop entspricht. Der größte Teil der Flächeninanspruchnahme ging zu Gunsten der Siedlungs- und Verkehrsfläche (LDS, 2002a).

Der Umfang des Flächenverbrauchs gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung hier näher untersucht.

Da die naturschutz- bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine insgesamt approximativ ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima/Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber

durch Entsiegelungen ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g und k finden Nettoneuversiegelungen statt. In den betreffenden Förderrichtlinien sind keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt, die den Grad der Versiegelung bzw. die Entsiegelung durch eine entsprechende Sonderförderung beeinflussen könnten. Der Beitrag der Dorferneuerung¹⁷ ist zu vernachlässigen.

Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Querschnittskriterium 5-6. neu): Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist bei Produktionsausweitungen und Modernisierung immer von einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) auszugehen. Andererseits kann eine Produktionsausweitung zu einem absoluten Mehr an Belastung führen. Dieser Effekt kann hier jedoch nicht quantifiziert werden.

Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu): Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Auswirkungen auf das Landschaftsbild wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt. Aussagen hierzu sind jedoch nicht quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen, je nach Landschaftsbezug, sowohl positiv als auch negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine eher schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird diesbezüglich nur eine geringe Bedeutung beigemessen (siehe auch die wenigen Nennungen in MB-X-Tabelle 7.3). Für die Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Für die Beurteilung von Auswirkungen auf die Landschaft sind vernetzte Bewertungsansätze zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen erforderlich, wie beispielsweise die Untersuchung der Auswirkungen der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung auf die Landschaft (siehe Anmerkung in Tabelle 10.14).

Querschnittskriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Maßnahmen der Haushaltlinien e, f, h und i verbunden. Diese umfassen nach Abzug möglicher Überschneidungen der Förderflächen (vgl. MB-X-Tabelle 7.4) rund 375.000 ha. Die Maßnahmen wirken auf rund 280.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, und damit auf knapp

¹⁷ Hier werden sogar Entsiegelungsmaßnahmen gefördert.

20 % der LF Nordrhein-Westfalens. Die direkten bodenschonenden Nutzungsformen innerhalb der Waldfläche von ca. 94.000 ha entsprechen gut 10 % der Waldfläche, wobei Überschneidungen zwischen den einzelnen Teilmaßnahmen möglich sind.

Mit indirekten positiven Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g, k und t verbunden. Die Wirkungen der Flurbereinigung liegen u.a. in einer standortangepassten Aufteilung und Zuteilung der Feldflur, sind jedoch nicht quantifizierbar. Die Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen wird als zu vernachlässigend eingeschätzt. Die Modellvorhaben, die unter Haushaltslinie t unterstützend zu den Agrarumweltmaßnahmen angeboten werden, entfalten indirekt und mittel- bis langfristig positive Wirkungen auf die Bodennutzung, sofern ein Transfer in die Arbeitswelt und die Produktionssysteme erfolgt. Zum jetzigen Zeitpunkt können noch keine quantifizierbaren Aussagen zu ihren Wirkungen getroffen werden.

Querschnittskriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum ausdrücklich in Maßnahme q und integriert in die betriebliche Förderung innerhalb des AFP bzw. der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung eine Rolle.

Im Rahmen der Maßnahme q¹⁸ wurden 370 Projekte zur Einführung wassersparender Bewässerungstechnik gefördert. Die Einsparungen konnten (noch) nicht quantifiziert werden. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ergab die Beraterbefragung, dass die Aspekte der Reduzierung des Wasserverbrauchs nur bei 3 % der von ihnen betreuten Förderfälle eine bedeutende Rolle spielen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erhebungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser festgehalten. Ein auswertbarer Rücklauf ist nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Dem qualitativen Wasserschutz im Sinne der Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Grund- und Oberflächengewässer wird innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum eine große Bedeutung beigemessen.

¹⁸ Die Maßnahme q wird haushälterisch in der Haushaltslinie a abgewickelt, da es sich bislang bei den Zuwendungsempfängern um Einzelbetriebe und nicht um betriebliche Zusammenschlüsse handelte.

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die die Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf 132.604 ha honorieren (siehe Kapitel 6, Abbildung 6.7). Indirekt tragen zum Grundwasserschutz auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung von emissionsarmen Ausbringungstechniken für Wirtschaftsdüngern, die Förderung der Ökobetriebe und der Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Produkten bei. Deren Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren und werden bereits teilweise über die Ökolandbaufläche mit erfasst.

Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und PSM zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 173 ha, zu großen Teilen auf Grünland, ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen. Ähnliches gilt für die Flurbereinigung. MB-X-Tabelle 7.5 fasst die wesentlichen Aspekte zu diesem Indikator zusammen.

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) besteht weder bei den flächenbezogenen noch bei den indirekt wirkenden Maßnahmen. Das NRW-Programm Ländlicher Raum enthält hierzu keine Zielaussagen.

Aspekte des qualitativen Schutzes der Oberflächengewässer, sowohl strukturell als auch bezogen auf die Wasserqualität durch Gewässerrenaturierung und Anlage von Uferstrandstreifen (v.a. Maßnahmen f und k), fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1..

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase sowie deren Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich.

Für die Bewertung von Bedeutung sind:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO₂-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen einschließlich energetischer Nutzung von Holz,
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.13 zeigt Handlungsfelder von Maßnahmen eines EPLR zum Klimaschutz und ordnet den Maßnahmen zu erwartende Effekte hinsichtlich des Ausstoßes von Emissionen zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, der durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, i, k und o erfolgt. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen von Agrarumwelt- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen sowie teilweise des Sonderprogramms Energieeinsparung, welches im Rahmen des AFP gefördert wurde (siehe MB-X-Tabelle 7.6). Insgesamt hat sich der Ausstoß von Treibhausgasen¹⁹ um 138.643 t/a CO₂-Äquivalente verringert. Die Einsparung an Treibhausgasen beträgt 0,04 %²⁰ der Gesamt-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in NRW (Iak-Energiebilanzen, 2003).

Im Bereich der forstlichen Maßnahmen wurde auf eine abschließende Bilanzierung verzichtet. Einer zusätzlichen Kohlenstoffspeicherung durch Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung stehen Kohlenstoffverluste z.B. durch die Jungbestandspflege gegenüber. Die Mehrnutzung im Rahmen der Holzabsatzförderung stellt zwar auf den ersten Blick einen Quelleneffekt dar, bei näherer Betrachtung jedoch trägt die Maßnahme durch die sinnvolle energetische Verwendung des ansonsten im Wald belassenen Holzes zur Substitution anderer, nicht erneuerbarer Brennstoffe bei (siehe Kapitel 8).

Quantifizierte Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen sind im Programmplanungsdokument nicht enthalten.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche weit auseinander fallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Krite-

¹⁹ Kohlendioxid, Methan, Lachgas.

²⁰ Absolut waren dies 269.068.000 t (Iak-Energiebilanzen, 2003).

rium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume). MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zu geordnet werden.

Nähere Ausführungen hierzu sind Kapitel 6 zu entnehmen. Der Erhalt von Kulturlandschaften und die Bereitstellung von Erholungsräumen spielen in einem dicht besiedelten Land wie NRW eine besondere Rolle. So ist der Erhalt und die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft bei zahlreichen Maßnahmen ein Ziel bzw. die Wirkung. Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, den forstlichen Maßnahmen und der Ausgleichszulage verbunden. Effekte der Flurbereinigung und Dorferneuerungsmaßnahmen lassen sich nicht quantifizieren. Flurbereinigungsverfahren verfolgen einen breiten Ansatz, der fast alle Aspekte von Landschaft berührt. Dorferneuerungsmaßnahmen zielen v.a. auf die kulturelle Eigenart ab, indem kulturhistorisch interessante Objekte (Denkmalschutz) und Siedlungsstrukturen gefördert werden. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen, die einen Beitrag zu diesem Indikator leisten, zusammen.

Insgesamt können rund 323.000 ha einen Beitrag zu Verbesserung oder Erhalt von Landschaften leisten. Dabei handelt es sich nur um die Fläche, auf denen Maßnahmen durchgeführt werden und nicht den Wirkraum. Dies entspricht rund 12 % der Wald-, landwirtschaftlichen Nutz- und Erholungsflächen in NRW²¹. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Einführung oder Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Verbesserung der natürlichen Wirkung von Landschaften (Kohärenz).

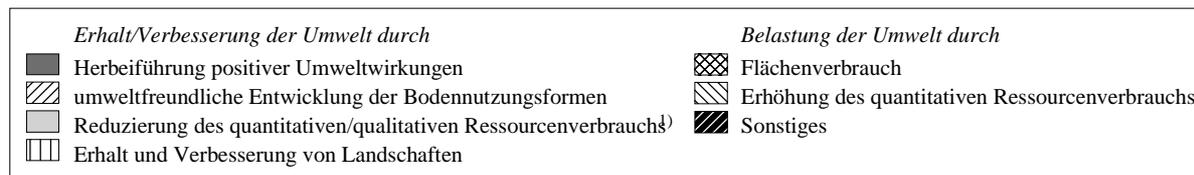
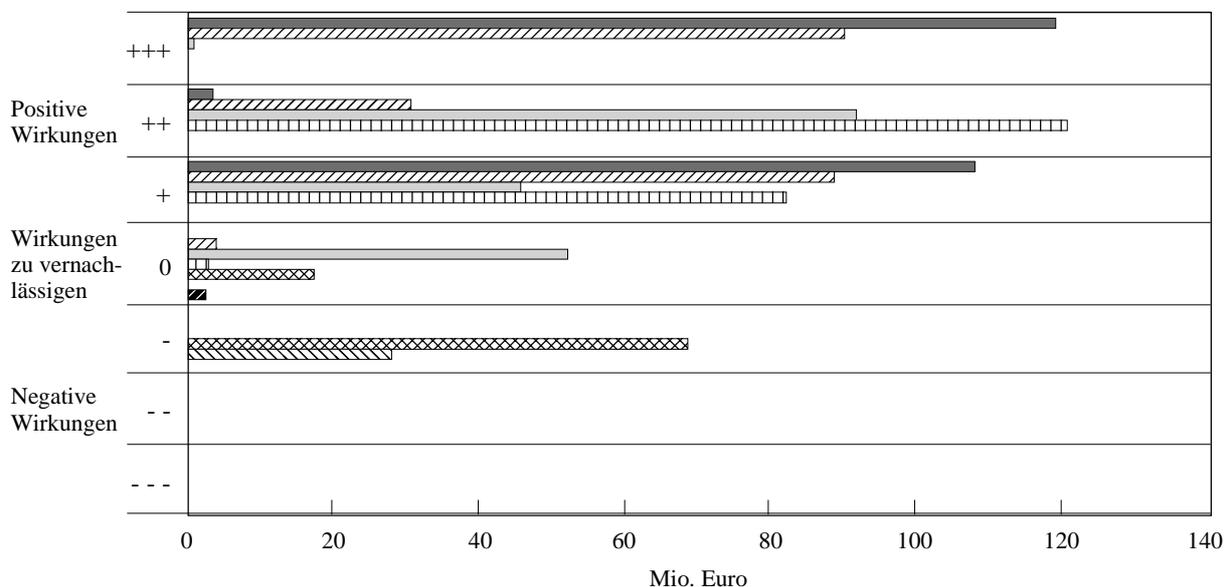
Inwieweit diese Flächen jedoch in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, ist nicht umfassend ermittelbar.

10.3.5.3 Fazit

Die große Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext des NRW-Programms Ländlicher Raum kann daran gemessen werden, dass fast alle eingesetzten Mittel mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden können (siehe Indikatoren 5-1.1. und 5-1.2.). Hierbei handelt es sich eine rein qualitative Einschätzung (siehe Abbildung 10.10). Es sind aber auch geringe negative Umweltwirkungen zu verzeichnen, die sich v.a. auf eine zusätzliche Flächenversiegelung im Zuge von Baumaßnahmen und einen kurzfristig steigenden Ressourcenverbrauch durch forstwirtschaftliche Maßnahmen zurückführen lassen.

²¹ Diese umfassen laut der Flächennutzungserhebung zum 31.12.2002 26.186 km².

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



1) Verausgabte Mittel für a/b wurden gesplittet; 1 Mio. Euro wurden q zugeteilt.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit zum Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert. Gender-Mainstreaming umfasst hier zwei Komponenten:

- die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituation von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
- Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Die räumliche Verteilung der Frauenerwerbsquote in NRW kann MB-X-Text 8.1 und MB-X-Karte 8.1 entnommen werden.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird darauf verwiesen, dass einzelne Maßnahmenbereiche die Stellung der Frauen gezielt stärken. Dazu zählen insbesondere:

- Investitionen im Beherbergungsbereich im Rahmen des Betriebszweigs „Ferien auf dem Bauernhof“;
- Investitionen in landwirtschaftlichen oder landwirtschaftsnahen Nebenbetrieben wie „Direktvermarktung“, „Freizeit und Erholung“, „Pensionstierhaltung“ sowie „hauswirtschaftliche und landwirtschaftliche Dienstleistungen“ zur Diversifizierung;
- Investitionen im Vermarktungsbereich (MUNLV, 1999, S. 61).

Mit Hilfe dieser Fördermaßnahmen sollen in landwirtschaftlichen Betrieben neue Betriebszweige geschaffen bzw. bestehende ausgebaut und neue Absatz- bzw. Einkommenspotentiale erschlossen werden. Hiervon können Frauen in besonderer Weise profitieren, weil die genannten Betriebszweige in aller Regel von Frauen geleitet und betreut werden (MUNLV, 1999, S. 61).

Tabelle 10.15 zeigt die Zielsetzungen des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Chancengleichheit.

Tabelle 10.15: Verbesserung der Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
Kapitel		a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf														
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	○		○					○						

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bisherigen Wirkungen gibt Tabelle 10.16 wieder. Wirkungen sind bei den Maßnahmen zu verzeichnen, die in ihrer Zielkonzeption auch frauenrelevante Aspekte berücksichtigt haben. Aber auch für Maßnahme o, der kein explizites Ziel zur Verbesserung der Chancengleichheit zugewiesen wurde, konnten positive Wirkungen herausgearbeitet werden.

Tabelle 10.16: Verbesserung der Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX			
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t	
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld															(+)
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	+														+
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien			+												
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	(+)		+?												+

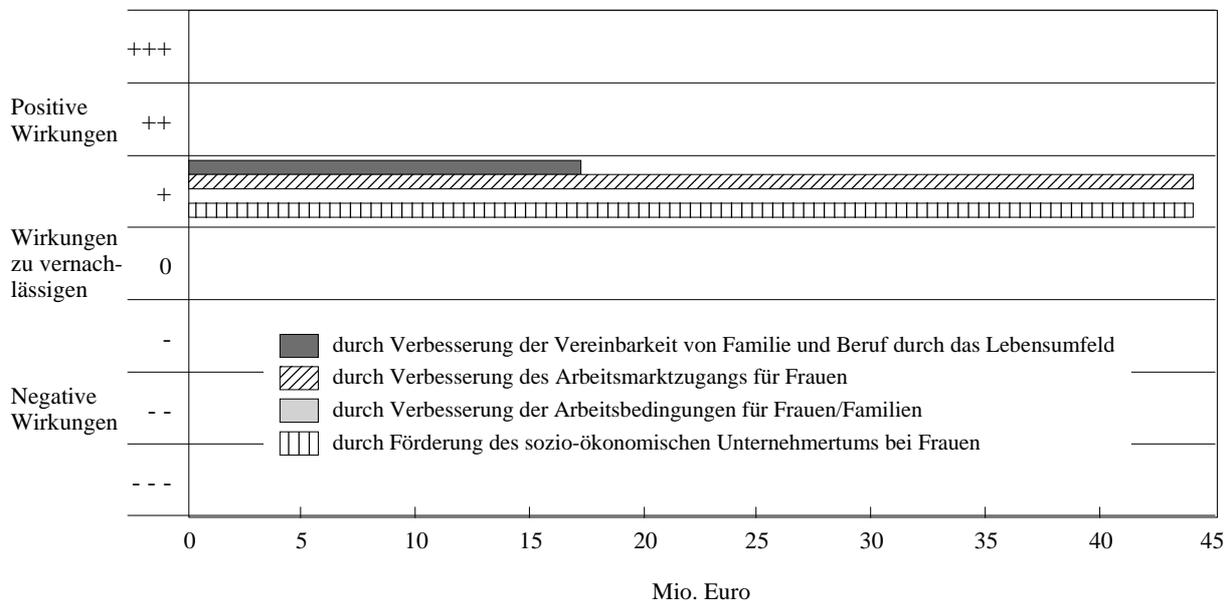
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese stehen v.a. in unmittelbarem Zusammenhang zur Beschäftigungswirksamkeit dieser Maßnahme (siehe auch Querschnittsfrage 2). Die entsprechenden geschlechtsspezifischen Angaben der Beschäftigungswirkungen können Kapitel 9 entnommen werden. Im Bereich des AFP konnten durch Diversifizierungsmaßnahmen, die allerdings nur einen geringen Anteil an den geförderten Projekten ausmachen, rund 50 Arbeitsplätze neu geschaffen werden, darunter 50 % für Frauen (siehe Kapitel 3).

Abbildung 10.11 stellt die Haushaltslinien/Maßnahmen mit ihrem finanziellen Umfang dar, denen positive Wirkungen hinsichtlich einer Verbesserung der Chancengleichheit zuerkannt werden. Hier wird deutlich, dass die Maßnahmen in erster Linie Wirkungen im Bereich Beschäftigung entfalten und sich weniger mit der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld auseinandersetzen.

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der Abfrage des Beitrags der Maßnahmen zu den KüF konnten zusätzliche, über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehende programmspezifische Ziele genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3). Tabelle 10.17 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerber von Relevanz sind, zusammen. Folgende zusätzliche Ziele wurden genannt:

- Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene;
- Honorierung der Leistung für den Umweltschutz;
- Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten;
- Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Die Zielstruktur ist in Tabelle 10.17, die bislang realisierten Wirkungen in Tabelle 10.18 dargestellt.

Tabelle 10.17: Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sonstiges	Sonstige Ziele	●*										●**	●***		●****

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).

** Honorierung der Leistung für den Umweltschutz.

*** Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten.

**** Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung					III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI	VIII	IX		
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	l	o	p	q	e1	e2	f	h	i	t
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	(+)*										+**	+***		++****

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).

** Honorierung der Leistung für den Umweltschutz.

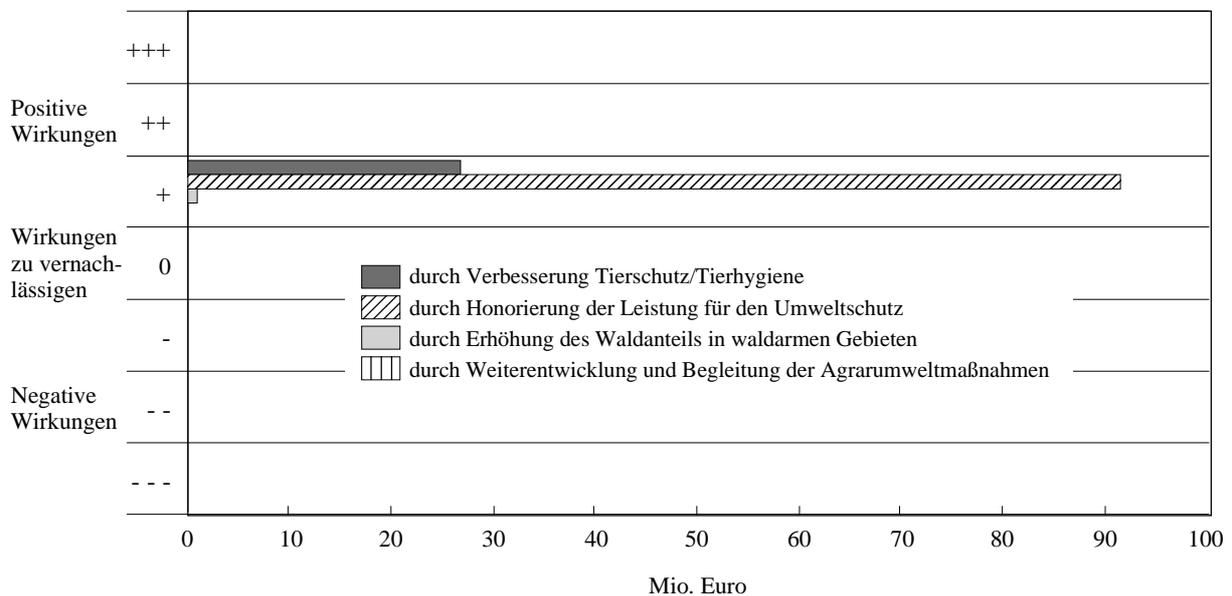
*** Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten.

**** Weiterentwicklung und Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird deutlich, dass aufgrund der Programmstruktur nur den Agrarumweltmaßnahmen, also der Honorierung der Leistung für den Umweltschutz, eine Bedeutung zukommt, die sich stark mit der Querschnittsfrage 5 überschneidet (siehe Abbildung 10.12).

Abbildung 10.12: Wirksame Programmmittel bezogen auf die sonstigen programmspezifischen Wirkungen



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrunde gelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde in den Vorbemerkungen zu Kapitel 10.3 beschrieben. Aufgrund der Probleme in der Aggregation der Ergebnisse der Förderkapitel, die sich durch die ganzen Querschnittsfragen ziehen, wurde weitgehend auf eine quantitative Darstellung verzichtet. Nicht nur die Erhebungseinheiten der einzelnen Förderkapitel sind unterschiedlich. Die Ergebnisse spiegeln auch die unterschiedliche Aussagemöglichkeit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung wider. Während in einzelnen Förderkapiteln schon erste Wirkungen dargestellt werden können, sind für andere Förderkapitel bislang nur Ex-ante-Schätzungen auf der Grundlage von Planzahlen möglich, da der zeitliche Abstand zum geförderten Vorhaben zu kurz für belastbare Aussagen ist.

Eine qualitative Form der Darstellung ist daher aus Sicht der EvaluatorInnen angemessen. Obwohl die Querschnittsfragen insgesamt nur unzureichend in das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum integriert sind, lassen sich aus der qualitativen Analyse erste Einschätzungen zur Erreichung der Programmziele ableiten. Das NRW-Programm Ländlicher Raum besitzt eine ausgeprägte sektorale Zielsetzung und berücksichtigt in nahezu allen Maßnahmen Umweltziele (siehe Abbildung 2.3). Die bislang darstellbaren Wirkungsrichtungen spiegeln diese Programmzielsetzungen auch auf der Ebene der KüF wider. Gewichtet man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programm-

mitteln, so wird ein starker Sektor- und Agrarumweltbezug deutlich. Die auf Programmebene von der EU-Kommission als relevant erachteten Wirkungen werden somit entsprechend der programmatischen Ziele des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht.

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum beigetragen?

Querschnittsfrage 6 zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.19 wieder.

Tabelle 10.19: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potential mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden in den Kapitel 10.5 und 10.6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet. Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen sind in MB-X-Text 1.2 beschrieben.

10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
 - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
 - b) durch integrierende Fördermaßnahmen und -instrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Das Zielsystem auf Programmebene ist breit angelegt (siehe Abbildung 2.3) und umfasst Handlungsfelder, die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander liegen. Aufgrund der Komplexität eines ländlichen Entwicklungsprogramms ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch schwierig, Ziele auf Programmebene zu quantifizieren (vgl. MB-X-Text 1.1).

Je stärker man das Programm in seine einzelnen Bausteine zerlegt, desto konkreter werden die Ziele. Zumindest auf der operationellen Ebene liegen für die Maßnahmen Ziele vor. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden.

Aus Sicht der Programmkoordination in Nordrhein-Westfalen kann ein Programmplanungsprozess die Möglichkeit eröffnen, ein in sich konsistentes Produkt zu entwickeln. Die Betonung von ökologischen und regionalen Zielsetzungen bei allen Maßnahmen dient dabei als Bindeglied. Nach außen werden die Programminhalte besser kommuniziert (siehe beispielsweise die Broschüre zum Förderprogramm, MUNLV, 2001). Nach innen führt die Integration in ein Gesamtprogramm zum Zwang, sich intensiver abzustimmen und über die eigene Maßnahme hinausgehend auch einen Überblick über das Gesamtprogramm zu haben, um dem Interessenten auch immer die optimale Fördermaßnahme anbieten zu können. Die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zeigen, dass dies auch schon in Ansätzen auf der Umsetzungsebene realisiert wird.

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Verstärkte Synergieeffekte gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen werden nur dann erreicht, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Auf Ministeriumsebene ist als Vorteil zu werten, dass die Förderung innerhalb eines Hauses umgesetzt wird und somit im Programmplanungsansatz nur eine politische Linie vertreten wird. Dadurch wird es einfacher, Fachreferate und nachgeordneten Stellen auf die im Programmplanungsdokument postulierten Zielsetzungen zu verpflichten, als bei einer Zersplitterung von ministerialen Zuständigkeiten. Dies betrifft die vertikalen Strukturen.

Wie weit sich der Programmplanungsansatz auch in einer intensiveren Kommunikation und Abstimmung auf den Ebenen der Fachreferate und umsetzenden Stellen niederschlägt, kann nicht generell beurteilt werden. Für Teilbereiche kann das Vorhandensein integrierender Koordinierungs- und Informationsstrukturen herausgestellt werden, z.B.

bei den Agrarumweltmaßnahmen (siehe Kapitel 6). Hier findet der horizontale Informationsaustausch bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf den Kenntnisstand und die Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt.

Ein Erlass des MUNLV schreibt eine Abgleicherfordernis zwischen ÄfAO und LWK vor. Dies betrifft beispielsweise die Förderung aus der Dorferneuerung und dem AFP. Hier soll sichergestellt werden, dass der Antragsteller jeweils das seinen Bedürfnissen am besten entsprechende Förderpaket bewilligt bekommt.

Zu (3b): Im Rahmen der Flurbereinigung und diversen anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierenden Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Erwartete Synergieeffekte sind im NRW-Programm Ländlicher Raum nur beispielhaft genannt und nicht systematisch einer Ex-ante-Bewertung unterzogen worden. Folgende Beispiele werden genannt (MUNLV, 1999, S. 309):

- Förderung des Ökologischen Landbaus von der Erzeugung über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung;
- Förderung der Diversifizierung im Rahmen eines dreistufigen Konzepts (AFP, Umnutzung, Maßnahme p);
- Dorferneuerungs- und Flurbereinigungsmaßnahmen (beispielsweise Integration von Aspekten der Landbewirtschaftung und Nutzung als Erholungsraum);
- Zusammenspiel von Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen.

Im Materialband werden in einer Matrix die tatsächlich aufgetretenen Synergien nach dem derzeitigen Stand der Evaluation dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1).

Folgende Beispiele sollen Synergiewirkungen verdeutlichen:

- (1) Ein Beispiel für Synergien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ist der Schulbauernhof in Versmold. Bei diesem Projekt erfolgte eine Förderung aus den Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung (Umnutzung). Mit den Fördergeldern der Dorferneuerung wurde die Erhaltung und bauliche Umgestaltung des alten Bauernhofes unterstützt. Durch die Förderung als Modellprojekt im Rahmen der Maßnahme Diversifizierung können Aufwendungen für die weitere Umsetzung des Projekts (Einrichtung, Beratung, Personal) realisiert werden. Heute können auf dem Schulbauernhof bis zu 50 Kinder mit ihren Betreuern untergebracht werden und Landwirtschaft auf dem Milchviehbetrieb hautnah erleben. Zudem kann der Hof auch von anderen Personengruppen für Seminare und Veranstaltungen gebucht werden.

- (2) Indem Dorferneuerung und Flurbereinigung gemeinsam umgesetzt wurden, konnten in der Gemarkung der Fallstudie Projekte umgesetzt werden, die die Projekte innerhalb des Dorfes gut ergänzen (Bepflanzung Ackerrandstreifen, Renaturierung Bach). Das Zusammenwirken der beiden Maßnahmen trug insgesamt zu einer besseren Einbindung des Dorfes in die Landschaft bei.
- (3) Als Beispiel für eine asymmetrische Synergiewirkung kann das Zusammenspiel der Modellprojekte (t) und der Agrarumweltmaßnahmen genannt werden. So wurde beispielsweise die Einführung von Erosionsschutzmaßnahmen durch ein Demonstrationsprojekt unterstützt. In ausgewählten Betrieben und Regionen wurden Demonstrationsflächen angelegt, die im Rahmen von Feldbegehungen und Informationsveranstaltungen für interessierte Landwirte zugänglich sind. Neben der gezielten Akquisition von Betrieben, die erosionsgefährdete Flächen bewirtschaften, trägt die Organisation von Maschinenringen und die Beratungstätigkeit des Erosionsschutzberaters zur steigenden Akzeptanz der Erosionsschutzmaßnahmen bei. Letztendlich hat die praxisbezogene Erfahrung der Erosionsschutzberatung zur angemesseneren Ausgestaltung der Förderrichtlinien für Erosionsschutzmaßnahmen geführt.

Die tatsächlich bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der inhaltlich sich nahestehenden Maßnahmen auf der Fachschiene. Dies liegt daran, dass der Fokus der Untersuchung bislang auf den Förderkapiteln lag, die sich teilweise mit den Förderschwerpunkten decken. So konnten punktuell Synergiewirkungen herausgearbeitet werden (v.a. für die Förderschwerpunkte II und III).

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können auch noch keine tatsächlichen Synergiewirkungen herausgestellt werden.

10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet, wie schon bei der Diskussion interner Synergien dargestellt, die Aspekte Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene sowie die zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum nordrhein-westfälischen LEADER +-Programm werden nicht dargestellt, da das LEADER +-Programm sich erst in der Startphase befindet. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in NRW ist die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Arbeitsplätze, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region (MWA et al., 2003a).

Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt das NRW-Programm Ländlicher Raum auf Programmebene keinen Schwerpunkt auf die Beschäftigungsförderung²². Einzelne Maßnahmen verfolgen aber diese Zielsetzung, und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann dem NRW-Programm Ländlicher Raum ein (allerdings geringer) flankierender Beitrag bezogen auf das Ziel-2-Programm zugemessen werden.

Neben dem Hauptziel des Ziel-2-Programms gibt es noch vier Querschnittsziele ((1) dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, (2) Schaffung gleicher Chancen für Frauen und Männer im Beruf, (3) Einbeziehung benachteiligter Gruppen in den wirtschaftlichen Erneuerungsprozess, (4) Innovationsorientierung und optimale Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft). Hier gibt es Anknüpfungspunkte für das NRW-Programm Ländlicher Raum v.a. bezogen auf das Querschnittsziel (1), da den Umweltaspekten bei der Umsetzung des EPLR eine große Bedeutung zukommt (vgl. Kapitel 10.3.5).

Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen

In Ansätzen haben wir sowohl förderkapitel- wie auch programmbezogen in den Expertengesprächen und schriftlichen Befragungen mögliche Synergien zu anderen Maßnahmen und Programmen abgefragt. Synergien zum Ziel-2-Programm wurden nicht genannt. Maßnahmeninhalte, räumliche Schwerpunkte und Umsetzungsstruktur lassen Synergien auf Maßnahmen- und Projektebene auch nicht wahrscheinlich erscheinen.

Dies begründet sich darin, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum einen deutlich sektoralen Schwerpunkt in der Land- und Forstwirtschaft, das Ziel-2-Programm einen Schwerpunkt im Bereich KMU und Existenzgründungen setzt. In den Bereichen Diversifizierung und Verarbeitung/Vermarktung wäre auf Projektebene eine Komplementarität möglich; diese wurde aber nicht systematisch untersucht.

²² Eine bislang eher geringe Beschäftigungswirkung wird der Maßnahme 4.3 (entspricht weitgehend der Maßnahme o des NRW-Programms Ländlicher Raum) des Ziel-2-Programms zugemessen. Im jährlichen Durchführungsbericht des Ziel-2-Programms (MWA et al., 2003b, S. 106f) wird ausgeführt, dass es sich in der Mehrzahl der bislang realisierten Projekte um Infrastrukturvorhaben in Zusammenhang mit der Dorferneuerung handelt. Diese leisten nach Aussagen der Projektträger einen Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung des ländlichen Raums, indem dessen Erholungsfunktion gestärkt wird. Damit wird die anvisierte Zielsetzung zur Schaffung von Arbeitsplätzen nur zu 1,1 % der geplanten Arbeitsplätze erreicht. Eine Akzentuierung der Förderung zur Erreichung der Beschäftigungsziele wurde bislang noch nicht vorgenommen.

Räumlich zeigt sich, dass beide Programme unterschiedliche Schwerpunkte setzen: das Ziel-2-Programm in den Ruhrgebietsstädten (MWA et al., 2003b, S. 55), das NRW-Programm Ländlicher Raum in den ländlichen Gebieten (siehe Kapitel 10.2).

Organisatorisch werden beide Programme in getrennten Verwaltungssträngen umgesetzt. Es gibt daher wenig Impulse für einen integrierten Einsatz von Fördermitteln aufgrund der Bündelung von Verwaltungszuständigkeiten. Dies gilt nicht für die Maßnahme 4.3 (Teil Dorferneuerung), für die in beiden Programmen die ÄfAO zuständig sind. Diejenigen Ämter, die aus beiden Programmen Projekte fördern, müssen sich allerdings mit den unterschiedlichen Verwaltungsabläufen auseinandersetzen, wobei dem Ziel-2-Programm eine größere Komplexität aufgrund des Monitoringsystems zugemessen wird. Positiv gewertet werden hingegen die Finanzierungsregelungen, die mit der n+2-Regelung eine größere Flexibilität gewähren. Insgesamt führt die Aufteilung einer Maßnahme auf zwei unterschiedliche Programme zu einem größeren finanziellen Spielraum, aber auch zu einem höheren Verwaltungsaufwand.

10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1.: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des NRW-Programms Ländlicher Raum profitieren bislang zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt I sind es bei Maßnahme a überwiegend Futterbau- und Gartenbaubetriebe, die eine Förderung erhalten. An Qualifizierungsmaßnahmen (c) nehmen v.a. Arbeitnehmer und Betriebsinhaber aus der Landwirtschaft sowie Arbeitnehmer aus Gartenbaubetrieben teil. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst - Gemüse, bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung im Sektor Blumen und Zierpflanzen.

Im Förderschwerpunkt II werden Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Maßnahme l richtet sich an landwirtschaftliche Betriebe. Bei Maßnahme o stehen private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte im Vordergrund. Maßnahme p und q begünstigen landwirtschaftliche Betriebe. Damit hat auch der Förderschwerpunkt II eine stark sektorale Ausrichtung.

Im Förderschwerpunkt III sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger. Im Bereich der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe. Auch in der Teilmaßnahme Grünlandextensivierung handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe; dies gilt in etwas geringerer Ausprägung auch für die Förderung der Festmistwirtschaft. Im Ökologischen Landbau sind die Betriebsstrukturen heterogener. Deutlich ist aber auch hier ein im Vergleich zum Landesdurchschnitt hoher Grünlandanteil. An den Erosionsschutzmaßnahmen nehmen überwiegend Ackerbaubetriebe teil. Im Bereich der forstlichen Förderung (i) sind es vorwiegend Privatwaldbesitzer (darunter auch Landwirte), die direkt oder indirekt über die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse Begünstigte sind. Die Förderung der Erstaufforstung (h) kommt zur Hälfte landwirtschaftlichen Betrieben zugute; bei den anderen handelt es sich um Nichtlandwirte oder juristische Personen.

Indikator 6-2.2.: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Kulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwands korreliert, so dass ein Gleichgewicht aus Fördermittel- und Verwaltungseffizienz anzustreben ist.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. Beispielhaft seien hier einige (mögliche) Förderstrategien genannt:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, den Erosionsschutzmaßnahmen und der Uferrandstreifenförderung sowie der Ausgleichszahlung und der Ausgleichszulage, in geringem Umfang auch bei der forstlichen Förderung.

- Die Analyse im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass die Prämienhöhen beispielsweise auf ertragsstarken Niederungsstandorten (z.B. Soester Börde) nicht ausreichend sind, um eine höhere Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen zu erzielen. Eine **Prämiendifferenzierung** nach regionalen Kriterien (Standortgüte, Erträge, Deckungsbeiträge, etc.) könnte hier sinnvoll sein, ist aber vor dem Hintergrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwands zu werten. Derzeit erprobt das MUNLV im Rahmen eines Modellvorhabens neue Steuerungsmodelle über Ausschreibungsverfahren. Die Prämiendifferenzierung in abgegrenzten Kulissen wird jedoch durch die kofinanzierungsfähigen Höchstbeträge der EU-Verordnung begrenzt. Aus Sicht des Landes könnte hier eine stärkere Variabilität sinnvoll sein (MUNLV, 2003).
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Intensität der Öffentlichkeitsarbeit die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Es wird des Weiteren zumeist schon im Vorfeld zur Antragsstellung abgeklärt, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht (siehe beispielsweise Kapitel 7).
- Maßnahmenbezogen können die bei vielen Maßnahmen vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Beispielhaft sei hier der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen spielen sowohl der Landesentwicklungsplan NRW als auch auf regionaler Ebene die Landschaftsplanung und Planungsgrundlagen der Wasserwirtschaft eine Rolle.

10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen ab, was förderfähig ist. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 60 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) 0,66 Euro an Investitionen induziert werden.

Der bisherige Ausgabenschwerpunkt des NRW-Programms ländlicher Raum liegt im Förderschwerpunkt III und hier auf den flächenbezogenen Maßnahmen (100 % Finanzierung aus öffentlicher Hand). Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme privater Investitionsmaßnahmen im Förderschwerpunkt I geringer als gemäß der Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert; die öffentlichen Projekte des EPLR sind nur ein Faktor unter mehreren (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfassung von solchen Anstoßeffekten, da sich die vielfältigen Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen noch Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten und keine Methoden zur ihrer Ermittlung. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, so dass durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Verhaltensänderung induziert wurde. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchgeführt hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Den Förderkapiteln lassen sich nur vereinzelt qualitative Hinweise entnehmen. Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise).

Ein Beispiel ist, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen bei investiven und beschäftigungsfördernden Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten nordrhein-westfälischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion an einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise) sind. Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt aufgrund der Förderung des NRW-Programms Ländlicher Raum könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Nordrhein-Westfalen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da viele Maßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine nicht geförderten Vergleichsgruppen konstruieren. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der EPLR-Förderung betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden in Anlehnung an die Erläuterung durch die EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Zusammenhang mit Querschnittsfrage 2 (Beschäftigung).

- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang drei Projekte für ökologisch erzeugte Produkte und drei Projekte für regional erzeugte Produkte bewilligt. Auch im AFP werden die Fördermöglichkeiten nur verhalten durch Ökobetriebe in Anspruch genommen. Die im Programm gesetzten Ziele konnten bislang weder im AFP noch im Bereich V&V erreicht werden, da das Förderangebot auf eine ungünstige Marktsituation und geringe Investitionsbereitschaft im Ökobereich stößt (MUNLV, 2003).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen die Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potenziale abstimmen sollen. In der Maßnahme Dorferneuerung konnten mit einer Fallstudie solche aktivierenden Wirkungen herausgestellt werden (siehe Kapitel 9). Allerdings wird seitens der EvaluatorInnen eine deutliche Stärkung des Instruments der Dorferneuerungsplanung angeregt. Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potentiale erkannt oder besser genutzt werden (siehe Kapitel 9).

10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahme abhängen. Auf Programmebene sind Aussagen hierzu nicht möglich.

Synergiewirkungen konnten bislang noch nicht umfassend erfasst werden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher, soweit methodisch möglich, der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.5 Zusätzliche Einflussfaktoren auf Programmmanagement und -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihres Einflusses auf Management und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordinatoren, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Abteilung innerhalb der EU-Kommission, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1).

Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Ein vergleichender Überblick über die Einschätzung der Rahmenbedingungen der Programmumsetzung der im Rahmen der 6-Länder-Bewertung untersuchten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.5.1.1 Programmgenese

Die Maßnahmenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist breit angelegt. Nahezu alle Maßnahmen der GAK wurden in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um landesspezifische Maßnahmen. Aufgrund der begrenzten EAGFL-Mittel wurde, mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, ein Kofinanzierungssatz von 25 % gewählt. Die schwierige Haushaltsslage im Bund und im Land, die sich sicher auch auf die Mittelausstattung der GAK auswirken wird, könnte in Zukunft eine Anhebung der Kofinanzierungssätze erforderlich machen.

Trotz der breiten Maßnahmenstruktur mit dem Ziel der Mittelsicherung liegt dem Programm mit seiner ökologischen und regionalen Ausrichtung eine verbindende strategische Ausrichtung zugrunde, die nach innen und außen entsprechend kommuniziert wird. Gerade dieser Aspekt wird als großer Vorteil eines Programmplanungsansatzes gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen gewertet (MUNLV, 2002). Im Zuge der Programmplanung wurden zwar Verwaltungsstrukturen nicht neu gegliedert; die Verpflichtung zu einer stärkeren Abstimmung wächst aber.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum wurde als erstes bundesdeutsches Programm in Brüssel zur Genehmigung eingereicht. Letztlich hat sich diese „Vorreiterrolle“ Nordrhein-Westfalens nicht bewährt, weil die EU-KOM alle bundesdeutschen Programme als ein Paket beurteilt und genehmigt hat. Die späte Genehmigung war eine Ursache dafür, dass im Jahr 2000 der Mittelabfluss deutlich unter den Planzahlen lag.

Im Genehmigungsverfahren mussten letztlich keine Maßnahmen aus dem Programm herausgenommen werden; es wurden lediglich Modifizierungen bei einzelnen Maßnahmen vorgenommen. Kritisch gewertet wurde v.a. die Öffnung der Artikel-33-Maßnahmen für

Nicht-Landwirte, die Förderung der Betriebsführungsdienste und die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Trotz aller Kritikpunkte wird die mit der Genehmigung des Plans erfolgte Notifizierung der Maßnahmen als positiv erachtet, da beispielsweise beim FIAF die getrennte Notifizierung der Richtlinie sehr zeitintensiv war und die Implementation des Programms sehr stark verzögerte (MUNLV, 2002).

10.5.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Für einzelne Bereiche konnten intensive fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden. Die Weiterführung und Intensivierung der strategischen Diskussion über die Ausrichtung des Programms leidet allerdings an den personellen Knappheiten.

Die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum auf der Programmkoordinationsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. D.h., beim Auftreten von programmbezogenen Konflikten werden diese auf dem normalen Dienstweg geregelt (Entscheidungsvorschlag und Letztentscheid durch die Hausspitze). Da das Programmkoordinierungsreferat auch Maßnahmenzuständigkeiten besitzt, wurden Zuständigkeiten innerhalb des Referats getrennt, um Angelegenheiten der Programmkoordination stärker von der maßnahmenbezogenen Abwicklung zu trennen. Das zur Verfügung stehende Personal ist, nachdem sich die einzelnen Arbeitsabläufe weitgehend eingespielt haben, für die organisatorische Umsetzung ausreichend. Für die gewünschte stärkere Vernetzung der einzelnen Programmmodule und einen intensiveren Austausch mit der EU-KOM reicht das vorhandene Personal allerdings nicht aus.

Ein intensiver Austausch erfolgt von der Programmkoordination v.a. mit der Zahlstellenkoordinierungsstelle. Mit den Fachreferaten haben sich die Arbeitsabläufe nach drei Jahren so weit eingespielt, dass größere Dienstbesprechungen nicht mehr erforderlich sind. Klärungen erfolgen somit bilateral. Der Austausch zwischen den einzelnen Fachreferaten ist unterschiedlich intensiv. Zwischen den Abteilungen des MUNLV, die fachlich für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen respektive die Extensivierungsmaßnahmen zuständig sind, besteht ein enger fachlicher Austausch. Damit findet der horizontale Informationsaustausch hier bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf Kenntnisstand und Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt. Eingerichtet wurde des Weiteren das Zentrum für Ländliche Entwicklung (ZeLE), das zukünftig die

Vernetzung v.a. von Maßnahmen (mit besonderem Fokus auf die Maßnahmen des Förderungsschwerpunkts II) stärken soll.

Interne Organisation - vertikal

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden. Es gibt aber auch Maßnahmenbereiche wie z.B. die Agrarumweltmaßnahmen, in denen ein sehr intensiver Austausch gepflegt wird, der sich auch positiv auf die Programmumsetzung auswirkt.

b) Der Zahlstellenkoordinierungsstelle kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass die gewonnenen Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung sowie die Ergebnisse aus den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und der Bescheinigenden Stelle kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen. Durch die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern wird dieser Transfer in praktisches Verwaltungshandeln weiter erleichtert.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich einzelner Regelungen. Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten mittlerweile beseitigt. Die bestehenden Regelungen für die Kontrollen und Sanktionen der Fördermaßnahmen wurden 2002 in einer Rahmenregelung zusammengefasst und entsprechend aktualisiert. Diese Rahmenregelung wird, wenn sich Änderungsbedarf ergibt, kontinuierlich verbessert und ergänzt.

Auf der Ebene der Bewilligungsstellen reiben sich die Vorgaben der EU-KOM z.T. mit der bisherigen Praxis des Verwaltungshandelns im bislang nicht aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Bereich. Hier ist es Aufgabe der Fachreferate gemeinsam mit der Zahlstellenkoordination, zahlstellenkonformes Handeln durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen umzusetzen. Hierbei darf der prozesshafte Charakter, bis sich die Neuerungen an der Basis auch eingespielt haben, nicht unberücksichtigt bleiben (siehe auch Kapitel 10.5.2.2).

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt (vgl. Tabelle 10.23). Diese trifft sich nach Bedarf mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Nordrhein-Westfalen eine straffere Diskussionsführung, eine Konzentration auf das Wesentliche und eine bessere Vorbereitung der zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse angeregt. Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinationsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber möglichst ohne eine Einmischung seitens des BMVEL in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Zusätzlich zu den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Strukturen beispielsweise zwischen den Programmkoordinatoren der Bundesländer dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden.

Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für das NRW-Programm Ländlicher Raum

Neben den Strukturen auf Programmkoordinationsebene gibt es eine bundesweite Zusammenarbeit auf Ebene einzelner Maßnahmen (v.a. GAK-orientiert), der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang finden solche Diskussionsprozesse eher zufällig statt. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem regelmäßige

Treffen in Zusammenarbeit mit den Extensivierungsreferenten organisiert werden. Vielleicht sollte sich in diesem Zusammenhang auch das BMU stärker engagieren.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der Programme, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordinatoren liegt in NRW in einem Referat und einer Person, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung gegeben sind.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Fragen der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinator) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabever säumnissen.

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

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Bildung, Vertragsnaturschutz, Diversifizierung) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit nimmt die GAK Einfluss auf das Fördergeschehen, sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben.

Die Mittelverfügbarkeit aus der GAK ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Bundesmitteln und v.a. Landesmitteln, die zur Gegenfinanzierung erforderlich sind. In den ersten drei Förderjahren blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau. Wie sich unter den haushalterischen Restriktionen sowohl des Bundes wie auch des Landes die Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, ist unklar. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau aber nicht gehalten werden können, so dass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung für das NRW-Programm Ländlicher Raum gesucht werden muss. Erschwerend für die Finanzsteuerung

unter widriger werdenden Haushaltsbedingungen kommt dazu, dass NRW mit 25 % einen sehr niedrigen Kofinanzierungssatz gewählt hat.

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999. So können verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors durch GAK-Maßnahmen nicht bedient werden, z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz. Zur Zeit findet eine intensive Diskussion um die Ausweitung der GAK-Fördergrundsätze statt. Unabhängig von der Neufassung dieser Fördergrundsätze sollte NRW auf jeden Fall überlegen, ob nicht zusätzlich auch eigene Landesrichtlinien aufgelegt werden können, um bestimmte Förderlücken zu schließen (z.B. bei der Umnutzung).

Im landwirtschaftlichen Bereich und auch bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung der Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen stattgefunden, die auch in der GAK nachvollzogen wurde (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlaufe des Programmplanungszeitraums kam es zu jährlichen Änderungen der Fördergrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt, Tierschutz und Diversifizierung. Hier hat sich auch NRW mit inhaltlichen Vorschlägen stark eingebracht, die vom PLANAK aufgegriffen wurden. GAK-Änderungen ziehen Änderungen der EPLR und der Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können sinnvoller Weise von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen das NRW-Programm Ländlicher Raum abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Diese orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/ Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv)

und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und den EU-Haushaltsjahre;
- Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

Flächenbezogene Maßnahmen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen der EU zu vereinbaren sind. Zwei Problembereiche treten aber auf: Zum einen müssen die Kontrollen rechtzeitig abgeschlossen werden, damit die Mittel ausgezahlt werden können. Zum anderen stellt sich die Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen in vollem Umfang finanziert werden können (EU-Anteil). Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nicht profitieren, da erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können. Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

Investive Maßnahmen

Für die **investiven Maßnahmen** werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre zurückführen lassen.

Jährlichkeitsprinzip und Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Investive Maßnahmen weisen aus den unterschiedlichsten Gründen Reibungspunkte mit dem Jährlichkeitsprinzip auf:

- Private wie öffentliche Investitionsentscheidungen können nur begrenzt hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung beeinflusst werden. Dies ist bei der flächenbezogenen Förderung zwar grundsätzlich auch so. Aber die Höhe der Ausgleichszulage oder -zahlung ist ex-ante besser kalkulierbar. Bei den Agrarumweltmaßnahmen ist nur die Höhe der Neubewilligungen eine Unbekannte. Die Höhe der

Zahlungen für laufende Verpflichtungen kann, abzüglich eines Unsicherheitsfaktors für Sanktionen oder Kündigungen vor Ablauf des Verpflichtungszeitraums, vergleichsweise gut kalkuliert werden.

- Der vorgesehene Umfang von Investitionen kann z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen deutlich von den Planungen abweichen.
- Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse.
- Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist.
- Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat. Teilweise sind Bewilligungsstellen angewiesen auf Stellungnahmen anderer Behörden, die mitunter nicht rechtzeitig abgegeben werden.

Gerade für größere investive Maßnahmen (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Da häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahrs verlässliche Angaben über Mittelabflüsse vorliegen, ist es dann schwierig, noch entsprechend gegenzusteuern und Alternativprojekte zu finden.

Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler zeitlicher Korridor bleibt, um Maßnahmen zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen. In einzelnen Maßnahmen stimmte die erwartete Inanspruchnahme nicht mit dem tatsächlichen Bedarf überein.

Es gibt aber auch Anpassungsstrategien, die zu einer besseren Planbarkeit der Mittelverwendung führen:

- So wurde im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung versuchsweise ein Antragsdatum eingeführt, um nicht die Finanzplanungen, wie in der Vergangenheit, auf unverbindlichen Absichtserklärungen der potentiellen Antragsteller gründen zu müssen.
- Auf eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel untereinander sollte hingewirkt werden. Bislang sind die GAK-Maßnahmen gegenseitig deckungsfähig (mit Ausnahme der forstlichen Maßnahmen). Die Landestitel sind nur teilweise deckungsfähig. Dies erschwert generell die vertikale Umschichtung zwischen GAK- und Landesmaßnahmen sowie zwischen einzel-

nen landesfinanzierten Maßnahmen. Ab 2004 wird es eine weitgehende Deckungsfähigkeit zwischen den verschiedenen Haushaltstiteln geben (MUNLV, 2003).

Inwieweit eine (partielle) Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips erforderlich ist, wurde auf dem Programmworkshop in Nordrhein-Westfalen intensiv diskutiert (s.u.). Es gibt zwar Möglichkeiten, die finanzielle Steuerung unter dem Aspekt Jährlichkeit zu verbessern. Letztlich handelt es sich jedoch bei den Strategien nur um „Krücken“, um die Auswirkungen des Jährlichkeitsprinzips auf den Mittelabfluss zu verringern, auch wenn einzelne Ansätze aus Gründen der Haushaltsdisziplin sicherlich sinnvoll sind.

Über eine Anpassung des EU-Haushaltsjahrs an das Kalenderjahr sollte seitens der EU-Kommission nachgedacht werden, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade von investiven Maßnahmen eröffnen und die zeitnahe Abrechnung vereinfachen würde (Bauliche Tätigkeiten finden bis in den Herbst hinein statt, Rechnungen schreiben die Handwerker im Winter). Das Jährlichkeitsprinzip, das auch für die nationalen Haushalte gilt, und die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre stellen v.a. Finanzmanager vor große Probleme, weil zweimal im Jahr von den Soll- auf die Ist-Ausgaben umgestellt werden muss (MUNLV, 2003).

Mittelumschichtungen

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a). Die EU-KOM hat daher die Voraussetzungen für vertikale und horizontale Mittelumschichtungen flexibilisiert. Ob damit tatsächlich eine stärkere Flexibilität verbunden ist, wird sich erst im nächsten Jahr zeigen, da der Programmänderungsantrag 2003 aufgrund der Modulationsmaßnahmen noch auf der Basis der alten Verordnung gestellt wurde.

Nordrhein-Westfalen kann allerdings die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen nur eingeschränkt nutzen. Wenn es innerhalb eines EU-Haushaltsjahres abgebende Bereiche gibt, muss es auch aufnehmende Bereiche geben. Die flächenbezogenen Maßnahmen scheiden hier aus (s.o.). Bei den investiven Maßnahmen müssen bestimmte Bedingungen gegeben sein, damit Haushaltsmittel flexibel umgeschichtet werden können:

- Artikel-52-Maßnahmen als Puffer. Diese gibt es in NRW jedoch nur in wenigen Teilbereichen.
- Zuweisen von höheren Bewilligungskontingenten im jeweiligen Haushaltsjahr. Diese Möglichkeit ist durch die Verfügbarkeit von GAK-Mitteln beschränkt; für die EU-Mittel wird diese Möglichkeit aber genutzt.
- Intensive Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Dieser ist in NRW nur in absoluten Ausnahmefällen möglich.

- Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Haushaltstitel (s.o.).

Nach Ansicht des MUNLV (2002) ist jährlich mit einem Anteil von Mitteln zu rechnen, die nicht verausgabt werden können. Durch vertikale Mittelumschichtungen und eine stärkere Inanspruchnahme von Maßnahmen hat sich der Anteil nicht verausgabter Mittel bezogen auf die ursprünglichen Planzahlen (öffentliche Aufwendungen insgesamt) allerdings schon deutlich reduziert (von 70 % (2000) auf 15 % (2002), siehe Tabelle 2.5). Für 2003 wird ein vollständiger Mittelabfluss erwartet²³. Es wurde sogar ein Antrag auf zusätzliche Mittel gestellt, die in anderen Bundesländern nicht verausgabt werden können.

Dennoch sollte zukünftig darüber nachgedacht werden, ob nicht eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste EU-Haushaltsjahr dem Charakter investiver Maßnahmen nicht besser entsprechen und die effiziente Mittelbewirtschaftung verbessern würde. Im Programmworkshop würde diesbezüglich die n+2-Regelung genannt (MUNLV, 2003).

Das BMVEL (2002) nennt noch zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch dem Interesse an einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten:

- Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
- Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Die bisher von NRW nicht verausgabten Mittel wurden relativ spät an den Bund zur weiteren Verwendung durch andere Bundesländer gemeldet. Dies liegt daran, dass häufig erst Ende August/Anfang September die Abrechnung der Projekte erfolgen kann. Erst zu diesem späten Zeitpunkt liegt eine Übersicht über den konkreten Mittelbedarf in den einzelnen Haushaltlinien vor. Damit sind der Funktionsfähigkeit des vom Bund konzipierten Umschichtungsmodells angesichts der Abrechnungspraxis investiver Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Trotz dieser Schwierigkeiten, freiwerdende Mittel relativ frühzeitig zu melden, konnte NRW Bonuspunkte erwerben, die es im Jahr 2003 auch zur Deckung des angemeldeten Mehrbedarfs zum Einsatz bringen kann.

²³ Nach telefonischer Auskunft des Programmkoordinierungsreferats vom 07.11.2003 konnte dieses Ziel erreicht werden.

Die EU-KOM prüft derzeit erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarf erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden. Problematisch ist u.E. weniger der strittige Gegenstand, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige Regelung zu schaffen, die über den gesamten Förderzeitraum Bestand hat.

Erstattungsverfahren

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem. Aus nationalen Mitteln ist es auch weiterhin möglich, entsprechend den Vorgaben der LHO einen Zuschuss zu zahlen, wobei dies zwischen den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich gehandhabt wird. Beim AFP ist grundsätzlich auf das Erstattungsverfahren umgestellt worden. In der Flurbereinigung hingegen als behördlich geleitetem Verfahren wird weiterhin ein Zuschuss aus nationalen Mitteln gewährt. Das Erstattungsverfahren ist ein Problem bei finanzschwachen Projektträgern, denen eine Vorfinanzierung des Zuschusses aus Eigenmitteln schwer fällt. Zu diesen gehören auch viele Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept unterliegen. Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine deutliche Arbeitserleichterung dar, weil ggf. aufwändige Rückforderungen entfallen.

10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet zum einen die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie die Auswirkung der Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

Anlastung von Ausgaben

Im Rahmen der EU-Förderung ist grundsätzlich das Risiko der Anlastung von Ausgaben gegeben (siehe MB-Einl-Text 6). Bezüglich der generellen Konzeption des Programms hat dieses Risiko keine Auswirkungen gehabt, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen auch Bestandteil des NRW-Programms Ländlicher Raum sind. Das Rechnungsabschlussverfahren mit seinem Anlastungsrisiko führt aber dazu, dass neben der inhaltlichen Komponente der Frage der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen eine große Bedeutung zukommt. Bei der Neukonzeptionierung von Maßnahmen z.B. im Rahmen der nationalen Modulation hat dies eine wichtige Rolle gespielt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Bei der Evaluation der meisten Maßnahmen wurden keine grundsätzlichen Probleme der bestehenden EU- Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen herausgearbeitet, die die Programmumsetzung in ihrer inhaltlichen Ausrichtung deutlich beeinflusst hätten.

Aus Sicht der Evaluatoren sind EU-weit einheitliche Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sinnvoll, weil sie die Transparenz von Verfahren erhöhen, nicht zuletzt auch für den Zuwendungsempfänger. Die Frage ist nur, wie detailliert die EU-Vorgaben sein müssen und ob die Übertragung von Vorgaben der 1. Säule auf die 2. Säule in allen Fällen ein Mehr an Sicherheit bezüglich der ordnungsgemäßen Mittelverwendung bringt.

Die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften der EU bringt aus Programmsicht im Vergleich zu den Vorschriften der LHO und des VwVfG einen personellen Mehraufwand mit sich. Dieser besteht v.a. in den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Besonders hervorzuheben ist der personelle Aufwand bei der Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen.

Des Weiteren sind die abweichenden Regelungen zwischen EU-Recht und nationalem Recht ein Problem, das in der 1. Säule aufgrund der alleinigen Finanzierung durch die EU nicht besteht. Die Übertragung der InVeKoS-Regelungen wird zumindest für die investiven Maßnahmen für nicht sachgerecht gehalten. Aber auch bei den flächenbezogenen Maßnahmen führen einzelne Detailregelungen zu erheblichen Problemen.

Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?

Kritikpunkte beziehen sich auf Detailregelungen, z.B. die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder die Frage der Sanktionsregelungen, aber auch auf grundsätzliche Probleme mit einer verlässlichen Interpretation der EU-Vorgaben und der Verschränkung von EU-Regelungen mit nationalen Regelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

„Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens führt in der 2. Säule z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten“ (Höhn, 2002). Auch im investiven Bereich wird eine solche Übertragung für nicht sachgerecht gehalten, da die Regelungen des VwVfG und die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zum Subventionsbetrug für ausreichend erachtet werden. Hier sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf hierzu erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher für ein Bundesland schwer einschätzbar ist. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre u.E. eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums und deren Einhaltung, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen und nicht ständige, aufwändige Anpassungen, v.a. auch der EDV-Systeme, zu induzieren.

Die Frage, ob die EU-KOM eigene Standards für Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren definieren muss, oder ob es nicht ausreichend ist, den bestehenden nationalen Vorschriften (LHO, VwVfG) und Prüforganen (Landesrechnungshof) eine Kompatibilität mit den EU-Regelungen zu bescheinigen und nur deren ordnungsgemäßes Wirken zu prüfen, ist verschiedentlich problematisiert worden (siehe z.B. Kapitel 9). Ein Problem, das auf dem Programmworkshop hervorgehoben wurde, sind die abweichenden Regeln zwischen EU-Recht und nationalem Recht. Die Kontrollregelungen basieren v.a. auf den Regelungen der ersten Säule, in der die EU-Kommission zu 100 % finanziert. In der 2. Säule gilt das Prinzip der Kofinanzierung. NRW ist bei den meisten Maßnahmen immerhin mit 75 % der öffentlichen Mittel beteiligt. NRW ist insgesamt der Auffassung, dass den Mitgliedstaaten (d.h. in Deutschland den Bundesländern) ein stärkeres Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Kontroll- und Sanktionsregelungen eingeräumt werden sollte (MUNLV, 2002; MUNLV, 2003). Die stärkeren Möglichkeiten der EU-KOM zur Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, sind allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art, die flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sind. In Bezug auf die Vorgaben für Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen schon zwei Änderungen der zugrundeliegenden Durchführungsverordnung beschlossen (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der Probleme, die die Bundesländer in den Expertengesprächen anführten, beseitigt (siehe Tabelle 10.20).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, so dass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

Tabelle 10.20: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich, Änderungen bedürfen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für beide Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt.	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK-Sitzungen flexibler takten
Zu detaillierte Aufspaltung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen zieht einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich.	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können.	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenerhaltung erforderlich.	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt.	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann.	

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch EvaluatorInnen	Vorschläge
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Subjektiver Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelungsfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen
Aufwendige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Um die in Tabelle 10.20 problematisierten zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, mussten im Verlauf der Konsultationsverfahren schon Programmänderungen zurückgezogen werden (z.B. bei I - Betriebsführungsdienste, Ergänzung um ein Modul Managementsysteme). Auch im Bereich Öko/Regio wurden Anpassungen von NRW akzeptiert, um nicht die Genehmigung der Programmänderung insgesamt zu gefährden oder noch weiter in die Länge zu ziehen.

Insgesamt ist aus Sicht der Programmkoordination das derzeitige Verfahren sachgerecht, sowohl bezogen auf die finanziellen wie auch - allerdings mit Einschränkungen - inhaltlichen Änderungen. Bei den inhaltlichen Änderungen besteht z.T. Unverständnis über einzelne ablehnende Stellungnahmen der EU-Kommission.

Es sollte allerdings deutlicher herausgestellt werden, welche Änderungen genehmigungspflichtig sind und welche nicht. Der Spielraum hinsichtlich genehmigungsfreier Tatbestände sollte ausgeweitet werden. Das anzeigepflichtige Verfahren wäre noch weiter zu vereinfachen (MUNLV, 2003).

Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum laufenden Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertiggestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung des Änderungsantrags. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr. Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als wesentliches Problem für die EPLR-Umsetzung auf.

Insgesamt sollte u.E. auch die Änderungspraxis der Länder überdacht werden. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen, weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Satz der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), macht auch aus Evaluationsgründen Sinn. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen, ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten, wobei die Detailregelungen nicht nur auf die „Regelungswut“ der Bundesländer, sondern auch auf die EU-Vorgaben zurückzuführen sind.

10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

In Nordrhein-Westfalen sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haus-

haltsjahre und späte Freigabe der Landesmittel stoßen aufeinander und verstärken sich noch gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf das Finanzmanagement.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung durch die EU bedürfen. Im Großen und Ganzen sind es Regelungen, mit denen die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten sich arrangiert haben, die aber eine deutlich höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehendem Personal nach sich ziehen.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellungen lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP).

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Inanspruchnahme, weil z.B. neue Maßnahmen (z.B. p) erst bekannt gemacht werden müssen, also gewisse Anlaufschwierigkeiten haben. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da in NRW alle Maßnahmen (auch neue) in die bestehenden Verwaltungsstrukturen integriert wurden und mit bestehenden Verwaltungsabläufen gekoppelt wurden (z.B. Antrag Fläche), können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Erfahrung von Verwaltungsbehörden im EU-Fördergeschäft hat weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei aufgrund der kontinuierlichen Arbeit der Zahlstellenkoordination eine ständige Qualitätsverbesserung erfolgt.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert, so dass es sich, mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten der EU-KOM und der daraus resultierenden Zeitverzögerungen, zumindest aus formaler Sicht um ein weitgehend akzeptables Verfahren handelt. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen. Die Frage der Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern sollte möglichst schnell in Form eines für beide Seiten akzeptablen Vorgehens geklärt werden.

Viele der aufgezeigten Probleme könnten gelöst werden, wenn - ohne von dem Anspruch EU-weit einheitlicher Rahmenregelungen abzurücken - sowohl finanztechnische Regelungen wie auch Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Unterschiedlichkeit der Maßnahmen der 2. Säule im Vergleich zur 1. Säule stärker berücksichtigen würden.

10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits umfassend in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, die Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik: **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU); **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich daher mit der Vorstellung, nach der der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden im Rahmen der Konsultationen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll sich der Bund nicht in Länderangelegenheiten einmischen, andererseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein weiteres Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren im Rahmen der Programmerstellung, -änderung und Umsetzung. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken wird im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung zu einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotential (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht hinreichend bekannt sind und unterschiedliche Auffassungen über den Detailgrad europäischer Regelungen vorhanden sind.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben wir bei den sechs Bundesländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

- Programmerstellung (Einschätzung der Rolle des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
- Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen (siehe Tabellen 10.21 bis 10.23) gibt ein Bild der subjektiven Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission²⁴ wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren wurden strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM geregelt, z.B. die Frage der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

²⁴ Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Tabelle 10.21: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Zwei Aspekte sollen herausgegriffen werden, die eng zusammenhängen:

- die eindeutige Weitergabe von Informationen und
- die Festlegung von einheitlichen Vorgaben.

Die Einschätzung der Programmkoordinatoren der evaluierten Bundesländer ist hinsichtlich dieser beiden Aspekte uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.T. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Die aus Sicht des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen unzureichenden Vorgaben haben letztlich in der Konsultationsphase erheblichen Nacharbeitungsbedarf nach sich gezogen.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. NRW war hiervon in besonderem Maße betroffen, weil es sein Programmplanungsdokument schon im Juli eingereicht hatte, die EU-Kommission aber eine Paketlösung angestrebt hatte und somit das Tempo vom Langsamsten bestimmt wurde (MUNLV, 2002).

Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

U.E. hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens war aber der Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme nicht zu bewahren. Dies konnte vom Bund in dieser Phase nicht geleistet werden.

Aus Sicht des Landes NRW ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, weil die Entscheidungsvorgänge in der EU-KOM sehr lange dauern. Kritisiert wird, dass die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft (MUNLV, 2002). Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Sie glichen eher einem Machtspiel. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, entweder wird ein Sachverhalt in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR wird von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Des Weiteren wird kritisiert, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM die Fristen aus Sicht des Landes großzügig interpretiert hat, wurde dem Bundesland eine Frist von 15 Werktagen eingeräumt, um einen umfangreichen Fragenkatalog abzuarbeiten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren ließe sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu betei-

ligen waren (15 Werkstage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werkstage)²⁵. Auch wenn es ein Prüfraster gab, war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

Tabelle 10.22: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen bezüglich der Ausgestaltung der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar gewesen (EU-KOM, 2003), so dass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne ist unterschiedlich,

²⁵

Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

- Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/1992 und 2080/1992 uneinheitlich,
- sehr unterschiedliche Kofinanzierungssätze bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- in einigen Bundesländern mussten die Artikel-33-Maßnahmen, insbesondere die Dorferneuerung, stärker aufgesplittert werden als in anderen Bundesländern,
- Frage der Zulässigkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft²⁶. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellung und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmerstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. Dabei wurden die folgenden wesentlichen Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung: Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden.

²⁶ Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission: Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.
- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung: Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Folgenden gehen wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher ein. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits in Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.23).

Tabelle 10.23: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				● ●	● ●	● ●
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		● ● ● ●	●	●		
Bund	●	●	● ●	● ●		
EU-Kommission		● ●	● ● ● ●			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	● ● ● ●	● ●				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der Programmkoordinatoren.

Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 9.1). Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;
- von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Treffen der Bund-Länder-Koordinierungsreferenten (PKR) - er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die EU-Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfütern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementierung erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner aktuellen Form besteht aus unserer Sicht kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen, da die PKR inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden können.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programm genehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen handeln bis

zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung auf eigenes Risiko, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM Ausdruck findet (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag das Verwaltungshandeln der Mitgliedsstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-KOM sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3), nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert sie ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, das bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte

in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die EU-Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner: Dies wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit mehr um finanztechnische und administrative, weniger um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Ebene des Bundeslandes gefällt, so dass ein Engagement der WiSo-Partner dort sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Nordrhein-Westfalen ist die Beteiligung in der Erstellungsphase als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss auf die Programmgestaltung zu erkennen ist (siehe Kapitel 2.3.3). Im Rahmen der Umsetzung gibt es auf Programmebene zwar weitere Aktivitäten hierzu, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Bislang wurden die WiSo-Partner schriftlich über Planänderungen informiert und gebeten, Stellungnahmen abzugeben. Bis auf wenige Ausnahmen waren keine Rückmeldungen zu verzeichnen.

Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte auf maßnahmenbezogene Beteiligungsverfahren ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene ist aus unserer Sicht aber erforderlich, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume weiterzubringen:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren erhöhen die Transparenz von Entscheidungen;

- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und den Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. ZeLE);
- Abfrage von Interessen, Erstellen der Tagesordnung durch die WiSo-Partner;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen (z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“). Im Zusammenhang mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

10.5.3.3 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die während der Programmerstellung, -genehmigung und -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik formaler Entscheidungen, wie auch schwerfällige interne Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM, da es z.B. teilweise sehr lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen

gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme noch in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert. Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: das EU-Monitoring und die Kreuzchenlisten bzw. die daraus abgeleitete Tabelle 104.

10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Dabei sollten die Systeme miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Nordrhein-Westfalen gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen großen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. Vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems wurde jedoch aus Kostengründen Abstand genommen.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Auch die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es

im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit, denn in der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind:

- ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, so dass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass er weder mit dem EU-Monitoring noch mit dem Rechnungsabschluss oder dem indikativen Finanzplan bezüglich Inhalt (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr)

kompatibel ist. Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne Angaben über die dahinter stehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** wären generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug des NRW-Programms Ländlicher Raum zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der BuchführungsVO (EG) Nr. 1884/2002 zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes, sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten Informationen zusammentragen.

10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sinnvolle Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltlinien liefern.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Zahlstellen die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von den Zahlstellen angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wird diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

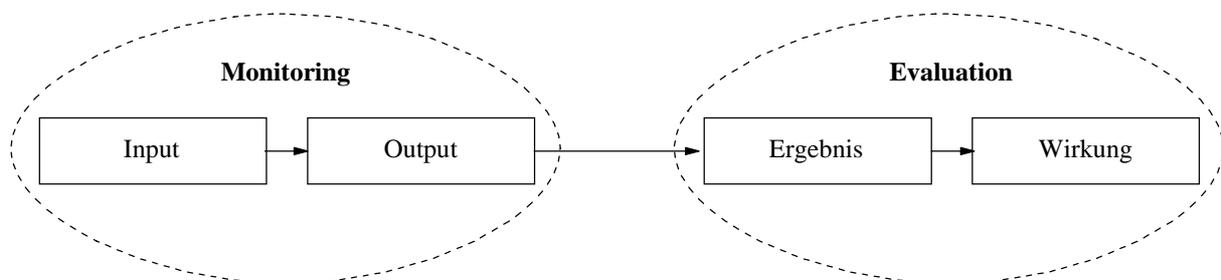
U.E. sollten daher für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt, die bestehenden Datenbanksysteme ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen zudem die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zu Verzögerungen in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 10).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des NRW-Programms Ländlicher Raum bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel IX.3.2 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können²⁷. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da zum einen je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine teilweise zu geringe Untergliederung aufweist (Codenummern). Erschwerend kommt dazu, dass die Daten je nach verantwortlicher Zahlstelle in unterschiedlicher Form gehalten und Variablen auch nicht in gleicher Weise ausgefüllt werden. Für Teilbereiche der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die VO (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist. Dies gilt v.a. für Felder, die nur optional zu füllen sind. Die Fusion der beiden LWK und damit die Zusammenlegung der bislang getrennten Zahlstellen wird hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Daten sicher deutliche Verbesserungen bringen.

EU-Monitoring

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden.

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte gebie-

²⁷

Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

te, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, so dass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist in den einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS oder „Kreuzchenliste“);
- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 8) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002).

Anknüpfend an die Schlussfolgerungen z.B. der Ziel-5b-Ex-post-Bewertung zur Schaffung eines besseren Informationssystems (FAA et al., 2001) können förderkapitelbezogen immer noch Defizite in der zeitnahen und konsistenten Bereitstellung von Begleitindikatoren aufgezeigt werden. Insgesamt ist aber die Qualität und Quantität (z.B. einzelprojektbezogen) deutlich gestiegen.

10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Nordrhein-Westfalen nicht existiert auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programm-

steuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant, in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabelle 1.1) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl einer Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersuchungseinheit ein Kreis an, weil diese administrative Ebene für wesentliche Maßnahmebereiche auch die Entscheidungsebene darstellt. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch auf Programmebene.

Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.
- Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- FAA, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie; InWIS, Institut für Wohnungswesen und Immobilienwirtschaft Stadt und Regionalentwicklung (2001): Ex-post Evaluation der Programme Ziel 5b und LEADER II des Landes Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum 1994-1999. Bochum.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeE-val, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].
- Herlth, A.; Hurrelmann, K.; Klocke, A. (2003): Bevölkerung [online]. zu finden in <www.nrw.de/landnrw/nrwlex/lexbevoel.htm>.
- Höhn, B. (2002): Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensmittelsicherheit, Memorandum für eine zukunftsfähige Agrar- und Verbraucherpolitik in Europa [online]. zu finden in <<http://www.murl.nrw.de>>.
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002a): Statistischer Jahresbericht NRW 2001. Düsseldorf.

- LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002b): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Das NRW-Programm Ländlicher Raum. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Expertengespräch mit der Programmkoordination in NRW, am 19.12.2002.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Programmworkshop Nordrhein-Westfalen, am 24.9.2003.
- MURL, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Projekte, Maßnahmen und Gesetze 1995 bis 2000. Düsseldorf.
- MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen; Ziel 2 Sekretariat NRW (2003a): Das Ziel 2-Programm in Nordrhein-Westfalen (2000-2006) [online]. Düsseldorf, zu finden in <http://www.ziel2-nrw.de>. [zitiert am 21.8.2003a].
- MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen; Ziel 2 Sekretariat NRW (2003b): Ziel-2-Programm 2000-2006. Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2002 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Berichtszeitraum 01.01.2002 - 31.12.2002. Düsseldorf.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm. [zitiert am 15.5.2003].
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

- new business consultants; ISA consult (2000): Branchenreport der nordrhein-westfälischen Ernährungswirtschaft. Entwicklungen und Trends. Zusammenfassung und Ergänzung der zwölf Teilbranchenreporte erstellt im Auftrag von NEW.S (Nordrhein-Westfälische Ernährungswirtschaft. Sozialpartnerprojekt). Köln.
- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.
- Schmidt, M.; Steinweg, C. (2002): Abgrenzung des ländlichen Raumes in Nordrhein-Westfalen - Kurzfassung -. Dortmund.
- Staatskanzlei NRW (2001): Landesplanungsbericht [online]. Landesplanungsbehörde, zu finden in <http://www.nrw.de/nrw_landesplanung>. [zitiert am 3.4.2002].
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.
- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

