

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Materialband zu Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)	1
MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)	4
MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung	16
MB-Einl-Text 4: Auszahlung der Fördermittel an Letztempfänger	19
MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen	26
MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben (Stock et al., 2003)	28
MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)	30
MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen	31
MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des NRW-Programms „Ländlicher Raum“	34
MB-Einl-Text 10: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation	37
Literaturverzeichnis	37

Abbildungsverzeichnis

MB-Einl-Abb. 1:	Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum	2
MB-Einl-Abb. 2:	Mittelfluss bei Investitionsförderungen	20
MB-Einl-Karte 1:	Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in NRW	14

Tabellenverzeichnis

MB-Einl-Tab. 1:	Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten im Rahmen der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum	3
MB-Einl-Tab. 2:	Überblick über die Historie der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen	13
MB-Einl-Tab. 3:	Projekte der Region „Östliches Ruhrgebiet“ im Rahmen von „Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft“	15
MB-Einl-Tab. 4:	Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Nordrhein-Westfalen	21
MB-Einl-Tab. 5:	Synopse zum Änderungsantrag 2002 des Landes Nordrhein-Westfalen	22
MB-Einl-Tab. 6:	Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Nordrhein-Westfalen	24
MB-Einl-Tab. 7:	Geplante öffentliche Mittel für Artikel-52-Maßnahmen in NRW 2000 bis 2006	30
MB-Einl-Tab. 8:	Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien	33
MB-Einl-Tab. 9:	Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002	36

MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)***Untersuchungsfeld 1 - Einrichtung eines Bewertungssystems***

- Sind die gemeinsamen Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren geeignet?
- Welche programmspezifischen Änderungen und Ergänzungen sind erforderlich?
- Welche zusätzlichen Bestandteile sind erforderlich, damit das System auf Programmebene funktionieren kann (Zielvorgaben, Ausgangssituationen, Kontextinformationen, Systeme für die Datenerhebung usw.)?

Untersuchungsfeld 2 - Eignung der Programmstrategie

- Ist die Untersuchung der Disparitäten, Mängel und Möglichkeiten, auf die das Programm eingehen soll, weiterhin gültig?
- Entsprechen die Ziele weiterhin dem Bedarf und besteht die (externe) Kohärenz zwischen den Interventionszielen und den Zielen anderer öffentlicher Maßnahmen, die beispielsweise nach der Planungsphase getroffen wurden und das Programm beeinflussen, weiter fort?
- Ist die (interne) Relevanz der Programmziele (Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen/Strategien und Tätigkeiten sowie deren Beitrag zu den Gesamtzielen, Programmlogik usw.) weiter gegeben?
- Welche neuen Faktoren oder Veränderungen beeinflussen die Durchführung oder die Wirksamkeit und Effizienz der Durchführungsinstrumente?

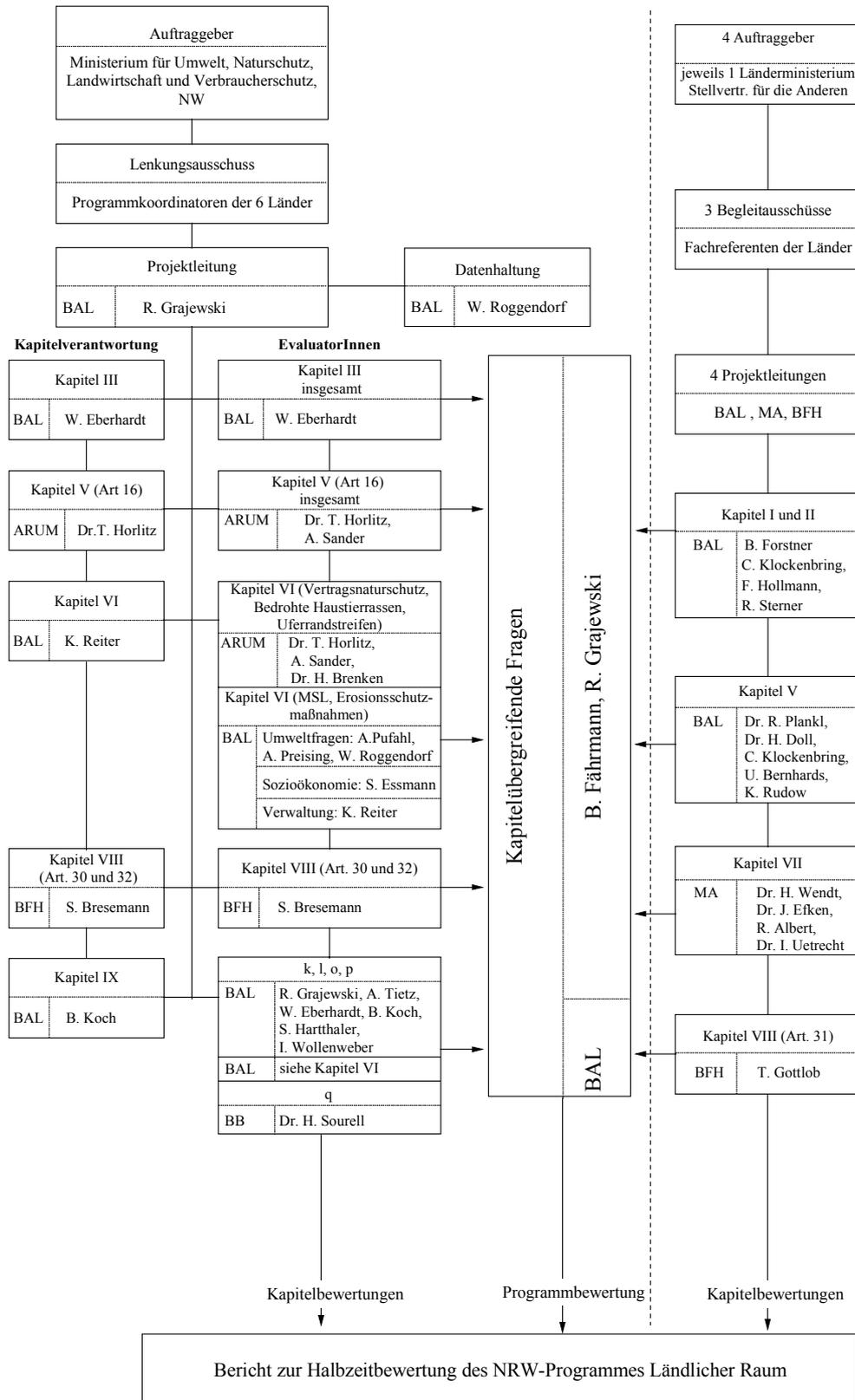
Untersuchungsfeld 3 - Vollzugskontrolle

- Welche Vorschriften und Mechanismen, die möglicherweise für die ordnungsgemäße Programmdurchführung erforderlich sind, sind anwendbar bzw. müssen eingeführt werden?
- Sind die Durchführungsaufgaben (Verwaltung, Beratung, Kontrolle, anschließende Bewertung usw.) klar und in geeigneter Weise aufgeteilt und ist das Begleitsystem dem Durchführungs- und Bewertungsbedarf angemessen?
- Sind das Verfahren und die Kriterien für die Projektauswahl in Verbindung mit der Wirksamkeit und Effizienz des Programms transparent und angemessen?
- Entspricht die Ausschöpfung der Finanzmittel dem erwarteten Durchführungsrhythmus und der für die einzelnen Programmteile vorgesehenen Mittelzuweisung?

Untersuchungsfeld 4 - Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle

- Sind die wichtigsten Programmbestandteile wirksam und effizient?
- Welche Änderungen sind zur Halbzeit erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu verbessern?

MB-Einl-Abb. 1: Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Tab. 1: Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten im Rahmen der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Maßnahme	Kürzel	Institut	BearbeiterIn
Berufsbildung	c	BAL	Winfried Eberhardt
Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	e2	ARUM	Achim Sander
Agrarumweltmaßnahmen	f	BAL	Karin Reiter
Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung	f1	BAL	
Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, Anlage von Schonstreifen	f1-a		Andrea Pufahl, Achim Sander
Extensive Grünlandnutzung	f1-b		Andrea Pufahl
Ökologische Anbauverfahren	f1-c		Andreas Preising
Festmistwirtschaft	f1-d		Wolfgang Roggendorf
Anlage von Uferrandstreifen	f2		Achim Sander
Erosionsschutzmaßnahmen im Ackerbau	f3		Wolfgang Roggendorf
Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen	f4		Achim Sander
Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen	f5		Dr. Heike Brenken
Vertragsnaturschutz	f6		Achim Sander
Naturschutzgerechte Nutzung von Äckern	f6-a		Achim Sander
Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland	f6-b		Achim Sander
Streuobstwiesen	f6-c		Achim Sander
Biotop-Anlage und –Pfleger (Hecken, Feldgehölze, Kopfbäume)	f6-d		Achim Sander
sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	i	BFH	Sabine Bresemann
Artikel-33-Maßnahmen		BAL	Birgit Koch
Flurbereinigung	k	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Betriebsführungsdienste	l	BAL	Winfried Eberhardt
Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes	o	BAL	Simone Hartthaler
Diversifizierung	p	BAL	Birgit Koch
Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen	q	BB	Heinz Sourell
Modellvorhaben im Agrar- und Umweltbereich	t	BAL	Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)

3.1 Zweck der Halbzeitbewertung

Aufgabe der Bewertung ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind.

Die Halbzeitbewertung beurteilt unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung (Artikel 44 Absatz 2 der Durchführungsverordnung).

In Abhängigkeit von den Ergebnissen und ersten Wirkungen der Programme kann es zu Mittelumschichtungen oder zu strategischen Neuorientierungen kommen. Von der Halbzeitbewertung werden daher generelle Schlussfolgerungen zu möglichen erforderlichen Anpassungen der Programme erwartet.

Außerdem werden die wesentlichen Grundlagen für die spätere ex-post Bewertung erarbeitet.

3.1.1 Geltungsbereich (Maßnahmen)

Die Bewertung erstreckt sich auf die Programme zur Förderung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein und der Stadtstaaten Bremen und Hamburg in den jeweils genehmigten und geänderten Fassungen. Ausgeklammert werden dabei die Kapitel bzw. Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999, die einer zentralen Bewertung unterliegen. Dies betrifft die Kapitel I, II, V (mit Ausnahme der Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), VII, VIII (nur Erstaufforstung) und IX (Art. 33, Spiegelstrich 4, soweit GAK-finanziert). Die länderspezifischen Ergebnisse der zentralen Bewertung werden bis zum 01.04.2003 zur Verfügung gestellt und entsprechend in die Programmbewertungen eingebaut.

3.1.2 Zeitraum

Die Bewertung erstreckt sich auf den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003, d.h. in die Bewertung einbezogen werden die Förderdaten bis zum 31.12.2002.

3.1.3 Geographischer Geltungsbereich

Die Bewertung gilt zunächst für den gesamten geographischen Geltungsbereich des Programms. Allerdings werden einige Maßnahmen nur in bestimmten Gebietskulissen angeboten. Für diese Maßnahmen richtet sich die Bewertung an der vorgenommenen geographischen Differenzierung aus.

3.2 Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren

Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens der Europäischen Kommission (Dok. VI/8865/99 Rev.) und der im Bewertungsrahmen der Kommission (Dok. VI/12004/00 FINAL) niedergelegten Fragen, die als zentrale Bewertungsfragen im Rahmen der Bewertung der EPLR zu beantworten sind. Darüber hinaus sind die den einzelnen Fragen zugeordneten Kriterien und Indikatoren für die Bewertung heranzuziehen.

Damit unterliegt die Evaluation der durch den EAGFL kofinanzierten Programme einheitlichen Standards, die ein verbindliches (Mindest)-Konzept zur Bewertung darstellen.

Bestandteile, die allen Bewertungen zugrunde gelegt werden müssen, sind folgende:

- gemeinsame Fragen mit Kriterien und Indikatoren, wie sie in dem Dokument VI/12004/00 Endg. enthalten sind;
- programmspezifische ergänzende Fragen mit Kriterien und Indikatoren, die sich aus den speziellen Zielsetzungen der einzelnen Länderprogramme ergeben.

Gemeinsame Bestandteile

Der Katalog der common evaluation questions setzt sich aus kapitelspezifischen Fragen und allgemeinen, übergeordneten Bewertungsfragen, den sogenannten cross cutting Questions zusammen. Allen Fragen sind Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Fragen, Kriterien und Indikatoren sind prinzipiell zu bearbeiten. Werden Fragen als nicht relevant angesehen, muss dies begründet werden. In Kasten 2.2 des Dokuments VI/12004/00 Endg. sind fünf Fälle beschrieben, in denen von der Beantwortung bestimmter Fragen abgesehen werden kann. Ebenso wie einzelne Fragen können auch Kriterien und Indikatoren außer Acht gelassen werden. Dies ist ebenfalls im Einzelnen zu begründen. Auch können ein-

können einzelne Indikatoren, wenn sie als nicht geeignet angesehen werden, durch andere ersetzt werden. Bezüglich der Indikatoren gesteht die Kommission den BewerterInnen eine wesentlich größere Flexibilität als bei den Kriterien und Fragen zu. Diese Flexibilität sollte im erforderlichen Umfang genutzt werden.

Auf der Programmebene muss der Kombination aus Kriterium und Indikator zumeist ein präziser **Zielwert** hinzugefügt werden. Z.T. können diese Angaben den Entwicklungsplänen der Länder entnommen werden; z.T. müssen Zielwerte – soweit diese festgelegt werden können – im Rahmen der Halbzeitbewertung ergänzt werden.

Programmspezifische Bestandteile

Mit den gemeinsamen Bewertungsfragen werden alle Aspekte der Länderprogramme abgedeckt. Programmspezifische Bewertungsangelegenheiten berücksichtigen die in den Programmen dargelegten Strategien und Ziele, soweit sich diese nicht mit den o.g. gemeinsamen Bestandteilen decken. Von den BewerterInnen wird erwartet, dass sie die Länderprogramme auch anhand ihrer quantifizierten Ziele auf der operationellen Ebene (Leistungen), der spezifischen Ebene (Ergebnisse) und der globalen Ebene (Wirkungen) beurteilen. Soweit diese Quantifizierung noch nicht in der Planungs- und ex-ante Phase erfolgt ist, muss sie zu Beginn der Halbzeitbewertung erfolgen.

3.3 Bewertungsprozess

Folgende Phasen des Bewertungsprozesses lassen sich unterscheiden:

Phase	Arbeitsschritte
Strukturieren	Welche Wirkungen/Fragen sollen evaluiert werden? Welches sind die relevanten Kriterien/Indikatoren für den Erfolg des Programms und wie können diese gemessen werden?
Erheben	Festlegung des erforderlichen Untersuchungsumfangs, Ermittlung der Indikatoren.
Analysieren	Auswertung der Daten und Interpretation, Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen, Beantwortung der kapitelbezogenen und programmbezogenen Fragen – soweit möglich.
Bewerten	Empfehlungen und Schlussfolgerungen für eventuelle erforderliche Programmanpassungen.

3.3.1 Strukturieren

Arbeitsphase 1, wie sie in den besonderen Vertragsbedingungen beschrieben ist, ist wesentlicher Bestandteil der Strukturierungsphase.

Überprüfung des Bewertungsschemas der Kommission und Herausarbeitung der programmspezifischen Bestandteile

Wie schon oben beschrieben, handelt es sich bei den Fragen, Kriterien und Indikatoren um einen Mindestkatalog, der abzuarbeiten ist. Das Ausmaß, in dem die allgemeinen Bewertungsfragen für die EPLR maßgeblich sind, ist zu überprüfen. Falls Fragen als nicht relevant erachtet werden, ist dies zu begründen. Die gilt ebenso für Kriterien und Indikatoren. Allerdings wird die Überprüfung der Kriterien und Indikatoren nicht in der Phase 1 abgeschlossen werden können.

Bei der Bewertung sollte das Gleichgewicht der einzelnen Maßnahmen (auch bezüglich des Finanzvolumens), das bei der Planung gewählt wurde, berücksichtigt werden. Das heißt, in – begründeten – Ausnahmefällen kann sich die Bewertung auf diejenigen Fragen konzentrieren, die sich auf die zentralen Punkte des Programms beziehen.

Daneben müssen auch die programmspezifischen Bestandteile (Strategie/Ziele, Grad der Präzisierung) systematisch herausgearbeitet werden und in Relation zu den bestehenden gemeinsamen Fragen gesetzt werden. Dabei ist auch die Frage nach der Zielharmonie zu prüfen.

Wahl eines geeigneten Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein so anzulegen, dass auf die Erhebung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Aus diesem Grund erstreckt sich das zur Beantwortung der kapitelbezogenen und kapitelübergreifenden Fragen in dem vorliegenden Angebot skizzierte Untersuchungsdesign auf den gesamten Zeitraum der Bewertung und nicht nur auf die Phase bis 2003. Das Untersuchungsdesign muss des Weiteren die kontextuellen und exogenen Faktoren, die für die Umsetzung, Wirkung und Effizienz des Programms relevant sind, mit berücksichtigen. Diese Faktoren beinhalten den politischen und institutionellen Kontext sowie die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Die Kommission gibt keine Vorgaben für aus ihrer Sicht geeignete Untersuchungsdesigns. Die Methoden und Instrumente, die in diesem Angebot vorgeschlagen werden, knüpfen an die Erfahrungen in anderen Forschungsvorhaben an und berücksichtigen die in den MEANS-Dokumenten diskutierten Methoden und Instrumente. In Abhängigkeit vom Fragenkatalog und von der Bewertungsebene (Kapitel/Programm) kommt dabei ein adäquater Methodenmix zum Einsatz, der auf das zur Verfügung stehende Datenmaterial anzupassen ist.

Beim Entwurf eines geeigneten Untersuchungsdesigns werden Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt. Zunächst ist auf die im Rahmen der Begleitung zu erfassenden finanziellen und materiellen Indikatoren zurückzugreifen, da dies im Gegensatz zu eigenen Pri-

märerhebungen mit geringeren Kosten (der Datenaufbereitung für Evaluierungszwecke) verbunden ist. Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/1999 führt aus, dass „die für die Verwaltung der Programmplanungsdokumente für die Entwicklung des ländlichen Raums verantwortliche Behörde [...] für die Bewertung geeignete Hilfsmittel heran[zieht] und [...] sich dabei auf die im Rahmen der **Begleitung** ermittelten Ergebnisse [stützt], die erforderlichenfalls durch zusätzlich erfasste Informationen ergänzt werden“.

Aus den Ausführungen der Kommission folgt, dass die Beziehung zwischen Monitoring und Evaluation verbessert werden muss. Dies zeigen auch Erfahrungen vorhergehender Evaluationen. Es muss gewährleistet sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dabei sollte sichergestellt sein, dass der finanzielle Verlauf und der materielle Verlauf der Förderung möglichst differenziert erfasst werden, damit aus den im Rahmen des Monitoring erfassten Daten geeignete Indikatoren abgeleitet werden können.

Vor allen muss die Erreichbarkeit der Adressaten der Förderung zur Durchführung vertiefter Erhebungen gewährleistet sein (siehe unten).

Bei Primärerhebungen kann nach Auffassung der Kommission ein bestimmtes Maß an Verhältnismäßigkeit (Größe der Stichprobe, Fallstudien, Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) angebracht sein. So können Ergebnisse einzelner Bundesländer, soweit sie vergleichbare Maßnahmen betreffen, auf andere Bundesländer übertragen werden (analog der Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) oder es kann der Stichprobenumfang bei länderübergreifenden Befragungen entsprechend reduziert werden (im Vergleich zu Einzelbefragungen in allen Ländern). Für die in den EPLR zur Durchführung der Pläne aufgenommenen Maßnahmen wird daher zunächst ein Bewertungskonzept erarbeitet, das die „gleichartigen“ und die „individuellen“ Fördermaßnahmen in den EPLR identifiziert. „Gleichartige“ Maßnahmen ähneln sich bezüglich Förderinhalten, Verpflichtungen und Datenverfügbarkeit, diese Maßnahmen sind daher in gleicher bzw. ähnlicher Form evaluierbar. Die Ergebnisse können zwischen den Ländern übertragen werden. „Individuelle“ Maßnahmen müssen landesspezifisch bewertet werden.

Ausarbeitung von Vergleichen: Ausgangsdaten/Zielwerten

Die gemeinsamen Beurteilungskriterien sind nicht einsetzbar, wenn Ausgangsdaten nicht quantifiziert werden bzw. im Untersuchungsdesign keine Vergleiche vorgesehen werden.

Die Erarbeitung von Ausgangsdaten und Zielwerten sowie die Wahl geeigneter Vergleiche muss zu Beginn der Halbzeitbewertung für die Entwicklungspläne der Länder vorgenommen werden, soweit dies nicht schon aus den Programmplanungsdokumenten und den darin enthaltenen Ex-ante-Bewertungen hervorgeht.

Mögliche Bewertungsmethoden sind ein Mit-Ohne-Vergleich, also ein Vergleich von Begünstigten mit einer ausgesuchten Referenzgruppe von Nichtteilnehmern oder ein vorher-nachher-Vergleich, bei dem die Entwicklung von Begünstigten vor und nach der Förderung nach ausgewählten Kennziffern dargestellt wird. Weiterhin ist es für einige Bereiche wie beispielsweise zur Abschätzung der Umweltwirkung der Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll, das Umweltverhalten der teilnehmenden Betriebe mit den gesetzlichen Auflagen abzugleichen. Dabei handelt es sich um einen normativen Vergleich (Maßstäbe, best practices). Für diese Art von Vergleichen sind Informationen über Maßstäbe oder die beste Praxis erforderlich, die zuvor oder in anderen Regionen usw. gegeben waren.

3.3.2 Durchführung der Untersuchung

Ein Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten im Laufe der Zwischenbewertung wird darauf liegen, die Qualität der Datengrundlage zu überprüfen, Vorschläge für die Ergänzung der bestehenden Datensätze zu erarbeiten, das Untersuchungsdesign zu spezifizieren, den Umfang der Untersuchungen festzulegen und – soweit erforderlich - erste eigene Erhebungen durchzuführen.

Neben eigenen Primärerhebungen werden die durch das Monitoring gelieferten Daten und andere Datenquellen kontinuierlich und systematisch aufbereitet und mit anderen Daten verschnitten.

Die Halbzeitbewertung berücksichtigt zwar die Bewertungsfragen, ist jedoch stärker auf die Messung der ersten Ergebnisse ausgerichtet als die ex-post Bewertung, bei der es insbesondere um die Wirkungen geht. Damit hebt die Zwischenbewertung stärker als die ex-post Bewertung auf die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen ab, während die ex-post Bewertung die Wirkung des gesamten Programms unter Berücksichtigung von Synergien, aber auch Verdrängungseffekten in den Vordergrund stellt.

Zur Bewertung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum ist daher auch der Gesamtkontext des Programms und dessen Entwicklung, wie

- politische und institutionelle Rahmenbedingungen,
 - sektorale und regionale Rahmenbedingungen,
 - Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen des ländlichen Raums
- zu erfassen.

3.3.2.1 Sekundärdaten

Bei der Bewertung ist zunächst auf sogenannte Sekundärdaten zurückzugreifen. Wesentliche Sekundärdaten kann das Begleitsystem liefern. In einigen Fällen können diese Daten bereits ausreichen, um eine Frage ganz oder teilweise zu beantworten. Da diese Daten bereits vorhanden sind, entstehen keine hohen Erhebungskosten. Ein Minimum an Input- und Output-Daten, das durch den mit der Kommission abgestimmten nationalen Tabellenrahmen vorgegeben ist, wird durch das Begleitsystem erfasst. Diese Standarddaten umfassen die finanziellen Verlaufsdaten für alle Maßnahmen sowie zumeist in aggregierter Form materielle Ergebnisse.

Aus unserer Sicht muss das Monitoring hinsichtlich seiner Eignung, Basisdaten für die Evaluation bereitzustellen, überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dazu muss das Monitoring gewährleisten, dass sowohl Informationen über die Zuwendungsempfänger (Basisinformationen wie beispielsweise Status¹, Region, Geschlecht, Alter) sowie über die geförderten Projekte (nach Fördergegenständen) einzelfallbezogen verfügbar gemacht und durch die BewerterInnen ausgewertet werden können. Über diese Aufgaben hinausgehend muss das Monitoring vor allem die Erreichbarkeit der Zuwendungsempfänger bzw. der Zielgruppen zur Durchführung vertiefender Erhebungen durch die Evaluation gewährleisten.

Soweit neben den Angaben über geförderte Einheiten auch Angaben zu nicht geförderten Einheiten vorliegen (wie beispielsweise im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die häufig im Rahmen des InVeKoS abgewickelt werden), sind diese ebenfalls der Bewertung zugänglich zu machen, da so eine Grundlage besteht, einen Mit-Ohne-Vergleich durchzuführen.

Weitere Quellen für Sekundärdaten können aus früheren Erhebungen und Bewertungen sowie Programmplanungsunterlagen gewonnen werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich u.a. Vorher-Nachher-Vergleiche und Übertragbarkeitsanalysen durchführen. So ist auch vorgesehen, Auswertungen – soweit räumliche Bezüge von besonderer Bedeutung gegeben sind – mit Hilfe der besonderen methodischen Möglichkeiten von Geoinformationssystemen (GIS) vorzunehmen. Darüber hinaus werden Analyseergebnisse – soweit sinnvoll – mit Hilfe von GIS grafisch aufbereitet und Wirkungen von Programmen und Maßnahmen so in einfacher bzw. komprimierter Form visualisiert.

Die statistischen Ämter der beteiligten Länder können Daten über den Kontext oder exogene Faktoren auf verschiedenen Gebietsebenen oder für ausgewählte landwirtschaftliche

¹ Landwirt, natürliche Person, juristische Person, Gebietskörperschaft etc..

Betriebe liefern. Hier sind v.a. die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 aus der Agrarberichterstattung wichtig.

Weitere Sekundärdaten werden in Kapitel 4 für die einzelnen zu bewertenden Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 beschrieben.

3.3.2.2 Primärdaten

Primärdaten sind Daten, die ad hoc für die Bewertung erhoben werden, meist bei den direkt oder indirekt Begünstigten aber auch bei Referenzgruppen.

Es gibt zahlreiche Instrumente, um Informationen zu gewinnen. Eine Auswahl möglicher Instrumente ist in **Abbildung 1** dargestellt.

Abbildung 1: Mögliche Instrumente zur Gewinnung von Primärdaten

Instrument	Bewertung der Implementation	Bewertung von Wirkung und Effizienz	Repräsentativität
Fragebogengestützte Erhebungen	+	++ (ergänzende Literaturrecherche)	Repräsentativität abhängig vom Auswahlverfahren der Stichprobe
Expertenbefragungen	+	++	tlw. Repräsentativ
Leitfadengestützte Befragungen von Zuwendungsempfängern	+	+	Einzelfallbezogen
Workshops	+	++	tlw. Repräsentativ
Begehungen einzelner Projekte	o	+	Einzelfallbezogen

+ = geeignet ++ = sehr geeignet o = keine Eignung

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.3 Analyse der relevanten Informationen

Welche Analysemethoden gewählt werden, hat die Kommission den BewerberInnen freigestellt. Zwingend erfüllt sein muss die allgemeine Qualitätsanforderung der VO (EG) Nr. 1750/1999.

Analysiert werden die Sekundär- und Primärdaten vor allem hinsichtlich der Programmwirkungen. Dies beinhaltet die Beantwortung der (gemeinsamen und programmspezifischen) Bewertungsfragen sowie weitere Bewertungsaspekte wie die Wirksamkeit und Effizienz. Die Halbzeitbewertung konzentriert sich auf die Analyse der Ergebnisse, da Wirkungen meist erst mit einiger Verzögerung eintreten. Im Vordergrund steht die Dar-

stellung des Beitrags der Maßnahmen zu den operationellen Zielen und zu den spezifischen Zielen. Zur Ableitung der Zielformulierungen sind soweit möglich die Entwicklungspläne heranzuziehen. Die Analyse erfolgt kapitelbezogen und, soweit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung möglich, programmbezogen. Dabei werden die zentral gelieferten Analyseergebnisse einbezogen.

In der Analyse ist der Kontext zu berücksichtigen, da die Kommissionsleitlinien eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowirkungen vorsehen. Hierfür hat die Kommission keine gemeinsamen Fragen formuliert, da der Kontext sich abhängig von den nationalen und regionalen Gegebenheiten stark unterscheiden kann.

Für die Wirksamkeitsanalyse sind die mit Hilfe der Sekundär- und Primärdaten ermittelten Indikatoren ein Hilfsmittel. Sie können keine vollständigen Antworten liefern, da sie im gewissen Maße der Auswertung und Interpretation unterliegen. Die Ergebnisse müssen durch frühere Bewertungen, Untersuchungen oder Forschungsarbeiten, durch die Einbeziehung von Expertenwissen, durch Diskussionen mit fachspezifischen Begleitausschüssen u.a. abgesichert werden. Nur so lassen sich umfassende und zuverlässige Ergebnisse gewinnen, die eine geeignete Grundlage für Schlussfolgerungen und Beurteilungen bilden.

3.3.4 Bewertung

Die Bewertung der Analyseergebnisse muss zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung vor allem mögliche Anpassungen des Programms zur Halbzeit im Blickfeld haben und damit die Bearbeitung des Punktes 11 „Anpassung des Programms zur Halbzeit“ der gemeinsamen Bewertungsfragen. Beantwortet wird die Frage, inwieweit Programmkorrekturen notwendig werden, da sich bspw. Rahmenbedingungen ändern oder Ziele und Prioritätenänderungen neu zu definieren sind. Daraus könnten Anpassungen bezüglich der Programmstruktur oder der finanziellen Ausstattung einzelner Maßnahmen resultieren. Anpassungserfordernisse könnten sich aber auch aus nicht (mehr) sachgerechten Durchführungsbestimmungen ergeben.

Das Aufzeigen von den o.g. Defiziten erfolgt sowohl für die jeweiligen Kapitel als auch übergreifend für das Gesamtprogramm. Empfehlungen und Schlussfolgerungen auf Länderebene müssen gemeinsam mit den zentralen Evaluatoren entwickelt werden. Hierfür sind geeignete Schnittstellen vorzusehen.

Die kapitelbezogenen Analyseergebnisse sollen den fachspezifischen Arbeitsgruppen – soweit diese eingerichtet wurden – zur Diskussion gestellt werden.

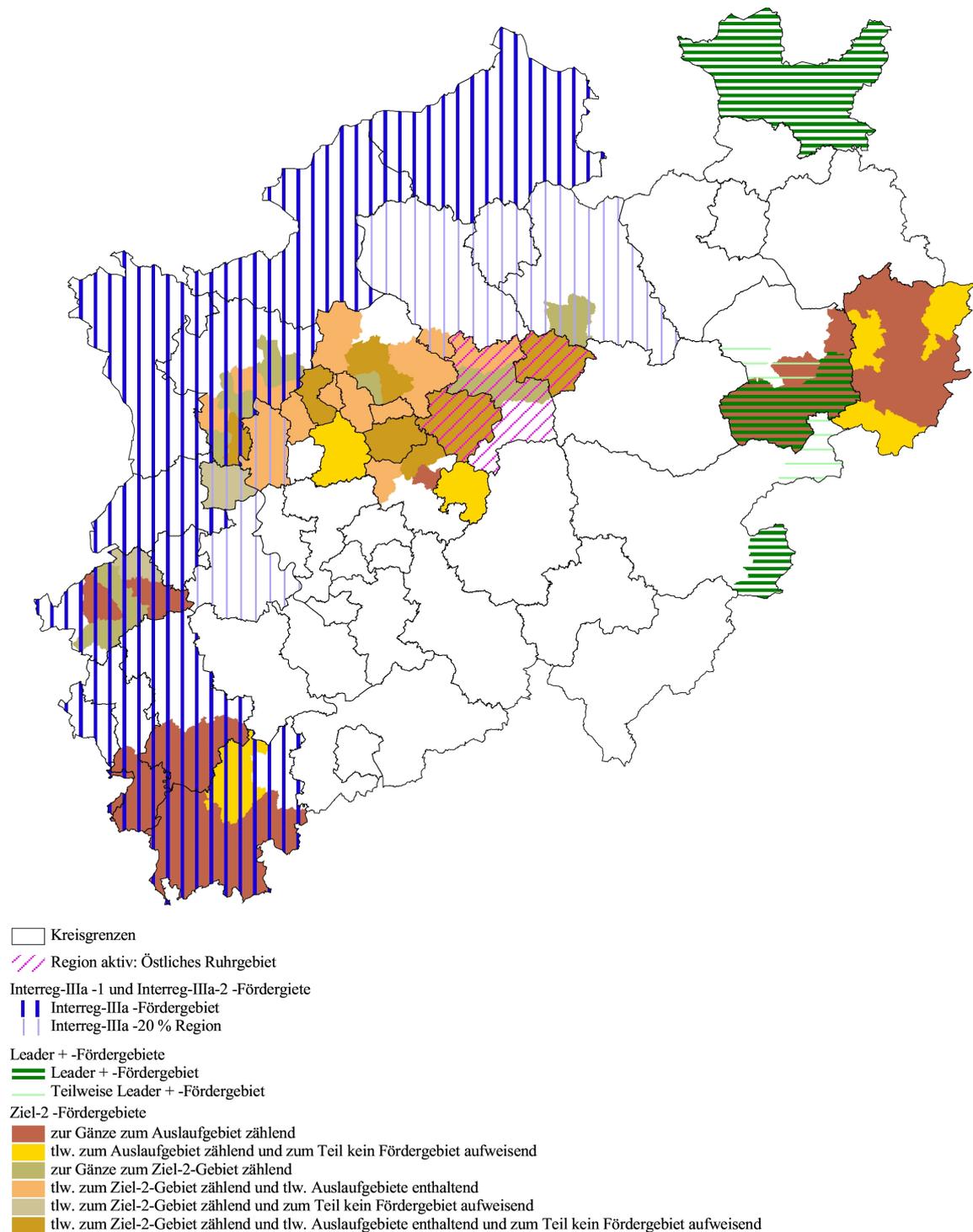
Länderspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen auf einem Workshop mit dem jeweiligen Programmkoordinator und den zuständigen FachreferentInnen abschließend diskutiert werden.

MB-Einl-Tab. 2: Überblick über die Historie der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen

	Vor 2000 mit EAGFL-Kofinanzierung	Vor 2000 rein national finanziert	Neue Aspekte seit 2000
a	Ziel-5a-Programm	GAK	
b	Ziel-5a-Programm	GAK	
c	VO (EWG) Nr. 2078/1992, VO (EG) Nr. 950/1997		
e 1	Ziel-5a-Programm		
e 2			FFH-Ausgleichszahlungen
f	Uferrandstreifen auf Basis der VO (EWG) Nr. 2328/1990 Kulturlandschaftsprogramm gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992; 20-jährige Flächenstilllegung im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms seit 1996; Bedrohte Haustierrassen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992		
g	Ziel-5a-Programm (Sektorpläne Obst und Gemüse, Öko, Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen)	Förderrichtlinien "Regionale Vermarktung" GAK	MSL-Schonstreifen Nachwachsende Rohstoffe
h	VO (EG) Nr. 2080/1992	GAK	
i	Ziel-5a-Programm (OP Forst)	GAK, Landesrichtlinien	
k	Ziel-5b-Programm	GAK	
l			Aufbau von Betriebsführungsdiensten
m			
o	Ziel-5b-Programm	GAK	
p		im Rahmen des AFP, einzelne Modellvorhaben	als Förderinstrumentarium neu
q		Impulsießwagen für Tropfkulturen	als Förderinstrumentarium neu
t			neu seit 2003 (vorher z.T. f)

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2003a.

MB-Einl-Karte 1: Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in NRW



Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2000); Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002); www.europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_de.htm; Regionale Entwicklungskonzepte der Regionen aktiv zu finden unter: www.nova-institut.de/modellregionen/

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

MB-Einl-Tab. 3: Projekte der Region „Östliches Ruhrgebiet“ im Rahmen von „Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft“

Was?	Wer?
Landwirtschaft und Ökokonto - Dortmunds neuer Gehversuch im ökologischen Ausgleich	Umweltamt der Stadt Dortmund
Internet-Portal: Ein Netz für die Modellregionen	Umweltzentrum Westfalen GmbH
Bio-Regional - Ökologisches aus der Region	Arbeitsgemeinschaft Bauernblatt e.V., Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
Ein Milchautomat für die Sodenkampfschule	Verein der Freunde und Förderer der Sodenkampfschule
Der Pott kocht regional	Verbraucherzentrale NRW
Landaktiv	Landfrauenservice Ruhr-Lippe-Hellweg
Aufbau eines Kompetenzzentrums Regionalvermarktung	Werkstatt im Kreis Unna GmbH
Regionalmanagement	Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet

Quelle: NOVA-Institut, 2003.

MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung

Allgemeines

Die Zahlstellendienstanweisungen der einzelnen Zahlstellen in NRW (z.B. Verwaltungsregelung, 2000; Dienstanweisung, 2001) beinhalten die Spezifizierung der Durchführungsbestimmung VO (EG) Nr. 1663/1995, die das Rechnungsabschlussverfahren des EAGFL-Garantie regelt. Die dort enthaltenden Vorschriften gelten für sämtliche Maßnahmen, die innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum gefördert werden.

Die zentralen Aufgaben der Zahlstellen sind die:

- Bewilligung,
- Ausführung und
- die Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung ist z.T. an andere Stellen delegiert, wobei die Zahlstellen weiterhin verantwortlich bleiben und somit den einheitlichen Vollzug dieser Aufgaben regeln. Die **Fachreferate** der Ministerien stellen durch Besondere Dienstanweisungen sicher, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen rechtskonform agieren.

Andere Einrichtungen zur Gewährleistung eines rechtmäßigen Fördergeschäfts sind die **Bescheinigende Stelle** und der **Interne Revisionsdienst**.

Die Bescheinigende Stelle ist als externe Prüfeinrichtung für die Kontrolle der Vollständigkeit, Genauigkeit und Richtigkeit der Buchführung zuständig. Sie überprüft die Konformität der Fördermaßnahmen, bezogen auf einen korrekten Rechnungsabschluss eines EU-Haushaltsjahres, und erstellt hierzu ein Testat, welches der EU-KOM im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens zugeleitet wird. Die Bescheinigende Stelle ist als unabhängige Stabsstelle im MUNLV organisiert (siehe MB-Einl-Text 6).

Die Internen Revisionsdienste sind als interne Prüfeinrichtung jeweils den Leitern der Zahlstellen (Kammern und LEJ) zugeordnet. Im Rahmen von Systemprüfungen kontrollieren sie die Konformität der verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren mit den Anforderungen der Gemeinschaft, v.a. die ordnungsgemäße Buchführung der Zahlstellen. Durch Prüfpläne wird sichergestellt, dass alle Maßnahmen mindestens einmal in fünf Jahren einer Prüfung der Innenrevision unterzogen werden.

Das Bewilligungsverfahren

Die Bewilligungsverfahren für investive und flächenbezogene Förderungen verlaufen unterschiedlich. Im Folgenden werden die grundsätzlichen Meilensteine eines solchen Ver-

fahrens geschildert. Besonderheiten befinden sich in den Materialbänden zu den jeweiligen Förderkapiteln.

Für die verschiedenen Maßnahmen sind verschiedene Behörden zuständig, an die sich der Antragsteller wenden muss. Zum überwiegenden Teil stellt er seinen Antrag auf Förderung bei der Dienststelle, die die entsprechende Förderung auch bewilligt. Zum Teil sind aber auch antragsannahmende Stellen vorgeschaltet. Die Verwaltungsabläufe werden detailliert in den einzelnen Förderkapiteln beschrieben.

Antragsunterlagen und Verfahren

- Abgabe der Antragsformulare und bestimmter Erklärungen (Anerkennung der Rechtslage, Verpflichtungen über Mitteilungspflichten, Einwilligungen zu Datenlieferungen etc.). Zu verwenden sind dokumentenechte Schreibmittel.
- Eingangsregistrierung durch Eingangsstempel und Vergabe einer Betriebskennzahl bei der ersten Antragstellung, die dann maßnahmenübergreifend für alle Anträge, die auf eine Förderung aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum gestellt werden, verwendet wird.
- Im nächsten Schritt erfolgt die Datenermittlung und –erfassung und die Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit nach Maßgabe der jeweiligen Förderbestimmungen, ggf. Rücksprachen mit dem Antragsteller. Alle Anträge werden dieser Verwaltungskontrolle unterzogen (s.u.).
- Erst nach Abschluss aller erforderlichen Kontrollen erfolgt die Bewilligung über die Zahlung einer bestimmten Fördersumme in Form eines Bewilligungsbescheids.
- 5 % der Förderfälle werden vor der Auszahlung von Fördermitteln einer zusätzlichen Vor-Ort-Kontrolle unterzogen. Ergänzend finden bei investiven Maßnahmen Inaugenscheinnahmen bei bis zu 100 % der Förderfälle statt.

Bei allen Maßnahmen kann i.d.R. erst nach der Bewilligung mit der Durchführung der Maßnahme begonnen werden. Nach Abschluss der Maßnahme oder nach Abschluss einzelner Gewerke, stellt der Begünstigte mit allen erforderlichen Rechnungsbelegen und Verwendungsnachweisen einen Antrag auf Auszahlung der Fördermittel. Dieser Vorgang wird genauer in MB-Einl-Text 4 beschrieben. Für die EAGFL-Mittel gilt das Erstattungsprinzip. Aus nationalen Mitteln können gemäß den Bestimmungen der LHO Vorschüsse gezahlt werden. Diese Option wird von den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich umgesetzt.

Der gesamte ordnungsgemäße Ablauf, von der Eingangsregistrierung, der Datenerfassung über die Verwaltungskontrolle und die Bewilligung, ist von mindestens zwei Personen vorzunehmen und zu dokumentieren (Vier-Augen-Prinzip).

Kontrollen

Die Bewilligungsstellen stellen sicher, dass die Maßnahmen zulässig und begründet sind sowie tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Hierfür sind verschiedene Kontrollen erforderlich:

Verwaltungskontrolle

Dies ist die Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Antragsunterlagen und Konformität der enthaltenen Angaben mit Förderbestimmungen, Landes-, Bundes- und Gemeinschaftsrecht.

Diese Kontrollen sind anhand von bestimmten Verwaltungskontrollbögen (Checklisten) durchzuführen und zu dokumentieren (Muster je zuständiger Verwaltungseinheit).

Bei investiven Maßnahmen hat im Rahmen der Verwaltungskontrolle eine Inaugenscheinnahme vor Ort zu erfolgen (nicht zu verwechseln mit dem Begriff der Vor-Ort-Kontrolle, s.u.). Diese ist anhand eines Prüfprotokolls zu dokumentieren.

Vor-Ort-Kontrollen

Ein Prozentsatz (von mindestens 5 %) der Förderfälle einer Maßnahme ist einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehen. Diese werden anhand einer Risikoanalyse (Risikofaktoren und Zufallsauswahl) ermittelt. Diese Kontrolle ist vor der Auszahlung von Fördermitteln abzuschließen.

Hierfür wird bei den Bewilligungsstellen ein technischer Prüfdienst eingerichtet, dessen Mitarbeiter mit der sonstigen Bearbeitung der zu kontrollierenden Fälle nicht befasst sein dürfen.

Die Kontrolle umfasst die folgenden Arbeitsschritte:

- Überprüfung der Vor-Ort vorzuhaltenden aussagekräftigen Unterlagen und Belege,
- Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten, auf die sich der Antrag bezieht und eine
- Nachvollziehung der Verwaltungskontrolle.

Bei Bedarf (Mängel, Verdachtsmomente) ist eine Folgekontrolle durchzuführen. Durchführung und Ergebnis der Kontrolle sind anhand von Prüfprotokollen zu dokumentieren.

Kontrolle der Zweckbindungsfristen

Bei Maßnahmen, deren Förderung an einen bestimmten (Nutzungs-) Zweck gebunden ist, müssen während der Zweckbindungsfrist 5 % der Förderfälle kontrolliert werden.

MB-Einl-Text 4: Auszahlung der Fördermittel an Letztempfänger

Nach Abschluss einer Maßnahme (oder Teilabschlüssen) stellt der Zuwendungsempfänger einen Auszahlungsantrag mit den entsprechenden Verwendungsnachweisen. Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstelle gibt diese die erforderlichen Daten zur Zahlungsbearbeitung in die Zahlstellen-EDV ein.

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

Die Landeskasse zahlt 100 % der öffentlichen Kofinanzierungsmittel aus:

- den Landesanteil aus den entsprechenden Haushaltstiteln der Landesförderprogramme,
- den EU-Anteil aus dem sogenannten EU-Verrechnungskapitel.

Es finden somit zwei Verbuchungen, aber nur ein Auszahlungsvorgang statt. Der Letztempfänger erhält nur einen Betrag.

Die Landeskasse hat die Gewähr zu bieten, dass die Zahlungen innerhalb von fünf Tagen nach Verbuchung ausgeführt werden (Verwaltungsregelung, 2000). Dies entspricht den üblichen Banklaufzeiten.

Zur Erleichterung des Zahlungsgeschäftes tritt das Land NRW für die Auszahlung der EU-Mittel in Vorleistung. Diese Auslagen fordert das Land kontinuierlich via Erstattungsverfahren über die Bundeskasse Trier – Außenstelle Frankfurt am Main zurück.

Der Bund erhält seinerseits eine Rückerstattung von der EU (übliches Verfahren nach der Tabelle 104).

Ähnlich verfährt die Zahlstellenverwaltung in den Fällen, in denen kommunale Drittmittel zur Kofinanzierung eingesetzt werden. Auch hier tritt das Land durch das Auszahlen von 100 % der öffentlichen Fördermittel in Vorleistung und erhält die Rückerstattung von den Gemeinden bzw. Landkreisen. Hierzu dient ein entsprechender Einnahmetitel im Landeshaushalt.

Die Dauer von Einreichen des Auszahlungsantrages mit den entsprechenden Verwendungsnachweisen bis zum Erhalt des Geldes beträgt im Schnitt einen Monat. Verzögerungen kann es aus haushälterischen Gründen in den ersten drei Monaten des Kalenderjahres geben, wenn die nationalen Kofinanzierungsmittel den Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung unterliegen. Dies gilt nur für Neubewilligungen. Die Altverpflichtungen

werden auf jeden Fall gezahlt. Verzögerungen aufgrund des Auszahlungsverfahrens gibt es nicht (MUNLV, 2003b).

MB-Einl-Abb. 2: Mittelfluss bei Investitionsförderungen



Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Tab. 4: Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Nordrhein-Westfalen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	Sonderprogramm Energie (GAK), Anpassung der Beihilfeintensität	Ausschöpfung von Energie-Einsparpotentialen v.a. beim energieintensiven Unterglasgartenbau	---
e (Ausgleichszulage)	Aufhebung der flächenbezogenen Obergrenze je Betrieb; Anhebung des Förderhöchstbetrages auf 12.000 Euro; Aufhebung der Kumulierungsvorgaben zwischen Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung nach Art. 16; Förderung von Grünlandstandorten in benachteiligten Gebieten mit einer LVZ von 31 bis 35	Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	---
f - Erosionsschutzmaßnahmen	Kein Ausschluss von nach der VO (EG) Nr. 1251/1999 stillgelegten Flächen incl. der Flächen, auf denen nachwachsende Rohstoffe angebaut werden Korrektur der Beschreibung der förderfähigen Bodenbearbeitungs- und Bestellverfahren	Erosionsschutz auch auf den bislang ausgeschlossenen Flächen Berücksichtigung von fachlichen Ergebnissen; Erhöhung der Akzeptanz	--- ---
f - MSL	Erhöhung der Zuwendungen während der Einführung der ökologischen Bewirtschaftung in den ersten beiden Jahren, Zierpflanzenflächen werden Gemüsebauflächen, Baumschulflächen Dauerkulturflächen gleichgestellt	Erhöhung der Akzeptanz Erhöhung der Akzeptanz	--- ---
f - Modellvorhaben	Wegfall der Obergrenzen für Personalkosten	umfangreiche Modellvorhaben erfordern z.T. eine intensive Betreuung	---
g	Erweiterung um den Produktbereich Salat bei Kartoffeln Erweiterung um den Bereich der Kartoffelverarbeitung, soweit Kartoffeln auch den maßgeblichen Anteil am Endprodukt darstellen	Anpassung an Markterfordernisse und sich bietende neue Absatzchancen Stärkung der erzeugungsnahen Verarbeitungskapazitäten	--- ---

Quelle: EU-KOM, 2001.

MB-Einl-Tab. 5: Synopse zum Änderungsantrag 2002 des Landes Nordrhein-Westfalen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	Anpassung an die veränderten Förderbedingungen der GAK: Niederlassungsprämie nach Art. 8 der VO (EG) Nr. 1257/1999 künftig nach Art. 7, Förderausschlüsse für wenig artgerechte Haltungsverfahren, Fortführung der Förderung von Maschinen zur ökologischen Ausrichtung der Produktion, Verschärfung der Anforderungen hinsichtlich des zulässigen Viehbesatzes Neufassung der Definition des Zuwendungsempfängers, Anhebung der Beihilfebeträge für Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung	Erhöhung der Akzeptanz der Förderung, Schaffung eines Anreizes, besondere Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes noch stärker in der landwirtschaftlichen Produktion zu installieren	
f - MSL	Ökologischer Landbau, Einführung einer Unterglasflächen-Förderung	Ausweitung der Unterglasflächen im ökologischen Landbau; Anpassung an die gestiegene Nachfrage	
g	Anpassung an die veränderten Förderbedingungen der GAK: Regionale Vermarktung: Förderung der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen und Umweltmanagementsystemen, Förderung von Investitionsvorhaben - Änderung des Fördersatzes, Ökologischer Landbau: wesentliche Erweiterungen von Erzeugervereinigungen, Förderung der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen und Umweltmanagementsystemen, Förderung von Investitionsvorhaben - Änderung des Fördersatzes und Schaffung der Möglichkeit der vertraglichen Bindung von Unternehmen an Einzelerzeuger	Erhöhung der Akzeptanz der Förderung	---

Fortsetzung MB-Einl-Tab. 5

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
k	Anpassung an veränderte Förderbedingungen der GAK: Begrenzung des Ausbaus ländlicher Wege von 1,5 km je 100 ha Verfahrensfläche auf 1,2 km je 100 ha Verfahrensfläche	Reduzierung von Flächenversiegelung	---
o	Anpassung an veränderte Förderbedingungen der GAK Erhöhung der Förderhöchstgrenzen bei Umnutzung	Erhöhung der Akzeptanz, Anpassung an tatsächliche Preis-Kosten-Relationen	---
p	Ausweitung der förderfähigen Maßnahmen, Investitionszuschüsse auch für bauliche Maßnahmen möglich, Doppelförderung mit AFP ausgeschlossen Präzisierung des Kreises der Begünstigten	Erhöhung der Akzeptanz Erhöhung der Akzeptanz	---
i1 und i2	Kreis der Begünstigten erweitert		

Quelle: EU-KOM, 2002b.

Anmerkung: Die finanziellen Änderungen betreffen alle Maßnahmen, da es um die Anpassung an die tatsächlichen Ausgaben des Vorjahres geht.

MB-Einl-Tab. 6: Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Nordrhein-Westfalen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	Anpassung an veränderte Förderbedingungen der GAK: Aufstockungen im Bereich der ökologischen Rindfleischherzeugung, Aufstockung der Kapazitäten im extensiven Geflügelmastbereich, Fortsetzung des Sonderprogramms Energieeinsparung, Erweiterung der Definition der Zuwendungsempfänger um landwirtschaftliche Unternehmen, die unmittelbar kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen, Aufnahme einer Bürgschaftsregelung Aufnahme der de-minimis-Regelung	Erhöhung der Akzeptanz	---
f/t - Modellvorhaben	Einführung neuer Modellvorhaben	Erprobung vereinfachter Farmaudit- und Betriebsberatungssysteme, die praxistauglich und in der Administration zu verwenden sind	---
f - Modulationsmaßnahmen	Einführung neuer AUM: vielfältige Fruchtfolgen Extensive Grünlandnutzung - einzelflächenbezogene Extensivierung Umwelt- und tiergerechte Halungsverfahren - Weidehaltung	Umsetzung des Modulationsgesetzes	gesonderter Finanzplan
l	Änderungen der Zuwendungsvoraussetzungen und -höhen	Erhöhung der Akzeptanz	---
p	Def. Organisationsausgaben und Dauer der Zuwendung	Klarstellung	---
t	Aufnahme einer neuen Maßnahme in Ergänzung zu f: Grundstücksankäufe, Biotopverbesserungsmaßnahmen, Arten- und Biotopschutzmaßnahmen, soweit nicht f, Naturbeobachtung und Besucherlenkung	Ergänzung der bestehenden Instrumente, um Ziele des Biotop- und Artenschutzes besser zu erreichen.	Umschichtung aus anderen Maßnahmen

Fortsetzung MB-Einl-Tab. 6

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
f - Vertragsnaturschutz	Herausnahme der Anpflanzung und Pflege von Kopfbäumen, da die Maßnahme sich nicht mit den 5-jährigen Verpflichtungszeiträumen von AUM verträgt	Akzeptanzsteigerung durch Einstellen in t als einmalige Pflegemaßnahme	---
Finanzplan	Angabe der tatsächlichen Ausgaben in 2002, vertikale Umschichtungen für 2003 f, Gesamtplafonds erhöht sich nicht		

Quelle: MUNLV, 2003a.

MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL; diese Verordnung enthält die Ziele und möglichen Förderbereiche (Kapitel I bis IX) sowie grundlegende Bestimmungen über die Aufstellung der Entwicklungspläne.

Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Hierin sind spezifische Bestimmungen für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die verwaltungs- und finanztechnische Abwicklung der ländlichen Entwicklungspläne enthalten. Diese Verordnung ist nach zahlreichen Änderungen neugefasst und durch die **Verordnung (EG) Nr. 445/2002** der Kommission ersetzt worden. Inzwischen wurde auch die VO (EG) Nr. 445/2002 revidiert und durch die **Verordnung (EG) Nr. 963/2003** der Kommission geändert.

Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, diese Verordnung ersetzt die alte VO (EWG) Nr. 729/1970 und gilt als die Rahmenverordnung über die Finanzbestimmungen. Hierin enthalten sind die Aufteilungen der Aufgaben der beiden Abteilungen des EAGFL sowie über Mittelzuteilungen, Vorschüsse, Vorausschauen, Anlastungsverfahren etc. Die dort eingeführten Bestimmungen und Instrumente gelten jedoch nur für die Abteilung Garantie. Die Ausgaben der Abteilung Ausrichtung gehören zu den Strukturfondsausgaben und werden durch die Regelungen der **VO (EG) Nr. 1260/1999** geregelt.

Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hierin werden (fakultative) Instrumente zur Auszahlungspraxis der Mittel aus der ersten Säule (v.a. direkte Beihilfen in Form der flächen- und tierbezogenen Prämien) eingeführt. Im Wesentlichen sind dies die Cross-Compliance-Regelung und die Modulation der Zahlungen nach betrieblichen Kenngrößen.

Verordnung (EG) Nr. 1663/1993 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der VO (EWG) Nr. 729/1970 bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Hier werden sowohl die Anforderungen an eine leistungsfähige Zahlstellenverwaltung als auch das Prozedere des Zahlstellen- und des Rechnungsabschlussverfahrens geregelt.

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Enthalten sind Aufgaben der Strukturfonds, Ziele und Prinzipien der Strukturpolitik (Zielgebiete und Gemeinschaftsinitiativen) sowie grundsätzliche Regelungen zur Programmplanung und Abwicklung. Die Bestimmungen über Begleitung und Bewertung gelten auch für die EPLR.

Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen sowie die **Verordnung (EWG) Nr. 3887/1992** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen hierzu. Hierdurch werden die sogenannten flankierenden Maßnahmen, die im Zuge der ersten GAP-Reform eingeführt wurden, (flächen- und tierbezogene Preisausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2078/1992, Erstaufforstungen landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2080/1992) und die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten erfasst. Diese Grundverordnungen des sogenannten InVeKoS wurden zahlreich geändert. Die aktuell gültige Neufassung der Durchführungsbestimmungen ist die **VO (EG) Nr. 2491/2001**. Die Regelungen sind deshalb von Interesse, da ihre Anwendung immer weiter ausgedehnt werden soll.

Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinitiativen.

Verordnung (EG) Nr. 1884/2002 der Kommission über Form und Inhalt der vorzulegenden Buchführungsdaten. Festlegung der Kreuzchentabellen und Variablen für die einzelnen Haushaltslinien.

Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02) findet auf alle staatlichen Beihilfen Anwendung, einschließlich der durch parafiskalische Abgaben finanzierten Beihilfemaßnahmen, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt werden und in den Geltungsbereich von Anhang I des EG-Vertrags fallen.

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).

MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben (Stock et al., 2003)

Das Rechnungsabschlussverfahren dient u.a. zur Durchsetzung der für das „Fördergeschäft“ von der EU vorgeschriebenen Abwicklungs- und Kontrollmechanismen. Dieses Verfahren ermöglicht der KOM, Mängel in Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach den entsprechenden Verfahrensschritten verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese den Mitgliedstaaten angelastet werden.

Am Ende des EAGFL-Haushaltsjahres, jedoch spätestens bis zum Februar des Folgejahres, übermitteln die Mitgliedstaaten der EU-KOM ihre Jahresrechnungen, die mit einem Prüfbericht und Testat der Bescheinigenden Stelle versehen sind. Daraufhin leitet die EU-KOM das Rechnungsabschlussverfahren ein.

Zu unterscheiden sind zwei mit diesem Verfahren verbundene Entscheidungen:

1. Die Rechnungsabschlussentscheidung

Kommt die EU-KOM nach der Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss, dass,

- die Jahresrechnungen richtig sind,
- das Verfahren der Zahlstellen als zuverlässig eingestuft werden kann und
- alle aufgrund von Unregelmäßigkeiten beim Letztempfänger zurückgeforderten Beträge auch tatsächlich wiedereingezogen worden sind,

erlässt sie ihre Entscheidung über den Rechnungsabschluss. Diese hat bis zum 30.04. des folgenden Jahres nach einem festen Zeitplan zu erfolgen. Der Vorbehalt, dass einzelne Ausgaben in Nichtübereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht getätigt wurden, bleibt jedoch bestehen.

2. Der Konformitätsabschluss

In Form von Ad-hoc-Entscheidungen, die bis zu 24 Monaten nach der Tätigkeit einer Ausgabe getroffen werden können, prüft die EU-KOM stichprobenhaft einzelne Förderfälle und die hiermit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollvorgänge in den Mitgliedstaaten.

Werden Mängel in der Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems festgestellt, schließt die EU-KOM nach Sanktionsregeln einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus.

Die Konformitätsprüfung umfasst die folgenden Phasen:

- (1) Risikoanalyse der EU-KOM zur Auswahl von zu kontrollierenden Fällen und Regelungen,
- (2) Vor-Ort-Kontrollen und Prüfungsbericht mit erforderlichen Abhilfemaßnahmen und finanziellen Konsequenzen,
- (3) Konsultationsverfahren mit dem Mitgliedstaat,
- (4) Mitteilung der geplanten finanziellen Berichtigungen,
- (5) Eventuelles Schlichtungsverfahren,
- (6) Abschließende Rechnungsabschlussentscheidung der EU-KOM.

Sollte eine finanzielle Berichtigung nötig sein, kann die Bemessung in zwei Formen erfolgen:

- (1) Bemessung einer Berichtigung aufgrund von Fehlern in einzelnen Vorgängen:
Stellt die EU-KOM bei einem bestimmten Vorgang dessen Rechtswidrigkeit fest, lehnt sie die Finanzierung ab. Ergibt die Überprüfung darüber hinaus, dass ein mangelhaftes Kontrollsystem des Mitgliedstaates ursächlich für Unregelmäßigkeiten ist und stützt sich diese Feststellung auf eine statistisch repräsentative Stichprobe, kann die EU-KOM einen Gesamtbetrag für diese Haushaltslinie via Extrapolation ermitteln.
- (2) Bemessung einer Berichtigung aufgrund des Risikos von finanziellen Verlusten:
Eine genaue Ermittlung des tatsächlichen Wertes aller unkorrekten Beihilfeanträge, die zur Auszahlung gelangt sind, ist nicht möglich. Der mögliche Verlust zum Schaden des EU-Haushaltes muss daher durch eine Bewertung des Risikos geschätzt werden, dass auf unzureichend eingestufte Kontrollen zurückzuführen ist. Zur Ermittlung der Beträge verfügt die EU-KOM über Leitlinien die, ähnlich einem Bußgeldkatalog, bestimmte Versäumnisse in verschiedenen Bereichen der Kontrollen verschiedene Berichtigungssätze zuordnet. Die Berichtigungssätze liegen zwischen 2 bis zu 100 %, häufig liegt jedoch eine Obergrenze bei 25 % der bewilligten EU Mittel.

MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)***Neue Landwirtschaft***

- Verstärkte Bindung der Investitionsförderung an eine artgerechte und flächengebundene Tierhaltung
- Verstärkte Honorierung besonders umweltverträglicher, nachhaltiger und standortangepasster Wirtschaftsweisen; Schwerpunkt: Ökologischer Landbau in Produktion und Vermarktung
- Modulation der Direktzahlungen als Einstieg in den Ausstieg von flächen- und tierbezogenen Zahlungen
- Verstärkte Unterstützung von Einkommensalternativen

Intensivierter Verbraucherschutz

- Einführung von Qualitätssiegeln für den ökologischen und konventionellen Landbau
- Verschärfte Vorschriften in den Bereichen Rückstände und Tierarzneimittel
- Einrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
- Verbesserung der Lebensmittelüberwachung

Tierschutz

- Drastische Verkürzungen der Tiertransportzeiten
- Abschaffung der Legebatterien
- Erlass einer Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

MB-Einl-Tab. 7: Geplante öffentliche Mittel für Artikel-52-Maßnahmen in NRW 2000 bis 2006

Horizontal	Öffentliche Mittel in Mio. Euro	
	Programmgenehmigung	Programmänderung 2002
Verarbeitung und Vermarktung (g und m)	1,95	3,40
Agrar-Umweltmaßnahmen	15,60	15,60
<i>Insgesamt</i>	<i>17,55</i>	<i>19,00</i>

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2002a.

MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 8 stellt die Gesamtplanungsansätze den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Dabei wird auf folgende Datenquellen zurückgegriffen:

- Genehmigter indikativer Finanzplan 2000,
- Indikativer Finanzplan der Planänderung 2002,
- Indikativer Finanzplan der Planänderung 2003 und den
- Rechnungsabschluss (Tabelle 104) der Jahre 2000, 2001 und 2002.

Bei der Verarbeitung der verschiedenen Datenquellen ergaben sich Probleme hinsichtlich deren Vergleichbarkeit. Die Vorgaben zur Erstellung des indikativen Finanzplans, die Plangenehmigung 2000 und die Genehmigungspraxis der EU-KOM waren nicht eindeutig, so dass das Bundesland Nordrhein-Westfalen nur für das Jahr 2000, nicht aber für die folgenden Haushaltsjahre einen Mittelansatz für die flankierenden Maßnahmen ausgewiesen hat.

Da sich die Struktur der Finanzpläne durch die VO (EG) Nr. 445/2002 geändert hat und nunmehr die Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen getrennt auszuweisen sind, wurden für die Ausgangsplanung die Ansätze der flankierenden Maßnahmen anhand der getätigten Ausgaben geschätzt.

Der Rechnungsabschluss erfasst die aus dem EAGFL getätigten Auszahlungen.

Da Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 einen Vorschuss bezogen hat und diese Auszahlungen in den jeweiligen Haushaltlinien gebucht wurde, ohne dass hier konkrete Projekte zugrunde liegen, wurde dieser Vorschuss herausgerechnet.

Veränderung der Planungsansätze in den einzelnen Haushaltlinien

Die Planungsansätze der verschiedenen Haushaltlinien sind sukzessive der tatsächlichen Inanspruchnahme angepasst worden. Insgesamt hat NRW fast 34 Mio. Euro an EU-Mitteln nicht verausgaben können und somit an andere Bundesländer abgegeben. Die größten absoluten negativen Veränderungen sind in den Haushaltlinien a und g zu verzeichnen, während der absolute Mittelzuwachs in den Haushaltlinien t (neue Maßnahme) und den früheren flankierenden Maßnahmen am größten war. Eine relative Steigerung des Gesamtplanungsansatzes haben die flankierenden Maßnahmen erfahren. Die relative Steigerung des Ansatzes für die Programmbewertung ist darauf zurückzuführen, dass die vorhandenen Mittelansätze nicht der tatsächlichen Umsetzung der Bewertungsaktivitäten (6-

Länder-Halbzeitbewertung) und den damit verbundenen Kosten angepasst wurden. Der relative Bedeutungsverlust war bei der Haushaltslinie b aus buchungstechnischen Gründen am größten, gefolgt von q und h. In der Haushaltslinie b erfolgte 2002 eine Umbuchung der Mittel auf a. Die Maßnahme q wird im überbetrieblichen Bereich nicht in Anspruch genommen; h hat Akzeptanzprobleme.

EU-Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltslinien

Der Ausgabenstand, bezogen auf die ursprüngliche Plangenehmigung, ist je nach Haushaltslinie unterschiedlich. Er schwankt zwischen 0 % bei der Haushaltslinie q² und 87 % bei den flankierenden Maßnahmen. Dies ist nicht verwunderlich, da die flankierenden Maßnahmen auslaufen und sukzessive in neue Verpflichtungen übergehen, sofern die Landwirte Anschlussverpflichtungen eingehen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der sich hinter den Haushaltslinien verbergenden Maßnahmen, spiegelt der Ausgabenstand nur z.T. die Inanspruchnahme wieder. So können investive Maßnahmen eine Laufzeit von mehreren Jahren haben. Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen (5-jähriger Verpflichtungszeitraum) drückt sich v.a. in der Anzahl der Bewilligungen aus.

Der bisherige Ausgabenstand hat unter der Restriktion der Jährlichkeit Auswirkungen auf die Veränderung der Gesamtplanungsansätze. Je niedriger der bisherige Mittelabfluss, desto höher fällt in der Tendenz der relative Rückgang des Gesamtplanungsansatzes aus. Da die Agrarumweltmaßnahmen bislang, gemessen am Mittelabfluss, eine gute Akzeptanz erfahren, ist ein Großteil der Mittel für die Restlaufzeit des Programms gebunden. Es besteht daher wenig Spielraum für die bisher, gemessen am Mittelabfluss, weniger erfolgreichen Maßnahmen, bei steigender Nachfrage zusätzliche Mittel am Gesamtplafonds zu erhalten.

² Der Ausgabenstand bei m und t ist nicht aussagekräftig, da es sich um neu eingestellte Maßnahmen handelt.

MB-Einl-Tab. 8: Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien

Haushaltlinie	Gesamtansatz EU-Mittel geplant 2000 bis 2006			Getätigte EAGFL-Ausgaben 2000 bis 2002		Vergleich der Planansätze 2000 und 2003	
	Plan- nehmung 2000	Plan- änderung 2002	Plan- änderung 2003	Rechnungs- abschluss Tabelle 104	Ausgabenstand bezogen auf Plange- nehmung	Absolute Ver- änderung	Relative Ver- änderung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
a	37,38	29,80	24,53	6,50	17,4	-12,85	-34,4
b	2,78	0,27	0,27	0,22	7,9	-2,51	-90,3
c	1,75	1,30	1,17	0,22	12,6	-0,58	-33,0
e	30,13	29,57	29,22	10,92	36,2	-0,91	-3,0
f	103,89	103,04	102,21	18,16	17,5	-1,67	-1,6
g	25,50	17,30	16,52	5,13	20,1	-8,98	-35,2
h	4,77	3,82	1,91	0,27	5,7	-2,86	-60,0
i	26,24	21,77	21,00	6,99	26,6	-5,24	-20,0
k	13,48	12,31	12,28	5,29	39,2	-1,20	-8,9
l	2,28	1,44	1,14	0,00	0,1	-1,14	-49,9
m	0,00	1,25	1,00	0,00		1,00	0,0
o	18,43	14,41	13,96	4,33	23,5	-4,47	-24,3
p	2,90	1,95	1,63	0,10	3,6	-1,27	-43,7
q	0,95	0,64	0,11	0,00	0,0	-0,84	-88,2
t	0,00	1,95	6,58	0,02		6,58	0,0
Bewertung	1,00	1,02	1,05	0,03	3,4	0,05	5,1
Frühere flankierende Maßnahmen	31,05	31,05	34,35	27,27	87,8	3,30	10,6
Summe	302,53	272,89	268,94	85,46	28,3	-33,59	-11,1
Rückforderungen	0,00	-0,04	-0,12	-0,11		0,00	0,0
Gesamtsumme	302,53	272,85	268,82	85,35	28,2	-33,71	-11,1
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	29,65	33,68	0,00		0,00	0,0
Finanzierungsplan total	302,53	302,50	302,50	85,35	28,2	-0,03	0,0

Quelle: MUNLV, 1999; MUNLV, 2002a; MUNLV, 2003a.

MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des NRW-Programms „Ländlicher Raum“

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 9 stellt die Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und den tatsächlichen Mittelabfluss in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2002 dar. Folgende Datenquellen wurden genutzt:

- Indikative Finanzpläne,
- EU-Monitoringtabellen und der
- Rechnungsabschluss.

Anmerkungen zu den indikativen Finanzplänen und dem Rechnungsabschluss können überwiegend MB-Einl-Text 8 entnommen werden. Zur Berechnung öffentlichen Mittelaufwendungen aus den getätigten EAGFL-Aufwendungen des Rechnungsabschlusses, wurde der genehmigte Kofinanzierungssatz zugrundegelegt. Die Auszahlungen liefern z.T. keine aussagekräftigen Aussagen zur tatsächlichen Inanspruchnahme, da in einigen Maßnahmenbereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) Auszahlungen zeitlich versetzt getätigt werden und zudem im Bereich der AUM vom vorschüssigen auf das nachschüssige Verfahren umgestellt wurde (siehe Kapitel 6).

An dieser Stelle wird eine kurze Einschätzung der Aussagefähigkeit der finanziellen Indikatoren des EU-Monitorings vorgenommen werden. Die Aussagefähigkeit der physischen Indikatoren wird z.T. förderkapitelbezogen abgehandelt; eine Gesamteinschätzung wird in Kapitel 10 vorgenommen.

Die Angaben aus dem EU-Monitoring beziehen sich, im Gegensatz zu den beiden anderen Datenquellen (s.o.), auf Kalenderjahre und nicht auf EU-Haushaltsjahre, so dass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist. Das EU-Monitoring stellt auf Bewilligungen ab und gibt daher einen Überblick über die geplanten öffentlichen Mittelaufwendungen bezogen auf Haushaltlinien. Der Umfang der Bewilligungen wird jährlich erfasst und im EU-Monitoring nicht aktualisiert.

Dass heißt, in allen Haushaltlinien gibt es einen Anteil von Projekten, die nicht oder in einem von dem ursprünglichen Bewilligungsumfang abweichenden Maß realisiert werden. Diese Mittel stehen für Neubewilligungen zur Verfügung und blähen entsprechend die EU-Monitoring-Tabellen auf, indem es zu Doppelzählungen kommt. Da in verschiedenen Haushaltlinien mehrjährige Verpflichtungszeiträume vorkommen, die z.T. schon über den derzeitigen Programmplanungszeitraum hinausgehen, ist zusätzlich eine eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Auszahlungsdaten gegeben. Es wird so nicht möglich sein, die aggregierten Daten der Monitoring-Tabellen 2000 bis 2006 den Auszahlungen gegenüberzustellen.

Des Weiteren müssen seit der Anpassung der Monitoring-Tabellen im Berichtsjahr 2001 die Artikel-52-Maßnahmen zusätzlich mit erfasst werden. Da NRW nur in einem geringen Umfang über Artikel-52-Maßnahmen verfügt, können die Angaben aus dem Monitoring voll übernommen und müssen nicht korrigiert werden.

Plansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien

Nordrhein-Westfalen hat bisher, allerdings mit abnehmender Tendenz, Mittel an andere Bundesländer abgegeben. Diese Mittel sind in der Zeile Mehrausgaben/Minderausgaben als positiver Wert ausgewiesen, um den Finanzplan insgesamt auf den ursprünglich genehmigten Planansatz zu verteilen. Die nicht in Anspruch genommenen Mittel verteilen sich unterschiedlich auf die Haushaltslinien.

Haushaltslinie	Vollzug
a	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, hoher Bewilligungsstand (in größerem Umfang VEs)
b	Zusammenführen mit Hauslinie a
c	Mittelabfluss niedriger als geplant
e	Mittelabfluss niedriger als Planansatz
f	Zahlen sind schwierig zu interpretieren, da der ursprüngliche Finanzplan keine getrennte Ausweisung nach neuen und alten Verpflichtungen beinhaltet. Außerdem wurde im betrachteten Zeitraum vom vorschüssigen auf das nachschüssige Auszahlungsverfahren umgestellt. Bewilligung sind gemäß Monitoring doppelt so hoch wie Auszahlungen.
g	Mittelabfluss deutlich niedriger als geplant, keine umfangreichen mehrjährigen Verpflichtungen eingegangen
h	Mittelabfluss geringer als geplant, Akzeptanzprobleme, aber hohe Bewilligungen lt. Monitoring (?)
i	Mittelabstockung, überwiegend jährliche Abwicklung, kaum VEs
k	kontinuierliche Mittelabstockung, kaum VEs
l	geringer Mittelabfluss gemessen an den geplanten Zahlen; inhaltliche Programmänderung beantragt, um Akzeptanz zu steigern
m	Umbuchung aus g
o	Mittelabfluss geringer als geplant, umfangreiche VEs
p	Mittelabfluss deutlich unter den Planzahlen, läuft langsam an, wie an den Bewilligungszahlen abzulesen ist
q	bisher kein Mittelabfluss in Artikel-33, keine Inanspruchnahme bei Kooperationen, nur auf Ebene Einzelbetrieb (wird bei a gebucht)
t	neue Maßnahme mit Teilen aus f und zusätzlich Fördertatbeständen, daher bislang wenige Mittel abgeflossen
Altverpflichtungen	Mittelaufstockung, wobei Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar sind (siehe f)

MB-Einl-Tab. 9: Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002

Haushaltlinie	EPLR-Genehmigung 29.09.2000		EPLR-Änderung 09.10.01		EPLR-Änderung 23.09.02		EPLR-Änderung 2003 geplant		Monitoring*		Rechnungsabschluss**	
	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent-liche Kosten	EU- Beteili- gung
	Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro	
a	73,30	18,33	49,73	12,44	36,95	9,24	28,68	7,17	49,09	12,27	26,01	6,50
b	5,10	1,28	3,58	0,90	1,08	0,27	1,08	0,27	2,03	0,51	0,88	0,22
c	3,30	0,83	2,20	0,55	1,53	0,38	1,01	0,25	1,64	0,41	0,88	0,22
e	49,50	12,38	45,66	11,42	47,24	11,81	45,84	11,46	44,69	11,17	43,68	10,92
f	41,18	20,59	45,68	22,84	42,49	21,25	40,85	20,42	80,54	38,91	36,32	18,16
g	54,20	13,56	33,54	8,39	25,45	6,36	22,34	5,58	28,25	7,06	20,51	5,13
h	7,49	1,88	5,75	1,44	3,54	0,89	1,52	0,38	66,78	16,60	1,10	0,27
i	50,79	12,70	33,43	8,79	32,93	8,23	29,83	7,46	40,24	9,70	27,96	6,99
k	26,90	6,73	21,42	5,36	22,25	5,56	22,12	5,53	50,09	12,52	21,16	5,29
l	4,70	1,18	2,86	0,72	1,36	0,34	0,17	0,04	0,28	0,07	0,00	0,00
m	0,00	0,00	1,00	0,25	1,00	0,25	0,00	0,00	0,19	0,03	0,00	0,00
o	36,50	9,13	24,94	6,24	20,42	5,11	18,62	4,66	31,16	7,81	17,31	4,33
p	5,70	1,43	3,90	0,98	1,91	0,48	0,63	0,16	2,00	0,50	0,42	0,10
q	1,80	0,45	1,21	0,30	0,59	0,15	0,07	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
t	0,00	0,00	0,78	0,39	0,78	0,39	0,09	0,02	1,94	0,97	0,09	0,02
Bewertung	0,00	0,00	0,04	0,02	0,04	0,02	0,10	0,05	0,00	0,00	0,07	0,03
2078/2080***	48,63	23,89	48,64	23,97	48,92	23,97	55,33	27,27	70,43	32,77	55,33	27,27
Summe	409,10	124,36	324,37	105,00	288,49	94,70	268,27	90,74	469,34	151,30	251,73	85,46
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,00	-0,12	0,00	0,00	0,00	-0,11
Gesamtsumme	409,10	124,36	324,37	105,00	288,49	94,66	268,27	90,62	469,34	151,30	251,73	85,35
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	19,33	0,00	29,65	0,00	29,65	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	409,10	124,36	324,37	124,33	288,49	124,31	268,27	120,27	469,34	151,30	251,73	85,35

* Öffentliche Kosten auf Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes berechnet; ** Rechnungsabschluss ohne Vorschuss in 2000, auf Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes berechnet; *** Ansatz für flankierende Maßnahmen zur Herstellung der Vergleichbarkeit für indikativen Finanzplan (Plangenehmigung), geschätzt.

Quelle: EU-KOM, 2000; EU-KOM, 2001; EU-KOM, 2002b; MUNLV, 2002b; MUNLV, 2001a; MUNLV, 2000; MUNLV, 2001b; MUNLV, 2002c.

MB-Einl-Text 10: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation

In verschiedenen Kapiteln der Evaluation wird auf Sekundärdaten des Landes zurück gegriffen, die in vielen Fällen personenbezogene Daten enthalten, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Seitens des Landes wurde daher eine gesonderte Regelung zum Datenschutz eingefordert. Über eine zusätzliche Vereinbarung zwischen dem Land und dem Auftragnehmer wurde die Verwendung und Verarbeitung aller personenbezogenen Daten, in Form der Auftragsdatenverarbeitung im Auftrag des Landes, geregelt. Mit dieser Regelung unterliegt der Auftragnehmer den Datenschutzregelungen und der Datenschutzaufsicht des Landes.

Zur Gewährleistung der erforderlichen datenschutzrechtlicher Vorkehrungen hat der Auftragnehmer ein spezifisches Datenschutz- und Datensicherungskonzept vorgelegt.

- Besonderheiten des Konzeptes sind:
- Ausschließliche Verwendung anonymisierter Daten,
- restriktive Zugangsbeschränkungen zu den personenbezogenen Datensätzen,
- Dokumentationspflichten über Zugang, Zugriff, Verarbeitung und Speicherung der Daten und
- besondere Dienstverpflichtung aller Mitarbeiter, die Zugang zu den Daten erhalten.

Diese Regelungen sind sinngemäß auch auf die im Zuge der Evaluation selbst erhobenen Primärdatensätze übertragen worden.

Dieses, aus Sicht des Datenschutzes sicher notwendige Vorgehen, behinderte aus Sicht der Evaluatoren die Durchführung einer Halbzeitbewertung in nicht unbeträchtlichem Maß. Erschwerend für die Bearbeitung sind neben den aufwendigen DV-Prozeduren und Verfahrensregelungen besonders die Zugangsbeschränkung zu anonymisierten Datensätzen. Des Weiteren waren erhebliche Hindernisse auf Seiten der datenführenden Stellen zu überwinden, um überhaupt die erforderliche Datenbasis in der entsprechend aufbereiteten Form zu erhalten.

Literaturverzeichnis

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

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

- 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.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Entscheidung der Kommission vom 07/09/2000 zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 in Nordrhein-Westfalen (Deutschland) - 2000-2006, K(2000) 2520 endg. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Entscheidung der Kommission vom 09-10-2001 zur Genehmigung der Änderungen des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb der Ziel-1-Region Nordrhein-Westfalen (Deutschland) im Planungszeitraum 2000-2006 und zur Änderung der Entscheidung K(2000) 2520 der Kommission zur Genehmigung dieses Programmplanungsdokuments (K(2001) 2826). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b): Entscheidung der Kommission vom 23-09-2002 zur Genehmigung der Änderungen des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums in Nordrhein-Westfalen (Deutschland) im Planungszeitraum 2000-2006 und zur Änderung der Entscheidung K(2000) 2520 der Kommission zur Genehmigung dieses Programmplanungsdokuments (K(2002) 3442). Brüssel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001a): Lagebericht gem. Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2000. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001b): Tabelle 104, Aufstellung der

geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002a): Antrag auf Änderung des Programmplanungsdokument zur Ländlichen Entwicklung. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002b): Lagebericht gem. Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2001. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002c): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Düsseldorf.

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

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Auszahlungsverfahren für Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen, mündlich/ schriftlich am 6.5.2003b.

NOVA-Institut (2003): Projekte der Region Östliches Ruhrgebiet [online]. NOVA-Institut, zu finden in <www.modellregionen.de>.

Stock, L.; Grajewski, R.; Reiter, K.; Koch, B.; Fährmann, B. (2003): Praxis der Förderprogramme 2 - Strukturpolitik und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Berlin.