

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Materialband zu Kapitel 10

Studie 3

Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen

Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Ländliche Räume,
Johann Heinrich von Thünen-Institut,
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,
Wald, und Fischerei



Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	131
Abbildungsverzeichnis	133
Tabellenverzeichnis	134
Abkürzungsverzeichnis	136
0 Zusammenfassung	139
1 Hintergrund und Zielstellung	141
2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten	143
3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse	148
4 Quantitative Implementationskostenanalyse	150
4.1 Datengrundlage und Methodik	150
4.1.1 Verfügbare Methoden	150
4.1.2 Angewandter Methodenmix	151
4.1.3 Datengrundlagen und Annahmen	155
4.2 Ergebnisse der quantitativen Analyse	161
4.2.1 Programmebene	161
4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenumfang	161
4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten des NRW-Programms 2005	165
4.2.2 Implementationskostenanteile des NRW-Programms und der Maßnahmen	167
4.2.2.1 Ergebnisse anderer Studien	169
4.2 Zusammenfassung	173
5 Qualitative Implementationskostenanalyse	173
5.1 Einleitung	173
5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung	174
5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten	174
5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung	175
5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren	177
5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring	179
5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage	179

5.3	Zufriedenheit der Letztempfänger	179
6	Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	183
6.1	Einleitung	183
6.2	Programmwirkungen nach Implementationskostenklassen	184
6.3	Sozioökonomische Wirkungen und Implementationkosten	186
6.4	Implementationskosten und Umweltwirkungen	189
6.5	Vertiefende Analyse einzelner Maßnahmen	190
6.5.1	Vertragsnaturschutz	190
6.5.2	Forstliche Maßnahmen	195
6.5.3	Dorfentwicklung	196
6.6	Gesamtbetrachtung der Implementationskosten, der verausgabten öffentlichen Mittel und der erzielten Wirkungen	198
6.7	Ausblick 2007 bis 2013	202
6.8	Fazit	204
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	205
	Literaturverzeichnis	207
	Anhang	215

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	144
Abbildung 2: Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten	147
Abbildung 3: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	148
Abbildung 4: Datengrundlagen der in die Analyse einbezogenen Leistungen und Vollzugebenen des NRW-Programms Ländlicher Raum	157
Abbildung 5: Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	166
Abbildung 6: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	177
Abbildung 7: Relevante Einflussgrößen auf die Implementationskosten	183
Abbildung 8: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Wirkungen für Maßnahmen mit sozioökonomischen Zielsetzungen oder Wirkungen - Beschäftigung	187
Abbildung 9: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Wirkungen für Maßnahmen mit sozioökonomischen Zielsetzungen oder Wirkungen – Einkommen	188
Abbildung 10: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Umweltwirkungen für Maßnahmen mit umweltbezogenen Zielsetzungen oder Wirkungen	189
Abbildung 11: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	203
Dokument A1: Begleitschreiben Erhebungsbogen zum Personalaufwand in den Fachreferaten und Stellen mit Querschnittsaufgaben (Teil 1)	225
Dokument A2: Erhebungsbogen für die schriftliche Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz (Teil 1)	228
Dokument A3: Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile einzelner Maßnahmen	232
Dokument A3: Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile einzelner Maßnahmen – Fortsetzung	233
Dokument A4: Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen	234

Dokument A4:	Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen – Fortsetzung	235
Dokument A4:	Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen – Fortsetzung	236

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	145
Tabelle 2:	Kostenstellen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005	156
Tabelle 3:	Datengrundlagen und verwendete Angaben und Umrechnungsschlüssel	158
Tabelle 4:	Datengrundlagen für die Ermittlung der öffentlichen Fördermittel	159
Tabelle 5:	Implementationskosten 2005 durch direkte Personalkosten und Kosten Dritter	162
Tabelle 6:	Errechneter Personaleinsatz der einzelnen Vollzugebenen für die Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005	163
Tabelle 7:	Implementationskosten 2005 nach verschiedenen Kostenarten	164
Tabelle 8:	Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum und Anteil der Maßnahmen an Fördermitteln und Implementationskosten	165
Tabelle 9:	Implementationskostenanteile an den Fördermitteln 2005 und dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	168
Tabelle 10:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung der Implementationskosten	170
Tabelle 11:	Gruppierung der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ihren Implementationskostenanteilen	172
Tabelle 12:	Gründe für die Höhe der Implementationskosten, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind	176
Tabelle 13:	Maßnahmenspezifische Faktoren zur Erklärung der Implementationskostenanteile	178
Tabelle 14:	Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Antrags- und Verwaltungsverfahren	181
Tabelle 15:	Wirkungseinstufung der Maßnahmen unterschiedlicher Implementationskostenklassen	185
Tabelle 16:	Implementationskosten, Wirkungen und Treffgenauigkeit der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen	190

Tabelle 17:	Ergebnisse der Kapazitätserhebung bei den kommunalen Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz	192
Tabelle 18:	Korrelation des Anteils der Implementationskosten mit möglichen Bestimmungsfaktoren für deren Höhe	193
Tabelle 19:	Kosten für die forstlichen Maßnahmen durch den Landesbetrieb Wald und Holz sowie Umweltwirkungen	196
Tabelle 20:	Implementationskosten der unterschiedlichen Vorhabensgruppen im Rahmen der Dorfentwicklung	197
Tabelle 21:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche nach Wirkungsstufen	199
Tabelle 22:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	200
Tabelle 23:	Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	200
Tabelle 24:	Gründe für gleich bleibende Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006	203
Tabelle A1:	Ergebnis der schriftlichen Befragung der involvierten Stellen im MUNLV und dem MF	216
Tabelle A2:	Daten aus der KLR der LWK NRW für das Jahr 2005	217
Tabelle A2a:	Berechnung der anteiligen Kosten der flächenbezogenen Maßnahmen e und f am Gemeinschaftsantrag Fläche	218
Tabelle A2b:	Verteilung der Personalkosten der LWK auf Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung entsprechend den durchschnittlichen Fallzahlen 2004 bis 2006 nach EU-Monitoring	218
Tabelle A3:	Daten aus der KLR des Landesbetriebs Wald und Holz aus 2006	219
Tabelle A4:	Personalkosten der Ämter für Agrarordnung für die Abwicklung der Maßnahmen o, n, r und w in 2005	220
Tabelle A5:	Ergebnisse der Umrechnung der gelieferten Daten der Ämter für Agrarordnung auf Kosten und Stellenbedarf für die EU-kofinanzierten Anteile der Maßnahmen Vertragsnaturschutz	221
Tabelle A6:	Ergebnisse der Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz	222
Tabelle A7:	Höhe der ausgezahlten Fördermittel im Haushaltsjahr 2004/2005 pro genehmigender Stelle gemäß Spalte F304 (Kreuzchentabelle)	223

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

a/q	AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen
c	Berufsbildung
m	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen
k	Flurbereinigung
l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten
n	Dienstleistungseinrichtungen
p	Diversifizierung
o	Dorferneuerung, -entwicklung, Tourismus und Handwerk
r	Ländliche Infrastruktur
w	Integrierte Entwicklungsstrategien
e1	Ausgleichszulage
e2	Ausgleichszahlungen
f1	MSL inkl. Modulation
f2	Anlage von Uferrandstreifen
f3	Erosionsschutz
f4	Langjährige Stilllegung
f5	Bedrohte Haustierrassen
f6	Vertragsnaturschutz
h	Erstaufforstung
i	Sonstige Forstmaßnahmen
t	Verschiedene Modellvorhaben
t	Investiver Naturschutz

A

ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage

B

BFD	Betriebsführungsdienste
-----	-------------------------

C

CO ₂	Kohlendioxid
-----------------	--------------

D

d. h.	das heißt
-------	-----------

Dok.	Dokument
E	
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG-Zahlstelle	Zahlstelle der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Europäische Kommission
F	
FM	Finanzmittel
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
G	
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
ggf.	gegebenenfalls
H	
Hafö	Holzabsatzförderrichtlinie (des MUNLV)
I	
i. d. R.	in der Regel
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanteile
ILEK	Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
ITEAS	Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes
IT	Informationstechnologie
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
K	
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
kW	Kilowatt
L	
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LEJ	Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
LRH	Landesrechnungshof
LWK	Landwirtschaftskammer
M	
MB	Materialband (des Bewertungsberichts)
MD	
MEANS	Methods for Evaluating Action of a Structural Nature (Programm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen)
MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
N	
NRW	Nordrhein-Westfalen
O	
OECD	Organisation for Economic and Cooperation and Development
S	
s. o.	siehe oben
T	
Tab.	Tabelle
U	
ULB	Untere Landschaftsbehörde
V	
v. a.	vor allem
VN	Vertragsnaturschutz
W	
WuH	Landesbetrieb Wald und Holz
Z	
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

0 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Studie im Rahmen der Ex-post-Bewertung war die Frage nach der Fördereffizienz des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen. Dabei sollte sich die Untersuchung nicht auf die Relation zwischen öffentlichen Ausgaben und den erzielten Wirkungen beschränken, sondern auf der Kostenseite auch die Implementationskosten mitberücksichtigen. Implementationskosten wurden definiert als Kosten aller mit den festgelegten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in NRW, die an der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 beteiligt waren. Diese Kosten wurden zum einen als direkte Personalkosten des mit den Aufgaben betrauten Personals erfasst zum anderen als Vollkosten inklusive der arbeitsplatzbezogenen Sachkosten und des Verwaltungsoverheads. Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst. So vergeben beispielsweise die Unteren Landschaftsbehörden zum Teil die Vor-Ort-Kontrollen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen an Dritte. Ursprünglich sollten zur Ermittlung der Implementationskosten die Angaben aus der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) genutzt werden. Aus verschiedenen Gründen musste davon abgewichen werden. Ergänzend wurden Daten über Befragungen ermittelt. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse wurden durch eine qualitative Befragung ergänzt, mit der Gründe für die unterschiedlich hohen Implementationskosten ermittelt werden sollten. Darüber hinaus erfolgte eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Befragungen der Zuwendungsempfänger zur Zufriedenheit mit dem Förderablauf.

Im Mittel lagen die Implementationskosten zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum bei 10 Cent je verausgabten Euro an Fördermitteln. Die Unterschiede zwischen den Maßnahmen waren groß. Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil¹ von unter 5 % verbunden. Hierzu gehörten sowohl die Ausgleichszulage als auch die Ausgleichszahlung, das Agrarinvestitionsförderungsprogramm und die flächenstarken Agrarumweltmaßnahmen der Markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL) und Erosionsschutz. Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) hatten einen hohen Implementationskostenanteil von über 20 %. In erster Linie waren dies die Dorferneuerung und der Vertragsnaturschutz. Rund ein Viertel der Programmmittel wurde über Maßnahmen mit einem mittleren Implementationskostenanteil verausgabt.

Die Gründe für die Höhe der Implementationskosten und ihres Anteils an den verausgabten öffentlichen Mitteln sind vielschichtig. Aus Sicht der befragten Fachreferate sind die spezifischen EU-Regularien nur ein Baustein, viel entscheidender, und auch vom Land

¹ Implementationskostenanteil = Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

bzw. den Fachreferaten beeinflussbar, sind die Organisation des Bewilligungsverfahrens (z. B. die Zahl der regionalen Anlaufstellen), die Zahl der Antragsteller im Verhältnis zum Fördervolumen oder der Grad der Standardisierbarkeit der Maßnahmen. Aus der Befragung der Zuwendungsempfänger zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren ließ sich kein Zusammenhang zur Höhe der Implementationskosten der Maßnahmen herstellen.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentliche Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten entfiel auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man die Anteile der öffentlichen Fördermittel und der Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Wirkintensitäten tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einhergehen. Allerdings finden sich auch Maßnahmen mit hohen Wirkintensitäten und geringen Implementationskostenanteilen.

Die gesamte Fördereffizienz ließe sich erhöhen, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-) Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden.

Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt.

Bei den Maßnahmen mit hohen Wirkungen ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen und so die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz weist Schwächen auf, ist aber geeignet, Problembereiche zu identifizieren. Die Evaluation kann aber nicht ein wirkungsorientiertes Controlling ersetzen.

1 Hintergrund und Zielstellung

Die Bewertung der Fördereffizienz des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen im Verhältnis zueinander war u. a. Aufgabe der Ex-post-Bewertung. Dafür mussten sowohl die Wirkungen als auch die entstandenen Kosten ermittelt werden.

Zwei Fragen standen dabei im Vordergrund:

- (1) Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- (2) Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Die eingesetzten öffentlichen Mittel umfassen im Rahmen dieser Evaluation neben den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln auch die Kosten, die durch die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) des NRW-Programms Ländlicher Raum entstanden sind.

Implementationskosten sind gerade mit der Umsetzung von EU-Förderinstrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von großer Bedeutung und Gegenstand intensiver Diskussionen: „Implementation per se includes the delivery of payments and monitoring of eligibility and compliance, as well as the associated checks and controls“ (OECD, 2007, S. 13). Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Mechanismen können diese Kosten maßgebliche Größenordnungen erreichen. Die Verwaltungskosten der Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland beliefen sich 1999 nach Mann (2001b) auf rund 27 % der Mittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, die in diesem Jahr nach Deutschland geflossen sind.

Die Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zweiten Säule der GAP fallen unter das „shared Management“, in dem sich die EU vorbehält, die Regeln für eine rechtmäßige finanzielle Abwicklung einschließlich der notwendigen Kontrollen aufzustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es, leistungsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzubauen. Diese Verwaltungs-, Dokumentations- und Kontrollsysteme entsprechen nicht zwingend den nationalen Regelwerken und Vorgehensweisen und erfordern teilweise ein Umdenken der Verwaltungen. Nicht selten führt das EU-Fördergeschäft in den Verwaltungen zu parallelen Strukturen und wird von Teilen der Verwaltung immer wieder in Frage gestellt.

In den zurückliegenden Bewertungsberichten wurden die Auswirkungen der Durchführungsverordnungen auf die Fördermaßnahmen und den administrativen Vollzug beleuchtet und Verbesserungsvorschläge für einzelne Maßnahmen für einen besseren Vollzug entwickelt (Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005; FAL, ARUM und BFH, 2003).

Die Umsetzungskosten des NRW-Programms und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher nicht erfasst. Generell wird die Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluationen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. „These costs are not systematically a problem but lack visibility” (Falconer und Whitby, 1999)“. Die OECD (2007, S. 13) spricht daher vom „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds“. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen muss den ökonomischen Wert der erzielten Wirkungen einschließlich der Implementationskosten als Kosten der Gesellschaft einbeziehen. Diese eher unsichtbaren, internen Verwaltungskosten binden Personalkapazitäten für Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, die für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (Krems, 2007).

Die generelle Notwendigkeit, auf der Kostenseite auch die Implementationskosten von politischen Instrumenten zu berücksichtigen, wird von der EU-Kommission (1991a; 2006) wie auch von der OECD (2007) gesehen. Ihre systematische Erfassung im Rahmen der Evaluation des NRW-Programms Ländlicher Raum leistet folglich einen Beitrag zur besseren Transparenz von Implementationskosten verschiedener Maßnahmen und zur Präzisierung der notwendigen Diskussionen.

Eine Betrachtung der Implementationskosten ergibt jedoch nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit den erzielten Wirkungen betrachtet werden. In diese Richtung gehen die Ansätze des wirkungsorientierten Controllings (BMS Consulting GmbH, 2007; BMS Consulting GmbH, 2005; Müller, 2006). Die wenigen bisher vorliegenden Studien aus anderen Bundesländern, die die Implementations- oder Verwaltungskosten mehrerer Maßnahmen der Agrarförderung erfassen und vergleichen, setzen diese allerdings ausschließlich in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln (LRH, 2002; Meyer, 2004). Eine rein kostenseitige Diskussion und Wertung greift jedoch zu kurz, da suggeriert wird, dass ein geringer Anteil von Implementationskosten an den Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil von sich fragwürdig sei.

Der Vergleich der Implementationskosten mit den verausgabten Fördermitteln (Implementationskostenanteil) ist zwar als Ausgangspunkt weiterer Analysen geeignet, kann aber nur mit Vorsicht interpretiert werden. Über diesen Zahlen kann leicht vergessen werden, dass die Transfers nicht das Politikziel an sich sind, und dass ein legitimer Weg zur Transaktionskostenreduzierung nicht in der Erhöhung des Fördermittelvolumens liegt (OECD, 2007). Der Sinn und die Rechtfertigung von Förderpolitik liegen darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Augen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei der Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung im Rahmen der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum ist

- die Entwicklung eines methodischen Vorgehens zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluationen,
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum,
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen,
- die Diskussion der Implementationskosten und Gesamtkosten der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten, darunter den Implementationskosten, zu den erzielten Wirkungen.

2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten

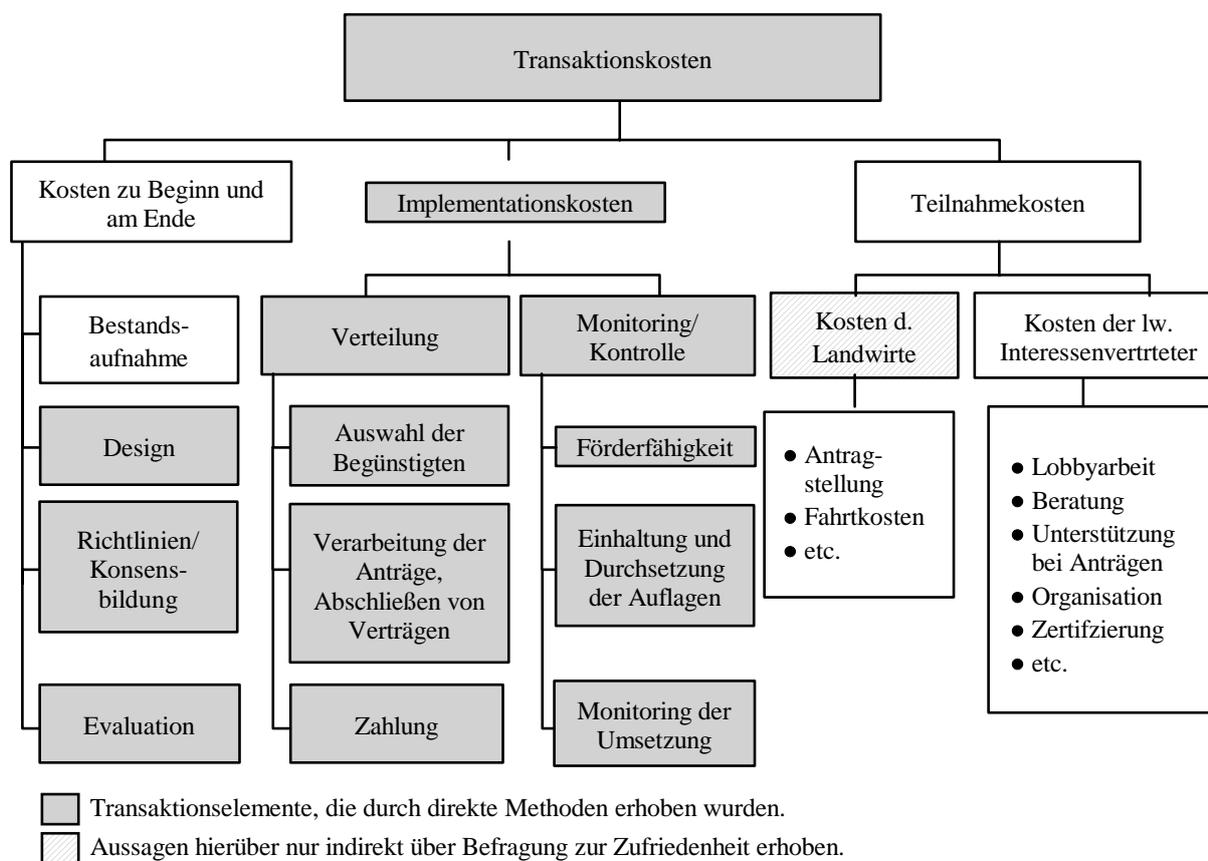
Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz von Förderprogrammen und Umsetzungsstrukturen taucht seit den 1990er Jahren zunehmend der Begriff der Transaktionskosten und Transaktionskostenanalyse auf. In erster Linie wurden Agrarumweltprogramme und später auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung betrachtet (vergleiche hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007).

Hinter dem Begriff der Transaktionskosten stehen ein komplexes Konzept und ein umfassender Erklärungsansatz aus der Volkswirtschaftslehre bzw. Institutionenökonomik für die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Institutionen und Gesellschaft, die bei der Nutzung des Marktes entstehen. Transaktion ist in der Wirtschaft eine gegenseitige Übertragung von Rechten, Gütern und Dienstleistungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Transaktionskosten entstehen, wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten. Unterschiedliche Arten von Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkosten (N.N., 2007). Transaktionskosten entstehen sowohl für den Staat in Gestalt von „öffentlichen Transaktionskosten“ als auch für den Empfänger in Form von „privaten Transaktionskosten“. Sie sind damit ein wichtiges Kriterium für die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele (Tiemann et al., 2005).

In verschiedenen Studien wurden bereits die Begriffe aus der Transaktionskostentheorie auf die Bereitstellung, Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln übertragen (Mann, 2000; Tiemann et al., 2005). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen

Bereiche und Elemente der Transaktionskosten im Zusammenhang mit Förderung. Grau hinterlegt sind die Bestandteile von Transaktionskosten, die in der vorliegenden Untersuchung erfasst werden. Dies sind im Wesentlichen die Kosten im Bereich der öffentlichen Transaktionskosten. Aus diesem Grund wird im Folgenden der engere und präzisere Begriff der Implementationskosten verwendet.

Abbildung 1: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten



Quelle: OECD 2007, verändert.

Im Einzelnen werden die in Tabelle 1 aufgeführten Komponenten bei der Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum berücksichtigt.

Tabelle 1: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	Begriffe aus der Transaktionskostentheorie
Konzeption und Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen Information, Beratung, Akquise	Konsensbildungskosten Vertragsanbahnungskosten wie Such- und Informationskosten
Auswahl und Bewilligung	Vertragsgestaltungskosten Verhandlungs- und Entscheidungskosten
Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle von Zweckbindungsfristen) Monitoring und Evaluierung Steuerung	Kosten der Vertragsüberwachung und Vertragsanpassung
Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte)	Kosten der Durchsetzung von Leistungsverpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Implementationskosten werden definiert als Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in NRW im Zusammenhang mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Diese Kosten werden zum einen als **direkte Personalkosten** des unmittelbar mit den Aufgaben betrauten Personals erfasst als auch als **Vollkosten** inklusive der arbeitsplatzbezogenen Sachkosten und des Verwaltungsoverheads (siehe hierzu Kapitel 4.1.2). Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst. So vergeben beispielsweise die Unteren Landschaftsbehörden (ULB) zum Teil die Vor-Ort-Kontrollen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen an Dritte.

Die Kosten, die auf den übergeordneten politischen Ebenen (Bund und EU) entstehen, werden nicht mitberücksichtigt. Dies hat mehrere Gründe:

- Kosten der EU-Kommission und des Bundes entstehen zum einen zu großen Teilen im Vorfeld der Implementationsphase. Zum anderen lassen sich die entstehenden Kosten nur pauschaliert für einzelne Landesprogramme, nicht aber maßnahmenspezifisch abbilden. Für eine nach Maßnahmen differenzierte Darstellung ist dies nicht geeignet.
- Nach Mann (2001a) entsteht das Gros der Kosten durch die Kosten der laufenden Verwaltung ohnehin auf der regionalen Ebene. Ein Verzicht der Zuteilung von EU- oder Bundespauschalen ist daher aus unserer Sicht vertretbar.
- Adressat der Untersuchung ist das Land NRW, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

Bedeutung der privaten Transaktionskosten und ihre Berücksichtigung in der Studie

Wie in Abbildung 1 dargestellt, gehören zu den privaten Transaktionskosten sogenannte „Ex-ante-Transaktionskosten“ wie Informations- und Managementkosten zur Vorbereitung einer Teilnahme an Fördermaßnahmen, die Kosten für das Antragsverfahren und die Erstellung von Verwendungsnachweisen. Die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen selber ist mit Anpassungskosten, Kosten für ein laufendes Monitoring und entsprechende Dokumentation und Kontrollen verbunden.

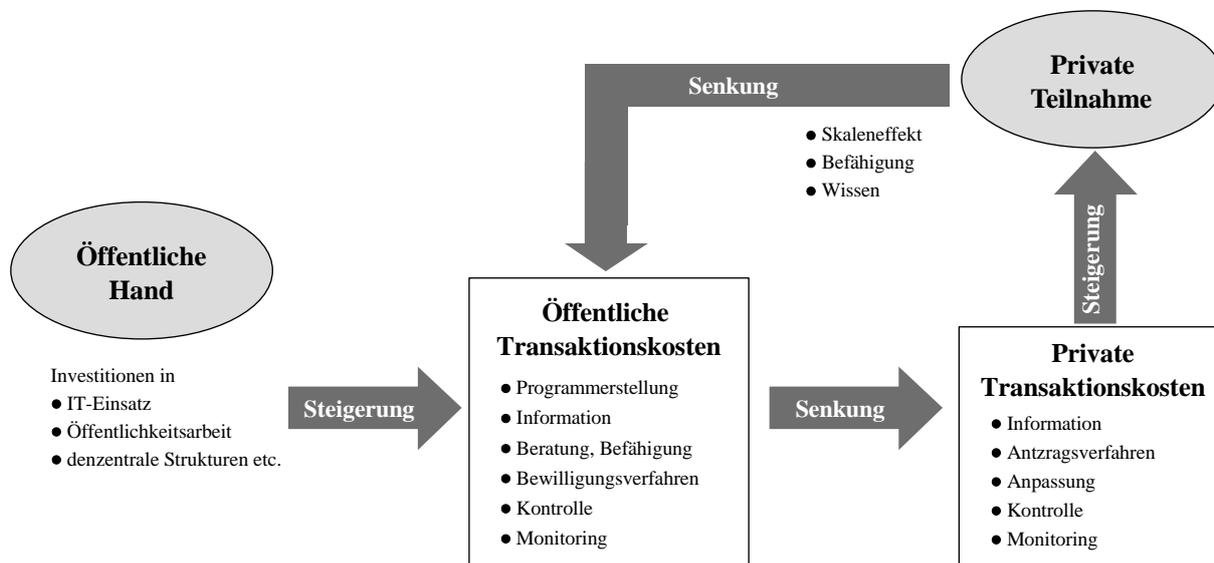
Auf Seiten des Empfängers verringern die oben genannten Kosten die Nettoförderung und damit den Anreiz zur Teilnahme an Förderungen. Dieser Teil der Transaktionskosten unterliegt einer „privaten“ Kosten-Nutzen-Abwägung, reguliert die Teilnahme und mittelbar den Erfolg angebotener Maßnahmen sowie die Wirksamkeit der Mittel. Ergebnisse aus dem ITAES Projekt² haben dies aktuell bestätigt. Nach Untersuchungen von Arnaud et al. (2006) ist die Höhe der privaten Transaktionskosten ein entscheidender Aspekt für die Teilnahmeentscheidung an Agrarumweltmaßnahmen.

Zudem steht die Höhe der privaten Transaktionskosten in einer „Trade-off“ Beziehung zu den öffentlichen Transaktionskosten (Van Huylenbroeck; Mettepenningen und Verspecht, 2006). Je besser informiert wird, je mehr Anlaufstellen es gibt und je mehr moderne Technologien von der Verwaltung eingesetzt werden, desto geringer sind die privaten Transaktionskosten. Je höher die Teilnehmerzahl und je besser „präpariert“ die Teilnehmer sind, desto geringer sind die relativen öffentlichen Transaktionskosten, da sie mit steigender Fallzahl in der Regel sinken. Zudem sinken die Kosten für Beratung und Behebung von Unregelmäßigkeiten. Abbildung 2 verdeutlicht vereinfacht diesen Zusammenhang der positiven Rückkopplung. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Implementation, die langfristig zu einer Verringerung von Kosten führen, können als investive Implementationskosten bezeichnet werden.

²

Hierbei handelt es sich um das europäische Forschungsvorhaben Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes innerhalb des 6. Forschungsrahmenprogramms der EU.

Abbildung 2: Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung nach Arnaud; Bonnieux und Dupraz (2006) und Van Huylenbroeck, Mettepenningen und Verspecht (2006).

Für einen Großteil der privaten Transaktionskosten gilt, dass sie streng genommen nur individuell zu berechnen sind. Sie sind von zahlreichen Faktoren abhängig, die nicht durch staatliches Handeln zu optimieren sind. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden keine quantifizierten Erhebungen der privaten Transaktionskosten vorgenommen, nicht zuletzt auch aus Mangel an anwendbaren Methoden (siehe hierzu Mann, 2003, S. 113). Für die Agrarumweltmaßnahmen wurden im Rahmen des ITAES Projektes hierzu neue methodische Ansätze entwickelt, die für die begleitende Evaluation der Förderperiode 2007 bis 2013 berücksichtigt werden sollten.

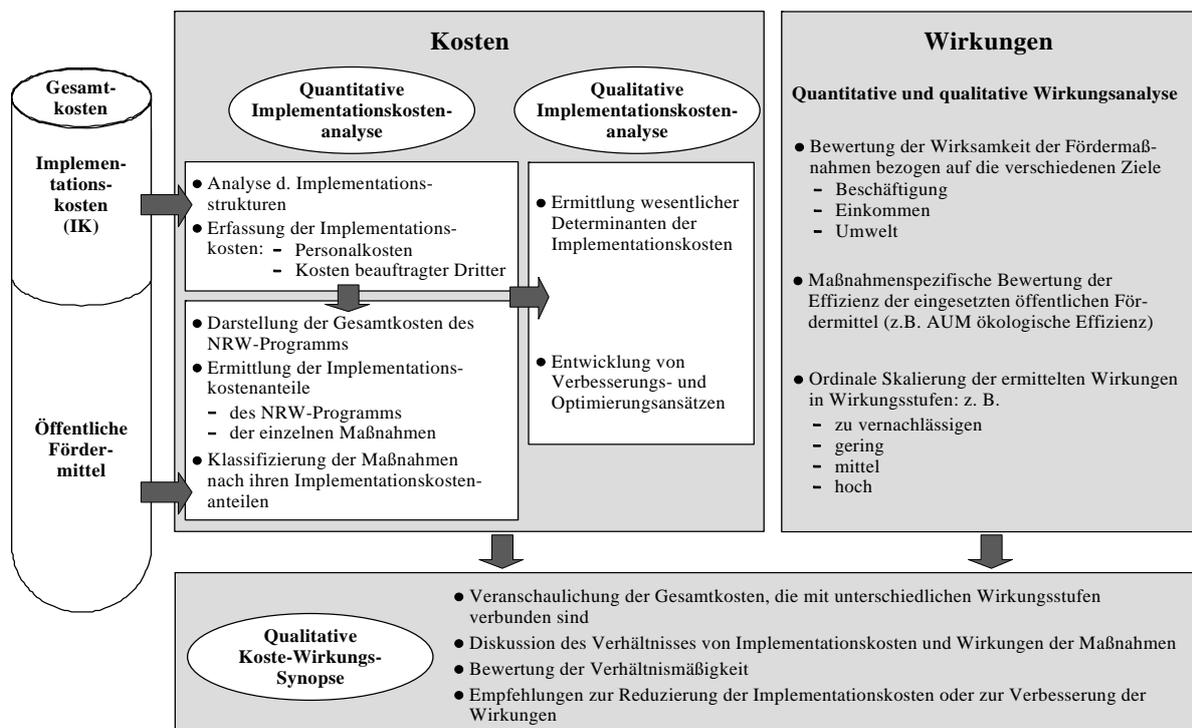
Aufgrund der angenommenen Bedeutung der privaten Transaktionskosten für die öffentlichen Implementationskosten werden diese im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse indirekt berücksichtigt. So werden Hinweise aus Befragungen von Letztempfängern, Multiplikatoren und Experten, die v. a. im Rahmen der Halbzeitbewertung maßnahmenspezifisch durchgeführt wurden, zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren und dem Aufwand der Antragstellung etc. mit einfließen.

3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse

Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS Handbüchern der EU-KOM (1999b) dargestellt wird. Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht möglich. Wie bereits in den zurückliegenden Bewertungsberichten dargestellt, variieren die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen sehr stark im Grad der Quantifizierung der erzielten Wirkungen sowie den erfassten Wirkeinheiten.

Um auf Programmebene Aussagen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu den erzielten Wirkungen der Maßnahmen bzw. des Programms treffen zu können, wurde die Methode der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse entwickelt. Auf der Kostenseite werden die Gesamtkosten der Maßnahmen bzw. des Programms berücksichtigt, die sich aus den öffentlichen Fördermitteln und den Implementationskosten zusammensetzen. Die Wirkungsseite wird über die qualitative Wirkungseinschätzung der Maßnahmenbewerter abgedeckt. Diese Methode stellt eine Weiterentwicklung der Wirkungspfadanalyse der vorhergegangenen Bewertungsstudien dar (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005). Abbildung 3 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln des Berichtes näher beschrieben werden.

Abbildung 3: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

- (1) Der erste Block der **Kostenanalyse** ist unterteilt in einen quantitativen und einen qualitativen Teil:
 - 1a) Die quantitative Kostenanalyse zielt darauf ab, die Implementationskosten zu quantifizieren und in Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu setzen. Hierfür wurde als erstes die Implementationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum mit allen Kostenträgern und Kostenstellen ermittelt³. Ergebnis war eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen.
 - 1b) In der qualitativen Analyse der Implementationskosten wurden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Implementationskosten herausgestellt. Zu diesem Zweck wurden gemeinsame Merkmale und strukturelle Faktoren von Maßnahmen mit einem hohen bzw. geringen Anteil an Implementationskosten mittels einer schriftlichen Befragung von Fachreferaten und VertreterInnen von Querschnittsaufgaben (Bescheinigende Stelle, Zahlstelle und Programmkoordination) identifiziert. Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der Zuwendungsempfängerbefragungen über die Zufriedenheit der Verwaltungsverfahren zusammengefasst.
- (2) In den Baustein “Wirkungen“ flossen die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** ein. In Abhängigkeit der dort verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischer Ansätze variiert die Tiefe der Wirkungsanalysen stark. Die ermittelten Wirkungen in den unterschiedlichen Wirkungsbereichen wie wirtschaftliche Entwicklung (Einkommen und Beschäftigung) sowie Umwelt (Wasser- und Klimaschutz, Biodiversität) konnten teilweise quantifiziert werden (Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, reduzierter CO₂-Ausstoß in kg), blieben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO₂-Emissionen). Um einen Überblick über die Gesamtleistungen des Programms zu erhalten, mussten diese maßnahmenpezifischen Ansätze in eine ordinale Skalierung transferiert werden. Sie wurden nach vereinheitlichenden Vorgaben (siehe MB-Dokumente Dokument 1) auf der Grundlage einer subjektiven Beurteilung der Evaluatoren in verschiedene Kategorien eingestuft. Die sieben Wirkungsstufen reichen von sehr negativ über vernachlässigbar bis sehr positiv.
- (3) Die qualitative **Kosten-Wirkungs-Synopse** zielt auf die Synthese aus Kosten und Wirkungen ab. Die Gesamtkosten des Programms (öffentliche Fördermittel und Implementationskosten) werden den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet.

³ Kostenträger: Betriebliche Leistung, der Kosten zugeschrieben werden können, wie z. B. Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle etc. Kostenstellen: Betrieblicher Teilbereich der Verwaltung, der kostenrechnerisch selbstständig abgerechnet wird (Ämter für Agrarordnung, Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter, etc.) (Krems, 2007).

Diese Synopse veranschaulicht die Kostenstruktur des Gesamtprogramms bezogen auf erzielte Wirkungsstufen: Wie viele öffentliche Mittel und Implementationskosten wurden für Maßnahmen mit geringen oder keinen bzw. mittleren oder starken Wirkungen eingesetzt. Durch die Betrachtung der Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen wird die Verhältnismäßigkeit für einzelne Maßnahmen als proportional oder unproportional bewertet. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist der Kernpunkt der Zusammenschau von Gesamtkosten und Wirkungen.

Die gesamte Analyse schließt mit Empfehlungen zur Reduzierung von Implementationskosten oder der Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen. Bei letzterem müssen die Implikationen für die Implementationskosten im Auge behalten werden.

4 Quantitative Implementationskostenanalyse

4.1 Datengrundlage und Methodik

4.1.1 Verfügbare Methoden

Kosten der mit der Förderung befassten Verwaltungsstellen können generell mit verschiedenen methodischen Ansätzen erhoben werden:

- Über den Budgetkostenansatz und die Geschäftsverteilungsplananalyse der beteiligten Institutionen ist eine **indirekte Ableitung** der Implementationskosten möglich⁴. Dieser Schätzansatz ist allerdings wenig geeignet, möglichst differenziert die Kosten der einzelnen Maßnahmen abzubilden, da Geschäftsverteilungspläne zu wenig detailliert und zu starr angelegt sind und eher approximative Aussagen zulassen. Der Budgetkostenansatz wurde daher nicht verfolgt.
- Der Prozesskostenansatz unterteilt den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die die jeweiligen Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Stellen durch Befragungen ermittelt werden. In der Regel werden über einen Pro-rata-Ansatz die durch bestimmte Aufgaben gebundenen Kapazitäten (ausgedrückt in vollen Stellen) ermittelt. Je nach Aufwand wird nach Anteilen aus den verschiedenen Ge-

⁴ Dieser Ansatz geht auf Wallis und North (1986) zurück, die zum ersten Mal die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft zu ermitteln versucht haben. Aus dem Budget von Kontrollstellen schätzte Sinabell (1998) die Kontrollkosten von Betrieben des Ökologischen Landbaus. In gleicher Weise gingen auch Vatn et al. (2002) für einen Teil der von ihnen ermittelten Transaktionskosten vor. Auch die Studie von Mann (2000) über die Transaktionskosten der Investitionsförderung ist in die Kategorie der budgetorientierten Ansätze einzuordnen.

haltsstufen oder nach Laufbahnen differenziert (so z. B. EU-Com, 2007). Diese direkten Schätzmethode, die auf der Einschätzung der Befragten beruhen, sind zwar näher am tatsächlichen Geschehen, aber auch mit dem Risiko der Verzerrungen verbunden (Mann, 2000; OECD, 2007). Die Befragten neigen entweder zur „Autoeffizienzsteigerung“ oder zur Demonstration gegebener Überbeanspruchungen.

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung im Vergleich zu den bereits existierenden Ansätzen war es, über **direkte Messungen** die Nachteile der bisherigen Ansätze zu reduzieren. Hierfür sollten die bereits vorliegenden, systematisch erhobenen Daten aus den Kosten-Leistungs-Rechnungen (KLR) der Verwaltungen für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden. Durch dieses Vorgehen sollten zum einen die Schätzfehler reduziert und zum anderen Evaluationen besser mit bereits vorliegenden Daten verzahnt werden.

4.1.2 Angewandter Methodenmix

Im Zuge der Lieferung und Auswertung der KLR-Daten der involvierten Verwaltungen stellte sich heraus, dass aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit, Belastbarkeit und Vergleichbarkeit der KLR-Systeme das Untersuchungsdesign modifiziert werden musste.

Für eine rein auf Controllingdaten gestützte Untersuchung hätten zumindest für einen bestimmten Referenzzeitraum alle Kostenentstehungsorte des NRW-Programms (vom MUNLV bis zu den Kreisen) über KLR-Systeme mit auf das Fördergeschäft zugeschnittenen Kostenträgerstrukturen und vergleichbaren Kostenarten verfügen müssen. Dies war nicht der Fall. Vielmehr tauchten folgende Probleme auf:

- Keine Kontinuität der KLR-Systeme im Förderzeitraum aufgrund von Änderungen der Verwaltungsstrukturen: Schrittweise Reduzierung der Zahlstellen, Fusion der beiden Landwirtschaftskammern zur LWK NRW, Überführung der Landesforstverwaltung in den Landesbetrieb Wald und Holz⁵;
- Einführung von KLR-Systemen erst während der laufenden Förderperiode;
- geringe Belastbarkeit der KLR-Daten im ersten Jahr der Neueinführung von KLR-Systemen (Landesbetrieb Wald und Holz WuH führt KLR erst ab 2005);
- keine genaue Abbildung der Fördermaßnahmen in den Produkt-/Kostenträgerstrukturen der KLR-Systeme: Teilweise Vermischung von rein national finanzierten Maß-

⁵ Die Analyse der Implementationsstrukturen ist in den vorherigen Bewertungsberichten enthalten (Fährmann und Grajewski, 2003). Kapitel 2 der Ex-post-Bewertung geht kurz auf die Auswirkungen des zum 01.01.2007 in Kraft getretene Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur ein. Hierdurch wurden zahlreiche gerade für das Programm bedeutsame Behörden aufgelöst und in andere Organisationen überführt.

- nahmen und EU-kofinanzierten Maßnahmen oder schwierige Trennung von Daueraufgaben der Verwaltung vom Fördergeschäft;
- unterschiedliche Strukturen der Umrechnung von gebuchten Stunden auf Personalkosten und Aufschlägen (Pensionsrückstellungen etc.);
 - einige Kostenentstehungsorte verfügen nicht über eine KLR: MUNLV, Kreise.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen wurde die direkte Messung der Implementationskosten über KLR-Daten durch direkte Schätzmethode ergänzt. Im Folgenden werden die wesentlichen Eckpunkte für die Erhebungen genannt.

Erhebungen der Implementationskosten beziehen sich auf das Jahr 2005 und die zu diesem Zeitpunkt gültige Organisationsstruktur der Programmumsetzung

Diese Wahl des Erhebungszeitraums war mit dem Vorteil verbunden, dass der verzerrende Effekt der Set-up-Kosten zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie reduziert werden konnte. Die Einführung neuer Maßnahmen ist aufgrund der Pfadabhängigkeit der Implementationskosten⁶ mit sogenannten Umsetzungsinvestitionen und Lernkosten verbunden, die die Kosten erhöhen. Durch die Betrachtung der Implementationskosten erst im Jahr 2005 wird dieser verringert. Die mit Programmbeginn 2000 neu eingeführten Maßnahmen werden so gegenüber Maßnahmen mit einer längeren Förderhistorie nicht schlechter gestellt.

Der Nachteil lag allerdings darin, dass bestimmte Besonderheiten des Förderjahres 2005 abgebildet wurden, die nur bedingt für die gesamte Förderperiode gelten. Ähnlich wie bei anderen Untersuchungen zu Kostenvergleichen mittels Benchmarking, die sich auf einen bestimmten Stichtag oder Zeitraum beziehen, können weder die unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Dienststellen noch die zu diesem Zeitpunkt unterschiedlichen Schwerpunkte und Phasen der Abwicklung berücksichtigt werden (vergleiche hierzu LRH NRW, 2005). Dieses Vorgehen wurde mit den Auftraggebern abgestimmt und mit den Daten liefernden Stellen erörtert. Insgesamt wurde es trotz aller Schwächen als einzig realistischer Weg erachtet.

Für die flächenbezogenen Maßnahmen war das Jahr 2005 insgesamt ein typisches „bereits eingefahrenes“ Jahr. Die Modulationsmaßnahmen wurden in NRW seit 2003 angeboten, so dass die Lernkostenverzerrungen gering sein dürften. Bis auf die kleine Maßnahme Lang-

⁶ Nach Untersuchungen von Mann ist ein wesentlicher Aspekt für die Entstehung von Implementationskosten (dort: Transaktionskosten) die Stabilität von Rahmenbedingungen. In die ökonomische Theorie übersetzt, bedeutet dies eine starke Pfadabhängigkeit der Transaktionskosten. Jede neue politische Maßnahme führt kurzfristig zu einer starken Erhöhung der Transaktionskosten, sogenannte „Transaktionsinvestitionen“ (Mann, 2003).

jährige Flächenstilllegung wurden alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen über den gesamten Förderzeitraum angeboten. Einzelne Maßnahmen in Schwerpunkt III (Dienstleistungseinrichtungen - n, Ländliche Infrastruktur - r und Regionale Entwicklungskonzepte - w) wurden erst seit 2004/2005 angeboten. Dies wurde bei der Auswertung und Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich Mehrbelastungen, Arbeitsspitzen und Bereiche unterdurchschnittlicher Auslastung (geringere Ausschüttung von Fördermitteln, größere Routine) insgesamt die Waage halten.

Ergänzung der KLR-Datenanalyse über Befragungen bei einzelnen Kostenstellen des Programms (Kapazitätserhebung)

Die Implementationskosten im MUNLV und bei den kommunalen Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz wurden über schriftliche Befragungen erhoben. Erfasst wurde der Zeitaufwand bezogen auf eine volle Stelle unterschieden nach Laufbahnen. Diese Angaben wurden mit entsprechenden Personalkostenpauschalen des Landes bzw. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) umgerechnet (FM, 2005; KGSt, 2005) (Erhebungsbögen siehe Anhang Dokument A1 und A2). Bei den Kosten der Kreise sind acht der involvierten Biologischen Stationen enthalten, entweder als gebundene Personalkapazitäten oder als Kosten Dritter.

Anpassung der KLR-Daten auf die Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum über Schätzwerte

Bei den Maßnahmen, die nicht ausschließlich über das Programm finanziert wurden, sondern auch mit rein nationalen Mitteln angeboten wurden, bildet die KLR als Kostenträger bzw. Leistung die gesamten Förderfälle ab. Hier wurde der Anteil von EU-kofinanzierten Maßnahmen bzw. darauf verwendeten Stunden von den Dienststellen geschätzt. Dies galt in erster Linie für die Flurbereinigung und für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die über die ehemaligen Ämter für Agrarordnung abgewickelt wurden.

Personalkosten für Leistungen, die mehreren Fördermaßnahmen zuzurechnen waren, wurden nach plausiblen Relativwerten auf die Fördermaßnahmen umgerechnet. So wurde beispielsweise der von der Kammer berechnete Aufwand für den Gemeinschaftsantrag Fläche⁷, über den alle flächenbezogenen Fördermaßnahmen abgewickelt werden, nach der Zahl der Antragsteller auf die entsprechenden Maßnahmen verteilt. Dies galt auch für die Kontrollkosten.

⁷

Der Datensatz der LWK wies für die Abwicklung des NRW-Programms Ländlicher Raum einen Anteil von Kosten für den Aufbau und die Weiterentwicklung des InVeKoS und des Sammelantrags aus. Diese Kosten entstehen zwar in erster Linie im Zusammenhang mit den Direktzahlungen der 1. Säule, die flächenbezogenen Maßnahmen des NRW-Programms werden aber auch hierüber abgewickelt und verwaltet.

Sofern Kostenanteile einzelner Maßnahmen anhand von Förderfällen geschätzt wurden, wurden die Durchschnitte der Jahre 2004 bis 2006 gebildet, da die Implementationskosten eines Jahres durch die Abwicklung von Bewilligungen des letzten und Vorbereitungen auf das neue Förderjahr beeinflusst werden.

Ermittlung der direkten Personalkosten aus KLR-Daten und Erhebungen sowie Ableitung der Vollkosten über Pauschalen

Die direkten Personalkosten konnten für alle Maßnahmen und z. T. auch für Untermaßnahmen aus den KLR-Daten oder den Befragungen abgeleitet werden. Der benötigte Stellenumfang wurde aus den jeweiligen Angaben der zur Verfügung stehenden Daten indirekt über einen Jahresarbeitsstundenansatz oder die Personalkosten errechnet. Die Annahmen hierfür sind in Tabelle 3 enthalten.

Die Angaben über den Stellenumfang sind die Grundlage zur Ermittlung der Vollkosten der Programmimplementation. Hierdurch wurden näherungsweise die tatsächlichen Kosten des Landes NRW für die Implementation des Programms dargestellt (siehe Tabelle 7). Sie enthalten zusätzlich die Sach- und Gemeinkosten. Auch wenn für einige Vollzugsebenen bzw. Produkte diese Kosten aus der KLR vorlagen, wurde zur überschlägigen Ermittlung ein pauschalierendes Verfahren nach den Vorgaben der KGSt gewählt. Für die Sachkosten wurde die Pauschale eines Büroarbeitsplatzes von 15.600 Euro pro Arbeitskraft angesetzt. Für die Gemeinkosten (verwaltungsweite und fachbereichsinterne Overheadkosten)⁸ wurde eine Pauschale von 20 % auf die Personalkosten aufgeschlagen. Diese Pauschale gilt als ein absoluter Mindestwert (KGSt, 2005, S. 15).

Keine gesonderte Ermittlung der „Sowiesokosten“ der Förderung (in Analogie zu Destatis, 2006)

Auf Grundlage der vorhandenen Daten konnte nicht unterschieden werden,

- ob die Personalkosten im Zusammenhang mit landesrechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Haushaltsführung (Landeshaushaltsordnungen) und zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs stehen (sog. „Sowiesokosten“ von Förderung) oder
- ob sie mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind.

Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Analyse der Implementationskosten soll das Verhält-

⁸ Hierunter fallen Leistungen der allgemeinen Dienste einer Verwaltung sowie der Aufwand für Personalführung und -entwicklung.

nis der beiden Regelkreise hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet werden.

Die Ermittlung des Implementationskostenanteils an den öffentlichen Fördermitteln erfolgt maßnahmendifferenziert und für zwei Referenzzeiträume

Die Implementationskosten des Jahres 2005 (bzw. 2006 bei der Forst) wurden sowohl in das Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln 2005 als auch zum Durchschnitt der verausgabten Fördermittel der Jahre 2000 bis 2006 gesetzt. Hierdurch ließen sich die Aussagen für das Jahr 2005 besser einordnen und Tendenzen ablesen. Besonderheiten des Förderjahres 2005 und Verzerrungen durch die Unterschiede zwischen EU-Haushaltsjahr und Kalenderjahr (Referenzzeitraum für die Implementationskosten) konnten bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Für die Angaben zu den öffentlichen Fördermitteln wurde im Wesentlichen auf den Rechnungsabschluss 2005 bzw. die Bundestabelle zurückgegriffen. Bei Maßnahmen, bei denen die Kosten auf der Ebene von Teilmaßnahmen ermittelt werden konnten, wurden die Zahlstellendaten mit den entsprechenden Produktcodes ausgewertet (Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen) (zu den genauen Datengrundlagen siehe Tabelle 4).

4.1.3 Datengrundlagen und Annahmen

Tabelle 2 gibt einen Überblick über alle an der Programmumsetzung beteiligten Stellen (Kostenstellen des Programms), die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten, sowie über deren Hauptaufgaben und Struktur.

Für folgende Aufgaben und Stellen wurde der Personaleinsatz nicht berücksichtigt, da die Aufgaben nicht unmittelbar mit der Implementation des NRW-Programms verbunden waren:

- fachaufsichtliche Aufgaben der Bezirksregierungen,
- Beratung der Verwaltung durch Fachbehörden (z. B. durch die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF), jetzt Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV)),
- Beratungs- und Akquisitionsleistungen der Regionalvermarktungsagentur beim LANUV,
- Beratung der Bewilligungsstellen (Forstämter) im Zusammenhang mit der Abwicklung von Förderfällen der Holzabsatzförderung (HaFö) bei Anlagen über 100 kW Nennleistung (LRH NRW, 2005) durch die Energieagentur NRW.

Tabelle 2: Kostenstellen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005

Dienststellen/ Einrichtungen	Überwiegende Aufgaben	An der Umsetzung beteiligte Organisationseinheiten
Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV)	– Fachliche Richtlinienkompetenz, Konzeption der Maßnahmen, Koordination, Weiterentwicklung	– 2 Abteilungen und 12 Fachreferate, inkl. Koordinationsreferat und Zahlstellenkoordinierungsstelle
Finanzministerium (FM)	– Kontrolle der Systeme und Zertifizierung	– Bescheinigende Stelle
Der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter	– Leiter der EG-Zahlstelle – Gesamtzuständigkeit für Programmumsetzung (Richtlinien, Dienstanweisungen, Vereinbarungen, EDV) – Bewilligungsfunktion für 13 Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen – Delegation der Bewilligungs- und Kontrollfunktion an andere Stellen – Auszahlung, Verbuchung für alle Maßnahmen (außer Maßnahme des LEJ)	– Der Direktor der LWK als Landesbeauftragter – 31 Kreisstellen – 6 Bezirkstellen – 5 Außenstellen
LEJ, Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd, jetzt LANUV	– EG-Zahlstelle – Bewilligungsstelle für die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung; Sektoren: regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst-Gemüse, Kartoffeln	– Landesamt mit Sitz in Düsseldorf – 3 Dezernate, die in die Förderung involviert sind
Landesbetrieb Wald und Holz (WuH)	– Bewilligungsstelle für alle forstlichen Fördermaßnahmen	– Zentrale des Landesbetriebes – 35 Forstämter als Außenstellen des Landesbetriebes
Kreise und Städte	– Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz	– 38 Kreise und Städte – überwiegend Umweltämter und Untere Landschaftsbehörden (ULB) ⁹
Biologische Stationen	– Akquisition, Monitoring und Vor-Ort-Kontrollen für den Vertragsnaturschutz	– 10 der 41 ¹⁰ Biologischen Stationen
Ämter für Agrarordnung (jetzt Dezernate 33 der Bezirksregierungen)	Bewilligungsstellen für die Maßnahmen: – Dorferneuerung – Flurbereinigung – Vertragsnaturschutz – Dienstleistungseinrichtungen – Ländliche Infrastruktur	– 8 Ämter für Agrarordnung, davon 5 mit Bewilligungsfunktion Vertragsnaturschutz

Quelle: Eigene Darstellung.

⁹ Die Stadt Dortmund wurde nicht berücksichtigt.

¹⁰ Ergebnis der Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen 2007 (Fährmann, 2007).

Abbildung 4 verdeutlicht, welche Datenquellen den einzelnen Kostenstellen und Kostenträgern differenziert nach Maßnahmen zu Grunde liegen. Tabelle 3 beschreibt die Datensätze genauer.

Abbildung 4: Datengrundlagen der in die Analyse einbezogenen Leistungen und Vollzugsebenen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Maßnahmen und programmbezogene Querschnittsaufgaben	Datengrundlagen der in die Analyse einbezogenen Leistungen und Vollzugsebenen								
	Konzeption, Begleitung MUNLV, Fachaufsicht	Sicherung zahlstellenkonforme Bewilligung	Antragsannahme, Verwaltungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort-Kontrolle	Auszahlung Verbuchung			
a/q AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	Kapazitätserhebung in den Fachreferaten des MUNLV	KLR Daten der LWK 2005	KLR Daten der LWK 2005	KLR Daten der LWK 2005		KLR Daten der LWK 2005			
c Berufsbildung				KLR Daten der LWK 2005					
g Verarbeitung und Vermarktung ¹⁾				KLR Daten der LWK 2005					
g Verarbeitung und Vermarktung ²⁾				KLR Daten der LEJ					
m Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte				KLR Daten der ÁFAO 2005, Schätzung des EU Anteils		KLR Daten der LWK 2005		KLR Daten der LWK 2005	
k Flurbereinigung				KLR Daten der LWK 2005					
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten				KLR Daten der ÁFAO 2005		KLR Daten der LWK 2005			
n Dienstleistungseinrichtungen ³⁾				KLR Daten der ÁFAO 2005		KLR Daten der LWK 2005			
o Dorferneuerung und -entwicklung				KLR Daten der LWK 2005					
p Diversifizierung				KLR Daten der ÁFAO 2005		KLR Daten der LWK 2005			
r Ländliche Infrastruktur*				KLR Daten der ÁFAO 2005		KLR Daten der LWK 2005			
w Integrierte Entwicklungsstrategien (ILEK)*				KLR Daten der ÁFAO 2005		KLR Daten der LWK 2005			
e1 Ausgleichszulage				KLR Daten der LWK 2005; Aufteilung der Produktkosten über Anzahl der Förderfälle					
e2 Ausgleichszahlungen				KLR Daten der LWK 2005					
f1 MSL inkl. Modulation				KLR Daten der LWK 2005					
f2 Anlage von Uferstrandstreifen				KLR Daten der LWK 2005					
f3 Erosionsschutz				KLR Daten der LWK 2005					
f4 Langjährige Stilllegung				KLR Daten der LWK 2005					
f5 Bedrohte Haustierrassen				KLR Daten der LWK 2005					
f6 Vertragsnaturschutz				Kapazitätserhebung bei den kommunalen Bewilligungsstellen					
h Erstaufforstung				KLR Daten der ÁFAO 2005, Schätzung des EU Anteils		KLR Daten der LWK 2005			
i Sonstige Forstmaßnahmen				KLR Daten Landesbetrieb Wald und Holz 2006		KLR Daten der LWK 2005			
t Verschiedene Modellvorhaben				KLR Daten der LWK 2005	Kapazitätserhebung MUNLV	KLR Daten der LWK 2005			
t Investiver Naturschutz				???	Kapazitätserhebung MUNLV	???	???		
Programmkoordination				KLR Daten der LWK 2005 nicht relevant					
Zahlstellenkoordinierungsstelle									
Bescheinigende Stelle									

1) Sektoren: Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst & Gemüse, Kartoffeln und Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte.

2) Sektoren: Obst & Gemüse (frisch), Blumen und Zierpflanzen (Erzeuger Absatzorganisationen).

3) Da die Maßnahmen erst 2005 eingeführt wurden, verfügen sie über keine eigenständige Leistungscodierung in der KLR der LWK. Eventuell dort gebuchte Stunden sind in o oder im Gesamtposten Aufwand zahlstellenkonforme Bewilligungsabwicklung enthalten.

???: Implementationskosten dieser Maßnahme können nicht separat ausgewiesen werden, da sie eng mit anderen Maßnahmen verweben sind. Bewilligungsstellen sind die Bezirksregierungen, die Maßnahmen wurden jedoch hauptsächlich vom Forstbetrieb und über die Flurbereinigung abgewickelt. Kosten fallen hier hauptsächlich im Rahmen der politischen Konsensbildung an. Die Maßnahme wird daher im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Datengrundlagen und verwendete Angaben und Umrechnungsschlüssel

Vollzugsebene	Datengrundlage	Anhang	Verwendete Angaben/Umrechnungsschlüssel ¹¹	Annahmen und Anmerkungen
MUNLV, FM	Schriftliche Befragung: Anteile an Vollzeitstellen differenziert nach Lauf- bahnen	Tab.A1 Dok. 1	Umrechnung der Angaben über Personalkostensätze des FM (2005) ohne Sachkosten und Overheadkosten: Gehobener Dienst 62.600 Euro Höherer Dienst: 77.800 Euro	Gehobener Dienst: 50% Angestellte 50% Beamte der Vergütungsgruppen VIa-IIa bzw. der Besoldungsgruppen A11 – A13. Höherer Dienst: 25% Angestellte 75 % Beamte der Vergütungsgruppen Ia/Ib bzw. der Besoldungsgruppen A14 – A15.
LWK NRW	KLR Daten 2005, Perso- nal- und Vollkosten	Tab.A2, A2a, A2b	Gebuchte Stunden (netto) und Personalkosten brutto als Ist-Ausgaben der Buchführung der LWK ohne Overhead- kosten und Sachkosten.	Der in den Daten enthaltene Anteil an 1.-Säule-Kosten für Maßnahmen der 2. Säule wurde auf die flächenbezogenen Maßnahmen nach Anzahl der Anträge verteilt. Aufteilung der Personalkosten auf die Ausgleichszulage und die Ausgleichszahlung erfolgt über die durchschnittliche Anzahl der Teilnehmer in den Jahren 2004 bis 2006
Landesbetrieb Wald und Holz	KLR Daten 2006 Perso- nalkosten nach Kostenauf- schrieb	Tab.A3	Brutto Personalkosten nach gebuchten Stunden (netto) ohne Gemeinkosten	Kostenträgerstruktur nicht eindeutig den Teilmaßnahmen zuzuordnen. Stundensätze sind mit 46 und 56 Euro/h mit sehr hoch, daher wurde zur Berechnung von Stellen- äquivalenten von einem mittleren Jahresbruttogehalt von 65.000 Euro ausgegangen.
Ämter für Agrarordnung	Maßnahmen o, n, r und w KLR Daten 2005	Tab.A4	Bruttopersonalkosten ohne Angabe der gebuchten Stun- den, ohne Sachkosten und Overheadkosten. Umrechnung auf Stellen über pauschalierte Personalkos- tensätze	Zur Berechnung von Stellenäquivalenten wurde von einem mittleren Jahresbruttogehalt von 60.000 Euro ausgegangen. Bei den Kostenangaben sind Buchungsungenauigkeiten von 10-15% realistisch.
	Vertragsnaturschutz, KLR Daten 2005	Tab.A5	Schätzung des Anteils der Förderfälle mit EU-Förderung; Umrechnung der gebuchten Bruttoarbeitszeiten in Stellen. Mittlerer Dienst: 44.000 Euro; Gehobener Dienst: 58.000 Euro, Höherer Dienst: 77.500 Euro	Zur Umrechnung auf Stellenäquivalente differenziert nach Laufbahnen wird von einer Jahresbruttoarbeitszeit von 2.016 Stunden ausgegangen.
	Flurbereinigung (k) KLR Daten 2005	-	Ableitung der Implementationskosten aus den KLR-Daten durch das Fachreferat im MUNLV	Ausgewertet wurden die KLR Daten für die Leistungsphasen Ausführung des Plans nach § 41 FlurbG, Vermessung, Finanzierung, Leistungen Dritter
LEJ	KLR Daten 2005	-	Bruttopersonalkosten ohne Angabe der gebuchten Stun- den, Umrechnung auf Stellen über pauschalierte Personal- kostensätze	Zur Berechnung von Stellenäquivalenten wurde von einem mittleren Jahresbruttogehalt von 65.000 Euro ausgegangen. Kosten der Agentur für Regionalvermarktung sind nicht enthalten.
Landräte	Schriftliche Befragung: Anteile an Vollzeitstel- len nach Laufbahnen und Leistungen Dritter	Dok. 2, Tab.A6	Umrechnung der Angaben nach KGSt 2005 für Personal- kosten nach Laufbahnen: Mittlerer Dienst: 42.000 Euro, Gehobener Dienst: 56.700 Euro, Höherer Dienst: 80.700 Euro	Mittlerer Dienst: 75% Beamte 25% Angestellte der Besoldungs- bzw. Vergütungsstu- fen A6 – A9 bzw. VII – Vb. Gehobener Dienst: 50% Angestellte und 50% Beamte der Besoldungsstufen A10-A12 bzw. Vergütungsstufen Vb - III Höherer Dienst: 25% Angestellte 75% Beamte der Besoldungsstufen A13-A15 bzw. Vergütungsstufen IIa – Ia.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹ Verwendet wurden die in den Datengrundlagen enthaltenen Daten zu Kosten und Stundenumfängen, die eindeutig bestimmten Maßnahmen zugeordnet werden konnten. Umrechnungsschlüssel und Schätzwerte wurden eingesetzt, wenn Kosten nicht eindeutig einer Maßnahme zugeordnet werden konnten bzw. in den Daten nur Angaben über den Zeitaufwand oder die Kosten enthalten waren.

Für die Ermittlung der ausgezahlten Mittel 2005 (EU Haushaltsjahr 2004/2005) bzw. des Durchschnitts der Jahre 2000 bis 2006 wurde auf verschiedene Datenquellen zurückgegriffen. Dies war notwendig, um auch Teilmaßnahmen abbilden und die Modulationsmittel wie auch die Altverpflichtungen zuordnen zu können (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Datengrundlagen für die Ermittlung der öffentlichen Fördermittel

Maßnahmen		Datenquellen für öffentliche Fördermittel	
		2005	Durchschnitt 2000 - 2006
a/q	AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
c	Berufsbildung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
g/m	Verarbeitung und Vermarktung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
k	Flurbereinigung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
o	Dorferneuerung und -entwicklung ²⁾	Rechnungsabschluss abzüglich n und w	Bundestabelle abzüglich n und w
p	Diversifizierung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
n	Dienstleistungseinrichtungen	Förderdaten	Förderdaten
r	Ländliche Infrastruktur	-	-
w	Integrierte Entwicklungsstrategien	Zahlstellendaten	Zahlstellendaten
e1	Ausgleichszulage	Zahlstellendaten	Bundestabelle ¹⁾
e2	Ausgleichszahlungen	Zahlstellendaten	
f	Agrarumweltmaßnahmen insgesamt	Zahlstellendaten ²⁾	InVeKoS Daten ³⁾
f6	Vertragsnaturschutz		Zahlstellendaten
h	Erstaufforstung	Bundestabelle	Bundestabelle
i	Sonstige Forstmaßnahmen ^{7) 8)}	Zahlstellendaten	Bundestabelle
t	Verschiedene Modellvorhaben	Zahlstellendaten	Zahlstellendaten

Rechnungsabschluss: MUNLV (2007e), Bundestabelle BMELV (2007), Zahlstellendaten MUNLV und LWK NRW(2007).

1) Die Aufteilung auf e1 und e2 wurde über die Anteile der Maßnahmen gemäß den EU-Monitoring-Tabellen abgeleitet.

2) Für den Vertragsnaturschutz wurden gesondert Zahlstellendaten nach Bewilligungsstellen ausgewertet (LWK NRW, 2007c; LWK NRW, 2007b).

Der Anteil der Teilmaßnahmen f1 bis f5 wurde anhand der über die InVeKoS-Daten ermittelten Teilnehmer/Flächen und durchschnittlichen Prämienzahlungen ermittelt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Besonderheiten einzelner Maßnahmen

Bei Fördermaßnahmen, die in ein komplexes Verfahren eingebettet sind, das zu den Kernaufgaben der jeweiligen Verwaltung gehört, und die zudem mit starken Beratungs- und Akquisetätigkeiten verbunden sind, lässt sich das Fördergeschäft schwierig vom Verwaltungshandeln trennen. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen Flurbereinigung, Vertragsnaturschutz und t-Maßnahmen (Flächenankauf).

Insgesamt wurde der Aufwand der Verwaltung für die **Flurbereinigung** in der Kostenleistungsrechnung innerhalb der Produktgruppe 3 „Bodenordnung und Flächenmanagement“ (jeder Verfahrenstyp mit eigenem Produkt) sowie im Bereich der 5. Produktgruppe „fachliche Dienstleistung“ mit dem Produkt Finanzierung der Flurbereinigungsverfahren abgelegt. Innerhalb der einzelnen Produkte wurden insgesamt sieben Leistungsphasen unterschieden (MUNLV, 2005b). Da die Förderung in NRW im Wesentlichen mit der Ausführung des Plans nach § 41 FlurbG (Ausbau) und der Vermessung verbunden war, wurden für die Auswertung nur die geleisteten Stunden der EU-kofinanzierten Verfahren in diesen beiden Leistungsphasen, der Kosten Dritter hierfür und das Produkt Finanzierung der Flurbereinigung berücksichtigt. Die KLR-Daten, die neben den Implementationskosten auch eigene Ingenieurs- und Bauleistungen der Verwaltung beinhalten, wurden von dem Fachreferat des MUNLV (Ref. II – 7) auf die relevanten Tätigkeiten zugeschnitten. Bei der Leistungsphase "Vermessung" wurden daher die Anteile abgezogen, welche als Ingenieurkosten bei der Flurbereinigungsbehörde bzw. bei den ausführenden Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren im Zuge der Ausführung von Vermessungsarbeiten entstanden sind. Ähnlich verhielt es sich mit dem Ausbau. Die entsprechenden Daten wurden von der Flurbereinigungsbehörde zur Verfügung gestellt (MUNLV, 2008).

Bei der Maßnahme **Vertragsnaturschutz** fällt das Gros der Kosten bei den Kreisen als kommunale Bewilligungsbehörden an. Ein großer Anteil des Personals (v. a. auch der Biologischen Stationen) war für eine aktive Akquise und intensive Beratung der Teilnehmer an den Vertragsnaturschutzmaßnahmen erforderlich, so dass diese Bereiche nicht vom „reinen“ Bewilligungsgeschäft getrennt erhoben werden konnten (zu den genaueren Ergebnissen der Befragung siehe Anhang, Dokument A2 und Tabelle A6).

Bei den **t-Maßnahmen** wurden die Ausgaben für den Flächenankauf (investiver Naturschutz), der verstärkt seit 2004 betrieben wurde, nicht berücksichtigt. Zum einen konnten die Kosten für die Verwaltung nicht ermittelt werden, und zum anderen entstehen die Kosten für diese Maßnahmen im Vorfeld durch zahlreiche Verhandlungen und Planungen. Der eigentliche Bewilligungsvorgang einer behördengeleiteten Maßnahme ist nur ein Bruchteil der tatsächlich mit dieser Maßnahme verbundenen Kosten.

4.2 Ergebnisse der quantitativen Analyse

4.2.1 Programmebene

4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenumfang

Bei der Analyse der Implementationskosten wurden maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgaben unterschieden. Diese beiden Bereiche werden getrennt dargestellt, da es keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem die querschnittsbezogenen Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die ermittelten Kosten für die Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum für das Jahr 2005 nach unterschiedlichen Kostenarten und die benötigten vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen.

Tabelle 5 stellt die Implementationskosten (direkte Personalkosten und Kosten Dritter) zusammen. In Tabelle 6 wird der errechnete benötigte Personaleinsatz für die Umsetzung des NRW-Programms 2005 dargestellt. Tabelle 7 enthält eine Übersicht der direkten Personalkosten und Kosten Dritter, der benötigten Arbeitskräfteinheiten (in AK) und der Vollkosten. Insgesamt waren in 2005 für die Umsetzung rund 200 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Kreisen und Organisationen notwendig.¹² Durch direkte Personalkosten und Kosten Dritter waren hiermit Kosten von rund 12,8 Mio. Euro verbunden. Bezogen auf die überschlägigen Vollkosten beliefen sich die Implementationskosten auf rund 18,5 Mio. Euro. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programmoverhead, entfielen rund 10 % der Kosten.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006 zeichnete sich durch eine Vielzahl von beteiligten Stellen aus. Allein in der sogenannten Kreuzchenliste sind im Feld 304 für das Jahr 2005 149 bewilligende bzw. genehmigende Stellen hinterlegt. Berücksichtigt man, dass zahlreiche der involvierten Stellen noch über weitere Außenstellen verfügen, ergibt sich eine Anzahl von knapp 200 involvierten Stellen und Organisationseinheiten. Eine Auswertung der Zahlstellendaten für das Jahr 2005/2006 nach den Bewilligungsstellen ergab (siehe Tabelle A6), dass in diesem Jahr über 83 Stellen die Förderungen abgewickelt wurden. Von den insgesamt 165 Mio. Euro verausgabten öffentlichen Mittel wurden allein 110 Mio. Euro über den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten abgewickelt. Der Durchschnitt der verausgabten Fördermittel lag bei den anderen Stellen bei rund 800.000 Euro, wobei die Beträge zwischen 14.000 Euro und 6,9 Mio. Euro lagen. Der Median betrug 390.000 Euro, lag also weit unter dem Durchschnitt.

¹² Zahlungen für Dritte wurden nicht auf Stellen umgerechnet, da die zugrunde liegenden Kalkulationen nicht bekannt waren.

Tabelle 5: Implementationskosten 2005 durch direkte Personalkosten und Kosten Dritter

Vollzugsebenen des NRW Programms Ländlicher Raum	Implementationskosten durch direkte Personalkosten und Kosten Dritter 2005 in Euro						
	MUNLV	Kammer	ÄfAO 2005	Kreise ⁹⁾	LEJ	WuH ⁷⁾	Insgesamt
Maßnahmen							
a AFP/Junglandwirte	26.560	546.374					572.934
q Landwirtschaftliche Wasserressourcen	3.130	24.676					27.806
c Berufsbildung	11.706	53.478					65.184
g/m Verarbeitung und Vermarktung ¹⁾	30.450				264.500		360.109
g Verarbeitung und Vermarktung ²⁾	10.150	55.009					
k Flurbereinigung ³⁾	41.097	7.138	593.901				642.136
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten	13.736	135.025					148.761
n Dienstleistungseinrichtungen		in o	21.810				21.810
o Dorferneuerung und -entwicklung ⁴⁾	308.520	11.000	1.859.171				2.178.691
p Diversifizierung	15.918	69.400					85.318
r Ländliche Infrastruktur		in o	5.311				5.311
w Integrierte Entwicklungsstrategien (ILEK)		in o	214.376				214.376
e1 Ausgleichszulage ^{5) 6)}	26.560	234.355					260.915
e2 Ausgleichszahlungen	3.890	77.880					81.770
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt ⁶⁾							5.108.360
f1 MSL inkl. Modulation	144.960	1.052.682					1.197.642
f2 Anlage von Uferrandstreifen		in fl	210.186				210.186
f3 Erosionsschutz	778	255.804					256.582
f4 Langjährige Stilllegung		in fl	102.435				102.435
f5 Bedrohte Haustierrassen	1.328	52.923					54.251
f6 Vertragsnaturschutz	58.350	269.229	446.221	2.405.327			3.287.263
				108.136			
h Erstaufforstung ⁷⁾	73.330	6.733				91.943	172.006
i Sonstige Forstmaßnahmen ^{7) 8)}	66.980	28.939				1.293.699	1.389.618
t Verschiedene Modellvorhaben	26.470	77.230					103.700
Summe Maßnahmen	863.913	3.270.497	3.140.790	2.513.463	264.500	1.385.642	11.438.805
Querschnittsbezogene Aufgaben							
Programmkoordination	97.430						97.430
Zahlstellenkoordinierungsstelle	59.200	859.907					919.107
Bescheinigende Stelle	132.800						132.800
Evaluation	193.261						193.261
Summe Querschnittsaufgaben	482.691	859.907	0	0	0	0	1.342.598
Gesamtprogramm im Jahre 2005	1.346.604	4.130.404	3.140.790	2.513.463	264.500	1.385.642	12.781.403

1) Sektoren: Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst & Gemüse, Kartoffeln und Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte.

2) Sektoren: Obst & Gemüse (frisch), Blumen und Zierpflanzen (Erzeuger Absatzorganisationen).

3) Angaben beinhalten sowohl Aufwand des jetzigen Fachreferats II-9, als auch des ehemaligen Fachreferats II-10; bei der Berechnung der Kosten wurden nur die relevanten Leistungsphasen berücksichtigt.

4) Der Aufwand in den Ämtern für Agrarordnung für die Förderfälle im Ziel 2 (Ziel 5b Phasing-out Gebiet) wurde herausgerechnet. Er beläuft sich auf rund 108.000 Euro.

5) Aufteilung der Kosten der LWK auf die beiden Teilmaßnahmen der Haushaltslinie e erfolgte nach dem gemittelten Jahresdurchschnitt der teilnehmende Betriebe der Jahre 2004-2006.

6) Inkl. Umrechnung der anteiligen Kosten aus Gemeinschaftsantrag Fläche auf die flächenbezogenen Maßnahmen (e und f).

7) Implementationskosten für die forstlichen Förderungen beziehen sich auf das Jahr 2006.

8) Aufteilung der Kosten der LWK auf die beiden Haushaltslinien h und i nach Anzahl der Förderfälle 2005 (MUNLV, 2007).

9) Inklusive der jeweiligen Biologischen Stationen.

Kursiv: Kosten beauftragter Dritter.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Datenlieferungen (Fährmann, 2007; LANUV, 2007; LWK NRW, 2007a; MUNLV, 2007b; MUNLV, 2007a; MUNLV, 2007c; WuH, 2007).

Tabelle 6: Errechneter Personaleinsatz der einzelnen Vollzugsebenen für die Implementation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005

Vollzugsebenen des NRW-Programms Ländlicher Raum	Berechnete Volle Stellen der Vollzugsebenen in AK						
	MUNLV, FM	LWK	ÄfAO	Kreise	LEJ	WuH	Gesamt
Maßnahmen							
a/q AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	0,45	9,90					10,35
c Berufsbildung	0,17	0,96					1,13
g/m Verarbeitung und Vermarktung	0,60	0,82			4,00		5,42
k Flurbereinigung ¹⁾	0,70	0,12	11,00				11,82
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten	0,20	2,50					2,70
o Dorferneuerung und -entwicklung ²⁾	4,20	0,17	31,00				35,37
p Diversifizierung	0,23	1,10					
n Dienstleistungseinrichtungen			0,36				0,36
r Ländliche Infrastruktur	0,00		0,09				0,09
w Integrierte Entwicklungsstrategien			3,57				3,57
e1 Ausgleichszulage ^{5) 6)}	0,40	2,97					3,37
e2 Ausgleichszahlungen	0,05	1,36					1,41
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt ⁶⁾							88,26
f1 MSL inkl. Modulation	2,00	18,50					20,50
f2 Anlage von Uferrandstreifen		3,72					3,72
f3 Erosionsschutz	0,01	4,36					4,37
f4 Langjährige Stilllegung		1,80					1,80
f5 Bedrohte Haustierrassen		0,92					0,92
f6 Vertragsnaturschutz ⁴⁾	0,75	4,45	8,50	43,25			56,95
h Erstaufforstung ³⁾	1,05	0,52				1,20	2,77
i Sonstige Forstmaßnahmen ³⁾	0,90					16,20	17,10
t Verschiedene Modellvorhaben	0,35	1,22					1,57
Summe Maßnahmen	12,06	55,39	54,52	43,25	4,00	17,50	186,72
Querschnittsbezogene Aufgaben							
Programmkoordination	1,35						1,35
Zahlstellenkoordinierungsstelle	0,80	10,75					11,55
Bescheinigende Stelle	2,00						2,00
Evaluation							
Summe Querschnittsaufgaben	4,15	10,75					14,90
Gesamtprogramm im Jahre 2005	16,21	66,14	54,52	43,25	4,00	17,50	201,62

1) Personalaufwand der Aufsichtsbehörden wurde aus den Implementationskosten der Vollzugsebene abgeleitet (siehe hierzu Quotienten nach BMS, 2007).

2) Der Aufwand in den Ämtern für Agrarordnung für die Förderfälle im Ziel 2 (Ziel 5b Phasing-out Gebiet) wurde herausgerechnet.

3) Angaben zur forstlichen Förderungen beziehen sich auf das Jahr 2006.

4) Inklusive der jeweiligen Biologischen Stationen, wenn deren AK in der Umfrage mit angegeben und nicht unter Kosten Dritter gefasst wurden.

5) Aufteilung der Kosten der LWK auf die beiden Teilmaßnahmen der Haushaltslinie e erfolgte nach dem gemittelten Jahresdurchschnitt der teilnehmende Betriebe der Jahre 2004-2006.

6) Inkl. Umrechnung der anteiligen Kosten aus Gemeinschaftsantrag Fläche auf die flächenbezogenen Maßnahmen (e und f).

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Datenlieferungen (BMS Consulting GmbH, 2007; Fähmann, 2007; LANUV, 2007; LWK NRW, 2007a; MUNLV, 2007b; MUNLV, 2007a; MUNLV, 2007c; WuH, 2007).

Tabelle 7: Implementationskosten 2005 nach verschiedenen Kostenarten

	Implementationskosten 2005 nach verschiedenen Kostenarten				
	Direkte Personalkosten und Kosten Dritter	AK	Sachkosten in Euro ¹⁾	Personalkosten inklusive Gemeinkosten	Vollkosten in Euro ³⁾
Maßnahmen					
a /q AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	600.750	10,35	161.460	720.900	882.360
c Berufsbildung	65.185	1,13	17.628	78.222	95.850
g/m Verarbeitung und Vermarktung	360.109	5,42	84.552	432.131	516.683
k Flurbereinigung	642.136	11,00	171.600	770.563	942.163
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten	148.764	2,70	42.120	178.516	220.636
o Dorferneuerung und -entwicklung	2.178.728	35,37	551.772	2.614.474	3.166.246
p Diversifizierung	85.319	1,33	20.748	102.383	123.131
n Dienstleistungseinrichtungen	21.814	0,36	5.672	26.177	31.848
r Ländliche Infrastruktur	5.311	0,09	1.381	6.373	7.754
w Integrierte Entwicklungsstrategien	214.376	3,57	55.738	257.251	312.989
e1 Ausgleichszulage	260.919	3,37	52.572	313.102	365.674
e2 Ausgleichszahlungen	81.772	1,41	21.996	98.126	120.122
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt	5.108.440	88,26	1.376.856	6.130.128	7.485.356
f1 MSL inkl. Modulation	1.197.660	20,50	319.800	1.437.192	1.756.992
f2 Anlage von Uferstrandstreifen	210.190	3,72	58.032	252.228	310.260
f3 Erosionsschutz	256.587	4,37	68.172	307.904	376.076
f4 Langjährige Stilllegung	102.437	1,80	28.080	122.925	151.005
f5 Bedrohte Haustierrassen	54.252	0,92	14.352	65.102	79.454
f6 Vertragsnaturschutz	3.287.314	56,95	888.420	3.815.014	4.811.570
h Erstaufforstung	172.008	2,77	43.212	206.409	249.621
i Sonstige Forstmaßnahmen	1.389.619	17,10	266.760	1.667.543	1.934.303
t Verschiedene Modellvorhaben	103.702	1,57	24.492	124.442	148.934
Summe Maßnahmen	11.438.951	185,81	2.898.558	14.337.509	16.603.672
Querschnittsbezogene Aufgaben					
Programmkoordination	97.431	1,35	21.060	126.661	147.721
Zahlstellenkoordinierungsstelle	919.118	10,75	167.700	1.194.853	1.362.553
Bescheinigende Stelle	132.802	2,00	31.200	172.643	203.843
Evaluation	193.264			193.261	193.261
Summe Querschnittsaufgaben	1.342.615	14,10	219.960	1.687.417	1.907.377
Gesamtprogramm im Jahre 2005	12.781.566	199,91	3.118.518	15.900.084	18.511.049

1) Gemäß KGSt wird eine Pauschale von 15.600 Euro pro Arbeitsplatz angesetzt.

2) Gemäß KGSt beträgt die Gemeinkostenpauschale 20 % bezogen auf die Personalkosten ohne Kosten Dritter.

3) Summe aus Personalkosten inklusive Gemeinkostenpauschale, Kosten Dritter und Sachkostenpauschale pro AK.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Datenlieferungen (Fährmann, 2007; LANUV, 2007; LWK NRW, 2007a; MUNLV, 2007b; MUNLV, 2007a; MUNLV, 2007c; WuH, 2007).

4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten des NRW-Programms 2005

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die Ausgaben des EU-Haushaltjahres 2004/2005 zu den Implementationskosten addiert (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum und Anteil der Maßnahmen an Fördermitteln und Implementationskosten

Maßnahmen nach der Höhe der Implementationskosten	Implementationskosten	Öffentliche Förder-gelder	Gesamt-kosten NRW-Programme	Anteil an der Summe der		
				Implemen-tations-kosten	Öffentl. Förder-gelder	Propor-tiona-lität
				Angaben in Euro		Angaben in %
	[1]	[2]	[1]+[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
Maßnahmen						
r Ländliche Infrastruktur	5.311	noch keine Inanspruch-nahme	5.311	0,05	0,00	0,00
n Dienstleistungseinrichtungen	21.810	252.562	274.372	0,19	0,21	0,92
f5 Bedrohte Haustierrassen	54.251	323.189	377.440	0,47	0,27	1,78
c Berufsbildung	65.184	380.766	445.950	0,57	0,31	1,81
e2 Ausgleichszahlungen	81.770	1.971.369	2.053.139	0,71	1,63	0,44
p Diversifizierung	85.318	1.115.774	1.201.092	0,75	0,92	0,81
f4 Langjährige Stilllegung	102.435	772.294	874.729	0,90	0,64	1,41
t Verschiedene Modellvorhaben	103.700	855.000	958.700	0,91	0,71	1,29
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten	148.761	1.485.861	1.634.622	1,30	1,23	1,06
h Erstaufforstung	172.006	453.429	625.435	1,50	0,37	4,02
f2 Anlage von Uferrandstreifen	210.186	1.557.762	1.767.948	1,84	1,28	1,43
w Integrierte Entwicklungsstrategien (ILEK)	214.376	860.436	1.074.812	1,87	0,71	2,64
f3 Erosionsschutz	256.582	6.806.182	7.062.764	2,24	5,61	0,40
e1 Ausgleichszulage	260.915	9.624.917	9.885.832	2,28	7,94	0,29
g/m Verarbeitung und Vermarktung (alle Sektoren)	360.109	5.372.519	5.732.628	3,15	4,43	0,71
a/q AFP/ Junglandwirte/ Wasserressourcen	600.740	20.853.683	21.454.423	5,25	17,20	0,31
k Flurbereinigung	642.136	7.384.768	8.026.904	5,61	6,09	0,92
f1 MSL inkl. Modulation	1.197.642	31.739.000	32.936.642	10,47	26,18	0,40
i Sonstige Forstmaßnahmen	1.389.618	9.747.813	11.137.431	12,15	8,04	1,51
o Dorferneuerung und -entwicklung	2.178.691	9.785.490	11.964.181	19,05	8,07	2,36
f6 Vertragsnaturschutz	3.287.263	9.899.195	13.186.458	28,74	8,16	3,52
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt	5.108.360	51.097.622	56.205.982	44,66	42,15	1,06
Summe Maßnahmen	11.438.951	121.242.008	132.680.813	100,00	100,00	
Summe Querschnittsaufgaben	1.342.612					
Summe Gesamtprogramm	12.781.563	121.242.008	134.023.425			

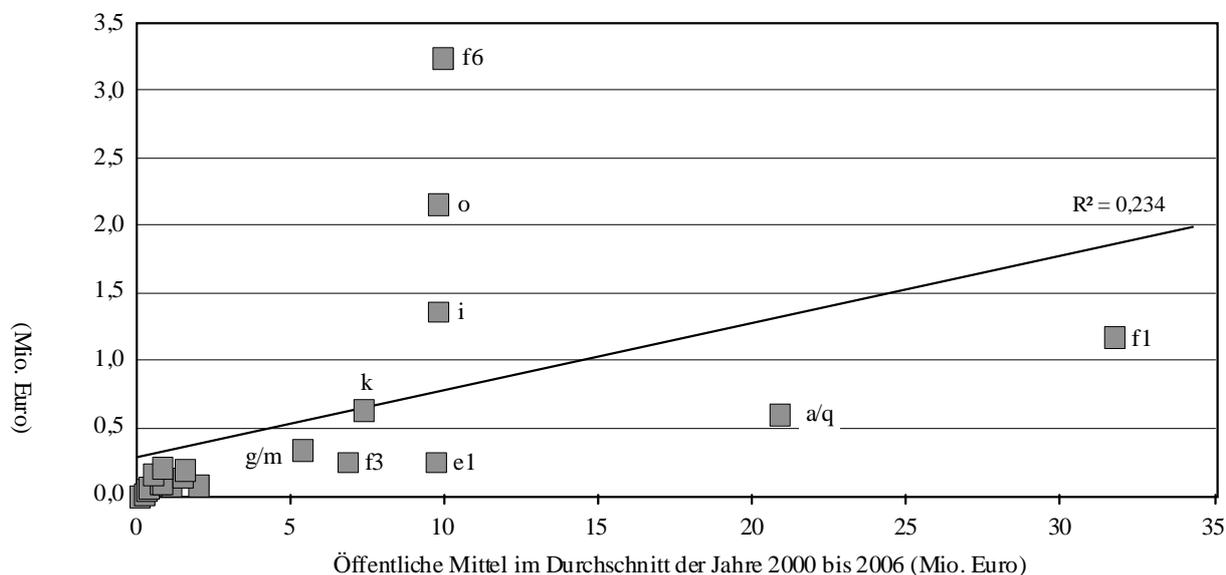
Fett: Unterproportionaler Anteil an Implementationskosten im Verhältnis zum Anteil an den Fördermitteln. Quotient aus [3]/[4] ist <1.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Datenlieferungen (Fährmann, 2007; LANUV, 2007; LWK NRW, 2007a; MUNLV, 2007b; MUNLV, 2007a; MUNLV, 2007c; WuH, 2007).

Insgesamt wurden im Jahr 2005 rund 121 Mio.¹³ Euro öffentliche Fördermittel verausgabt, zuzüglich der direkten Personalkosten und der Kosten Dritter in Höhe von 12,8 Mio. Euro. Bei Berücksichtigung der errechneten Vollkosten beliefen sich die Implementationskosten auf rund 18,5 Mio. Euro.

Knapp 70 % der Implementationskosten entfielen dabei auf den Vertragsnaturschutz, die Dorferneuerung die sonstigen forstlichen Fördermaßnahmen (i) sowie die MSL-Maßnahmen mit rund 50 % des Fördermittelvolumens.

Abbildung 5: Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln



Quelle: Eigene Darstellung.

Es wurde untersucht, ob die Höhe der ausgezahlten Mittel einen linearen Zusammenhang zu der Höhe der Implementationskosten aufweist (vgl. Abbildung 5). Auch wenn Tendenzen sichtbar werden, war ein linearer Zusammenhang nicht gegeben; dazu waren die Abweichungen der einzelnen Maßnahmen nach oben und unten zu groß.

Es sind Maßnahmen erkennbar, deren Anteil an den (maßnahmenbezogenen) Implementationskosten in Bezug auf den Anteil an Fördermitteln überproportional war (siehe auch Tabelle 8). Hierunter fielen die relativ großen Maßnahmen Vertragsnaturschutz, Dorferneuerung und sonstige forstliche Förderung sowie die kleineren Maßnahmen „Bedrohte Haustierrassen“ und Erstaufforstung.

¹³ Zu den verwendeten Datengrundlagen für die Fördermittel siehe Tabelle 5.

Zu den Maßnahmen, deren Anteil an den Implementationskosten unterproportional zu den Fördermittelanteilen war, gehörten das AFP, die Ausgleichzulage, die MSL Maßnahmen inkl. Modulation, der Erosionsschutz sowie die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung.

4.2.2 Implementationskostenanteile des NRW-Programms und der Maßnahmen

Die ermittelten maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln 2005 gesetzt. Zur Kontrolle/Stützung der Ergebnisse wurde zusätzlich der Implementationskostenanteil auf den Jahresdurchschnitt der öffentlichen Fördermittel der gesamten Förderperiode 2000 bis 2006 bezogen, um eventuelle Ausreißer hinsichtlich der Zahlungen 2005 auszugleichen. Es wird davon ausgegangen, dass die vorgehaltenen Personalkapazitäten im Gegensatz zu den Zahlungen eher konstant sind bzw. sich nur zeitverzögert anpassen. Tabelle 9 fasst die Ergebnisse zusammen.

Insgesamt lag der Implementationskostenanteil in Bezug auf die Förderzahlen 2005 etwas niedriger als in Bezug auf den Durchschnitt der Förderperiode. Geht man davon aus, dass das Personal eher konstant geblieben ist, kann dies auf das 2005 insgesamt etwas überdurchschnittliche Fördervolumen zurückgeführt werden. Insgesamt gab es nur zwei Ausreißer: die Betriebsführungsdienste und die Bedrohten Haustierrassen, deren Implementationskostenanteile bezogen auf die beiden Referenzzeiträumen stark abweichen. Dies kann mit einer schleppenden Inanspruchnahme dieser beiden Maßnahmen in den ersten Förderjahren und mit Lernkosten dieser eher „neuen“ Maßnahmen verbunden sein. Zusätzlich waren sie durch geringe Förderhöhen pro Förderfall gekennzeichnet.¹⁴ Mit Ausnahme dieser beiden Maßnahmen kann das Jahr 2005 als typisch für alle Jahre der Programmumsetzung (2000 bis 2006) angesehen werden.

Bezogen auf das Jahr 2005 lag der Implementationskostenanteil unter Berücksichtigung der direkten Kosten und der Kosten Dritter bei 10,5 %, wovon die maßnahmenbezogenen Kosten 90 % ausmachten. Bezieht man die Vollkosten für das eingesetzte Personal mit ein, lag der Anteil bei 15 % (14 % maßnahmenbezogene Kosten).

¹⁴ Bei den Betriebsführungsdiensten (BFD) hat die Änderung der zugrunde liegenden Richtlinie zum 01.01.2004 zu einer deutlich gestiegenen Akzeptanz der Maßnahme geführt. Bis 2003 hatten sich lediglich neun BFD gegründet, von denen zwei 2004 wieder aufgelöst wurden. Im Jahr 2004 hat die Erhöhung des Fördersatzes von 30 % auf 80 % der förderfähigen Kosten in Intensitätsstufe I sowie die Einführung eines Zusatzzuschusses für die Teilnahme an der Intensitätsstufe II bewirkt, dass sich 38 weitere BFD gebildet haben (MUNLV, 2006).

Tabelle 9: Implementationskostenanteile an den Fördermitteln 2005 und dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

Implementationskosten und deren Anteile an den öffentlichen Fördermitteln	Implementationskosten 2005 (direkte Personalkosten und Kosten Dritter)	Öffentliche Fördermittel in Euro		Implementationskostenanteil in %	
		2005	2000-2006 im Durchschnitt	2005	2000-2006 im Durchschnitt
Maßnahmen					
a/q AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	600.750	20.853.683	13.602.202	2,9	4,4
c Berufsbildung	65.184	380.766	367.628	17,1	17,7
g/m Verarbeitung und Vermarktung	360.109	5.372.519	6.717.051	6,7	5,4
Summe Schwerpunkt 1	1.026.043	26.606.967	20.686.882	3,9	5,0
k Flurbereinigung	642.136	7.384.768	6.944.663	8,7	9,2
l Aufbau von Betriebsführungsdiensten	148.764	1.485.861	462.496	10,0	32,2
n Dienstleistungseinrichtungen ¹⁾	21.814	252.562	308.423	8,6	7,1
o Dorferneuerung und -entwicklung ²⁾	2.178.728	9.785.490	8.912.579	22,3	24,4
p Diversifizierung	85.318	1.115.774	520.093	7,6	16,4
r Ländliche Infrastruktur	5.311	noch keine Inanspruchnahme		Vorlaufkosten	
w Integrierte Entwicklungsstrategien (ILEK) ¹⁾	214.376	860.436	1.024.653	24,9	20,9
Summe Schwerpunkt 2	3.296.447	20.884.891	18.172.907	15,8	18,1
e1 Ausgleichszulage ⁴⁾	260.915	9.624.917	12.857.143	2,7	2,0
e2 Ausgleichszahlungen	81.770	1.971.369	1.551.429	4,1	5,3
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt ³⁾	5.108.360	51.097.622	44.142.313	10,0	11,6
f1 MSL inkl. Modulation	1.197.660	31.739.000	27.110.664	3,8	4,4
f2 Anlage von Uferrandstreifen	210.186	1.557.762	1.671.320	13,5	12,6
f3 Erosionsschutz	256.582	6.806.182	4.521.604	3,8	5,7
f4 Langjährige Stilllegung	102.435	772.294	785.229	13,3	13,0
f5 Bedrohte Haustierrassen	54.251	323.189	210.000	16,8	25,8
f6 Vertragsnaturschutz ⁴⁾	3.287.314	9.899.195	9.843.496	33,2	33,4
h Erstaufforstung ⁶⁾	172.006	453.429	698.486	37,9	24,6
i Sonstige Forstmaßnahmen ^{5) 6)}	1.389.618	9.747.813	12.372.571	14,3	11,2
t Verschiedene Modellvorhaben	103.700	855.000	552.571	12,1	18,8
Summe Schwerpunkt 3	7.116.438	73.750.150	72.174.513	9,6	9,9
Summe Maßnahmen	11.438.929	121.242.008	111.034.302	9,4	10,3
Querschnittsbezogene Aufgaben					
Programmkoordination	97.430	121.242.008	111.034.302	0,1	0,1
Zahlstellenkoordinierungsstelle	919.107	121.242.008	111.034.302	0,8	0,8
Bescheinigende Stelle	132.800	121.242.008	111.034.302	0,1	0,1
Evaluation	193.261	121.242.008	111.034.302	0,2	0,2
Summe Querschnittsaufgaben	1.342.598	121.242.008	111.034.302	1,1	1,2
Gesamtprogramm im Jahre 2005	12.781.527	121.242.008	111.034.302	10,5	11,5

1) Die Durchschnittswerte in Bezug auf die Fördermittel beziehen sich nur auf den Zeitraum des Maßnahmenangebots von 2005 und 2006.

2) Die teilweise unter o vorgenommenen Buchungen für w und n wurden nach Angaben der Förderdaten herausgerechnet.

3) Die Berechnung der Fördermittel erfolgte auf der Grundlage der Zahlstellendaten (MUNLV, 2006) sowie der InVeKoS Daten, inklusive Altverpflichtungen, Modulation und nationalen top-ups; daher Abweichungen vom Rechnungsabschluss.

4) Fördermittel enthalten auch die nationalen top-ups.

5) Fördermittel nach Angaben der Zahlstellendaten und Förderdaten des Fachreferates. Starke Abweichungen von der Bundestabelle sowie dem Rechnungsabschluss 2006.

6) Bezugsjahr ist das Jahr 2006.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten waren dabei sehr groß. Sie reichten von 2,7 % bei der Ausgleichzulage bis zu über 30 % beim Vertragsnaturschutz und der Erstaufforstung.

Insgesamt liegt der Durchschnitt des Implementationskostenanteils bei den Maßnahmen des Schwerpunktes I bei 3,9 %, bei den Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume bei 15,8 % und dem Agrarumwelt bezogenen Schwerpunkt III bei 9,6 %.

Auffällig war die Varianz der Implementationskostenanteile zwischen den sechs Teilmaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen, die in der Tabelle 9 insgesamt und differenziert enthalten sind. Insgesamt lag ihr Implementationskostenanteil mit 10 % noch unter dem Durchschnitt aller Maßnahmen. Gering sind die Anteile bei den MSL-Maßnahmen (inkl. Modulation) und der Maßnahme Erosionsschutz mit 3,8 %. Im Mittelfeld dicht beieinander liegen die Implementationskostenanteile der Anlage von Uferrandstreifen und der langjährigen Flächenstilllegung. Der Vertragsnaturschutz hingegen gehört mit den rund 33 % Implementationskostenanteil zu einer der „teuersten“ Maßnahmen.

4.2.2.1 Ergebnisse anderer Studien

Für die bessere Einordnung der Ergebnisse und zur Bildung von Implementationskostenklassen wurden bereits vorliegende Studien ausgewertet. Tabelle 10 gibt einen Überblick über Studien mit einem vergleichbaren Ansatz und deren Ergebnisse.

Insgesamt gibt es nur wenige uneingeschränkt vergleichbare Studien. Trotzdem lässt sich aus den jeweiligen Schlussfolgerungen der Studien die Tendenz ableiten, dass Kostenanteile von bis zu 5 % der Fördersummen als gering und angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % als generell hoch bzw. sehr hoch gelten.

Tabelle 10: Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Ermittlung der Implementationskosten

Titel und Autor der Studie	Ergebnisse	Vergleichbarkeit
Costs of Control in shared management – Guarantee section of the EAGGF (EU-Com, 2007)	Im Durchschnitt der EU-15-Staaten liegen die Kosten bei 4,03 % der Ausgaben des EAGFL – Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten ¹⁾ berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinlandpfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben. ²⁾ Der Anteil reicht bei den EPLR-Maßnahmen von 2,2 % für die AZ bis 216 % für den freiwilligen Landtausch.	Vergleichbarer Pro-rata-Ansatz über vergleichbare Kostenkomponenten, Kostenermittlung über direkte Schätzmethoden. Berücksichtigung der 1.-Säule-Maßnahmen für den Durchschnitt führt zur Verzerrung.
Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen in Niedersachsen (Meyer, 2004)	Die Kosten liegen für das Jahr 2003 für 1. Säule Zahlungen bei 3,1 % für die Flächenprämie und bei den Tierprämien zwischen 5,7 % und 23,5 %. Für die 2. Säule zwischen 53,7 % und 128,5 %. ³⁾	Vergleichbar von den Kostenkomponenten, aber Hochrechnung von Untersuchungen einzelner Dienststellen
Kosten-Nutzen-Analyse im Bereich der Fördermaßnahmen des niedersächsischen EPLR 2007 bis 2013 (ML, 2006)	Im Durchschnitt liegen die Implementationskosten bei ca. 14 % der öffentlichen Fördermittel Von 0,5 % für den Küstenschutz bis 82 % für forstliche Fördermaßnahmen.	Vergleichbar von den Kostenkomponenten; Schätzwerte, die zum Teil auf den Erfahrungen und KLR-Daten beruhen, erscheinen teilweise unplausibel. Querschnittsaufgaben wurden auf die Maßnahmen umgelegt.

¹⁾ Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die bescheinigenden Stellen etc.

²⁾ Berücksichtigt wurden alle Zahlungen im Rahmen von Marktordnungen, des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) sowie LEADER Rheinland-Pfalz, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), der Gasölverbilligung und von Landesprogrammen.

³⁾ Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer¹⁵ ergab ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 10 %. Auch wenn die direkte Vergleichbarkeit zwischen den Ländern v. a. in Hinblick auf einzelne Maßnahmen aufgrund der unterschiedlichen Methoden der Kostenerfassung nur bedingt gegeben ist, haben wir diesen Wert als Benchmark gesetzt.

¹⁵ NRW, Niedersachsen, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

Auf dieser Grundlage haben wir die folgenden Implementationskostenklassen gebildet:

- **Gering:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %; diese liegen damit unterhalb der Hälfte des o. g. Durchschnittswertes.
- **Mittel:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
- **Hoch:** Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %; diese liegen oberhalb des Doppelten vom o. g. Durchschnitt.

In Tabelle 11 sind die empirischen Ergebnisse entsprechend gruppiert. Berücksichtigt wurden hierbei nur die direkten Personalkosten und die Kosten Dritter¹⁶.

Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören sowohl die Ausgleichszulage als auch die Ausgleichszahlung, das AFP und die großen Agrarumweltmaßnahmen MSL und Erosionsschutz. Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. In erster Linie sind dies die Dorferneuerung und der Vertragsnaturschutz. Rund ein Viertel der Programmmittel verfügte über einen mittleren Implementationskostenanteil.

¹⁶ Die Berücksichtigung der Vollkosten hätte nur bei der Maßnahme der bedrohten Haustierrassen zu einer Umgruppierung in eine andere Klasse geführt (24,6 %).

Tabelle 11: Gruppierung der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierung nach der Höhe des Implementationskostenanteils 2005		Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel	Anteil an Fördermitteln	Implementationskostenanteil	
		Angaben in Euro		Angaben in %		
Kostenklassen	Maßnahmen					
gering 0-5 %	e1	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	260.915	9.624.917	7,94	2,71
	a/q	AFP/Niederlassungshilfe für Junglandwirte	600.740	20.853.683	17,20	2,90
	f3	Erosionsschutz	256.582	6.806.182	5,61	3,77
	f1	Markt- und standortangepasste Landwirtschaft inkl. Modulation	1.197.642	31.739.000	26,18	3,77
	e2	Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	81.770	1.971.369	1,63	4,15
Summe geringer Implementationskostenanteil		2.397.649	70.995.150	58,56	3,38	
mittel 5-20 %	g/m	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (alle Sektoren)	360.109	5.372.519	4,43	6,70
	p	Diversifizierung	85.318	1.115.774	0,92	7,65
	n	Dienstleistungseinrichtungen	21.810	252.562	0,21	8,64
	k	Flurbereinigung	642.136	7.384.768	6,09	8,70
	l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten	148.761	1.485.861	1,23	10,01
	t	Verschiedene Modellvorhaben	103.700	855.000	0,71	12,13
	f4	Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen	102.435	772.294	0,64	13,26
	f2	Anlage von Uferrandstreifen	210.186	1.557.762	1,28	13,49
	i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	1.389.618	9.747.813	8,04	14,26
	f5	Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen	54.251	323.189	0,27	16,79
c	Berufsbildung	65.184	380.766	0,31	17,12	
Summe mittlerer Implementationskostenanteil		3.183.508	29.248.307	24,12	10,88	
hoch >20 %	o	Dorferneuerung und -entwicklung	2.178.691	9.785.490	8,07	22,26
	w	Integrierte Entwicklungsstrategien	214.376	860.436	0,71	24,91
	f6	Vertragsnaturschutz	3.287.263	9.899.195	8,16	33,21
	h	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	172.006	453.429	0,37	37,93
	r	Ländliche Infrastruktur	5.311	noch keine Inanspruchnahme		
Summe hoher Implementationskostenanteil		5.857.647	20.998.550	17,32	27,90	
Summe Maßnahmen		11.438.951	121.242.008	100,00	9,43	

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.2 Zusammenfassung

Die ursprüngliche Planung, im Rahmen der Erfassung der Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum sich vorrangig der KLR zu bedienen, musste im Fortgang der Untersuchung aufgegeben werden. Aus verschiedensten Gründen eignete sich die KLR nicht als ausschließliche Datengrundlage, so dass zusätzliche Befragungen erforderlich waren.

Mit einem Implementationskostenanteil von rund 10 Cent (nur Personalkosten) bzw. 15 Cent (Vollkostenbetrachtung) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Implementationskosten für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

5 Qualitative Implementationskostenanalyse

5.1 Einleitung

Eine isolierte Kostenbetrachtung reicht für weitergehende Schlussfolgerungen nicht aus, da eine Quantität solange nicht bewertet werden kann, solange die Qualität bzw. die Einflussfaktoren nicht betrachtet werden (Mann, 2001b). Im Rahmen der qualitativen Analyse geht es in erster Linie darum, die Determinanten zu identifizieren, die die Implementationskostenanteile der Maßnahmen und des Programms erklären. Zusätzlich soll in der dargestellten Gemengelage besser eingeordnet werden können, wie hoch der Erklärungsgehalt verschiedener Einflussgrößen ist und inwieweit Optimierungspotentiale vorhanden sind.

Grundlage für die qualitative Analyse sind:

- (1) Eine schriftliche Befragung der Fachreferate und der Stellen mit Querschnittsfunktionen (Programmoverhead) zu den wesentlichen Bestimmungsgründen für den ermittelten Implementationskostenanteil.
- (2) Eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit den Verfahren und der Förderverwaltung, um zu überprüfen, ob
 - hohe öffentlich Implementationskosten zu einer hohen Zufriedenheit führen oder sich in ebenso hohen privaten Kosten widerspiegeln;
 - niedrige Implementationskosten auf Kosten der Teilnehmer erreicht wurden und zu hohen Unzufriedenheiten führen.

5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung¹⁷

Grundlage für die folgenden Ausführungen ist eine schriftliche Befragung, die gemeinsam mit den Ergebnissen der quantitativen Implementationskostenanalyse durch die Programmkoordination an die relevanten Stellen weitergeleitet wurde (Erhebungsbogen siehe Anhang Dokumente A4 und A5). Ausgewertet wurden 14 Fragebögen von Maßnahmenverantwortlichen¹⁸. Darüber hinaus wurden die Antworten der Verantwortlichen für Querschnittsaufgaben (Programmkoordination, Zahlstellenkoordinierung, Bescheinigende Stelle) berücksichtigt.

Die Ergebnisse der quantitativen Analyse decken sich in etwa mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. 13 der 17 Befragten gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken, drei Befragte gingen von niedrigeren Kosten aus, ein Befragter schätzte die Implementationskosten höher als von uns ermittelt ein. Im Bereich der Flurbereinigung haben wir aufgrund der Anmerkungen des Fachreferats deutliche Modifikationen an den in die Ermittlung der Implementationskosten einfließenden Kostenpositionen¹⁹ vorgenommen.

5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten

Häufig wird im Zusammenhang mit EU-Förderung über die Regelungsdichte geklagt, die den Verwaltungsaufwand in große Höhen treibt. „Policies under shared management mean a relatively long control chain with a relatively high number of actors involved and the corresponding difficulty to maintain common/comparable levels of application of rules, including ‘over-auditing’ as well as ‘underauditing’ (Kallas, 2006). Daher wurde schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine intensive Debatte auf EU-Ebene über die Vereinfachung der Förderabwicklung geführt.

Die Einschätzungen der Fachreferate über den Einfluss der EU auf die Kosten waren gespalten. 50 % der Maßnahmen würden nach Ansicht der Fachreferate auch ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen gleiche Implementationskosten nach

¹⁷ Es fehlen die Angaben der Flurbereinigung und für kleinere Agrarumweltmaßnahmen.

¹⁸ Mit Ausnahme der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (e2) wurden alle Maßnahmen abgedeckt. Zum Teil bezogen sich die Antworten allerdings auf ein Konglomerat von Teilnahmen (v. a. im Agrarumweltbereich).

¹⁹ Im Einzelnen wurden Abzüge bei den Vermessungs- und Ausbaurkosten vorgenommen. Damit sollte eine bessere Trennung zwischen Fördergeschäft und fachlichen Tätigkeiten der Flurbereinigungsbehörden vorgenommen werden.

sich ziehen, bei den anderen 50 % lägen die Kosten niedriger. Die prozentualen Angaben (n=4) reichen von 5 % bis 80 % geringeren Kosten. Gerade bei den forstlichen Maßnahmen (i und h) wurden deutliche Unterschiede zwischen EU-kofinanzierten und rein national finanzierten Maßnahmen in den Umsetzungskosten gesehen.

Aus Sicht der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination sind auf das gesamte Programm bezogen die Implementationskosten unter EU-Regularien höher.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich immer die Frage nach der Referenzsituation. Würde tatsächlich in jedem Fall Landeshaushaltsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz systematisch umgesetzt werden, verringerten sich die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien. Dies zeigen beispielsweise auch die Beanstandungen des Rechnungshofes bei bestimmten Fördermaßnahmen (LRH, 2005).

5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Aus Programmsicht war die Anzahl der beteiligten Zahlstellen ein wichtiger Grund für hohe Implementationskosten. In NRW wurden zwischenzeitlich die Aufgaben der Zahlstellen (bislang zwei) auf nur noch eine Zahlstelle gebündelt.

Auch die Anzahl regional agierender Antragsbearbeitungs- und Bewilligungsstellen in NRW und der damit verbundene Organisationsaufwand für die Prüfungen der Bescheinigenden Stelle war eher ein Kosten steigernder Faktor. Dies galt aus Sicht der Zahlstelle v. a. für die Maßnahmen, bei den Funktionen auf Stellen außerhalb der Zahlstelle delegiert waren (Dorferneuerung, Flurbereinigung, Vertragsnaturschutz, Forst).

Eine weitestmögliche Bündelung der Antragsbearbeitung/Bewilligungsfunktion wurde ebenfalls bereits vorgenommen, z. B. in Form der Integration der Ämter für Agrarordnung in die Bezirksregierungen. Dadurch wurde die Zahl der Bewilligungsstellen von acht auf fünf verringert. Auch die Zahl der Forstämter verringerte sich von 35 auf 14 (+2).

Die Einschätzung der Maßnahmenverantwortlichen deckt sich weitgehend mit der Programmsicht. Einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe des Implementationskostenanteils hat der Grad der Zentralität der Aufgabenwahrnehmung. Dezentrale Strukturen und die Einbeziehung vieler Akteure sind allerdings teilweise wichtig für die Maßnahmenumsetzung und sichern auch Kundennähe. Durch die hohe Anzahl der Bewilligungsstellen und Beratungsstellen sowie die Einbindung staatlicher Stellen, Kommunen und Biologischer Stationen in der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes soll die ökologische Effizienz der Maßnahmen und deren Akzeptanz sichergestellt werden. Auch in der Aktualisierung der maßnahmenbezogenen Halbzeitbewertung wurde der flexible und modularisierte Aufbau

des Vertragsnaturschutzes in NRW unter Beteiligung der Biologischen Stationen sehr positiv eingeschätzt (Reiter et al., 2005, S. 106/107 und 227/228).

Tabelle 12: Gründe für die Höhe der Implementationskosten, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind

Gründe	Implementationskostenanteil													
	gering			mittel						hoch				
	AFP	AUM ¹⁾	AZ	g	p	n	l	f2	i	c	o	w	VN f6	h
Integrierte Umsetzung bei großer Erfahrung der Dienststelle		X												
Personalkontinuität	X	X	X	X										
Sehr geringer Aufwand, da Flächenerfassung im Rahmen des Antrags auf Betriebsprämien erfolgt			X											
Zentrale Zuständigkeiten bei der Aufgabenerledigung				X										
Kontinuität der Verwaltungsstrukturen				X										
Hoher Koordinationsaufwand durch viele beteiligte Stellen									X				X	
Dezentrale Aufgabenwahrnehmung	X												X	

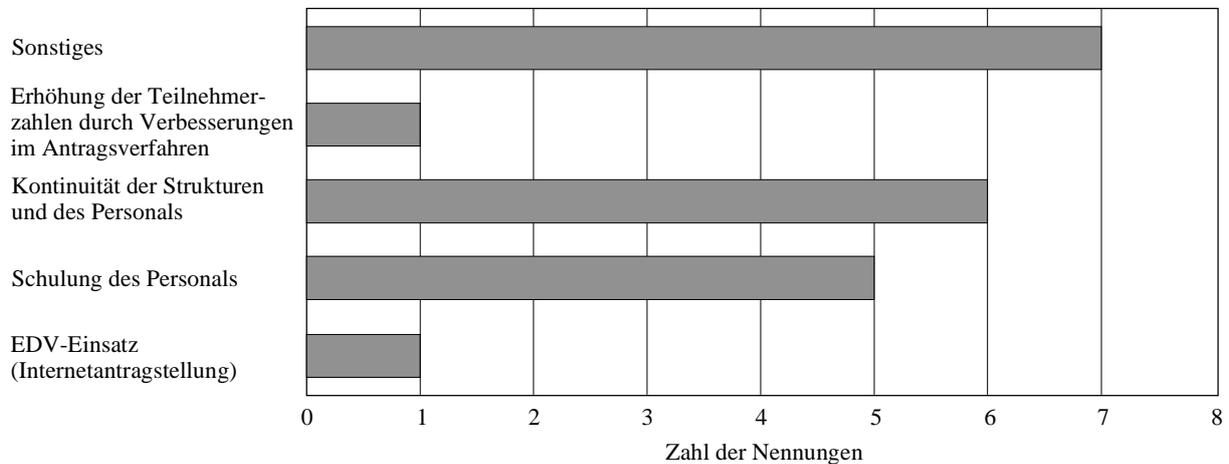
¹⁾ Erosionsschutz, MSL inkl. Modulation.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Beim AFP wurde ebenfalls die hohe Zahl von regional agierenden Anlaufstellen als Kostenfaktor genannt, die auf der anderen Seite aber auch Kundennähe sicherstellt. Eine stärkere Zentralisierung der Antragsannahme für das AFP wurde bei der Frage nach wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur Senkung der Implementationskosten vorgeschlagen.

Für viele Maßnahmen wurden auch personelle und strukturelle Kontinuitäten als wichtige Faktoren aufgeführt, was angesichts der komplexen EU-Materie und dem hohen Einarbeitungsaufwand auch nicht verwunderlich ist. Dieser Aspekt der Kontinuitäten wurde auch oft auf die Frage nach „wesentlichen“ Investitionen genannt. Auch aus Programmsicht sind die Gewährleistung der Strukturen und des Personals sowie das Outsourcen bestimmter Aufgaben (z. B. im Rahmen der Begleitung) weitere Ansatzpunkte zur Reduzierung von Implementationskosten.

Abbildung 6: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren

Für alle Maßnahmen wurden als kostensteigernder Faktor unterschiedliche Kontrollsysteme angeführt. Ein Änderungsvorschlag war die Vereinheitlichung von Kontrollstandards, die bessere Berücksichtigung der Kontrollierbarkeit und der verwaltungsmäßigen Umsetzbarkeit von Fördervoraussetzungen.

Wesentliche Determinanten, die bei vielen Maßnahmen genannt wurden, waren geringe Fördervolumen insgesamt, geringe Fördersummen je Antragsteller und sehr individuelle Maßnahmengestaltungen. Damit hingen unmittelbar hohe Kosten für die Prüfung der Antragsunterlagen, die Bewilligung und die anschließenden Kontrollen zusammen. Bei investiven Maßnahmen kamen noch vielfältige Kontrollschleifen dazu, von der Verwaltungskontrolle, der Inaugenscheinnahme und der Vor-Ort-Kontrollen sowie im Nachgang die Prüfung von Zweckbindungsfristen (siehe auch Stock et al., 2003, Tabelle 10.1). Dies gilt im Prinzip auch für die flächenbezogenen Maßnahmen in Abhängigkeit vom Standardisierungsgrad.

Für viele investive Maßnahmen sind umfangreiche Antragsunterlagen zu prüfen, wobei bei der Dorferneuerung noch eine baufachliche Prüfung hinzukommt. Hier kann nicht, wie beim AFP, auf eine externe baufachliche und verfahrenstechnische Unterstützung zurückgegriffen werden, die sogar zuwendungsfähig ist.

Tabelle 13: Maßnahmenspezifische Faktoren zur Erklärung der Implementationskostenanteile

Gründe	Implementationskostenanteil													
	gering			mittel						hoch				
	AFP	AUM ¹⁾	AZ	g	p	n	l	f2	i	c	o	w	VN f6	h
Wenige Änderungen über die Jahre an den Förderinhalten			X											
Umfang der Unterlagen hoch	X			X							X	X		
Hoher Kontroll- und Dokumentationsaufwand	X	X	X	X	X				X		X		X	X
Zu viele Änderungen, jährlicher Änderungsbedarf	X													
Flächenumfang je Teilnehmer je Teilmaßnahme (gering/hoch)		X												
Grad der Standardisierbarkeit der Teilmaßnahmen (gering/hoch)		X			X	X		X						
Geringes Fördervolumen je Maßnahme					X		X	X		X	X			
Kontrollaufwand im Verhältnis zum Fördervolumen							X			X				
Geringe Bagatellgrenze										X				X
Hohe Anzahl an Antragstellern									X		X			
Neue Maßnahme, wenig Erfahrung seitens der Bearbeiter						X								
Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann				X	X	X			X		X	X		
Hoher Aufwand für Akquise													X	
Betreuung und Prozessbegleitung wichtig											X		X	
Erfordernis einer fachlichen Prüfung											X			

¹⁾ Erosionsschutz, MSL inkl. Modulation.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Bei vielen Maßnahmen lässt sich der Aufwand für die Beratung von Zuwendungsempfängern nicht von dem eigentlichen Fördergeschäft trennen. Beim Vertragsnaturschutz wird ein hoher Aufwand für die Akquise von naturschutzfachlich passenden Flächen getrieben. Dies führt zu tendenziell höheren Implementationskostenanteilen.

Bei den Ansätzen zur Senkung der Investitionskosten wurde unter dem Punkt Sonstiges (siehe Abbildung 6) eine Verbesserung der Finanzierung angemahnt, indem die Bereitstellung der GAK-Kofinanzierungsmittel besser mit den EU-Finanzierungsregelungen getaktet wird. Der Kontrollaufwand soll durch die Einführung von Stichproben verringert werden. Im Bereich der Erstaufforstung könnte auf eine jährliche Antragstellung mit Flächenverzeichnis verzichtet werden.

Für einzelne Maßnahmen wurde ein Verzicht auf EU-Kofinanzierung als Möglichkeit gesehen, Implementationskosten zu verringern.

5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring

In diesem Themenfeld wurden nur wenige Anmerkungen gemacht. Sowohl von der Bescheinigenden Stelle als auch der Ausgleichszulage (AZ) und den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) wurde die automatisierte Abwicklung durch eine adäquate Datenerfassung und -verarbeitung als wesentlicher Faktor für niedrige Implementationskosten benannt. Die Automatisierungsquote der Kontrollen sollte demnach noch gesteigert werden. Auch das Instrument der Internetantragstellung sollte stärker genutzt werden.

5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

Die forstlichen Maßnahmen sind durch häufige Engpässe durch ein ausgeprägtes Saisongeschäft am Jahresende gekennzeichnet (Anlage von Laubholzkulturen). Zur Abwicklung muss ein entsprechender Personalbestand vorgehalten werden.

Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden in der betrachteten Förderperiode Stichtage eingeführt; damit sind viele Aufgaben im Förderjahr terminlich gebunden.

5.3 Zufriedenheit der Letztempfänger

Die Zufriedenheit des Letztempfängers mit den Dienstleistungen des staatlichen Verwaltungshandelns, d. h. die subjektive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität durch den Leistungsempfänger ist ein Zwischenziel behördlichen Handelns (BMS Consulting GmbH,

2006). Diese ist besonders relevant im Zusammenhang mit Maßnahmen wie beispielsweise dem Vertragsnaturschutz, da die Akzeptanz dieses Instrumentes eine Voraussetzung für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele und staatlicher Verpflichtungen ist.

Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertungen wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluation eine Befragung der Zuwendungsempfänger²⁰ durchgeführt. Alle Befragungen bezogen sich auf Aspekte der

- Verfahrensabwicklung (Information, Kommunikation, Mitwirkungsmöglichkeit),
- Verfahrensbearbeitung (Dauer, Nachvollziehbarkeit),
- Servicequalität der Mitarbeiter (Engagement, Sachverstand, Erreichbarkeit, Beratung).

Die Gesamtbeurteilung im Zusammenhang mit grundsätzlichen Fragen zur Abwicklung der Förderung durch die Zuwendungsempfänger fiel insgesamt eher positiv aus, während einzelne Teilaspekte auch deutlich negativ beurteilt wurden. Tabelle 14 fasst die Ergebnisse ausschließlich in Bezug auf Mängel und Kritikpunkte am Antrags- und Verwaltungsverfahren aus Sicht der Zuwendungsempfänger zusammen. Insgesamt am kritischsten waren die Beurteilungen der forstlichen Förderung und der Berufsbildung, während die Beurteilungen der Agrarumweltmaßnahmen und der Dorferneuerung vom Grundtenor her positiv ausfielen (Einschränkungen siehe Tabelle 14).

Positiv bzw. als Erfolgsfaktoren für die Teilnahme an Maßnahmen wurde insbesondere die proaktive Beratung der MitarbeiterInnen der ÄfAO für die Dorferneuerung herausgehoben (Eberhardt et al., 2003).

Besonders positiv wurden die Maßnahmen Erosionsschutz und Festmistwirtschaft von den Teilnehmern an Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich der Abwicklung beurteilt.

Die häufigsten Mängel lagen im Bereich der Verständlichkeit und dem Umfang der Unterlagen. Da dies zu erhöhtem Beratungsbedarf durch die antragsannahmenden Stellen und zu tendenziell fehlerhaften Antragsunterlagen führt, war hiermit eine Steigerung der Implementationskosten verbunden.

²⁰

Es wurden ausschließlich Zuwendungsempfänger befragt. Bei vielen Maßnahmen fehlten Angaben über die Grundgesamtheit aller potentiellen Zuwendungsempfänger, so dass keine nicht geförderten Personen über die Gründe der Nichtteilnahme befragt werden konnten. Ein Begünstigter ist allerdings tendenziell im Sinne eines typischen Prinzipal-Agenten-Problems nicht als objektiver Informant einzuordnen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der Befragungen zu relativieren und zu interpretieren.

Tabelle 14: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Antrags- und Verwaltungsverfahren

Maßnahme	Zeitpunkt und Art der Erhebung	Ergebnisse in Bezug auf negative Aspekte der Maßnahmenumsetzung
Qualifizierung (c)	Halbzeitbewertung Trägerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> – 50 % mit Aspekten des Verwaltungs- und Antragsverfahrens unzufrieden. – Ein Träger hat aufgrund des Verfahrens auf Antragstellung verzichtet. – Kleinere Träger bedurften Beratung und Hilfestellungen durch die Bewilligungsbehörde.
Forstliche Maßnahmen (i und h)	Halbzeitbewertung Letztempfängerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> – Sonstige forstliche Maßnahmen: zu komplizierte Antragsformulare, Antragstellung nur mit professioneller Hilfe möglich. – Über 80 % stufen das Verfahren als sehr bürokratisch ein. – Rund 30 % sind mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid/zur Auszahlung unzufrieden bis sehr unzufrieden. – Starke Kritik: einige Fördermaßnahmen, wie z. B. die Holzabsatzförderung, wurden stark beworben, obwohl deren Finanzierung nicht gesichert war.
AFP (a)	Ex-post-Bewertung Letztempfängerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> – I.d.R. keine Antragstellung ohne professionelle Hilfe möglich. – 48 % der Betriebsleiter waren mit dem Zeitaufwand unzufrieden bzw. sehr unzufrieden. – 45 % waren mit den Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung unzufrieden bzw. sehr unzufrieden.
AUM (f)	Halbzeitbewertung Letztempfängerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> – Negativ beurteilt wurden Lesbarkeit, Verständlichkeit und Umfang der Antragsunterlagen.
Artikel 33 Dorferneuerung (o)	Halbzeitbewertung Letztempfängerbefragung	<ul style="list-style-type: none"> – Private Zuwendungsempfänger durchgängig weniger zufrieden mit der Abwicklung der Dorferneuerungsförderung als öffentliche Zuwendungsempfänger. – Grundsätzliches Problem war die Erreichbarkeit des Ansprechpartners: 64 % der Befragten privaten Projektträger waren hiermit unzufrieden. – 58 % der privaten Projektträger waren unzufrieden bzw. sogar sehr unzufrieden mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewertungsberichte.

Die ebenfalls häufiger bemängelten Wartezeiten bis zum Bewilligungsbescheid bzw. die Auszahlung der Mittel sind ein weiteres Indiz für die Problematik der Engpässe durch terminliche Arbeitsspitzen in einem EU-Haushaltsjahr und der z. T. schlechten zeitlichen Taktung der Verfügbarkeit der Mittel aus den unterschiedlichen „Töpfen“ (s. o.).

Immer wieder wurden von den Befragten auch Aspekte der Auflagen/Nebenbestimmungen der Bewilligungen kritisiert, durch die sich die Teilnehmer eingeschränkt fühlten. Diese Nebenbestimmungen dienen in den meisten Fällen der Konkretisierung der Förderbedingungen und sichern so den zielkonformen Einsatz der öffentlichen Fördermittel. Bei

Erhebungen zur Zufriedenheit der Letztempfänger ist es somit wichtig, die verschiedenen Aspekte differenziert abzufragen, damit die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen und die technische Abwicklung getrennt voneinander beurteilt werden.

Fazit

Die ZuwendungsempfängerInnen waren in der Regel zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Nach der Auffassung der Evaluatoren ist Teilnehmerzufriedenheit regelmäßig zu überprüfen, um eventuellen Engpassfaktoren für die Inanspruchnahme vorzubeugen. Einer Optimierung dieses Ziels aus Sicht der Teilnehmer im Sinne von geringem Aufwand für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind aber Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Der Optimierung bedürfen die Verständlichkeit und die Plausibilität der Antragsunterlagen.

Die festgestellten Unzufriedenheiten mit Teilaspekten der Förderverfahren führten nicht zu einer geringen Inanspruchnahme des Programms und seiner Maßnahmen. Dies war höchstens im Zusammenhang mit den forstlichen Fördermaßnahmen (außer der HaFö) festzustellen. Im Bereich des Vertragsnaturschutzes und der Dorferneuerung, aber auch in der HaFö hat die proaktive Beratung und Akquise zu einer hohen Inanspruchnahme geführt.

Hervorzuheben ist der Aspekt der Planungssicherheit und des Vertrauens in die Fördermaßnahmen. Im Zusammenhang mit der HaFö wurde bemängelt, dass die „Werbetrommel“ gerührt wurde, ohne dass die Gelder gesichert waren. Förderprogramme können hierdurch leicht in Misskredit gelangen. Für den Vertragsnaturschutz war die intensive dezentrale Betreuung der Maßnahme vor Ort Voraussetzung für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit den potentiellen Antragstellern. Die in der neuen Förderperiode vorgenommene Mittelkürzung in diesem Bereich und der damit notwendigen Verkleinerung der Förderkulissen und Ablehnung von Folgeanträgen hat große Unsicherheit bei den Teilnehmern ausgelöst und die konstruktive Zusammenarbeit vor Ort bereits in der Schlussphase der Förderperiode 2000 bis 2006 beeinträchtigt. Ähnliches gilt für die Maßnahmen w (s. o.).

In diesem Sinne ist das Vertrauen der Letztempfänger und potentiellen Antragsteller in die Kontinuität und Glaubwürdigkeit von Fördermaßnahmen ein wesentlicherer Aspekt als die Zufriedenheit mit dem Verfahren.

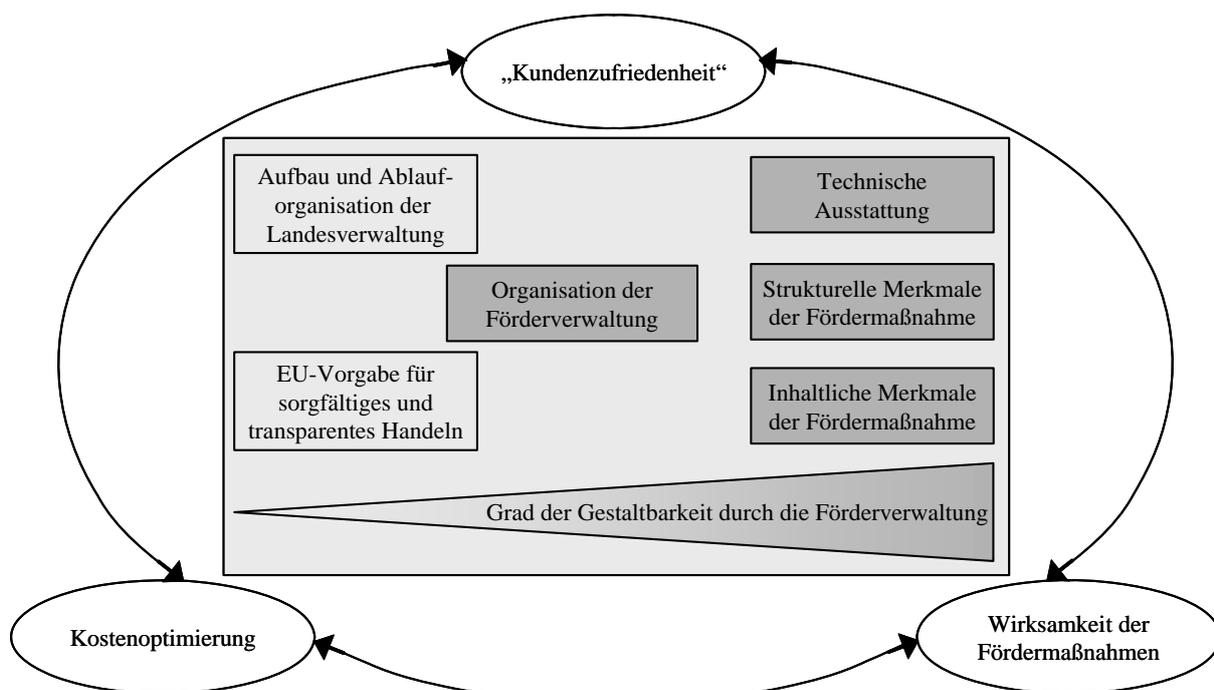
6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse

6.1 Einleitung

Das Zielsystem, in dem sich die Förderung bewegt, setzt sich im Wesentlichen aus drei z. T. konfligierenden Eckwerten zusammen:

- Optimierung der Kundenzufriedenheit, da Förderung ohne Teilnehmer nicht funktioniert,
- Optimierung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel und
- Minimierung der Implementationskosten bzw. Optimierung der Kosteneinsparungspotentiale.

Abbildung 7: Relevante Einflussgrößen auf die Implementationskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Das große Spannungsfeld liegt zwischen den Oberzielen der (Implementations-) Kostenminimierung und einer hohen, zielgerichteten Wirksamkeit der eingesetzten Mittel (Fördereffizienz). Hier wurden von Mann (2000) zwei Thesen formuliert. Implizit wurde bisher angenommen, dass die Höhe der Implementationskosten nur die Gesamtkosten des Programms beeinflusst und sich daher zum Grad der Effizienz umgekehrt proportional verhält. Alternativ dazu könnte die These aufgestellt werden, dass zunehmende Transaktionskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht, eine bessere und damit aufwendigere Förderpolitik betrieben wird, so dass hohe Implementationskosten

als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden können. Zwischen diesen Alternativen muss die Realität eingeordnet werden. Inwieweit sich die Implementationskosten der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Die Implementationskosten und verausgabten Fördermittel der Maßnahmen nach Implementationskostenklassen werden in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungsstufen gesetzt (siehe auch Böhm et al., 2002). Dies ermöglicht eine abschließende Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Fördermitteleinsatz, Implementationskosten und den erzielten Wirkungen. Die Wirkungen der Maßnahmen wurden entsprechend der kapitelübergreifenden Themen und Kriterien (Bevölkerung bzw. Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt) zusammengefasst und in Wirkungsstufen unterschiedlicher Wirkungsintensitäten eingestuft. Durch zentrale Vorgaben wurde versucht, die Zuordnung der ermittelten Wirkungen in die Wirkungsstufen zwischen den verschiedenen Maßnahmen zu harmonisieren. Dies gilt in besonderem Maß für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte (zur Methodik der Wirkungspfadanalyse siehe MB Dokument 1). Trotzdem ist ein direkter Vergleich zwischen den Maßnahmen bezüglich ihrer absoluten Wirkungsgrößen mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungsstufe (hoch, mittel, gering) kein definierter Maßstab zugrunde liegt.

6.2 Programmwirkungen nach Implementationskostenklassen

In Tabelle 15 sind den Maßnahmen Wirkungen zugeordnet. Grundlage bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen wurden dort vorgenommen, wo durch das NRW-Programm Ländlicher Raum bzw. im Rahmen des Zielabgleichs in der Halbzeitbewertung Haupt- oder Nebenziele formuliert wurden. Darüber hinaus wurden wesentliche Wirkungen dargestellt, auch wenn sie unbeabsichtigt waren.

Tabelle 15: Wirkungseinstufung der Maßnahmen unterschiedlicher Implementationskostenklassen

Wirkungseinstufung der Maßnahmen unterschiedlicher Implementationskostenanteile		Bevölkerung	Beschäftigung	Einkommen	Marktposition	Umwelt						
Kostenklassen	Maßnahmen	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
gering 0-5 %	e1 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	(+)	0	+				+	+			+
	a/q AFP/Niederlassungshilfe für Junglandwirte/Bewässerung	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0	
	f3 Erosionsschutz	0						+++	+++	++	+	+
	f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung inkl. Modulation ¹⁾	++		0				++	++	++	++	++
	e2 Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	(+)		+				(+)	(+)			(+)
mittel 5-20 %	g/m Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (alle Sektoren)		k.A.	0	k.A.	0	0	+	0	0	0	-
	p Diversifizierung	(+)	++	++	++	++		+	+			
	n Dienstleistungseinrichtungen	(+)										
	k Flurbereinigung	(+)			+			+			(+)	+
	l Aufbau von Betriebsführungsdiensten		(+)		(+)			++	0			
	f4 Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen	++						+++	+++	+++	++	+++
	f2 Anlage von Uferrandstreifen	++						+++	+++	+++	+	++
	i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	0	+		0			+	+	0	++	+
	f5 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen	++						+++				++
	c Berufsbildung		0		0			(+)				
hoch >20 %	o Dorferneuerung und -entwicklung	+++	+		+			+			(+)	+
	w Integrierte Entwicklungsstrategien	Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahme sowie der kurzen Laufzeit noch keine Wirkungen										
	f6 Vertragsnaturschutz							+++	+++	++	+	+++
	h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	0	0		+			+	+	+	+	+
	r Ländliche Infrastruktur				noch keine nennenswerte Inanspruchnahme							

1) t - "Verschiedene Modellvorhaben" wird gemeinsam mit f1 bewertet, t - "Investiver Naturschutz" wurde im Rahmen der Implementationskostenanalyse nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird erkenntlich, dass ein Schwerpunkt der Maßnahmenwirkungen im Bereich des Erhalts und der Verbesserung der Umwelt lag. Aufgrund der finanziellen Schwerpunktsetzung des NRW-Programms war dies auch zu erwarten. Im Umweltbereich wurden von Maßnahmen aller Implementationskostenklassen mittlere bis hohe Wirkungen erreicht.

Ein anderer Wirkungsschwerpunkt war die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume (Zusatzkriterium für die Querschnittsfrage 1 Bevölkerung). Lebensqualität beinhaltete v. a. die Stärkung der Wohn- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Daher wurden neben den klassischen Dorferneuerungsmaßnahmen auch Maßnahmen mit einer Wirkung für die Verbesserung der Landschaft (inkl. der besseren Erreichbarkeit) (Kriterium 5.4) hierfür übernommen.

Im Bereich der sozioökonomischen Wirkungen wurden zwei Aspekte offensichtlich: Insgesamt konnten nur geringe Wirkungen erzielt werden, obwohl es durchaus Maßnahmen gab, die Beschäftigungsziele verfolgten. Die Stärke der Wirkungen scheint geringfügig mit der Höhe der Implementationskostenanteile zu korrespondieren.

Einige Maßnahmen entfalteten insgesamt nur geringe Wirkungen in allen Wirkungsbereichen. Diese Maßnahmen kamen in allen Implementationskostenklassen vor. Um zu genaueren Aussagen zu gelangen und einzelne Maßnahmen in unterschiedlich wirkende und wirksame Teilmaßnahmen untergliedern zu können, wird das Verhältnis aus Implementationskosten und Wirkungen für die Bereiche der sozioökonomischen und der umweltbezogenen Wirkungen getrennt analysiert und diskutiert.

6.3 Sozioökonomische Wirkungen und Implementationskosten

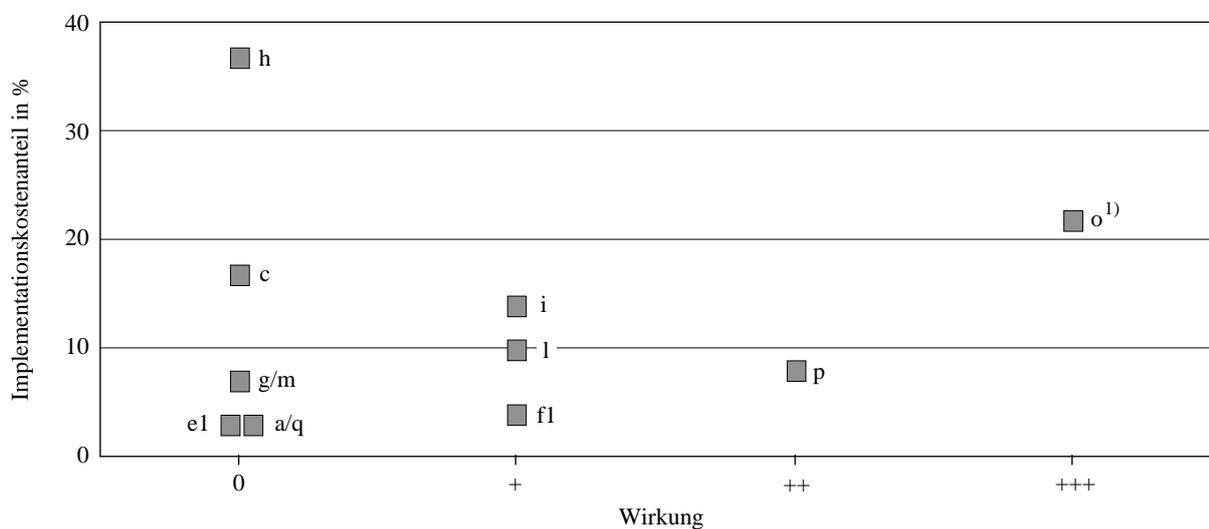
Die vorrangige Betrachtung auf Ebene der Haushaltslinien nivelliert die unterschiedlichen Wirkungen, die teilweise von einzelnen Teilmaßnahmen innerhalb der Haushaltslinien ausgehen. Daher wird im Folgenden eine differenzierte Betrachtung der Haushaltslinien und Teilmaßnahmen vorgenommen, die sozioökonomische Wirkungen hatten. Die sozioökonomischen Wirkungen werden durch die ersten vier kapitelübergreifenden Fragen repräsentiert: Bevölkerung (Lebensqualität), Beschäftigung, Einkommen und Marktposition.

Für die Betrachtung werden innerhalb der Dorferneuerung (o) die Umnutzungsmaßnahmen und innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen (f) der Ökologische Landbau gesondert dargestellt. Bei diesen beiden Teilmaßnahmen würde die Betrachtung auf Ebene der Haushaltslinien zur einer Nivellierung der besonderen Effekte führen. Mit rund 11 % der Fördermittel nahmen die Umnutzungsmaßnahmen zwar einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Dorferneuerung ein. Da die übrigen Maßnahmen der Dorferneuerung hauptsächlich auf die Verbesserung der Lebensqualität ohne herausragende strukturelle sozioökonomische Effekte abzielten, gingen die Beschäftigungseffekte der Umnutzungs-

förderung im „Rauschen“ unter. Ähnlich verhielt es sich mit der Förderung des Ökologischen Landbaus. Dieser war die einzige Agrarumweltmaßnahme mit nennenswerten sozioökonomischen Wirkungen.

Abbildungen 8 und 9 stellen die Implementationskostenanteile für Maßnahmen mit Beschäftigungs- und Einkommenseffekten dar. Deutlich wird, dass nur wenige Maßnahmen der mittleren bis hohen Wirkungsstufe zugeordnet wurden. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Implementationskostenanteil und Wirkintensität ist nicht erkennbar.

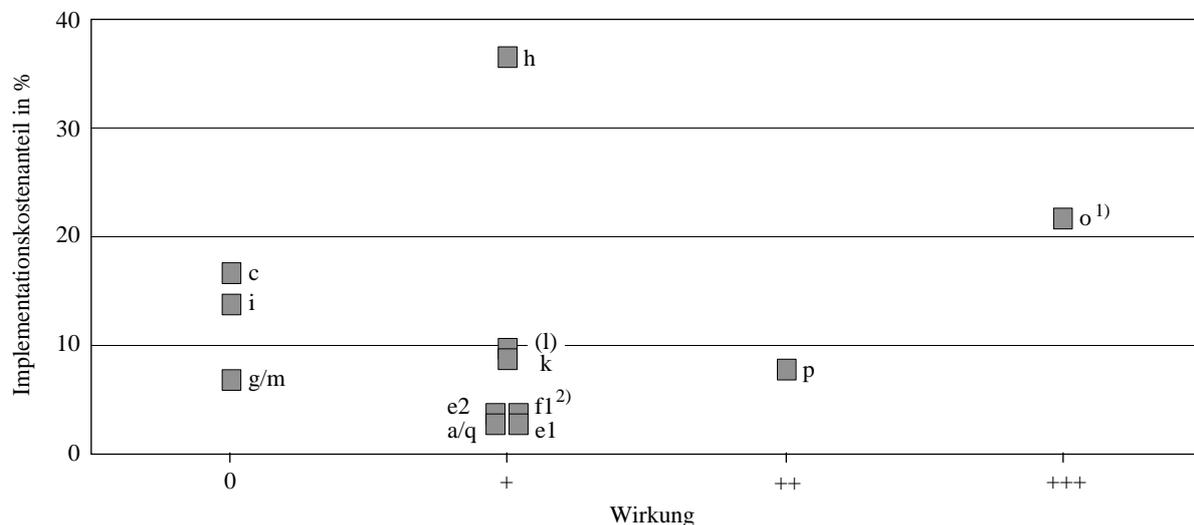
Abbildung 8: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Wirkungen für Maßnahmen mit sozioökonomischen Zielsetzungen oder Wirkungen - Beschäftigung



1) Da die Zielsetzung nur für die Umnutzungsprojekte bestand, wurden diese herausgerechnet, öffentliche Fördermittel wurden auf der Grundlage der durchschnittlichen Fördersummen pro Förderfall abgeschätzt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 9: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Wirkungen für Maßnahmen mit sozioökonomischen Zielsetzungen oder Wirkungen – Einkommen



1) Da die Zielsetzung nur für die Umnutzungsprojekte bestand, wurden diese herausgerechnet, öffentliche Fördermittel wurden auf der Grundlage der durchschnittlichen Fördersummen pro Förderfall abgeschätzt.

2) Für die f1 Maßnahmen besteht in erster Linie für den Ökolandbau ein Einkommensziel, daher wird diese Maßnahme separat ausgewiesen. Für die Implementationskosten wird angenommen, dass sie ca. dem Durchschnitt aller f1 Maßnahmen entsprechen.

() Maßnahmenwirkungen konnten nicht quantifiziert werden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Besonders hervorzuheben ist die Teilmaßnahme Umnutzung, die als einzige Maßnahme des Programms starke Beschäftigungs- und Einkommenseffekte erzielen konnte. Durch die Umnutzung wurden je gefördertem Projekt die meisten Arbeitsplätze neu geschaffen. Für den Ökologischen Landbau als gesonderte Teilmaßnahme konnten Einkommenseffekte nachgewiesen werden.

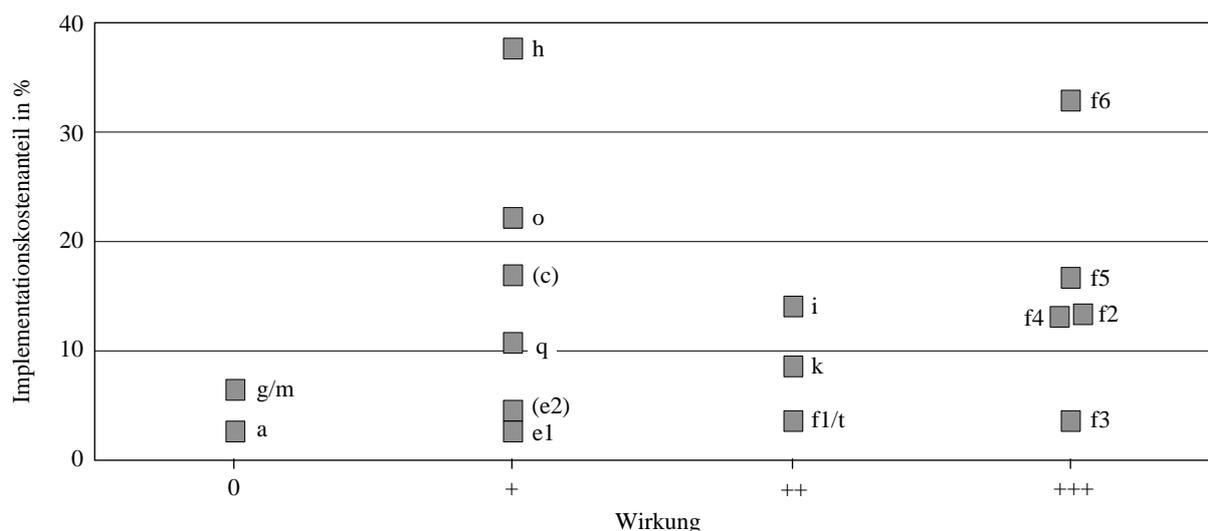
Insgesamt zeigt sich, dass die Ausgestaltung des Programms nicht dafür geeignet war, sehr hohe Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zu erzielen. Fördert man in die Breite, so erzielt man eher geringe Wirkungen, allerdings häufig auch zu geringen Implementationskosten. Fördert man nur vereinzelt ausgewählte Projekte, dann sind zwar die sozioökonomischen Effekte höher, allerdings auch mit höheren Implementationskosten behaftet. Die Fördermaßnahmen, die mit hohen Wirkungen verbunden sind, lassen sich auch nicht beliebig ausdehnen, weil die Zahl der potentiellen Antragsteller gering ist. Zudem wären hier bei intensiverer Förderung auch Verdrängungseffekte zu befürchten, da auch Diversifizierungsmärkte begrenzt sind.

6.4 Implementationskosten und Umweltwirkungen

Die Umweltwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum konzentrieren sich nicht nur auf die Maßnahmen des Förderschwerpunktes III, auch in den anderen Förderschwerpunkten konnten positive Umweltwirkungen erzielt werden, allerdings in geringen Wirkungsstufen.

Ein Zusammenhang zwischen der absoluten Höhe der Implementationskosten und den erzielten Wirkungen lässt sich nicht herstellen (siehe Tabelle 15). Auch der Implementationskostenanteil hat keinen eindeutigen Einfluss auf die Wirkintensität (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Verhältnis der Implementationskostenanteile zu den Umweltwirkungen für Maßnahmen mit umweltbezogenen Zielsetzungen oder Wirkungen



() Maßnahmenwirkungen konnten nicht quantifiziert werden.

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den Agrarumweltmaßnahmen wird deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Implementationskostenanteile, der Wirksamkeit und der Treffsicherheit nicht eindeutig gegeben ist. Es wurden absolut wie relativ gesehen teure und günstige Maßnahmen umgesetzt, die zu überwiegenden Teilen sehr starke Umweltwirkungen hatten (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Implementationskosten, Wirkungen und Treffgenauigkeit der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen

Ausgaben 2005 in Euro			Implementationskosten- anteil in %	Umweltwirkungen					Treffgenauigkeit in %			
Implementationskosten	Öffentliche Fördermittel			Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Grundwasserschutz*	Oberflächengewässer*	Erosionsschutz**	Kulisse
f3	256.582	6.806.182	4	+++	+++	++	+	+	35	49	74	X
f1	1.301.342	32.594.000	4	++	++	++	++	++	27	59	75	-
f4	102.435	772.294	13	+++	+++	+++	++	+++	23	56	59	-
f2	210.186	1.557.762	13	+++	+++	+++	+	++	17	100	53	X
f5	54.251	323.189	17	+++				++	-	-	-	
f6	3.287.263	9.899.195	33	+++	+++	++	+	+++	28	74	58	X
f	5.212.059	51.952.622	10	+++	+++	++	++	+++	29	58	73	

Hinweise: * f1 : Alle Maßnahmen außer Festmist und Weidehaltung, f6: Ackerrandstreifen, Umwandlung von Acker in Grünland, Grünlandextensivierung, Streuobstwiesen, ** f1 : Alle Maßnahmen, f6: Umwandlung von Acker in Grünland und Grünlandextensivierung, Streuobstwiesen. Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 16 wurde der Bereich der Biodiversität ausgeklammert, da dieser sehr stark auf individuelle Einzelverträge setzt, um die naturschutzfachlich begründeten Flächen zu erreichen (siehe Kapitel 6.5.1).

6.5 Vertiefende Analyse einzelner Maßnahmen

6.5.1 Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz war die Maßnahme mit den komplexesten Umsetzungsstrukturen im NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006, die sich zudem kontinuierlich verändert hat. Insgesamt machten die Implementationskosten für diese Maßnahme rund ein Viertel der gesamten errechneten Implementationskosten des NRW-Programms im Jahr 2005 aus.

Aufgrund der schrittweisen Übernahme der Funktion der Bewilligungsbehörde durch die Kreise, anstelle oder zusätzlich zu den (ehemaligen) Ämtern für Agrarordnung, hat sich in der Programmlaufzeit die Anzahl der Bewilligungsstellen von 33 im Jahr 2000 auf 44 im Jahr 2006 erhöht. In einigen Gebieten wurden die Ämter (ÄfAO) vollständig von den Kreisen ersetzt und waren nur noch mit Restabwicklungen beschäftigt. Der Aufwand der

mit der Restabwicklung betrauten Ämter stand daher 2005 in einigen Fällen nicht im Verhältnis zu den abgeflossenen Mitteln.

Zum Teil blieb eine Doppelzuständigkeit erhalten, da die ÄfAO weiterhin die Maßnahmen innerhalb von Naturschutzgebieten betreuten. Im Laufe der Förderperiode haben drei (ehemalige) Ämter für Agrarordnung ihre Bewilligungsfunktion eingestellt und 14 neue kommunale Bewilligungsstellen sind hinzugekommen. Rund 50 % der Bewilligungsstellen vergaben im Rahmen der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes Leistungen an Dritte. Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um die Vor-Ort-Kontrollen, in einigen Ausnahmefällen die Einwerbung und Betreuung von Verträgen sowie das fachliche Monitoring. Auftragnehmer waren überwiegend die Landwirtschaftskammer sowie zunehmend die Biologischen Stationen.

Im Zusammenhang mit der schriftlichen Kapazitätserhebung bei den Kreisen wurden auch zusätzliche Informationen und disaggregierte Daten bei der Zahlstelle abgefragt (LWK NRW, 2007c). Tabelle 17 fasst die Ergebnisse der Befragung zusammen und ordnet die kommunalen Bewilligungsstellen nach ihren Implementationskostenanteilen (siehe auch Anhang Dokument A2 und Tabelle A6).

Aufgrund der dezentralisierten Bewilligungsstrukturen und den mit der fachlich anspruchsvollen Aufgabe verbundenen Fixkosten lagen bei einem Drittel der Bewilligungsstellen die Kostenanteile bei über 50 %.

Tabelle 17: Ergebnisse der Kapazitätserhebung bei den kommunalen Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz

Bewilligungsbehörde ¹⁾	Kapazitäten in vollen Stellen			Direkte Personalkosten ²⁾ in Euro				Kosten Dritter in Euro	Implementationskosten in Euro	Ausgezählte öffentliche Fördermittel in Euro ³⁾	Implementationskostenanteil in %
	mD	gD	hD	mD	gD	hD	Summe				
1	0	0,47	0,01	0	26.649	807	27.456		27.456	326.382	8,4
2	0	0,25	0	0	14.175	0	14.175		14.175	166.034	8,5
3	0,03	0,22	0	1.260	12.474	0	13.734		13.734	154.572	8,9
4	0,35	0,85	0	14.700	48.195	0	62.895	6.080	68.975	615.650	11,2
5	0,1	0,5	0	4.200	28.350	0	32.550		32.550	278.623	11,7
6	0	0,2	0,003	0	11.340	242	11.582		11.582	93.287	12,4
7	0,5	0,5	0	21.000	28.350	0	49.350	5.000	54.350	377.035	14,4
8	0,75	1,2	0,05	31.500	68.040	4.035	103.575	6.900	110.475	744.611	14,8
9	0	0,62	0	0	35.154	0	35.154		35.154	219.074	16,0
10	0,2	0,8	0	8.400	45.360	0	53.760	4.466	58.226	298.903	19,5
11	0,2	1,2	0,05	8.400	68.040	4.035	80.475	8.500	88.975	402.544	22,1
12	0,15	2,8	0	6.300	158.760	0	165.060	11.200	176.260	749.244	23,5
13	0,25	0,6	0,3	10.500	34.020	24.210	68.730		68.730	266.273	25,8
14	0,85	1,06	0,05	35.700	60.102	4.035	99.837		99.837	360.737	27,7
15	0	0,5	0	0	28.350	0	28.350	2.100	30.450	109.209	27,9
16	0	1	0,05	0	56.700	4.035	60.735		60.735	187.628	32,4
17	0	1,8	0	0	102.060	0	102.060		102.060	299.539	34,1
18		0,2	0	0	11.340	0	11.340	406	11.746	33.133	35,5
19	1,9	2,7	0,2	79.800	153.090	16.140	249.030		249.030	696.405	35,8
20	0,2	0,2	0,6	8.400	11.340	48.420	68.160	812	68.972	190.630	36,2
21	0	0,3	0,15	0	17.010	12.105	29.115	812	29.927	81.200	36,9
22	0,3	0,9	0,05	12.600	51.030	4.035	67.665		67.665	180.143	37,6
23	0	1,15	0,3	0	65.205	24.210	89.415	3.000	92.415	244.854	37,7
24	1,45	2,53	0,14	60.900	143.451	11.298	215.649		215.649	486.233	44,4
25	0,1	0,8	0	4.200	45.360	0	49.560	2.436	51.996	113.586	45,8
26	0,2	0,18	0	8.400	10.206	0	18.606	812	19.418	35.576	54,6
27	0	0,5	0,05	0	28.350	4.035	32.385		32.385	51.243	63,2
28	0	0,75	0,01	0	42.525	807	43.332	812	44.144	69.675	63,4
29	0	1,3	0,03	0	73.710	2.421	76.131		76.131	116.396	65,4
30		2,53	0	0	143.451	0	143.451		143.451	169.644	84,6
31	0,2	1,25	0	8.400	70.875	0	79.275	2.400	81.675	83.029	98,4
32		0,4	0	0	22.680	0	22.680		22.680	22.802	99,5
33	0	0,4	0	0	22.680	0	22.680		22.680	22.481	100,9
34	0	0,7	0,6	0	39.690	48.420	88.110		88.110	74.849	117,7
35		0,9	0,2	0	51.030	16.140	67.170		67.170	47.606	141,1
36	0,15	0	0,05	6.300	0	4.035	10.335	52.000	62.335	35.086	177,7
37	0,01	0,2	0	420	11.340	0	11.760	400	12.160	6.812	178,5
Summe	7,9	32,5	2,9	331.380	1.840.482	233.465	2.405.327	108.136	2.513.463	8.410.727	29,9

1) Die Nummerierung der Bewilligungsbehörden ist beliebig. Sie sind nach der Höhe des Anteils der Verwaltungskosten an den verausgabten Fördermitteln sortiert. Es fehlen der Kreis Warendorf, der keine Angaben zu den gebundenen Kapazitäten zur Verfügung gestellt hat und die Stadt Dortmund, die keine Bewilligungsstelle für den Vertragsnaturschutz ist.

2) Umrechnung erfolgte auf der Grundlage der KGSt (2005) und den getroffenen Annahmen.

3) Angaben nach LWK NRW 2007.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2007).

Tabelle 18 zeigt mögliche Einflussfaktoren für die Höhe des Implementationskostenanteils. Ein hoher Anteil der Implementationskosten ist – nicht überraschend – mit signifikant hohen durchschnittlichen Personalkosten je bewilligten Antrag assoziiert. Ursächlich hierfür sind nicht die hohen Personalkosten insgesamt (Korrelation ist nicht signifikant), sondern das geringe Antrags- und Bewilligungsvolumen: Der Anteil der Implementationskosten ist umso höher, je niedriger die insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel und je niedriger die Anzahl der bewilligten Anträge ist.

Tabelle 18: Korrelation des Anteils der Implementationskosten mit möglichen Bestimmungsfaktoren für deren Höhe

	Anteil Implementationskosten 1)	Förderfähige Fläche 1)	Verausgabte öffentl. Mittel 1)	Personalkosten 1)	Ø geförderte Fläche 2)	Anzahl Anträge 3)	Ø öff. Mittel je Antrag 1/3)	Ø Personalkosten je Antrag 1/3)	Ø geförderte Fläche je Antrag 1/3)	Jahre mit Bewilligungsfunktion
Anteil Implementationskosten	1,00	-0,57	-0,60 **	0,14	-0,56 **	-0,46 **	-0,35 *	0,78 ***	-0,40	0,29 *
Förderfähige Fläche		1,00	0,97 **	0,67 **	0,95 ***	0,86 **	0,24	-0,54 **	0,48 **	-0,03
Verausgabte öff. Mittel			1,00	0,66 **	0,95 ***	0,90 **	0,26	-0,60 **	0,42	-0,13
Personalkosten				1,00	0,65 ***	0,64 **	-0,01	0,06	0,07	0,08
Ø geförderte Fläche					1,00	0,92 **	0,29 *	-0,64 ***	0,55 **	-0,06
Anzahl Anträge						1,00	-0,07	-0,71 ***	0,28	-0,19
Ø Öff. Mittel je Antrag							1,00	-0,05	0,81 ***	0,23
Ø Personalkosten je Antrag								1,00	-0,27	0,31 *
Ø geförderte Fläche je Antrag									1,00	0,21
Jahre mit Bewilligungsfunktion										1,00

Hinweise: Spearman Korrelationskoeffizienten, Signifikanzniveau *** < 0,1 %, ** < 1%, * < 10%. 1) 2005, 2) 2000-2006, 3) 2003.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Fährmann (2007) und LWK NRW (2007).

Dieses Ergebnis belegt einen hohen Fixkostenanteil, der die Personalkosten bei nur wenigen bewilligten Anträgen dominiert. Die Kosten sinken dagegen, je mehr Anträge bewilligt werden.

Weitere kostentreibende Faktoren sind Anträge mit kleinem Fördervolumen (Fläche, Fördersumme). Je kleiner die durchschnittlich geförderte Fläche bzw. je geringer die je Antrag bewilligten öffentlichen Mittel sind, je höher sind die Implementationskosten. Dieser Zusammenhang ist ebenfalls signifikant.

Überraschend ist, dass die zunehmende Dauer der Bewilligungsfunktion (Jahre mit Bewilligungsfunktion) einen positiven Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten hat. Die Kostenhöhe steigt mit Länge der Übernahme der Bewilligungsfunktion bzw. stagniert auf hohem Niveau. Zu erwarten war, dass die Kosten mit zunehmender Routine sinken. Über die Hälfte der Bewilligungsstellen verfügten bereits seit vor 1998 über ein Kulturlandschaftsprogramm und über Erfahrungen mit der Förderung von Vertragsnaturschutz. Rund ein Viertel hatte erst nach 2001 ein Kulturlandschaftsprogramm aufgelegt. Diese Tendenz deckt sich mit den Aussagen von Mitarbeitern der Unteren Landschaftsbehörde (ULB) im Rahmen der Befragung. Der Verwaltungsaufwand der Kreise ist hoch, da bei Aufgabenübertragung bzw. Übernahme „die Katze im Sack gekauft wurde“: Die Verpflichtungen hinsichtlich der Dokumentation und Kontrolle des Fördergeschäftes waren anfänglich unklar. Zur Zeit der Befragung war viel Arbeitskraft damit gebunden gewesen, die Bewilligungsakten 2000 bis 2005 zu vervollständigen. In einigen Fragebögen wurde

die Einschätzung abgegeben, dass der Verwaltungsaufwand auch mit zunehmender Klarheit über die Kontrollpflichten jedes Jahr um 10 bis 15 % zunehmen würde.

Hinzu kam für einige ULB das Problem der Diskontinuitäten im Bereich der fachlichen Betreuung durch die LWK. So war die Kammerfusion mit anderen Ansprechpartnern, anderen Auslegungsarten der Förderrichtlinien und anderen Prioritäten verbunden. Diese Veränderungen mussten dann wiederum vor Ort nachvollzogen werden. Mit zunehmender Zahl der Bewilligungsstellen stieg auch der Aufwand der LWK als Koordinierungs- und „Qualitätssicherungsstelle“ in ihrer Funktion als Zahlstelle.

Dieses Konglomerat von Faktoren führte dazu, dass eine Kernmaßnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 rund ein Viertel der Implementationskosten verursachte.

Durch die Evaluatoren der Agrarumweltmaßnahmen wurde gerade die dezentrale und flexible Umsetzung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen in NRW aus Ressourcenschutzsicht besonders positiv hervorgehoben. Dies gilt beispielsweise für die differenzierte Kulisse aus Schutzgebieten und Kreiskulturlandschaftsprogramm. Die individuelle Vertragsgestaltung gewährleistet, dass die verschiedensten spezifischen Ziele aus dem floristischen oder dem faunistischen Bereich umgesetzt werden können (siehe Textband Kapitel 6). Um sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel 2007 bis 2013 möglichst effektiv im Hinblick auf die Ziele des Arten- und Biotopschutzes eingesetzt werden, entwickelte das LANUV Kriterien für die Auswahl der Förderflächen, die neben den rechtlichen Vorgaben (FFH-Richtlinie, LG NRW) auch landespolitische Ziele berücksichtigen (LANUV, 2008). Dies wird den Implementationsaufwand anfänglich erneut steigern.

Es stellt sich somit die Frage, wie Implementationskosten des Vertragsnaturschutzes gesenkt werden könnten, ohne die Umsetzungsflexibilität und hohe Wirksamkeit der Maßnahme zu gefährden.

Ein Verzicht auf die Umsetzung innerhalb des NRW-Programms würde aus Sicht des Fachreferats zu etwa 10 % geringeren Implementationskosten führen. Will man die Maßnahme auch weiterhin mit EU-Kofinanzierung anbieten, ist die Frage nach möglichen „Investitionen“ zu stellen. Aus Sicht des Fachreferats bestehen diese v. a. in den Kontinuität der Strukturen und des Personals sowie der Maßnahmen selbst. Die Mittelkürzung von 20 % im Rahmen der Förderperiode 2007 bis 2013 und der hiermit verbundene Bruch in der Förderkontinuität (trotz der festgestellten Erfolge der Maßnahme) wird von uns in diesem Zusammenhang eher als problematisch bis kontraproduktiv gewertet. Über sinkende Teilnehmerzahlen und demotivierte „Experten“ vor Ort wird der „return of Invest“, der mit dem Aufbau der zahlreichen Bewilligungsstellen und des Know-hows vor Ort verbunden war, in Frage gestellt und gefährdet.

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2007 wurden in der Aufbau- und Ablauforganisation bereits Straffungen vorgenommen, die positiv zu bewerten sind. Die „Koordinierende Stelle Vertragsnaturschutz“, die bisher bei der Agrarordnungsverwaltung angesiedelt war, wurde in das LANUV integriert. Damit wurden die mehr administrative Funktion und das naturschutzfachliche Know-how sowie die Begleitung des Förderprogramms Vertragsnaturschutz institutionell zusammengefasst. Dies bedeutet für die Unteren Landschaftsbehörden und Biologischen Stationen eine bessere administrative und fachlich-inhaltliche Betreuung. Weiterhin wurde in der Befragung angeregt, ggf. eine Verkleinerung der Anzahl der Bewilligungsbehörden vorzunehmen sowie eine Verlagerung der Vor-Ort-Kontrollen auf die EG-Zahlstelle.

6.5.2 Forstliche Maßnahmen

Wie in anderen Bundesländern auch, war die Erstaufforstung mit 37 % mit sehr hohen Implementationskostenanteilen verbunden. Aus Sicht des Fachreferats ist dieser hohe Anteil vorrangig auf EU-Regularien und eine gleichzeitig wesentlich geringere Inanspruchnahme als geplant zurückzuführen. Die Wirkungen der Erstaufforstung wurden insgesamt als gering erachtet, auch im Umweltbereich (siehe Tabelle 19). Angesichts des Verhältnisses von Kosten und Wirkungen ist die Einstellung der Maßnahme ein richtiger Schritt. Im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 werden nur noch die Altverpflichtungen ausfinanziert. Dies gilt auch für die waldbaulichen Maßnahmen Jungbestandspflege und die Wertästung, die zwar positive Wirkungen haben, aber durch hohe Mitnahmen gekennzeichnet sind. Auch diese werden nicht mehr angeboten, zumal es sich um vergleichsweise teure Maßnahmen handelte (siehe Tabelle 23).

Insgesamt waren bei der Umsetzung der Forstmaßnahmen in NRW zahlreiche Dienststellen beteiligt und der Anteil der forstlichen Maßnahmen an den Implementationskosten des Programms im Bezug zu den Fördermittelanteilen war überproportional (siehe Tabelle 8). Für eine detaillierte Analyse der Kosten wurde in die Maßnahmen anhand der Produktuntergliederung der KLR des Landesbetriebes „hineingezoomt“ (siehe Tabelle 19 und Anhang Tabelle A3). Leider spiegelt die Produktstruktur nicht die einzelnen Fördertatbestände wider, so dass bei der Zuordnung einige Annahmen getroffen werden mussten.

Die Werte für den Implementationskostenanteil in Bezug zum Förderjahr 2006 weichen z. T. stark von dem für den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 ab. Dies kann dafür sprechen, dass für einige Maßnahmen das Jahr 2006 untypisch war. Während die Implementationskostenanteile im Bezug zum Förderjahr 2006 stark zwischen den Teilmaßnahmen (Kostenträgern) variieren, ist das Bild zum Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 homogener. Tabelle 19 bildet ausschließlich die Kosten im Landesbetrieb Wald und Holz ab.

Tabelle 19: Kosten für die forstlichen Maßnahmen durch den Landesbetrieb Wald und Holz sowie Umweltwirkungen

Kostenträger	Personal- kosten 2006 in Euro ³⁾	Öffentliche Fördermittel 2006 in Euro	Implementations- kostenanteil 2006 in %	Fördermittel 2000-2006 im Durchschnitt in Euro	Implementations- kostenanteil im Durchschnitt in %	Umwelt- wirkungen ⁴⁾
Waldbauliche Maßnahmen ¹⁾	373.572	1.448.178	26	2.169.105	17	0
Neuartige Waldschäden	46.112	846.798	5	2.573.742	2	+
Alt- und Totholzförderung	37.565	23.906	157	382.580	10	+++
Wegebau	158.840	884.002	18	1.159.126	14	
Erstaufforstung	95.943	453.429	21	698.486	14	+
Sonstige Förderung ²⁾	673.574	6.544.927	10	5.719.408	12	++
Gesamtsumme	1.385.606	10.201.240	14	12.702.447	11	
davon Haushaltslinie i	1.289.599	9.747.811	13	12.003.961	11	++
davon Haushaltslinie h ³⁾	96.043	453.429	21	698.486	14	+

1) Den waldbaulichen Maßnahmen wurde die 2003 eingeführte Maßnahme Stabilität der Wälder zugeordnet.

2) Unter sonstige Förderung fallen in erster Linie die Förderung nach der HaFö-Richtlinie sowie der Stabilität der Wälder und in geringem Maße die Förderung von Waldbesitzervereinigungen und Sonderbiotopen.

3) Enthalten Anteil an Kosten für Vor-Ort Kontrollen von insgesamt 41.036 Euro entsprechend der prozentualen Anteile der Förderfälle.

4) Kriterium: Erhalt und Verbesserung der Umwelt durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen (bezogen auf alle Schutzgüter)

Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2006) und WUH (2007).

Einen geringen Implementationskostenanteil hatte die Maßnahme „Neuartige Waldschäden“, unter die hauptsächlich die Bodenschutzkalkungen fielen. Alle anderen Maßnahmen verzeichneten höhere Implementationskostenanteile, aber auch zum größten Teil höhere umweltbezogene Wirkungsstufen.

6.5.3 Dorfentwicklung

Die Implementationskosten der Dorferneuerung wurden auf Basis der Produktcodes in den KLR- und Förderdaten untergliedert. Tabelle 20 zeigt, dass die gemeindlichen Dorfentwicklungsmaßnahmen einen um 25 % geringeren Implementationskostenanteil im Vergleich zu den privaten Dorfentwicklungsmaßnahmen aufwiesen. Ursächlich hierfür waren unter anderem die große Anzahl kleiner Förderfälle unter den privaten Dorfentwicklungsmaßnahmen.

Tabelle 20: Implementationskosten der unterschiedlichen Vorhabensgruppen im Rahmen der Dorfentwicklung

Kostenträger	Förderfälle 2000-2006 ¹⁾	Durchschnittl. Förder- volumen pro Förderfall ¹⁾	Durchschnittl. Implemen- tationskosten pro Förderfall (2005) ²⁾	Implemen- tations- kosten- anteil in %	Wirkungen		
					Lebens- qualität	Beschäf- tigung	Ein- kommen
Gemeindliche DE (öffentliche)	290	61.147	11.205	18	+++	0	0
Private DE	2.450	9.950	2.387	24	+++	0	0
Private Umnutzung	196	25.412	5.541	22	+++	+++	+++

Hinweise: 1) Förderdaten. 2) MUNLV (2007c), Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die privaten Umnutzungsmaßnahmen wiesen mit 22 % etwas geringere Implementationskostenanteile als die privaten Dorferneuerungsmaßnahmen aus (24 %).

Zukünftig wird von geringeren Implementationskosten ausgegangen, da es im neuen Programm eine Priorisierung zugunsten von LEADER- und ILEK-Projekten gibt. Private Antragsteller kommen bei Mittelknappheit weniger zum Zuge; auch die Zahl der Bewilligungen wird bei einer Schwerpunktsetzung auf öffentliche Projekte geringer. Private Dorferneuerungsmaßnahmen sollen mit Ausnahme der Umnutzung nur noch im Zusammenhang mit der Umsetzung eines ILEK oder eines LEADER- Konzeptes und dort vorrangig in Verbindung mit öffentlichen Maßnahmen (Ensemblebildung) gefördert werden. Somit wird die Dorferneuerung und -entwicklung in NRW zwar weiterhin flächendeckend angeboten, allerdings wurden aufgrund der drastisch zurückgegangenen Mittel klare Prioritäten bei ihrer Verteilung festgelegt.

Die wesentlichste Wirkung der EU-geförderten Dorferneuerung 2000 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen lag in der Steigerung der Lebensqualität für die Bewohner der geförderten Dörfer (siehe auch Materialband o zu Kapitel 9). Diese Steigerung wurde durch die Verbesserung der Wohngebäude und des Wohnumfeldes durch zahlreiche gestalterische Projekte, also durch eine Verzahnung von privaten und öffentlichen Investitionen, erreicht. Diese Möglichkeit sollte auch weiterhin sichergestellt sein, da nicht zwingend davon auszugehen ist, dass öffentliche Projekte eine solch ausgeprägte Anstoßfunktion haben, um Private auch ohne Förderung zu Investitionen anzuregen.

6.6 Gesamtbetrachtung der Implementationskosten, der verausgabten öffentlichen Mittel und der erzielten Wirkungen

Im Mittel lagen die Implementationskosten zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum bei 10 Cent je verausgabtem Euro an Fördermitteln. Die Unterschiede zwischen den Maßnahmen waren hoch. Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören sowohl die Ausgleichszulage als auch die Ausgleichszahlung, das AFP und die großen Agrarumweltmaßnahmen MSL und Erosionsschutz. Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. In erster Linie sind dies die Dorferneuerung und der Vertragsnaturschutz. Rund ein Viertel der Programmmittel verfügten über einen mittleren Implementationskostenanteil.

Die öffentlichen Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden schwerpunktmäßig für die flächenbezogenen Maßnahmen verausgabt. Über 50 % der Mittel flossen in die Ausgleichszulage/-zahlung und die Agrarumweltmaßnahmen. Hinzu kamen noch die Mittel der fakultativen Modulation. Weitere finanzstarke Maßnahmen waren das AFP (a) und die forstlichen Maßnahmen.

Fünf Wirkungsbereiche waren auf der Programmebene zu untersuchen: Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Der Schwerpunkt der Wirkungen lag im Umweltbereich, was aufgrund des starken finanziellen Gewichtes von Agrarumweltmaßnahmen am Programm auch nicht überrascht (siehe Tabelle 15).

Bei einer gemeinsamen Betrachtung von Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mitteln ergibt sich, dass rund 27 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen entfielen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Wirkungen tendenziell auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen.

Tabelle 21: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche nach Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel		Gesamtkosten	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Gesamtes NRW-Programm Ländlicher Raum						
Summe 0	0,00		0,00		0,00	
Summe +	1,56	14	38,91	32	40,47	31
Summe ++	3,57	32	52,33	43	55,90	42
Summe +++	6,09	54	29,14	24	35,23	27
Insgesamt	11,22	100	120,38	100	131,60	100
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkung						
Summe 0	0,43	10	5,75	8	6,18	9
Summe +	3,68	84	61,22	89	64,90	89
Summe ++	0,09	2	1,12	2	1,20	2
Summe +++	0,17	4	0,79	1	0,95	1
Insgesamt	4,19	100	68,42	100	72,61	101
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz						
Summe 0	0,93	9	25,98	22	26,91	21
Summe +	2,79	25	22,47	19	25,25	20
Summe ++	3,33	30	49,73	42	53,06	41
Summe +++	3,91	36	19,36	16	23,27	18
Insgesamt	10,96	100	117,53	100	128,49	100

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsstufe + liegt der Implementationskostenanteil bei vier Prozent, in der Wirkungsstufe ++ bei 7 % und bei +++ bei rund 21 %.

Die Gesamtkosten bezogen auf sozioökonomische Wirkungen lagen zu 89 % in der geringen Wirkungsstufe. Nur wenige Kosten entfielen auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Rund 10 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungsziel hatten, für die aber keine Wirkungen nachgewiesen werden konnten. Der Implementationskostenanteil ist auch hier sehr unterschiedlich und steigt mit den Wirkungsstufen von sechs (+) auf acht (++) und 21 % (+++). Auffällig sind die hohen Gesamtkosten für Maßnahmen mit zu vernachlässigenden Wirkungen. Hier liegt der Implementationskostenanteil bei rund sieben Prozent.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfallen rund 60 % der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Auch hier steigen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an. Allerdings lag im mittleren

Wirkungsbereich der Implementationskostenanteil bei rund 8 %, während er in der geringen Wirkungsstufe 12 % betrug. Schon bei der vertieften Darstellung der Agrarumweltmaßnahmen wurde herausgestellt, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Wirksamkeiten und Implementationskostenanteilen zu erkennen war, was sich auch in der Gesamtbetrachtung niederschlägt.

Tabelle 22 stellt die Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen im Jahr 2005 zusammen. Dargestellt sind die Anteile an den Gesamtkosten.

Tabelle 22: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Wirkungsstufen	Implementationskostenanteil		
	gering	mittel	hoch
+	25,2	4,9	0,5
++	25,5	16,6	0,0
+++	5,3	2,3	19,8

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinter den Anteilen verbergen sich unterschiedliche Maßnahmen, die in Tabelle 23 dargestellt sind.

Tabelle 23: Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Wirkungsstufen	Implementationskostenanteil		
	gering	mittel	hoch
+	a/q, e1, e2	n, c, g/m	h
++	f1	p, l, k, i	
+++	f3	f5, f4, f2	w, o, f6

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potentiellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluation wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden.

Zu den Maßnahmen mit einem mittleren Implementationskostenanteil und geringen Wirkungen gehören die Berufsbildung (c), die Verarbeitung und Vermarktung (g/m) und die Dienstleistungseinrichtungen (n). Die Berufsbildung stellt im gesamten Kontext des NRW-Programms einen Sonderfall dar, vergleichbar mit den Betriebsführungsdiensten, weil es schwierig ist, tatsächlich kausal die Wirkungen dieser Maßnahmen zu messen. Bei der Maßnahme Berufsbildung – die Betriebsführungsdienste werden nur noch ausfinanziert – muss es vorrangig um eine Senkung der administrativen Kosten gehen²¹. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung (g/m) ist die Ermittlung von Wirkungen schwierig, weil Informationen über nicht geförderte Unternehmen nicht vorliegen. Das Fachreferat hat schon in der betrachteten Förderperiode das Antragsverfahren auf ein Stichtagverfahren umgestellt, um die Qualität der eingereichten Anträge zu erhöhen. Tendenziell führt dies zu höheren Verwaltungskosten, wobei zukünftig zu bewerten wäre, ob die Änderungen im Bewilligungsverfahren tatsächlich zu „besseren“ Projekten führen. Bei den Dienstleistungseinrichtungen (n) handelte es sich um eine neue Maßnahme, die mit relativ hohen Lernkosten verbunden war. Die Wirkungen dieser Maßnahmen waren noch nicht umfassend darstellbar.

Die Kombination einer geringen Wirkung und hohen Implementationskostenanteilen, die von der Erstaufforstung (h) repräsentiert wird, hat schon zur Herausnahme der Maßnahme aus dem NRW-Programm 2007 bis 2013 geführt.

Maßnahmenbezogene Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen können den Förderkapiteln entnommen werden. Aus Sicht der Programmbeurter muss es in erster Linie darum gehen, die konzeptionelle Basis einzelner Maßnahmen zu erhöhen. Das heißt, stärker zu fragen, wo das konkrete Problem liegt und welche Zielgruppen bzw. Flächen erreicht werden sollen. Dabei ist es essentiell, den Erfolg eines Programms weniger als bisher an Mittelabflüssen zu messen.

²¹ Niedersachsen hat als einziges Bundesland in der Förderperiode 2007 bis 2013 in der Berufsbildung auf eine teilnehmerbezogene Zuwendung statt der bislang üblichen Flaschenhalsförderung umgestellt. Es wäre zu analysieren, ob sich damit Verwaltungskosten tatsächlich senken lassen.

6.7 Ausblick 2007 bis 2013

Aus unserer Sicht müsste zukünftig eine Reduzierung der Kosten für die Verwaltung angestrebt werden, wie es ja auch schon in der Vereinfachungsdebatte im Vorfeld der ELER-Verordnung angedacht war. Hierfür wäre es sinnvoll, die Ziele des Aktionsplans der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtssprechung) auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Januar 2007 hat die Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der Europäischen Union auf den Weg gebracht, dessen Ziel es ist, die aus EU-Rechtsakten resultierenden administrativen Kosten zu messen und die Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Ziel ist ein hochwertiges europäisches Regelungsumfeld, das die Erwartungen der Bürger erfüllt, den Unternehmen jedoch keinen überflüssigen Verwaltungsaufwand aufbürdet. Deren Belastung durch Bürokratie gilt bereits als wachstumshemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008). Dieser Anspruch sollte auch gegenüber den Verwaltungen gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere Fach- und Steuerungsaufgaben verloren. Im Falle der errechneten Implementationskosten für das Jahr 2005 hieße eine Zielverwirklichung eine Einsparung von 3,2 Mio. Euro (bzw. 4 Mio. Euro bezogen auf die Vollkosten) und rund 60 vollen Stellen, die für andere Aufgaben zur Verfügung stehen könnten.

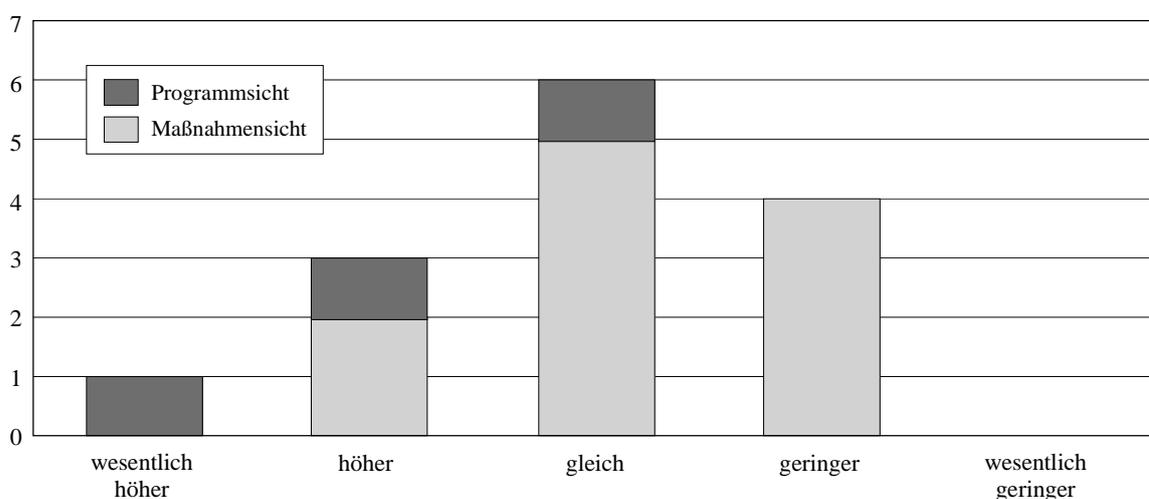
Die Chancen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für die betroffenen Verwaltungen werden von den Befragten nicht günstig gesehen. Wesentlich höhere Verwaltungskosten sieht die Bescheinigende Stelle für ihre Arbeit, da durch die EU höhere Anforderungen an die Prüfungsarbeit gestellt werden. Dies könnte auch Wirkungen auf die maßnahmenbezogenen Kontroll- und Prüfpfade und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand haben. Die Zahlstelle in Nordrhein-Westfalen geht für das gesamte Programm von in etwa gleich bleibenden Verwaltungskosten aus. Die neue Kontrollverordnung führte nicht zu den Vereinfachungen, die man sich davon erhofft hatte. Die Umorganisation im nachgeordneten Bereich des MUNLV führte nicht zu der angestrebten deutlichen Reduzierung der am Verwaltungs- und Kontrollsystem beteiligten Dienststellen. Die Bildung von zwei Fonds mit unterschiedlichen Abrechnungsmodalitäten vereinfachte die Umsetzung ebenfalls nicht. Die Einführung von Cross Compliance und die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Zuwendungsempfänger verursachen zusätzlichen Aufwand.

Als weitere „Kostentreiber“ wurden zum einen der von der EU geforderte strategische Programmplanungsansatz mit den hierfür erforderlichen Abstimmungsprozessen gewertet. Zum anderen wurden die geforderten Berichtspflichten und die Auswirkungen der Transparenzrichtlinie kritisch gesehen. Die Programmkoordination wird aufgrund von erhöhten Anforderungen an Begleitung und Bewertung arbeitsintensiver. Dazu trägt auch der programmspezifische Begleitausschuss bei, ebenso wie ein erhöhter Abstimmungsbedarf

durch den Nationalen Strategieplan, die Nationale Rahmenregelung und das Netzwerk für den ländlichen Raum.

Auch die Maßnahmenverantwortlichen gehen teilweise von höheren Implementationskosten aus; so beispielsweise für die AZ aufgrund der ggf. zu erfolgenden Neuabgrenzung der Gebietskulisse. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung könnten höhere Kosten durch die strukturellen und personellen Veränderungen verursacht werden.

Abbildung 11: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Fünf Fachreferate gehen für ihre Maßnahmen von gleich bleibenden Implementationskosten aus, wobei sich dahinter unterschiedliche Entwicklungen verbergen (siehe Tabelle 24).

Tabelle 24: Gründe für gleich bleibende Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006

Maßnahme	kostensenkend	kostensteigernd
i	Straffung der beteiligten Stellen (Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform im Forstbereich)	Neue Förderinhalte
AUM	Vereinfachung in den Maßnahmen (weniger Varianten, höhere Bagatellgrenzen und Kontinuität bei den weitergeführten Maßnahmen)	Mehraufwand bei Statistik, Monitoring
AFP	Einsparungen bei der Antragsbearbeitung	Höherer Aufwand für Monitoring und Statistiken

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Die Flurbereinigung geht aufgrund der langjährigen Routine und des eingespielten Zusammenwirkens aller Institutionen ebenfalls von gleich bleibenden Kosten aus. Die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen hatte bislang aufgrund der wenigen Förderfälle eher Pilotcharakter, so dass die Kostenentwicklung bei einer größeren Anzahl von Förderfällen unbestimmt ist.

Kostensenkungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 werden von einzelnen Maßnahmen durch Richtlinienanpassungen und organisatorischen Änderungen erwartet. In der Berufsbildung wurden durch eine neue Weiterbildungsrichtlinie Fördertatbestände klarer abgegrenzt. Da NRW weiterhin das Flaschenhalsprinzip bei der Förderung anwendet, sollte das neue, teilnehmerbezogene Verfahren in Niedersachsen mit seinen Wirkungen auf die Verwaltungskosten betrachtet werden, um ggf. eine Umstellung vornehmen zu können. Die bislang in unterschiedlichen Richtlinien geförderte Diversifizierung wurde in einer Richtlinie gebündelt. Dadurch sinkt der Abstimmungs- und Abgrenzungsbedarf. Im Bereich der Dorferneuerung soll es eine Priorisierung von LEADER- und ILEK-Projekten geben. Bei Mittelknappheit kommen zukünftig private Antragsteller weniger stark zum Zuge. Die ggf. zurückgehende Zahl von Bewilligungen führt auch zu sinkenden Verwaltungskosten. Im Vertragsnaturschutz soll die Zahl der Bewilligungsbehörden verkleinert und die Zuständigkeit der Vor-Ort-Kontrollen auf die EG-Zahlstelle verlagert werden.

6.8 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synopse betrachtete das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 42 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese sind überwiegend maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Es gibt aber auch Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte, z. B. durch organisatorische Änderungen die Implementationskosten zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Empfehlungen zur Senkung der Implementationskosten gehen stark in Richtung einer stärkeren Standardisierung von Maßnahmen und damit einfacheren Umsetzung.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Die Bewertung der Fördereffizienz von Programmen beschränkte sich bislang zumeist auf die Darstellung von verausgabten Fördermitteln und Wirkungen. Die Implementationskosten blieben unberücksichtigt.
- Bisher ist es relativ aufwendig, die Implementationskosten eines Programms zu messen. Die Kosten-Leistungsrechnung war nur bedingt geeignet, belastbare Daten zu liefern, so dass zusätzliche Erhebungen erforderlich waren. Da die Implementationskosten eine wesentliche Größe bei der Beurteilung der Gesamteffizienz eines Förderprogramms darstellen, sollte zukünftig stärker darauf geachtet werden, dass die Produkte so abgrenzt sind, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können.
- Die Wirkungsbetrachtung des Programms auf der Grundlage von qualitativen Einschätzungen der EvaluatorInnen ist nicht frei von subjektiven Wertungen, obgleich wir versucht haben, durch methodische Vorgaben die Subjektivität zu reduzieren. Das Problem der Wirkungsmessung auf Programmebene bleibt aber solange bestehen, wie es nicht gelingt, tatsächlich Wirkungen zu quantifizieren.
- Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:
 - Bei Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese, sofern es sich um wirksame Maßnahmen handelt, als rein national finanzierte Maßnahmen anzubieten.
 - Bei den Maßnahmenkonzeptionierungen sollte stärker darauf geachtet werden, ob die Verpflichtungen und Auflagen kontrollierbar sind und mit welchen Kosten dies verbunden ist.
 - Kontinuität in den Strukturen und im Personal ist aufgrund des hohen Aufwandes, sich in die spezifischen Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, sinnvoll.
 - Für viele Maßnahmen wird eine Reduzierung der Anlaufstellen vorgeschlagen. Hier ist immer abzuwägen, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirkt, v. a. bei Maßnahmen, die in der Umsetzung auch noch einer intensiven Betreuung bedürfen.
 - Bei bestimmten Maßnahmen ist das Potential zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Liegen die Implementationskostenanteile hoch, ist immer die Frage zu stellen, ob aufgrund der erzielten Wirkungen ein weiteres Angebot der Maßnahme gerechtfertigt ist.

- Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine weitgehende Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. 27 % der verausgabten Mittel des Jahres 2005 waren der hohen Wirkungsstufe zugeordnet, 42 % der mittleren Wirkungsstufe.
 - Die Fördereffizienz insgesamt wäre zu erhöhen, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-)Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden.
 - Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt.
 - Bei den Maßnahmen, denen hohe Wirkungen zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahmen zu verringern.
- Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen und die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz weist Schwächen auf, ist aber geeignet, Problembereiche zu identifizieren. Evaluation kann ein wirkungsorientiertes Controlling nicht ersetzen.

Literaturverzeichnis

- Arnaud, S., Bonnieux, F. und Dupraz, P. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Agro-Environmental Schemes and Contractors.
<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAESfinalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors>
Stand 20.06.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 08.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz. Sonderheft 17/2006.
- BMS Consulting GmbH (2007): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Dorfentwicklungsverfahren am Beispiel von Verfahren des Amtes für Agrarordnung Warburg, Projekt im Auftrag des MUNLV.
- Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirkungsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz – Kurzfassung.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung. Internetseite Statistisches Bundesamt Deutschland:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Projekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf>
Stand 12.6.2007.
- Eberhardt, W., Hartthaler, S., Koch, B., Tietz, A., Wollenweber, I. und Sourell, H. (2003): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035936.pdf
Stand 02.10.2007.

- EU-Com, European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): 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, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Principal evaluation techniques and tools. MEANS Collection, H. 3. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_de.htm Stand 08.06.2008.
- Fährmann, B. (2007): Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen für den Vertragsnachsatz zum Verwaltungsaufwand und zu den Kosten Dritter im Jahr 2005 und im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf Stand 02.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-102. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036932.pdf Stand 02.10.2007.

- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035928.pdf
Stand 2.10.2007.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylenbroeck, G. und Whitby, M (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- FM, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Personalkostenübersicht für den Einzelplan 10.
- Huylenbroeck, G. von, Mettepenningen, E. und Verspecht, A. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Private Transaction Costs.
<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAESfinalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors>
Stand 20.06.2007.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten, Forschungsprojekt 01OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, unveröffentlicht. Berlin.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2005): Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2005/2006). KGSt-Berichte, H. 6. Köln.
- Krems, B. (2007): Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung.
<http://www.olev.de>
Stand 09.05.2007.
- LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2007): Daten der LEJ über die Kosten der Abwicklung der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung 2005, Personalkosten, Sachkosten, Gemeinkosten. E-mail vom 27.05.2007, Telefonat vom 30.05.2007.

- LANUV, Landesamt für Natur Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008): Jahresbericht 2007. Recklinghausen.
<http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jabe2007/jabe2007start.htm>
- LRH, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2005): Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO). Internetseite Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen:
<http://www.lrh.nrw.de/jahresberichte/2005.html>
Stand 01.11.2006.
- LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz:
http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html
Stand 01.11.2006.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007a): Daten zum Verwaltungsaufwand der LWK zur Abwicklung des NRW Programms Ländlicher Raum 2005, Stunden, Kosten und Fallzahlen. E-mail vom 07.03.2007.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007b): Vertragsnaturschutz-Daten des Auszahlungsjahres 2004/2005 nach Bewilligungsstellen. E-Mail vom 09.02.2007, Datei 20070209_FAL_Daten2005.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007c): Vertragsnaturschutz-Daten der Auszahlungsjahre 2000 - 2004 und 2006 nach Bewilligungsstellen. Schreiben vom 14.05.2007.
- Mann, S. (2001a): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. *Agrarwirtschaft* 50, H. 5, S. 302-307.
- Mann, S. (2001b): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation:
<http://www.degeval.de/Speyer2001.htm>
- Mann, S. (2003): Die Kosten der Ökomaßnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 2003, H. 01, S. 103-129.
- Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49, H. 7, S. 259-269.
- Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.
- Müller, K. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Diplomarbeit.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a): Lagebericht gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2004 einschließlich Anhang (Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung der Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006). Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005b): Produkthierarchie der Ämter für Agrarordnung, Stand 12.01.2005.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Lagebericht gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2005 einschließlich Anhang (Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung der Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006).
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen und LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007): Auszug aus der X-Liste der Zahlstellen in NRW für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007a): Aggregierte Daten zum Verwaltungsaufwand der Ämter für Agrarordnung für die Abwicklung der Maßnahmen o, n, r, w 2005 – Produkt und Personalkosten. E-Mail vom 29.05.2007.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007b): Daten zum Verwaltungsaufwand der Ämter für Agrarordnung für die Abwicklung der Maßnahmen Flurreinigung und Vertagsnaturschutz 2005 - Stunden, Fallzahlen, geschätzter EU-Anteil. E-Mails vom 03.04.2007 und 17.04.2007.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007c): Daten zum Verwaltungsaufwand der Fachreferate und Stellen mit Querschnittsaufgaben zur Umsetzung des NRW Programms Ländlicher Raum im Jahresdurchschnitt 1999 bis 2006, Angaben in Stellenanteilen nach Laufbahnen. E-Mail vom 05.03.2007.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007d): Lagebericht gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2006 einschließlich Anhang (Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung der Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006).
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007e): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis 16.10.2005.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Ermittlung der Implementationskosten der Flurbereingung anhand der KLR Daten 2005, Kalkulationsannahmen und Kalkulationen. E-Mail vom 26.08.2008.
- N.N. (2007): Transaktionskostentheorie.
<http://transaktionskostentheorie.know-library.net/>
Stand 9.5.2007.
- OECD, Organisation for Economic and Cooperation and Development (2007): The implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-284. Stand 10.09.2008.
- Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.
- Stock, L., Grajewski, R., Reiter, K., Koch, B. und Fähmann, B. (2003): Praxis der Förderprogramme 2 – Strukturpolitik und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Berlin.
- Tiemann, S., Beckmann, V., Reuter, K. und Hagedorn, K. (2005): Ist der Ökologische Landbau ein transaktionskosteneffizientes Instrument zur Erreichung von Umweltqualitätszielen? Internetseite Organic Prints:
<http://orgprints.org/3641/>
Stand 15.5.2005.

Vatn, A., Kvakkestad, V. und Rørstad, P. K. (2002): Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-Off Between Transaction Costs and Precision. Report of the Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, H. 23.

Wallis und North, 1986 (S. 17). MB-Dokumente, S. 15.

WuH, Landesbetrieb Wald u. Holz NRW (2007): Daten zu den Kosten des WuH zur Abwicklung der forstlichen Förderung 2006 (BAB: Buchung RWJahre = 1/2006), Stunden und Personalkosten. E-Mail vom 02.05.2007.

Anhang

Im Anhang befindet sich eine Zusammenstellung der verwendeten Daten und Zwischenauswertungsschritte sowie die Erhebungsbögen bzw. Begleitschreiben zu den Befragungen der kommunalen Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz bzw. der ministeriellen Dienststellen.

Tabelle A1: Ergebnis der schriftlichen Befragung der involvierten Stellen im MUNLV und dem MF

Maßnahmen		Aufwand im Fachreferat umgerechnet in volle Stellen im Jahresdurchschnitt 1999 - 2006*	Ressort/ Fachreferat	Volle Stellen im Jahresdurchschnitt 1999 - 2006*	
				gehobener Dienst	höherer Dienst
a	Einzelbetriebliche Förderung und Niederlassungshilfe für Junglandwirte		II-3	0,3	0,1
c	Berufsbildung		II-7	0,1	0,07
g	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung Sektoren: regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst-Gemüse, Kartoffeln Sektoren: Obst, Gemüsefrisch, Blumen und Zierpflanzen (Erzeuger, Absatzorganisationen)		II-2 II-5	0,25 0,1	0,15 0,05
m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte		II-2	0,05	
k	Flurbereinigung		III-10 OFB (II-9)	0,75 4,11	0,5 1,59
l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten		II-7	0,12	0,08
n	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung		II-8	geringe Anteile in o	
o	Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes		II-8	1,2	3
p	Diversifizierung		II-7	0,13	0,1
q	Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen		II-5	0,05	
r	Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur		II-8	geringe Anteile in o	
w	Erarbeitung und Umsetzung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums durch örtliche Partnerschaften (bei o enthalten)		II-8	geringe Anteile in o	
e1	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten		II-3	0,3	0,1
e2	Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen		III-9		0,05
f1	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) Koordination f1-f6 und f1-f4 fachlich		II-6	0,7	1,3
f2	Anlage von Uferandstreifen			geringe Anteile in f1	
f3	Erosionsschutz		II-5		0,01
f4	Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen			geringe Anteile in f1	
f5	Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen		II-4	3 Arbeitstage	1 Arbeitstag
f6	Vertragsnaturschutz		III-9		0,75
h	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen		III-2	0,55	0,5
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen		III-4	0,2	0,7
t	Verschiedene Modellvorhaben		II-6	0,05	0,3
t	Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege		III-9		0,05
Querschnittsaufgaben					
	Programmkoordination		II-1	0,5	0,85
	Zahlstellenkoordination		II-3	0,2	0,6
	Bescheinigende Stelle		MF	1,5	0,5
Gesamtprogramm im Jahresdurchschnitt				11,16	11,35

* Bei später hinzugekommenen Maßnahmen analog ab Zeitpunkt der Konzeption des Änderungsantrags.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2007d).

Tabelle A2: Daten aus der KLR der LWK NRW für das Jahr 2005

Kostenträgerbezeichnung	Stunden gebucht	Personal- kosten in Euro	Volle Stellen nach		
			Stunden ³⁾	Personal- kosten ⁴⁾	Mittelwert
1. Antragsverfahren Ländlicher Raum					
AFP einschl. Junglandwirte	14.696	494.931	8,88	8,25	8,56
Ausgleichszahlung/-zulage	2.240	69.385	1,35	1,16	1,25
Extensivierung inkl. Modulationsmaßnahmen	26.558	823.619	16,05	13,73	14,89
Aussterbende Haustierrassen	1.276	39.770	0,77	0,66	0,72
Erosionsschutz	5.783	204.274	3,49	3,40	3,45
Langjährige Stilllegung	2.011	67.718	1,21	1,13	1,17
Uferrandstreifen	4.534	145.278	2,74	2,42	2,58
Vermarkt. landw. Erzeugnisse	988	46.647	0,60	0,78	0,69
Forstmaßnahmen	620	31.333	0,37	0,52	0,45
Betriebsführungsdienste	4.269	126.411	2,58	2,11	2,34
Diversifizierung der Tätigkeit	1.715	68.779	1,04	1,15	1,09
Bewirtschaftung Wasserressourcen	578	21.938	0,35	0,37	0,36
Flurbereinigung	150	7.509	0,09	0,13	0,11
Dorferneuerung	166	8.163	0,10	0,14	0,12
Vertragsnaturschutz	1.990	79.626	1,20	1,33	1,26
Modellvorhaben u. Projekte einschl. Leitbetriebe	1.881	76.807	1,14	1,28	1,21
Ökologischer Landbau	1.439	43.799	0,87	0,73	0,80
Marktstrukturförderung Gartenbau	204	8.363	0,12	0,14	0,13
Zwischensumme	73.928	2.376.176	44,67	39,60	42,14
<i>zzgl. Anteil Grundsystem Zahlstelle ¹⁾</i>	<i>11.851</i>	<i>859.907</i>	<i>7,16</i>	<i>14,33</i>	<i>10,75</i>
<i>zzgl. Anteil Gemeinschaftsantrag Flächen ²⁾</i>	<i>15.643</i>	<i>440.079</i>	<i>9,45</i>	<i>7,33</i>	<i>8,39</i>
Summe Programm Ländlicher Raum	101.422	3.676.163	61,28	61,27	61,28
2. Kontrollen "Ländlicher Raum"					
Kontr. AFP einschl. Junglandwirte	1.671	51.444	1,01	0,86	0,93
Kontr. Ausgleichszahlung/-zulage	846	22.641	0,51	0,38	0,44
Kontr. Extensivierung inkl. Modulationsmaßnahmen	1.205	32.795	0,73	0,55	0,64
Kontr. Aussterbende Haustierrassen	100	2.567	0,06	0,04	0,05
Kontr. Erosionsschutz	604	16.012	0,37	0,27	0,32
Kontr. Langjährige Stilllegung	558	14.114	0,34	0,24	0,29
Kontr. Uferrandstreifen	756	19.616	0,46	0,33	0,39
Kontr. Forstmaßnahmen	120	4.341	0,07	0,07	0,07
Kontr. Diversifizierung der Tätigkeit	20	621	0,01	0,01	0,01
Kontr. Flurbereinigung	19	629	0,01	0,01	0,01
Kontr. Dorferneuerung	82	2.837	0,05	0,05	0,05
Kontr. Vertragsnaturschutz	1.902	62.137	1,15	1,04	1,09
Kontr. Berufsbezogene Weiterbildung	271	9.680	0,16	0,16	0,16
Kontr. Bewirtschaftung Wasserressourcen	86	2.738	0,05	0,05	0,05
Kontr. Betriebsführungsdienste	278	8.616	0,17	0,14	0,16
Kontr. Modellvorhaben	12	423	0,01	0,01	0,01
Zwischensumme	8.529	251.212	5,15	4,19	4,67
<i>zzgl. Anteil für Kontrollen Gemeinschaftsantrag Flächen ¹⁾</i>	<i>6.498</i>	<i>215.817</i>	<i>3,93</i>	<i>3,60</i>	<i>3,76</i>
Summe Kontrollen Ländlicher Raum	15.027	467.029	9,08	7,78	8,43
Gesamtsumme	116.449	4.143.191	70,36	69,05	69,71

1) Der Anteil Grundsystem Zahlstelle bei den querschnittsbezogenen Programmkosten berücksichtigt. 2) Die Kosten für den Gemeinschaftsantrag Fläche werden gemäß der Anzahl der Teilnehmer auf die flächenbezogenen Maßnahmen der Haushaltslinien e und f verteilt. Siehe Tabelle Anhang Nr.2a. 3) Der verwendete Umrechnungsfaktor geht von 1.655 Netto-Jahresarbeitsstunden aus. 4) Der verwendete Umrechnungsfaktor geht von 60.000 Euro Jahresbruttogehalt aus.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach LWK NRW (2007a)

Tabelle A2a: Berechnung der anteiligen Kosten der flächenbezogenen Maßnahmen e und f am Gemeinschaftsantrag Fläche

Relevante Maßnahmen	Daten- quellen für Anzahl der Teilnehmer	Anteil Teilnehmer in %	Anzurechnende Kosten für Gemeinschafts- antrag Fläche in Euro	Kosten der maßnahmen- bezogenen Kostenträger in Euro	Gesamt- kosten in Euro
Alle flächenbezogenen Fördermaßnahmen NRW-Programm Ländlicher Raum		100	656.031		
<i>davon:</i>					
f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) inkl. Modulation	InVeKoS	30	196.251	856.431	1.052.682
f2 Anlage von Uferrandstreifen	InVeKoS	7	45.293	164.893	210.186
f3 Erosionsschutz	InVeKoS	5	35.519	220.285	255.804
f4 Langjährige Stilllegung landwirt- schaftlich genutzter Flächen	InVeKoS	3	20.604	81.831	102.435
f5 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen	Monitoring	2	10.587	42.336	52.923
f6 Vertragsnaturschutz	InVeKoS	19	127.467	141.762	269.229
e1 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	Monitoring	25	165.994	68.361	234.355
e2 Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	Monitoring	8	54.315	23.565	77.880

Quelle: Eigene Berechnung nach LWK NRW (2007a), InVeKoS 2005, MUNLV (2006).

Tabelle A2b: Verteilung der Personalkosten der LWK auf Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung entsprechend den durchschnittlichen Fallzahlen 2004 bis 2006 nach EU-Monitoring

Haushaltlinie e	2004	2005	2006	Jahresdurch- schnitt	Anteile in %	Personalkosten LWK 2005 in Euro
Teilnehmer insgesamt	9.403	10.842	10.838	7.667	100	91.926,00
davon Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten						
Teilnehmer	7.659	8.169	7.287	7.705	74	68.025,24
davon Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen						
Teilnehmer	1.744	2.673	3.551	2.656	26	22.062,24

Quelle: Eigene Berechnung nach LWK NRW (2007a) und MUNLV (2007d; 2006; 2005a).

Tabelle A3: Daten aus der KLR des Landesbetriebs Wald und Holz aus 2006

Kostenträger	331900, Förderung sonstiges	Summe					
Erlöse							
Umsatzerlöse	0,00	-980,00					
Transfererlöse	0,00	0,00					
Bestandsveränderungen	0,00	0,00					
aktivierte Eigenleistungen	0,00	0,00					
sonstige Erlöse	-1.049,57	-1.049,57					
außerordentliche Erlöse	0,00	0,00					
Summe Erlöse	-1.049,57	-2.029,57					
Kosten							
Einzelkosten							
Materialeinzelkosten	0,00	40,55					
Fremdleistungen	0,00	2.372,90					
Personalkosten	654.704,40	1.385.605,01					
(Zeitaufschrieb)							
sonstige Personalkosten	842,15	842,15					
Maschinenkosten	0,00	0,00					
Abschreibung (Einzelkosten)	0,00	0,00					
sonstige Einzelkosten	0,00	783,63					
außerordentliche Einzelkosten	0,00	0,00					
Summe Einzelkosten	655.546,55	1.389.644,24					
(Herstellkosten)							
Gemeinkostenverrechnung							
Verwaltungskosten Forstamt	0,00	0,00					
Verwaltungskosten Zentrale	0,00	0,00					
Summe Gemeinkosten	0,00	0,00					
Kostenträgergesamt-kosten	655.546,55	1.389.644,24					
Kostenträgerergebnis	654.496,98	1.387.614,67					
Gemeinkostenzuschlag	183.553,03	389.100,39					
Personalstunden (Zeitaufschrieb)							
Personalstunden	14.062,23	28.935,91					
Kennzahlen							
Landesbetrieb Wald u. Holz NRW		MACH Software					
BAB: Buchung RWJahre = 1/2006							
Angefordert von: Sonnabend, Ina	02.05.2007 13:52:45	Seite: 1					
Kostenträger	331110, EU-Vorort- Kontrolle	331100, waldbauliche Maßnahmen	331200, neuartige Waldschäden	331500, Alt- und Tothholzförderung	331700, Wegebau	331800, Erstaufforstungs	Summe
Erlöse							
Umsatzerlöse	0,00	-700,00	0,00	0,00	-80,00	-200,00	-980,00
Transfererlöse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bestandsveränderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
aktivierte Eigenleistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
sonstige Erlöse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
außerordentliche Erlöse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Erlöse	0,00	-700,00	0,00	0,00	-80,00	-200,00	-980,00
Kosten							
Einzelkosten							
Materialeinzelkosten	0,00	40,55	0,00	0,00	0,00	0,00	40,55
Fremdleistungen	0,00	0,00	0,00	0,00	2.372,90	0,00	2.372,90
Personalkosten	41.036,60	360.582,09	43.892,51	36.455,58	156.990,36	91.943,47	730.900,61
(Zeitaufschrieb)							
Maschinenkosten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Abschreibung (Einzelkosten)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
sonstige Einzelkosten	0,00	0,00	783,63	0,00	0,00	0,00	783,63
außerordentliche Einzelkosten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Einzelkosten	41.036,60	360.622,64	44.676,14	36.455,58	159.363,26	91.943,47	734.097,69
(Herstellkosten)							
Gemeinkostenverrechnung							
Verwaltungskosten Forstamt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verwaltungskosten Zentrale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Gemeinkosten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kostenträgergesamt-kosten	41.036,60	360.622,64	44.676,14	36.455,58	159.363,26	91.943,47	734.097,69
Kostenträgerergebnis	41.036,60	359.922,64	44.676,14	36.455,58	159.283,26	91.743,47	733.117,69
Gemeinkostenzuschlag	11.490,25	100.974,34	12.509,32	10.207,56	44.621,71	25.744,17	205.547,35
Personalstunden (Zeitaufschrieb)							
Personalstunden	722,30	7.427,83	862,20	724,75	3.216,80	1.919,60	14.873,68
Kennzahlen							

Quelle: WuH (2007).

Tabelle A4: Personalkosten der Ämter für Agrarordnung für die Abwicklung der Maßnahmen o, n, r und w in 2005

Maßnahmen	Personalkosten 2005 in Euro	Neube- willigungen Anzahl	davon: Ziel 2 Anzahl	Personalkosten abzügl. Ziel 2-Anteil in Euro
o Dorferneuerung	1.967.828			1.859.171
<i>davon:</i>				
DEP	49.510	8		49.510
gem. DE-Maßn.	638.718	57	5	574.847
priv. DE- Maßn.	1.107.817	464	16	1.069.043
Umnutzung	171.783	31	1	165.771
n Dienstleistungseinr.	21.810	4		
r Infrastruktur	5.311	1		
w ILEK	214.376	18		

Anmerkungen:

- Mit Ausnahme der Anzahl der Neubewilligungen können Angaben über die Anzahl der anderen Teilleistungen nicht gemacht werden. Diese sind jedoch in den Gesamtproduktkosten enthalten.
- Alle Maßnahmen sind EU- konfinanziert. Es wird davon ausgegangen, dass der Verwaltungsaufwand für die mit Ziel 2-Förderung gleich hoch ist.
- Unter der Maßnahme r werden keine Wegebaumaßnahmen, sondern kleine touristische Infrastrukturmaßnahmen gefördert.
- Bei den Kostenangaben sind Buchungsungenauigkeiten von 10-15 % realistisch.

Quelle: MUNLV (2007a), verändert.

Tabelle A5: Ergebnisse der Umrechnung der gelieferten Daten der Ämter für Agrarordnung auf Kosten und Stellenbedarf für die EU-kofinanzierten Anteile der Maßnahmen Vertragsnaturschutz

	gebuchte Bruttoarbeitsstunden im Zusammenhang mit EU-Förderung			Personalkosten nach Bruttostundensätzen in Euro			
	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	Gesamt
Bielefeld	0	0	0	0	0	0	0
Coesfeld	2.160	1.440	720	45.360	40.320	27.000	112.680
Euskirchen	3.004	1.877	125	63.084	52.556	4.688	120.328
Mönchengladbach	449	2.239	0	9.429	62.692	0	72.121
Siegen	0	0	0	0	0	0	0
Soest	1.146	1.031	115	24.066	28.868	4.313	57.247
Siegburg	0	2.446	0	0	68.488	0	68.488
Warburg	373	186	62	7.826	5.218	2.314	15.358
NRW	7.132	9.219	1.022	149.765	258.142	38.314	446.221
Stellenäquivalente: 2016 Jahresarbeitsstunden	3,54	4,57	0,51				
gemittelte Stellenpauschale in Euro	44.000	58.000	77.500				
Personalkosten nach Stellen in Euro	155.652	265.239	39.277				
Gesamt	420.891						
Bruttostundensätze in Euro	21	28	38				
Personalkosten nach Stunden	149.765	258.142	38.314				
Gesamt	446.221						

Quelle: Eigene Berechnung nach MUNLV (2007b).

Tabelle A6: Ergebnisse der Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz

Bewilligungsbehörde	Seit wann KLP bzw. Bewilligungsfunktion	Vergabe (ja=1, nein=0)	Art der vergebenen Leistung	Durchschnittliche Kosten Dritter	Förderfähige Fläche in ha 2005	Personalkosten 2005 in Euro	Verwaltungskostenanteil an der Förderung 2005 in %	Durchschnittlich geförderte Fläche 2000 - 2006	Anträge 2003	Durchschnittliche Fördersumme/Antrag 2003 in Euro	Durchschnittliche Personalkosten/Antrag in Euro
25	1990	1	Vor-Ort-Kontrollen Monitoring (0)	5.429	2.415	165.060	22	2.150	516	1.182	320
24	1993	0		0	886	68.730	26	712	170	1.120	404
1	1996	0		0	942	102.060	34	713	339	582	301
4	1996	1	Einwerben und Vorbereitung von Verträgen	175.771	2.367	249.030	36	2.092	1.029	544	242
21	1996	1	Beratung von Antragstellern	9.286	938	80.475	20	1.342	334	1.287	241
20	1996	1	Vor-Ort-Kontrollen	986	1.675	103.575	14	1.554	325	2.185	319
29	1996	0		0	420	67.665	38	878	138	1.825	490
31	1996	1	Vor-Ort-Kontrollen	4.030	2.000	62.895	10	1.771	349	1.572	180
13	1996	1	Vor-Ort-Kontrolle	3.286	848	89.415	37	690	339	558	264
22	1996	0		1.054	492	35.154	16	344	131	1.186	268
36	1996	1	Vor-Ort-Kontrolle	1.119	333	49.560	44	250	39	1.947	1.271
34	1997	0		0	406	143.451	85	315	85	1.758	1.688
37	1997	1	Vor-Ort-Kontrolle	261	67	11.340	34	83	15	2.341	756
8	1997	0		0	151	11.582	12	135	84	900	138
38	1997	0		0	55	22.680	99	59	16	1.472	1.418
17	1997	0		0	96	67.170	141	76	42	838	1.599
19	1998	0	Keine Vergabe	0	360	14.175	9	363	154	1.082	92
30	1998	0		0	275	60.735	32	224	91	1.700	667
28	1998	0		0	886	99.837	28	793	313	1.061	319
2	1998	1	Vor-Ort-Kontrolle	620	156	43.332	62	91	45	854	963
23	1999	0		0	1.000	27.456	8	724	152	1.596	181
32	1999	1	Vor-Ort-Kontrollen	2.562	545	53.760	18	354	171	1.628	314
11	1999	0		0	109	32.385	63	77	30	1.117	1.080
16	1999	0		0	1.038	215.649	44	3.154	738	1.119	292
33	2000	1	Vor-Ort-Kontrollen	576	48	18.606	52	35	24	1.210	775
12	2000	1	Vor-Ort-Kontrolle	382	922	68.160	36	463	47	2.886	1.450
5	2001	0		0	529	13.734	9	321	56	1.758	245
9	2001	1	Vor-Ort-Kontrollen	630	222	29.115	36	121	40	1.290	728
26	2001	1	Vor-Ort-Kontrollen	3.571	897	49.350	13	1.021	245	1.391	201
27	2001	1	Vor-Ort-Kontrollen	1.507	249	79.275	95	185	62	1.081	1.279
14	2001	0		0	63	22.680	101	42	25	380	907
15	2001	0		0	366	76.131	65	153	48	597	1.586
18	2002	1	Vor-Ort-Kontrollen	1.139	245	28.350	26	87	11	613	2.577
6	2002	0		0	562	32.550	12	1.928	383	1.597	85
10	2003	1	Vor-Ort-Kontrollen	229	12	11.760	173	6	-	0	-
7	2004	1	Keine Angabe	17.029	140	10.335	29	60	-	0	-
3	k.A.			0	191	88.110	118	158	98	685	899
35	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann (2007).

Tabelle A7: Höhe der ausgezahlten Fördermittel im Haushaltsjahr 2004/2005 pro genehmigender Stelle gemäß Spalte F304 (Kreuzchentabelle)

F304	Genehmigende Stelle	EU-Mittel in Euro (F106)	Öffentliche Mittel in Euro¹⁾
913	Dortmund	0	0
116	Stadt Mönchengladbach	7.023	14.045
566	Steinfurt	11.790	23.580
515	Münster	12.167	24.334
378	Rheinisch - Bergischer - Kreis	16.713	33.426
914	Hagen	23.318	48.722
124	Stadt Wuppertal	25.247	50.493
362	Rhein-Erft-Kreis	32.645	65.289
162	Kreis Neuss	40.648	81.295
313	Stadt Aachen	43.219	86.437
114	Stadt Krefeld	45.125	90.249
358	Kreis Düren	58.199	116.399
554	Borken	63.399	127.326
158	Kreis Mettmann	63.744	127.488
966	Olpe	63.900	128.667
382	Rhein - Sieg - Kreis	68.142	136.285
558	Coesfeld	66.239	136.941
711	Bielefeld	70.926	141.857
954	Ennepe-Ruhr-Kreis	73.604	147.209
370	Kreis Heinsberg	91.386	182.847
226	Forstamt Recklinghausen	46.657	187.754
758	Herford	96.743	195.457
207	Forstamt Bergisch Gladbach	49.298	197.192
570	Warendorf	99.670	199.340
978	Unna	113.178	226.357
974	Soest	113.353	227.855
562	Recklinghausen	117.856	235.712
213	Forstamt Waldbröhl	59.228	236.911
201	Forstamt Kleve	71.061	284.243
154	Kreis Kleve	142.657	290.074
166	Kreis Viersen	147.557	295.115
374	Oberbergischer Kreis	152.330	304.414
205	Forstamt Eschweiler	81.719	326.874
962	Märkischer Kreis	164.693	329.387
212	Forstamt Eitorf	85.980	343.919
202	Forstamt Wesel	91.535	370.405
228	Forstamt Münster	95.616	382.464
208	Forstamt Wipperfürth	96.117	385.160
774	Paderborn	196.019	394.448
354	Kreis Aachen	197.284	394.567
214	Forstamt Siegen	99.334	397.335
224	Forstamt Schwerte	100.191	406.426
225	Forstamt Gevelsberg	101.915	407.658
231	Forstamt Bielefeld	100.681	409.335
233	Forstamt Bad Driburg	108.681	434.789
762	Höxter	216.673	434.810
220	Forstamt Arnsberg	112.864	452.372
230	Forstamt Warendorf	112.626	454.886
211	Forstamt Bonn	116.094	464.376
222	Forstamt Olsberg	122.071	488.284
219	Forstamt Lüdenscheid	123.190	493.696
770	Minden-Lübbecke	250.268	502.119
227	Forstamt Borken	129.804	519.776

Tabelle A7: Höhe der ausgezahlten Fördermittel im Haushaltsjahr 2004/2005 pro genehmigender Stelle gemäß Spalte F304 (Kreuzchentabelle) – **Fortsetzung**

F304	Genehmigende Stelle	EU-Mittel in Euro (F106)	Öffentliche Mittel in Euro¹⁾
232	Forstamt Paderborn	133.224	532.896
754	Gütersloh	268.334	537.757
223	Forstamt Rüthen	137.022	548.088
217	Forstamt Attendorn	141.308	565.231
218	Forstamt Olpe	140.677	565.365
203	Forstamt Mönchengladbach	147.681	590.725
206	Forstamt Hürtgenwald	151.168	605.871
221	Forstamt Meschede	162.961	651.845
170	Kreis Wesel	358.519	719.116
970	Siegen-Wittgenstein	359.437	720.824
4	LÖBF / LAFAO	226.873	907.493
235	Forstamt Minden	228.990	916.712
366	Kreis Euskirchen	455.461	931.962
210	Forstamt Euskirchen	253.795	1.013.687
215	Forstamt Hilchenbach	259.464	1.037.856
766	LIPPE	525.958	1.052.620
234	Forstamt Lage	270.849	1.089.414
216	Forstamt Schmallenberg	276.186	1.105.162
958	Hochsauerlandkreis	553.164	1.108.257
204	Forstamt Mettmann	283.628	1.134.512
229	Forstamt Steinfurt	294.804	1.186.329
41	Amt für Agrarordnung Bielefeld	323.904	1.295.616
48	Amt für Agrarordnung Warburg	530.629	2.126.223
44	Amt für Agrarordn.	620.134	2.342.472
45	Amt für Agrarordnung Siegburg	660.926	2.424.325
47	Amt für Agrarordnung Soest	1.020.825	3.755.740
46	Amt für Agrarordnung Siegen	993.511	3.982.021
43	Amt für Agrarordnung Euskirchen	1.438.868	5.695.438
DE13		1.539.569	6.160.879
42	Amt für Agrarordnung Coesfeld	1.999.704	6.954.452
5	Landwirtschaftskammer NRW	50.069.112	110.470.000
	Summe	69.617.060	176.165.283
	Durchschnitt mit LWK	838.760	2.122.473
	Durchschnitt ohne LWK	238.390	801.162
	Median ohne LWK	117.856	406.426

1) Berechnet anhand der Kofinanzierungssätze.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dokument A1: Begleitschreiben Erhebungsbogen zum Personalaufwand in den Fachreferaten und Stellen mit Querschnittsaufgaben (Teil 1)

1

Ex-post Bewertung NRW Programm Ländlicher Raum



Ermittlung der öffentlichen Transaktionskosten für die Implementierung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Sinn und Zweck der Erhebung

Im Rahmen der von der FAL durchzuführenden Ex-post-Bewertung sind Aussagen hinsichtlich der Fördereffizienz des Programms bzw. seiner einzelnen Maßnahmen zu treffen. Für diese Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung ist es erforderlich - im Sinne des Kostenbegriffs der EU-Kommission - die Verwaltungskosten, die dem Land, bzw. beauftragten Stellen bei der Konzeption und Durchführung der Maßnahmen entstehen, zu berücksichtigen. Es soll der Anteil der Verwaltungskosten an den eingesetzten Fördermitteln ermittelt und dieser ins Verhältnis zu den Wirkungen/Zielerreichungen der Maßnahmen gesetzt werden. Die Kosten, die durch die Umsetzung des Programms im nachgeordneten Bereich entstehen, werden durch eine Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung für die entsprechenden Kostenstellen und Kostenträger erfasst. Da auf Ebene des Ministeriums eine solche Kostenerfassung nicht vorliegt, soll der Aufwand der Fachreferate durch diesen Erhebungsbogen näherungsweise erfasst werden.

Inhalt des Erhebungsbogens

Ermittelt werden soll der geschätzte jahresdurchschnittliche Aufwand der Fachreferate und Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben von 2000 – 2006, dargestellt in Stellenanteilen der verschiedenen Laufbahnen sowie die Ausgaben für die an Dritte vergebenen Leistungen.

1. Aufwand in den Fachreferaten

Zu berücksichtigen sind v.a. die folgenden Aspekte:

Erstellungs- und Anlaufphase 1999 - 2001:

- Zuarbeit zur Erstellung des Programmplanungsdokuments,
- Erstellen und Abstimmen der Richtlinien,
- Vergabe von Aufträgen zur Erstellung von EDV-Programmen für die Förderabwicklung,
- Konzeption der Antragsunterlagen,
- Besondere Dienstanweisungen für verwaltungsgemäße Abwicklung, und für die Durchführung und Auswertung der Vor-Ort-Kontrollen,

Dokument A1: Begleitschreiben Erhebungsbogen zum Personalaufwand in den Fachreferaten und Stellen mit Querschnittsaufgaben (Teil 2)

2

Ex-post Bewertung NRW Programm Ländlicher Raum

- Erstellen der Dokumente für die Verwaltungskontrolle (Protokolle, Dokumentationen etc.),
- Vorgaben für die Risikoanalyse.

Betreuung der Maßnahme während der Förderperiode

- Fachaufsichtliche Prüfungen im Zusammenhang mit der Förderung,
- Abstimmungen mit den nachgeordneten Behörden,
- Statistische Auswertungen, Berichtslegung.

Außenkommunikation

- Öffentlichkeitsarbeit, Tagungen,
- Abstimmungen in Bund-Länder-Arbeitskreisen.

2. An Dritte vergebene Leistungen

Extra aufzuführen ist die Vergabe von Werkverträgen an Dritte im Zusammenhang mit der Konzeption und Betreuung der Fördermaßnahme, z. B. Machbarkeitsstudien, Infomaterial etc. Hier sollen die vergebenen Leistungen kurz benannt und die schlussgerechnete Auftragssumme angegeben werden.

In diesem Zusammenhang geht es nicht um die offiziell delegierten Aufgaben als Bewilligungsstellen oder Zahlstellen, z.B. an die Landwirtschaftskammer oder ähnliche Institutionen, da deren Verwaltungsaufwand gesondert erhoben wird.

Angaben zur Evaluierung durch die FAL müssen nicht erfolgen, da uns diese Zahlen bekannt sind.

3. Aufwand zentraler Referate/Organisationseinheiten:

Im Einzelnen sind dies:

- Programmkoordination (Referat II-1),
- Zahlstellenkoordinationsstelle (Referat II-3),
- Bescheinigende Stelle.

Dokument A1: Begleitschreiben Erhebungsbogen zum Personalaufwand in den Fachreferaten und Stellen mit Querschnittsaufgaben (Teil 3)

3

Ex-post Bewertung NRW Programm Ländlicher Raum



Für die Erfassung des Aufwandes der Stellen, die mit Querschnittsaufgaben betraut sind, sind zwei Möglichkeiten denkbar:

- (1) Angabe dieser Stellen direkt differenziert nach dem Aufwand für die verschiedenen Maßnahmen
- (2) Angaben dieser Stellen für den Gesamtaufwand für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem NRW Programm und Zuordnung dieser Kosten anteilig auf die Maßnahmen nach einem festzulegenden Schlüssel.

Dies soll von den entsprechenden Stellen entschieden werden.

Dokument A2: Erhebungsbogen für die schriftliche Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz (Teil 1)

Ex-post-Bewertung NRW Programm Ländlicher Raum

Befragung der Bewilligungsstellen für den Vertragsnaturschutz



Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden, frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) bis zum 30.03.2007 an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

Die im Fragebogen enthaltene Postleitzahl dient der Auswertung der Angaben im Zusammenhang mit den gebietsbezogenen Auszahlungs- und Bewilligungsdaten.

--	--	--	--	--	--

1 Vertragsnaturschutz im Kreis/in der Stadt

1.1 Seit wann verfügt der Kreis/ die Stadt über ein Kreiskulturlandschaftsprogramm?

Seit dem Jahr

1.2 Wird im Kreis/ in der Stadt nur Vertragsnaturschutz angeboten , der im Rahmen des NRW Programms mit EU-Mitteln kofinanziert wird?

ja

nein, es werden noch andere ausschließlich kommunal finanzierte Vertragsnaturschutzmaßnahmen angeboten.

Diese haben im Bezug zu den EU Maßnahmen finanziell/flächenbezogen

eine geringere Bedeutung

eine etwa gleiche Bedeutung

eine größere Bedeutung

Bitte beziehen Sie die Angaben zu den folgenden Fragen nur auf die mit EU-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen

2 Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Jahr 2005

Welche Organisationseinheiten waren mit welchen Stellenanteilen an der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Jahr 2005 beteiligt?

Berücksichtigen Sie bitte alle Tätigkeiten, die mit der zahlstellenkonformen Abwicklung der Maßnahmen erforderlich sind, von der Antragsannahme bis zu den Vor-Ort-Kontrollen und ggf. Beanstandungen und Sanktionen.

Dokument A2: Erhebungsbogen für die schriftliche Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz (Teil 2)

Ex-post-Bewertung NRW-Programm: Befragung der Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz

Organisationseinheit	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	Mittleren Dienst	Gehobenen Dienst	Höheren Dienst
.....
.....
.....
.....

3 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Zeitraum 2000 - 2006

Welche Organisationseinheit war mit welchen Stellenanteilen an der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2000 – 2006 beteiligt?

Berücksichtigen Sie hier auch die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung des Kreiskulturlandschaftsprogramms, der Förderrichtlinien, Antragsunterlagen, Kontrolldokumenten und ähnlichen Unterlagen und Aktivitäten.

Organisationseinheit	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
	Mittleren Dienst	Gehobenen Dienst	Höheren Dienst
.....
.....
.....
.....

4 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes an Dritte

4.1 Wurden im Zusammenhang mit der Abwicklung des Vertragsnaturschutzes im Kreis Leistungen an Dritte vergeben?

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Dokument A2: Erhebungsbogen für die schriftliche Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz (Teil 3)

Ex-post-Bewertung NRW-Programm: Befragung der Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz

Jahr	Vergebene Leistung	Auftragssumme (brutto) (ca.)
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5 Umrechnungsschlüssel für Verwaltungskosten

Werden in der kommunalen Verwaltung, z. B. zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen, pauschale Umrechnungsschlüssel angewandt?

Art der Pauschale	Nein	Ja	Höhe der Pauschale für eine volle Stelle/Jahr im		
			Mittleren Dienst	Gehobenen Dienst	Höheren Dienst
Personalkostenpauschale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sachkostenpauschale.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vollkostenpauschale.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstige und zwar:.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Dokument A2: Erhebungsbogen für die schriftliche Befragung der kommunalen Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz (Teil 4)

Ex-post-Bewertung NRW-Programm: Befragung der Bewilligungsstellen Vertragsnaturschutz

Raum für ergänzende Anmerkungen (zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen):

Vielen Dank für die Zeit, die Sie sich für die Beantwortung des Fragebogens genommen haben!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen in dem beiliegenden, frankierten Rückumschlag bis zum **30.03.2007** zurück an:
Institut für Ländliche Räume der FAL,
z. H. Barbara Fährmann,
Bundesallee 50,
38116 Braunschweig
Tel: 0531/596-5185, Fax: 0531/596-5599,
e-mail: barbara.faehrmann@fal.de

Dokument A3: Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile einzelner Maßnahmen

<p style="font-size: small; margin: 0;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum Juni 2008</p> <p style="text-align: center;">Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen</p> <p>Maßnahme: _____</p> <p>Ausprechpartner: _____</p> <p>Einleitung</p> <p>Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten des NRW Programms Ländlicher Raum ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 12 %¹ der verausgabten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen weit unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzung bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyseschritte mit einfließen lassen.</p> <p>Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostensenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 21. Juli 2008 per Mail an barbara.fiehmann@vfl.bund.de.</p> <p>Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!</p> <p>Nennung von Bestimmungsgründen</p> <p>A Nennen Sie bitte maximal die <u>sechs</u> wesentlichen Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich die Höhe der Implementationskostenanteile bestimmen. Diese können kostensenkender wie auch kostensteigernder Natur sein.</p> <p>Als Hilfestellung werden im Folgenden einige <u>Beispiele</u> genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.</p> <p>Themenfeld I: Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung</p> <p>Hierunter fallen Gründe wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand, <p>_____</p> <p><small>¹ Aufgrund neuer Daten im Bereich der Flurbereinigung hat sich der Durchschnitt auf 10,5 % gesenkt. Daher die Abweichung zu den Ergebnissen in Kapitel 4.</small></p> <p style="font-size: x-small; margin: 0;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fiehmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 556-5247 - Fax: 0531 / 556-5599 - e-mail: barbara.fiehmann@vfl.bund.de</p>	<p style="font-size: small; margin: 0;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum Juni 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsstufen hinweg, • Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung, • Dezentrale Aufgabenwahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral, • Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabenüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung, • Klarheit der Dienstverweisungen, • Kontinuität -Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal <p>Themenfeld II: Maßnahmenspezifische Faktoren</p> <p>Hierunter fallen Faktoren wie z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann, • Aufwand für Akquise • Umfang der Antragsunterlagen • Dokumentationspflichten • Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien • Schwelle für Begabtefälle (niedrig hoch) • Anzahl der Teilnehmer • Standardisierte Abwicklung (Massenverfahren) individueller Vertrag • Kontrollaufwand • Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung <p>Themenfeld III: Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring</p> <p>Hierunter fallen Faktoren wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einsatz von EDV (zureichend – unzureichend) • Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen • EDV Einsatz / GIS für Kontrollen • EDV Programme adäquat <p>Themenfeld IV: Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr • Engpässe (häufig, selten) und Arbeitspitzen <p>Themenfeld V: Sonstiges</p> <p>_____</p> <p style="font-size: x-small; margin: 0;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fiehmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 556-5247 - Fax: 0531 / 556-5599 - e-mail: barbara.fiehmann@vfl.bund.de</p>
---	---

Dokument A3: Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile einzelner Maßnahmen – **Fortsetzung**

<p style="text-align: center; font-size: small;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum Juni 2008</p> <p>Tabelle A: Wesentliche Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 5%;"></th> <th style="width: 5%;">Themenfeld</th> <th style="width: 90%;">Gründe für die Höhe des Implementationskostenanteils</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td style="text-align: center;">1.</td><td></td><td></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">2.</td><td></td><td></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">3.</td><td></td><td></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">4.</td><td></td><td></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">5.</td><td></td><td></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">6.</td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table> <p style="margin-top: 10px;">Einschätzungsfragen</p> <p>B Wie wären die Implementationskosten für die gleiche Maßnahme ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?</p> <p><input type="checkbox"/> höher, und zwar um ____%</p> <p><input type="checkbox"/> gleich</p> <p><input type="checkbox"/> geringer, und zwar um ____%</p> <p>C Liegt der im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelte Wert unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?</p> <p>Er liegt _____.</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p style="font-size: x-small; margin-top: 10px;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (ILR) - Sandstrasse 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5500 - e-mail: barbara.fehrmann@vti.bund.de</p>		Themenfeld	Gründe für die Höhe des Implementationskostenanteils	1.			2.			3.			4.			5.			6.			<p style="text-align: center; font-size: small;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum Juni 2008</p> <p>D Was wären Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?</p> <p><input type="checkbox"/> EDV-Einsatz bei folgenden Tätigkeiten _____</p> <p><input type="checkbox"/> Schulung des Personals</p> <p><input type="checkbox"/> Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar _____</p> <p><input type="checkbox"/> Kontinuität der Strukturen und des Personals</p> <p><input type="checkbox"/> Erhöhung der Teilnehmerzahl durch</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> Aktiver Akquise</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> Verbesserungen im Antragsverfahren</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> Sonstiges, und zwar _____</p> <p>_____</p> <p><input type="checkbox"/> Sonstiges, und zwar _____</p> <p>_____</p> <p>E Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007-2013 im Vergleich zu 2000 – 2006 ausfallen?</p> <p><input type="checkbox"/> wesentlich höher</p> <p><input type="checkbox"/> höher</p> <p><input type="checkbox"/> gleich</p> <p><input type="checkbox"/> geringer</p> <p><input type="checkbox"/> wesentlich geringer</p> <p>Wesentliche Gründe _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Anmerkungen zum Fragebogen _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center; margin-top: 20px;">Vielen Dank!</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p style="font-size: x-small; margin-top: 10px;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (ILR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5500 - e-mail: barbara.fehrmann@vti.bund.de</p>
	Themenfeld	Gründe für die Höhe des Implementationskostenanteils																				
1.																						
2.																						
3.																						
4.																						
5.																						
6.																						

Dokument A4: Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen

<p style="text-align: center;">Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - NRW Programm Ländlicher Raum August 2008</p> <p style="text-align: center;">Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Querschnittsaufgabe: _____</p> <p>Ansprechpartner: _____</p> </div> <p>Einleitung</p> <p>Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten des NRW Programms Ländlicher Raum ergibt einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 12 % der verausgabten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen weit unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzungen bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyseschritte mit einfließen lassen.</p> <p>Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 28. August 2008 per Mail an barbara.fahrmann@vrti.bund.de. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.</p> <p>Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!</p> <p>Nennung von Bestimmungsgründen</p> <p>A Nennen Sie bitte jeweils maximal acht wesentliche Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich für hohe bzw. niedrige Implementationskostenanteile der Maßnahmen im NRW Programm sind.</p> <p>Als Hilfestellung werden im Folgenden einige Beispiele genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.</p> <p>Themenfeld I: Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung</p> <p>Hierunter fallen Gründe wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand, • Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsebenen hinweg, • Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung, • Dezentrale Aufgabenwahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral, <hr/> <p>¹ Aufgrund neuer Daten im Bereich der Flurbereinigung hat sich der Durchschnitt auf 10,5% geändert. Daher die Abweichung zu dem Ergebnis in Kapitel 4.</p> <p style="font-size: small;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de</p>	<p style="text-align: center;">Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - NRW Programm Ländlicher Raum August 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabenüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung, • Klarheit der Dienstleistungsleistungen, • Kontinuität - Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal <p>Themenfeld II: Maßnahmen-spezifische Faktoren</p> <p>Hierunter fallen Faktoren wie z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann, • Aufwand für Akquise • Umfang der Antragsunterlagen • Dokumentationspflichten • Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien • Schwelle für Bagatelldfälle (niedrig hoch) • Anzahl der Teilnehmer • Standardisierte Abwicklung (Massenverfahren) individueller Vertrag • Kontrollenaufwand • Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung <p>Themenfeld III: Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring</p> <p>Hierunter fallen Faktoren wie z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einsatz von EDV (ausreichend – unzureichend) • Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen • EDV Einsatz / GIS für Kontrollen • EDV Programme adäquat <p>Themenfeld IV: Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr • Engpässe (häufig, selten) und Arbeitspitzen <p>Themenfeld V: Sorgfältigkeit des Handelns – (Übereinstimmung Ist und Soll)</p> <p>Dieser Komplex ist in vielen Aspekten ein Produkt der vorangehenden Faktoren. Er kann in zwei Richtungen interpretiert werden: zum einen kann eine hohe Sorgfältigkeit des Handelns zu hohen Kosten führen und zum anderen kann eine geringe Sorgfältigkeit die Kosten im Nachgang erhöhen. Es fließen hier ein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fehlerquote und Beanstandungsdichte Rückforderungen • Nacharbeiten • Dokumentationspflichten • Kenntnisstand des involvierten Personals/Know How <p>Themenfeld VI: Sonstiges</p> <hr/> <p style="font-size: small;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de</p>
--	--

Dokument A4: Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen – **Fortsetzung**

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum August 2008			
Tabelle A1: Wesentliche Bestimmungsgründe für hohe Implementationskostenanteile			
Rang	Gründe für hohe Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben	Änderungsvorschläge
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
Bei Fragen wenden Sie sich bitte an B. Fährmann, Leitender Sachbearbeiter von Thünen-Institut (VfL) - Institut für Ländliche Räume (ILR) - Burgallee 50 - 30559 Hannover - Tel.: 0531 5395-5257 - Fax: 0531 5395-5269 - e-mail: b.fahrmann@vfl.thuenen.de			

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum August 2008			
Tabelle A2: Wesentliche Bestimmungsgründe für niedrige Implementationskostenanteile			
Rang	Gründe für niedrige Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben	Änderungsvorschläge
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
Bei Fragen wenden Sie sich bitte an B. Fährmann, Leitender Sachbearbeiter von Thünen-Institut (VfL) - Institut für Ländliche Räume (ILR) - Burgallee 50 - 30559 Hannover - Tel.: 0531 5395-5257 - Fax: 0531 5395-5269 - e-mail: b.fahrmann@vfl.thuenen.de			

Dokument A4: Querschnittsbezogener Erhebungsbogen: Bestimmungsgründe für die Implementationskosten und -anteile des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen – **Fortsetzung**

<p style="text-align: center; font-size: small;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum August 2008</p> <p>Einschätzungsfragen</p> <p>B Wie wären die die Implementationskosten für die unterschiedlichen Maßnahmen ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Implementationskosten ohne EU</td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Maßnahmen</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Kofinanzierung:</td> </tr> <tr> <td>höher</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>gleich</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>geringer</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> </table> <p>C Liegen die im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelten Implementationskostenanteile unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Implementationskostenanteil im Bezug zur eigenen Einschätzung:</td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Maßnahmen</td> </tr> <tr> <td>höher</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>gleich</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>geringer</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> </table> <p>D Was waren Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?</p> <p><input type="checkbox"/> EDV- Einsatz bei folgenden Tätigkeiten _____</p> <p><input type="checkbox"/> Schulung des Personals _____</p> <p><input type="checkbox"/> Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar _____</p> <p><input type="checkbox"/> Kontinuität der Strukturen und des Personals _____</p> <p><input type="checkbox"/> Sonstiges, und zwar _____</p> <p>E Was waren Ihrer Meinung nach die wesentlichen maßnahmenbezogenen Änderungen für die nächste Förderperiode zur Senkung der Implementationskosten?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="font-size: x-small; margin-top: 20px;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johana Heitrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de</p>	Implementationskosten ohne EU	Maßnahmen	Kofinanzierung:		höher	_____	gleich	_____	geringer	_____	Implementationskostenanteil im Bezug zur eigenen Einschätzung:	Maßnahmen	höher	_____	gleich	_____	geringer	_____	<p style="text-align: center; font-size: small;">Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen NRW Programm Ländlicher Raum August 2008</p> <p>F Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 - 2013 im Vergleich zu 2000 - 2006 ausfallen?</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Implementationskosten:</td> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">Maßnahmen</td> </tr> <tr> <td>wesentlich höher</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>höher</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>gleich</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>geringer</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> <tr> <td>wesentlich geringer</td> <td style="text-align: center;">_____</td> </tr> </table> <p>Wesentliche Gründe _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Anmerkungen zum Fragebogen _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center; margin-top: 20px;">Vielen Dank!</p> <p style="font-size: x-small; margin-top: 20px;">Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johana Heitrich von Thünen-Institut (vTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5599 - e-mail: barbara.fahrmann@vti.bund.de</p>	Implementationskosten:	Maßnahmen	wesentlich höher	_____	höher	_____	gleich	_____	geringer	_____	wesentlich geringer	_____
Implementationskosten ohne EU	Maßnahmen																														
Kofinanzierung:																															
höher	_____																														
gleich	_____																														
geringer	_____																														
Implementationskostenanteil im Bezug zur eigenen Einschätzung:	Maßnahmen																														
höher	_____																														
gleich	_____																														
geringer	_____																														
Implementationskosten:	Maßnahmen																														
wesentlich höher	_____																														
höher	_____																														
gleich	_____																														
geringer	_____																														
wesentlich geringer	_____																														