

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013

**Plan des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 - 2013**

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

**Institut für Ökonomie der Forst- und
Holzwirtschaft des vTI**

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



im Auftrag des

**Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und
Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen**

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Überblick Inhalte

Kurzfassung

Summary

Teil I - Einleitung

Teil II - Maßnahmenbewertungen

Teil III - Programmbewertung

Abkürzungsverzeichnis

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013

**Plan des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 - 2013**

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

Kurzfassung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

**Institut für Ökonomie der Forst- und
Holzwirtschaft des vTI**

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



im Auftrag des

**Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und
Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen**

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieuresellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 und die Halbzeitbewertung	1
2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen	7
2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen	7
2.2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)	9
2.3 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (ELER-Code 114)	11
2.4 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (ELER-Code 115)	12
2.5 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) (Agrarinvestitionsförderung)	13
2.6 Erhöhung der Wertschöpfung der landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-A), Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (ELER-Code 124)	17
2.7 Flurbereinigung (ELER-Code 125-A)	19
2.8 Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-B), Forstwirtschaftlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)	21
2.9 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (ELER-Code 211) und Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212) (Ausgleichszulage)	22
2.10 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der WRRL (ELER-Code 213)	24
2.11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	25
2.12 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)	31
2.13 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)	31
2.14 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (ELER-Code 221), Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald) (ELER-Code 224), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227)	32
2.15 Ländliche Entwicklung und LEADER	34
2.16 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311)	47
2.17 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323)	49

	Seite
3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung	51
3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen	51
3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung	56
3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	56
3.2.2 Themenfeld Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance	61
3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien	66
3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau	68
3.2.5 Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung	69

1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 und die Halbzeitbewertung

Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Zu dem Bewertungsverbund gehören neben Nordrhein-Westfalen die Bundesländer Hessen, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden bzw. Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und den EvaluatorenInnen konstituiert. Den Vorsitz hat das Land Schleswig-Holstein. Das Evaluatorenteam arbeitet unter Federführung des Instituts für Ländliche Räume des Johann-Heinrich von Thünen-Instituts (vTI). Kooperationspartner sind mit dem Institut für Betriebswirtschaft und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft zwei weitere vTI-Institute sowie die Ingenieurgesellschaft entera.

Rahmen und Berichtsstruktur der Halbzeitbewertung

Der Bewertungsrahmen wird vom Common Monitoring und Evaluation Framework (CMEF) der EU bestimmt, der Grundlage für die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen der beteiligten Bundesländer und somit für das Angebot des vTI und seiner Kooperationspartner war. In der Strukturierungsphase erfolgte in Absprache mit der Verwaltungsbehörde und den Fachreferenten eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns. Hierbei ging es u. a. um die Klärung der Datenverfügbarkeit. Sekundärdaten wurden – wie vereinbart – bereitgestellt, für weitergehende Wirkungsanalysen reichen diese aber nicht aus. Daher erfolgten in verschiedenen Maßnahmenbereichen ergänzende Primärdatenerhebungen.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I: Einleitung (Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum),
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Überblick über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählten Methoden und die eingesetzten Daten, Output und Ergebnisse sowie Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- Teil III: Programmbewertung (Programmwirkungen, Programmdurchführung)

Das NRW-Programm Ländlicher Raum – Inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung

Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist wie sein Vorgängerprogramm vorrangig auf den landwirtschaftlichen Sektor ausgerichtet. Für die Schwerpunkte 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und 4 „LEADER“ sind jeweils nur die finanziellen Mindestausstattungen vorgesehen, wobei durch verschiedene Programmänderungen diese beiden Schwerpunkte eine Aufwertung erhalten haben. So wurde beispielsweise die Zahl der LEADER-Gruppen um zwei auf inzwischen zwölf Gruppen erhöht. Der Spielraum, grundsätzliche strategische Änderungen im Programmdesign vorzunehmen, war durch den hohen Bestand an Altverpflichtungen (insgesamt 28 % des öffentlichen Mittelvolumens) stark begrenzt. Darüber hinaus begründet die im Programm vorgenommene Stärken- und Schwächenanalyse auch die gewählte Programmstrategie, da die ländlichen Räume Nordrhein-Westfalens im Durchschnitt ökonomisch besser aufgestellt sind als das Ruhrgebiet oder das Bergische Städtedreieck.

Finanzplan des NRW-Programms Ländlicher Raum (Stand 31.12.2009)

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	60.513.423	181.540.269	242.053.692	633.006.746	875.060.438	8.000.000
Schwerpunkt 2	261.360.097	253.095.429	514.455.526	1.250.265	515.705.791	8.750.000
Schwerpunkt 3	29.247.271	87.741.813	116.989.084	56.805.871	173.794.955	6.300.000
LEADER	15.223.635	15.223.635	30.447.270	2.295.546	32.742.816	0
Technische Hilfe	2.738.533	2.738.533	5.477.066	0	5.477.066	0
Insgesamt	369.082.959	540.339.679	909.422.638	693.358.428	1.602.781.066	23.050.000

Quelle: Programmplanungsdokument.

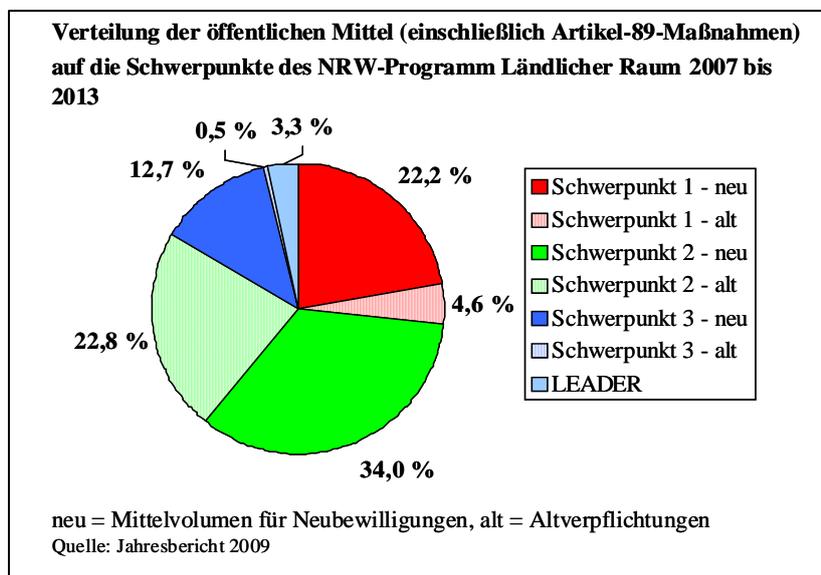
Zur Umsetzung der Programmstrategie hat das NRW-Programm Ländlicher Raum inzwischen ein Mittelvolumen von 909 Mio. Euro zur Verfügung. Ergänzend kommen noch 23 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen (zusätzliche nationale Beihilfen) hinzu. Aus der Zuckerdiversifizierung fließen weitere 12,4 Mio. Euro nach NRW, die vorrangig für die Maßnahme 121, aber auch für 114 und 123 A eingesetzt werden.

57 % der öffentlichen Mittel stehen dem Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ zur Verfügung. Auf Schwerpunkt 1 entfallen 26 % des Mittelvolumens und auf die Schwerpunkte 3 und LEADER 16 %. Die „Vorbelastung“ durch Altverpflichtungen ist im Schwerpunkt 2 am höchsten. Die finanzstärksten ELER-Haushaltscodes sind die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), die Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) und die Ausgleichszulage (ELER-Code 211/212).

Hauptzuwendungsempfänger des NRW-Programms Ländlicher Raum sind – der Programmstrategie folgend – landwirtschaftliche Betriebe. Unter Berücksichtigung der Artikel-89-Maßnahmen und der Zuckerdiversifizierungsbeihilfe stehen ihnen rund 70 % der öffentlichen Mittel zur Verfügung. An zweiter Stelle folgen Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts.

Wesentliche Änderungen wurden v. a. mit der vierten Programmänderung (Juli 2009) umgesetzt, mit der die zusätzlichen Mittel aufgrund des Health Check (HC) und des EU-Konjunkturprogramms programmiert wurden. Mit den zusätzlichen Mitteln und Umschichtungen wurden vorrangig sektorale Maßnahmen aufgestockt: die Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121), die Ausgleichszulage (ELER-Code 211/212) und die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Die Weidehaltung von Milchvieh (ELER-Code 215) wurde als Tierschutzmaßnahme neu eingeführt.

Die für die Neuen Herausforderungen zur Verfügung stehenden Mittel fließen ausschließlich in den Schwerpunkt 2. Mehr als die Hälfte der zusätzlichen Mittel werden der Priorität „Biologische Vielfalt“ zugeordnet, 26 % entfallen auf die „Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ und 20 % auf die Priorität „Wasserwirtschaft“. Drei der fünf diesbezüglich unter ELER-Code 214 gemeldeten Teilmaßnahmen sind als „bestehende Vorhaben“ gemeldet. Dadurch erhöht sich das für Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich zur Verfügung stehende Mittelvolumen nicht im selben Ausmaß wie die HC-Aufstockung. Durch die verbleibende Mittelaufstockung und die z. T. ambitionierten, über die Regelungen der Nationalen Rahmenregelung hinausgehenden, Förderauflagen sind



zusätzliche positive Umwelteffekte zu erwarten. 19,4 Mio. Euro ELER-Mittel sind für die „Weidehaltung von Milchvieh“ (ELER-Code 215) eingeplant. Die Förderung soll dazu beitragen, dass trotz steigendem Rationalisierungsdruck im Milchsektor der arbeitswirtschaftlich nachteilige, jedoch für die Gesundheit der Tiere positiv eingeschätzte Weidegang nicht aufgegeben wird.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist das Kernstück der Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung in NRW. Es gibt nur wenige Förderbereiche, die außerhalb des Programms umgesetzt werden. Dazu gehören beispielsweise Gewässer-

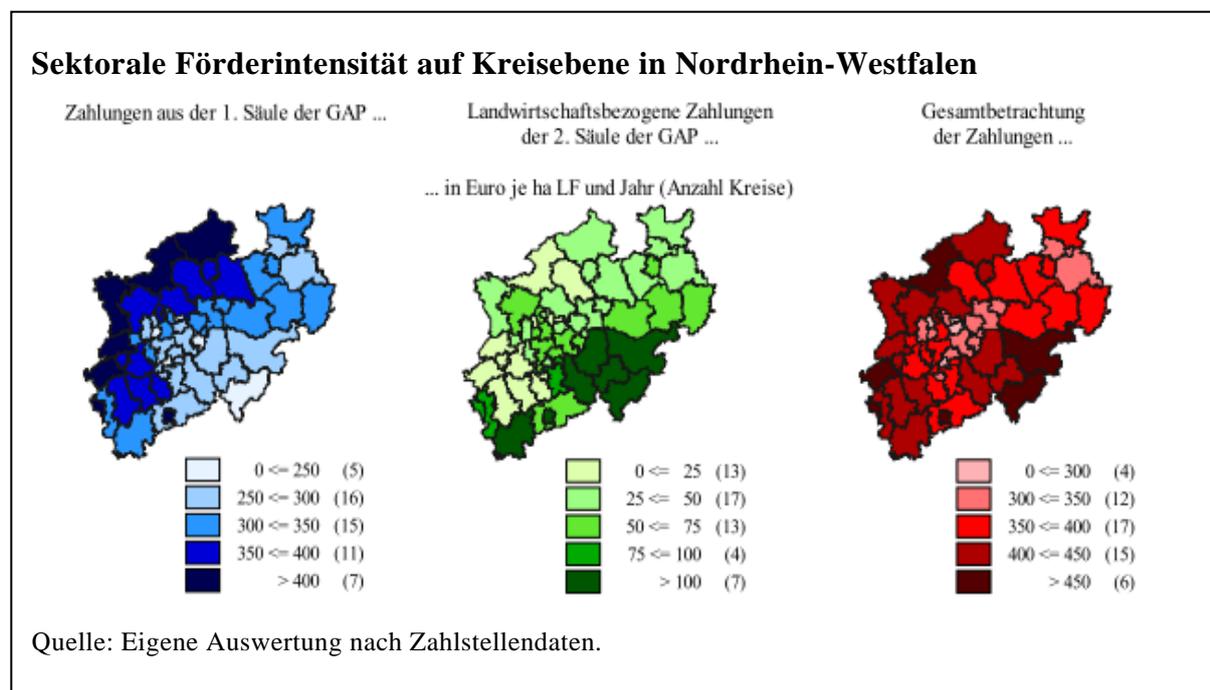
schutzmaßnahmen oder der Trinkwasserschutz, der über Kooperationen abgewickelt wird. Im Rahmen des Konjunkturpakets II des Bundes und des Landes konnten in einem breiten Spektrum kommunaler Infrastrukturvorhaben auch ländliche Entwicklungsmaßnahmen wie Dorferneuerung und Wegebau gefördert werden.

Zur Umsetzung von Fachpolitiken, insbesondere im Umweltbereich, leistet das NRW-Programm wichtige Beiträge, v. a. in Bezug auf Natura 2000, die Biodiversitätsstrategie und die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Erneuerbare Energien sind ein Bereich, der in marginalem Umfang von den Forstmaßnahmen gestützt wird. Ansonsten wird die Anreizwirkung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes für ausreichend gehalten.

1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Nordrhein-Westfalen

Finanziell wird die GAP in Nordrhein-Westfalen von der 1. Säule dominiert. Von den rund 4,6 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich nationaler öffentlicher Kofinanzierung für die 2. Säule der GAP fließen rund 20 % in das NRW-Programm Ländlicher Raum.

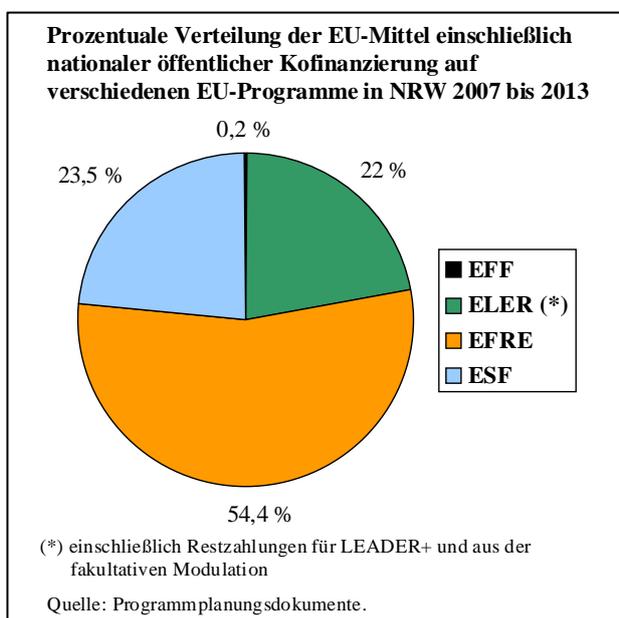
Auswertungen der Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009 zeigen eine räumlich sehr unterschiedliche Bedeutung der Direktzahlungen der 1. Säule und der landwirtschaftsbezogenen Zahlungen der 2. Säule.



Das Münsterland mit den Kreisen Borken und Steinfurt profitiert in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 am meisten von den Zahlungen der 1. und 2. Säule der GAP. Dies ist v. a. darin begründet, dass die veredlungsstarken Regionen bei den Direktzahlungen, gemessen am finanziellen Umfang, vor den Ackerbauregionen liegen. Nur be-

zogen auf die 2.-Säule-Zahlungen finden sich die Schwerpunkte der Förderung besonders in den Mittelgebirgslagen Nordrhein-Westfalens. Die sektorale Förderintensität (Euro je ha LF) liegt für die 1. Säule im Münsterland, am Niederrhein und in der Köln-Aachener-Bucht am höchsten. Im NRW-Durchschnitt werden rund 350 Euro je ha LF an Direktzahlungen gewährt. Hinzu kommen noch rund 54 Euro je ha LF aus den landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hier ist die Förderintensität in den Mittelgebirgslagen deutlich höher. Spitzenreiter ist der Hochsauerlandkreis mit 160 Euro je ha LF.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum im Verhältnis zu den Strukturfonds und dem Europäischen Fischereifonds



Nordrhein-Westfalen stehen im Zeitraum 2007 bis 2013 geschätzt ungefähr 4,2 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich nationaler öffentlicher Kofinanzierung zur Verfügung. Das meiste Geld fließt in das Programm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der in dieser Förderperiode erstmals Maßnahmen in Gesamt-NRW anbieten kann. Der Europäische Sozialfonds (ESF) folgt an zweiter Stelle, unmittelbar gefolgt vom NRW-Programm Ländlicher Raum. Der Europäische Fischereifonds (EFF) spielt nur eine marginale Rolle in NRW. Mit dem flächendeckenden Einsatz des EFRE in der

jetzigen Förderperiode ergeben sich das erste Mal Anknüpfungspunkte zu den ELER-Interventionen, vor allem im Bereich Tourismus, im Bereich des investiven Naturschutzes und der Förderung der Ernährungsindustrie.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum – Wesentliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich im Betrachtungszeitraum bis Ende 2009 noch nicht in deutlichem Umfang auf die Lage der öffentlichen Haushalte ausgewirkt. Kürzungen bei der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) stehen aber an; auch der Landeshaushalt NRW steht unter Konsolidierungsdruck. Die Lage der kommunalen Haushalte ist sehr divergierend, besondere Probleme haben aber eher die Ruhrgebietsstädte und die Gemeinden im Bergischen Städtedreieck. Die Kommunen in NRW sind insbesondere Zuwendungsempfänger bei den Maßnahmen des Schwerpunktes 3, sie sind aber in Bezug auf das Gesamtprogramm nicht Hauptzuwendungsempfänger.

Die landwirtschaftlichen Betriebe, seit den Reformen des Milchmarktes auch die Milchviehbetriebe, sehen sich zunehmend volatiler werdenden Märkten gegenüber. Durch die Liberalisierung der Agrarpolitik und die Entkopplung der Prämien sind die unternehmerischen Entscheidungen flexibler. Die Teilnahme an mehrjährigen Programmen, wie Agrarumweltmaßnahmen, kann auf das Einkommen stabilisierend wirken. Die Teilnahmebereitschaft hängt in erster Linie von der Prämienausgestaltung ab.

Die Liberalisierung der Agrarmärkte und die Energiepolitik haben zu einer veränderten Flächennutzung geführt. Zurückgegangen ist die Stilllegungsfläche. Die Maisanbaufläche hat stark zugenommen und die Grünlandnutzung im Vergleich zur Ackernutzung an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Damit können negative Umweltwirkungen verbunden sein, die genau beobachtet werden sollten, um ggf. gegenzusteuern. Dafür bietet das NRW-Programm Ländlicher Raum Möglichkeiten, wobei die Reichweite freiwilliger Maßnahmen begrenzt ist.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum – Die bisherige Umsetzung

Bis zum 31.12.2009 lag der Auszahlungsstand im NRW-Programm Ländlicher Raum bei insgesamt 34 % der geplanten öffentlichen Mittel (ohne Artikel-89-Maßnahmen). Im Schwerpunkt 2 wurden bislang mit 41 % des Ansatzes die meisten Mittel ausgezahlt. Dies ist u. a. auf die kontinuierliche Förderung der Ausgleichszulage und die hohen Altverpflichtungen im Agrarumweltbereich zurückzuführen. Auch Schwerpunkt 3 verfügt über einen relativ hohen Auszahlungsstand, v. a. aufgrund des etablierten Instruments der Dorferneuerung (ELER-Code 322). Den niedrigsten Auszahlungsstand bei einer schwerpunktbezogenen Betrachtung weist Schwerpunkt 4/LEADER mit 4,6 % auf. Zurückzuführen ist dies auf die erforderliche Anlaufphase und die nachträglich erfolgte Zulassung von zwei weiteren LEADER-Gruppen. Schwerpunkt 1 weist einen Auszahlungsstand von einem Viertel des Plansatzes auf. Die Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) hat den höchsten Auszahlungsstand¹, während die übrigen Maßnahmen deutlich hinter den Planungen zurückbleiben.

Auswertungen der Zahlstellendaten zeigen, dass insgesamt 87 % der öffentlichen Mittel zwischen 2007 und 2009 direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt wurden; der Rest ging an nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger. Damit haben landwirtschaftliche Betriebe aufgrund des unterschiedlichen maßnahmenbezogenen Umsetzungsstandes bislang ein noch größeres Gewicht als die Planzahlen des NRW-Programms Ländlicher Raum erwarten lassen. Die durchschnittliche Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen liegt mit rund 30 % aller Betriebe, die 2007 Direktzahlungen erhielten, am höchsten. Es folgt die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AZ), die rund 17 % aller Betriebe erreicht. Der Aufbau von Betriebsführungsdiensten und das Agrarin-

¹ Bei ELER-Code 115 handelt es sich um eine reine Altverpflichtung.

vestitionsförderungsprogramm (AFP) erreichen erst bei den größeren Betrieben nennenswerte Anteile. Die AZ wird relativ gleichmäßig in allen Direktzahlungsklassen in Anspruch genommen (mit Ausnahme der Klasse unter 250 Euro aufgrund der Bagatellgrenze). Sowohl beim Natura-2000-Ausgleich (ELER-Code 213) als auch bei den Agrarumweltmaßnahmen steigt die relative Inanspruchnahme mit der Höhe der Direktzahlungen an. Über die Hälfte aller Betriebe mit mehr als 50.000 Euro Direktzahlungen in 2007 nehmen an Agrarumweltmaßnahmen teil.

2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen

2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen

Folgende Übersicht zeigt die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit ihrem finanziellen Umsetzungsstand sowie der Kapitelnummer, unter der die Bewertung der (Teil-)Maßnahmen erfolgt.

Übersicht über den Aufbau von Teil II der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung	Öffentl. Mittel (Mio. Euro)		Umsetzungsstand bis 2009	Bewertung siehe Kapitel
	Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben bis Ende 2009		
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	6,63	1,17	18 %	2.2
114 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe	10,62	0,00	0 %	2.3
115 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten	4,98	4,16	84 %	2.4
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	113,54	43,19	38 %	2.5
123 Erhöhung der Wertschöpfung ...	50,15	2,59	5 %	-
123-A ...landwirtschaftlicher Erzeugnisse	-	-	-	2.6
123-B ...forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	-	-	-	2.8
124 Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien	1,54	0,00	0 %	2.6
125 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	54,59	9,02	17 %	-
125-A Flurbereinigung	-	-	-	2.7
125-B Forstwirtschaftlicher Wegebau	-	-	-	2.8
211 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten	4,00	1,64	41 %	2.9
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht ...	70,29	29,90	43 %	2.9
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der WRRL	25,21	9,06	36 %	2.10
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	356,59	163,73	46 %	2.11
215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	25,81	0,00	0 %	2.12
216 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	0,80	0,76	94 %	2.13
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	4,30	1,31	30 %	2.14
224 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	20,66	0,43	2 %	2.14
227 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	6,80	2,95	43 %	2.14
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	15,60	3,18	20 %	2.16
313 Förderung des Fremdenverkehrs	3,35	0,79	24 %	2.15
321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft	11,76	3,28	28 %	2.15
322 Dorferneuerung und -entwicklung	45,33	27,41	60 %	2.15
323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	40,95	4,94	12 %	2.17
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	2,92	0,00	0 %	2.15
412 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	2,92	0,07	2 %	2.15
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	16,99	0,68	4 %	2.15
421 Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	3,04	0,03	1 %	2.15
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	4,57	0,62	14 %	2.15

Quelle: Jahresbericht 2009.

2.2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)

Maßnahmenüberblick

Im Zeitraum 2007 bis 2009 fanden 210 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 3.200 Personen statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden lag bei rund 54 %. Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden waren unter 40 Jahre alt. Die Dauer der Kurse/Lehrgänge betrug zumeist ein bis fünf Tage. Es wurden also überwiegend kürzere Veranstaltungen gefördert.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die Inanspruchnahme von 2007 bis 2009 mit insgesamt rund 900.000 Euro öffentlichen Mitteln (Land und EU) nicht den geplanten Ansätzen. Nur rund 14 % der insgesamt für die Förderperiode eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Aufgrund der Förderung mit Landes- bzw. EU-Mitteln konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattgefunden hätten. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen. Nach den Angaben der befragten Teilnehmer übt die verbilligte Kursgebühr einen sehr starken positiven Einfluss auf die Teilnahme aus.

Administrative Umsetzung

Aus Sicht der Bildungsträger hat der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Vergleich zur letzten Förderperiode zugenommen. Die Abrechnung der Förderung über den Bildungsträger anstatt über jeden einzelnen Teilnehmer vereinfacht jedoch die Durchführung der Maßnahme (Flaschenhalsfunktion der Träger).

Datenquellen und Methoden

Die Analyse der Förderdaten auf Maßnahmen-, Kurs- und Teilnehmerebene bildet die Grundlage der Bewertung. Wichtige Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen auf Teilnehmende, Betriebe und z. B. Umwelt liefern Teilnehmerbefragungen in einigen längeren Kursen und Lehrgangsbewertungen der Teilnehmenden am Veranstaltungsende.

Wesentliche Wirkungen

Zur Untersuchung der Wirkungen stehen mehr Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen als in der letzten Förderperiode zur Verfügung. Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie unterstützt diese, aktiv Veränderungen und Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive voranzutreiben.

Für die Berufsbildungsmaßnahme ist eine breite Palette positiver Wirkungen zu verzeichnen. Sie reichen von den Verbesserungen der persönlichen beruflichen sowie betrieblichen

Entwicklung über positive Umwelteffekte bis hin zu Einkommenseffekten. Den vergleichsweise größten Erfolg erreicht die Berufsbildung in NRW bisher im Bereich „persönlicher beruflicher Nutzen“ („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“), dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, mehr Überblick über betriebliche Abläufe und Motivation. Bei den betrieblichen Aspekten wird der größte Nutzen durch Veränderungen im betrieblichen Management, in betrieblichen Büroabläufen und durch Umstrukturierung von Arbeitsbereichen sowie durch Umsatz/Einkünfte erwartet. Die Anschlussbefragungen werden zeigen, inwieweit bisherige Ergebnisse bestätigt werden.

Durch die geförderten Kurse entstehen Synergien zu anderen Maßnahmen im NRW-Programm nicht durch einen systematischen Zusammenhang sondern eher zufällig, weil sich die Kursthemen mit den Inhalten der anderen Maßnahmen überschneiden. Durch einige Veranstaltungen mit umweltbezogenen Inhalten sind Synergieansätze zu Agrarumweltmaßnahmen denkbar.

Schwächen der Fördermaßnahme im Zeitraum 2007 bis 2009 sind die geringe Anzahl von Bildungsträgern, die sich an der Maßnahme beteiligen, die geringe Anzahl durchgeführter Kurse und damit einhergehend deutlich geringere Teilnehmerzahlen als bei Programmbeginn geplant. Der Zuspruch von Personen aus Gartenbaubetrieben hat z. B. im Vergleich zur letzten Förderperiode stark abgenommen. Personen aus der Forstwirtschaft sind bisher überhaupt nicht erreicht worden.

Empfehlungen an das Land und den Landesbeauftragten

- Damit die Zahl der Bildungsträger und der Kursangebote wieder zunimmt, wird dem MKULNV und dem Landesbeauftragten u. a. angeraten, zeitnah die in Frage kommenden Maßnahmenträger anzusprechen, damit ab 2011 tatsächlich mehr Bildungsträger eine größere Maßnahmenzahl anbieten und auch in den beiden Bereichen Gartenbau und Forstwirtschaft Weiterbildungen durchgeführt werden.
- Bei rund einem Viertel der geförderten Veranstaltungen betrug die Dauer einen Tag (acht Stunden). In Anbetracht der geringen Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben für diese eintägige Veranstaltungen (insgesamt rund 30.500 Euro bzw. im Durchschnitt rund 590 Euro pro Veranstaltung) und dem dafür erforderlichen Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand bei den Bildungsträgern und der Bewilligungsbehörde wird dem Land empfohlen zu überlegen, ob eintägige Veranstaltungen weiterhin wie bisher im Rahmen dieser Maßnahme gefördert werden sollen.

2.3 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (ELER-Code 114)

Maßnahmenüberblick

Über diese neue ELER-Maßnahme können in der laufenden Förderperiode landwirtschaftliche Unternehmen einzelbetriebliche Beratungsleistungen eines Beratungsdienstes zur Verbesserung ihrer betrieblichen Gesamtentwicklung in Anspruch nehmen. Neben der Wettbewerbsfähigkeit sollen die Kenntnisse der Landwirte über die Betriebsführung, die Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands sowie die Standards für die Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert werden.

Bis Ende 2009 hatten erst fünf Betriebe an Beratungen im Rahmen dieser Maßnahme teilgenommen. Gemessen am Mittelabfluss verlief die **Inanspruchnahme** von 2007 bis 2009 entsprechend auf äußerst geringem Niveau, weniger als 0,1 % der insgesamt für die Förderperiode eingestellten Fördermittel wurden verausgabt.

Wesentliche Wirkungen

Zur Abschätzung der Wirkungen werden die Betriebe nach Abschluss der Beratungsphase schriftlich befragt. Die Betriebe sollen dazu die Wirkungsstärke der betriebsbezogenen Empfehlungen zu vorgegebenen Themen beurteilen. Zur Halbzeitbewertung liegen aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Maßnahme nur die Ergebnisse zu fünf Betrieben vor. Die befragten Betriebe geben jeweils an, zu vier Themenbereichen Empfehlungen mit erkennbaren Wirkungen erhalten zu haben. Sie sehen z. B. in den Themenbereichen Betriebsführung sowie Tier- und Pflanzenschutz deutliche Wirkungen. Werden die Erkenntnisse genutzt und die Beratungsempfehlungen umgesetzt, wird die Wirtschaftlichkeit der Betriebe verbessert. Die Teilnahme an Beratung erhöht die Chancen der Betriebe, je nach eigener Situation betriebliche Probleme und Herausforderungen schneller zu lösen.

Empfehlungen an das Land

Weil die Anzahl der teilnehmenden Betriebe sehr gering geblieben ist, ist die Frage zu lösen, wie künftig mehr Betriebe erreicht werden können. Lösungsstrategien beinhalten neue Themen, verbesserte finanzielle Anreize – vor allem für kleinere Betriebe – und das Kommunizieren der Vorteile und Erfolge der Beratung:

- Inhaltlich ist die Maßnahme bereits um das Themenfeld Energieberatung erweitert worden. Die Aufnahme weiterer neuer Beratungsthemen, die nach den Erfahrungen in anderen Ländern sehr gut vorbereitet sein müssen (v. a. Handreichungen und Fortbildungen für Berater), stellen einen weiteren Ansatz dar. Themen, die gesellschaftspolitisches Gewicht haben, wären z. B. Klimaschutzberatung (Anpassung an Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen), Erhalt und Schutz der biologischen Vielfalt sowie Beratungsangebote für Betriebe, die von der Umstrukturierung des Milchsektors betroffen sind. Unter Umständen müssen verschiedene neue Themen kombiniert werden,

- einerseits um von Landesseite ein verbessertes Beratungsangebot entwickeln zu können und andererseits um die Bagatellegrenze zu überschreiten.
- Die Förderbedingungen sehen derzeit maximal 1.500 Euro Förderung in drei Jahren vor. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu verbessern, wird vom Evaluator angeraten, den Zeitraum auf zwei Jahre zu verkürzen. Dadurch können vermutlich mehr und vor allem auch kleinere Betriebe erreicht werden, von Beraterseite neue Themen schneller aufgegriffen und den Adressaten in den Betrieben vermittelt werden.
 - In Anbetracht der bisher äußerst geringen Nachfrage nach Beratungsleistungen im Rahmen dieser Maßnahme muss ein weiteres Vorhalten der Maßnahme mit ELER-Förderung bereits jetzt kritisch gesehen werden. Der Verwaltungs-, Abrechnungs- und Kontrollaufwand für die ELER-Maßnahme und die in Anspruch genommenen Mittel stehen in einem ungünstigen Verhältnis. Bei anhaltend geringer Nachfrage sollte das Land erwägen, diese Maßnahme als reine Landesmaßnahme anzubieten.

2.4 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (ELER-Code 115)

Diese ELER-Maßnahme dient in der laufenden Förderperiode ausschließlich zur Abwicklung von Altbewilligungen, d. h. im Rahmen dieser ELER-Maßnahme erfolgen seit 2007 keine weiteren Neubewilligungen. Aus der Förderperiode 2000 bis 2006 bestanden Altverpflichtungen in Höhe von rund 5 Mio. Euro, die in den Jahren 2007 bis 2011 ausgezahlt werden sollen. Bis Ende 2009 waren 84 % dieser Mittel abgeflossen.

Inanspruchnahme 2000 bis 2006

Bis Ende 2006 hatten sich insgesamt 52 Betriebsführungsdienste (BFD) mit rund 3.830 Betrieben gegründet (sieben nach der bis 2002 geltenden Richtlinie sowie 45 nach der ab 2003 geltenden Richtlinie). Da die Betriebsführungsdienste nahezu sämtlich aus bestehenden Arbeitskreisen heraus gegründet wurden, konnten im Zeitraum 2000 bis 2006 kaum neue Betriebe erreicht werden. Auch war bisher der Organisationsgrad der Betriebe in den bestehenden Arbeitskreisen bereits relativ hoch, ein nennenswertes Potenzial an neuen Betrieben konnte deshalb vermutlich nicht erschlossen werden.

Nach übereinstimmender Auskunft aller Gesprächspartner spielte die Förderung aber eine wichtige Rolle dabei, die Betriebe der bestehenden Arbeitskreise trotz der in den letzten Jahren stark gestiegenen Kosten weiterhin in der Beratung zu halten.

Wesentliche Wirkungen

Weil die Abschätzung der Wirkungen zu dieser Maßnahme sich in der Ex-post-Bewertung 2008 weitgehend auf die durchgeführten Befragungen von Beratern beschränkte, sind anschließend 2009 die Betriebe in den BFD schriftlich befragt worden. Die Betriebe hatten darin die Wirkungsstärke der betriebsbezogenen Empfehlungen zu vorgegebenen Themenschwerpunkten zu beurteilen. Die vergleichsweise größten Erfolge erreichen die Betriebe in den Themenbereichen Betriebsführung, Tier- und Pflanzenschutz, Umwelt sowie artgerechte Tierhaltung. Mindestens rund 80 % der befragten Betriebe gaben jeweils an, Empfehlungen mit erkennbaren Wirkungen zu diesen Themen erhalten zu haben.

Empfehlungen

Da die Maßnahme lediglich zur Ausfinanzierung von Altverpflichtungen aus der letzten Förderperiode genutzt wird, werden keine Empfehlungen gegeben.

2.5 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) (Agrarinvestitionsförderung)

Maßnahmenüberblick

Die Agrarinvestitionsförderung (AFP) in Nordrhein-Westfalen wird seit vielen Jahren weitgehend in Übereinstimmung mit den Fördergrundsätzen der GAK bzw. – seit 2007 – mit den entsprechenden Bestimmungen der Nationalen Rahmenregelung (NRR) durchgeführt. Der Förderschwerpunkt liegt klar bei Investitionen in die Tierhaltung, die strukturell (Zahl der Betriebe und der Beschäftigten) und wirtschaftlich (Wertschöpfung) die größte Bedeutung in der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft hat.

Die Förderung findet vor dem Hintergrund einer zunehmenden Liberalisierung der Agrarmärkte statt, wobei insbesondere die gestiegenen Preisvolatilitäten, die Abschaffung der Milchquoten ab 2015 und der deutliche Anstieg der Energieproduktion auf der Basis von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu einem dynamischen Strukturwandel in der Landwirtschaft führt. Dabei steht betriebliches Wachstum, oftmals kombiniert mit einer Spezialisierung der Produktion, angesichts der gegebenen und im westdeutschen Vergleich durchschnittlichen Betriebsstrukturen und Unternehmensergebnisse (Produktivität und Gewinne) häufig im Vordergrund betrieblicher Entwicklungsstrategien. Die Finanzierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Investitionen sind gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Betriebe günstig. Ein wesentliches Ziel der Förderung besteht laut NRW-Programm Ländlicher Raum darin, die Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Betriebe und des Sektors insgesamt zu verbessern. Dies soll erreicht werden, indem Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen zur Senkung der Produktionskosten durch die Gewährung einer Kapitalhilfe (Zuschuss) unterstützt werden. Überwiegend werden Stallbauten von Milchviehbetrieben mit zugehöriger Melktechnik gefördert. Die angebotene Förde-

zung umfasst beim AFP in der Regel einen Zuschuss von 20 % für ein förderfähiges Investitionsvolumen von 20.000 Euro bis 1,0 Mio. Euro je Förderfall.

Administrative Umsetzung

Die Umsetzung des AFP lag im Zeitraum 2007 bis 2009 deutlich über den Planungsansätzen des ursprünglichen EPLR. Die große Anzahl an Förderanträgen führte dazu, dass die Mittel für die Investitionsförderung im Zusammenhang mit den Health-Check-Beschlüssen deutlich aufgestockt wurden. Zusätzlich wurden Mittel aus der Reform der Zuckermarktordnung im Umfang von rund 11,3 Mio. Euro über ein Landesprogramm zur Investitionsförderung eingesetzt. Insgesamt wurden von 2007 bis 2009 1.072 Förderanträge mit einem Volumen von 289,5 Mio. Euro förderfähigen Investitionen bewilligt. Die dafür bewilligten Mittel belaufen sich auf 59,4 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag klar im Bereich der Stallbauten und bei größeren Investitionen (durchschnittlich 264.000 förderfähiges Investitionsvolumen, 72 % der geförderten Investitionen bei Fällen mit über 250.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen); der gewährte Zuschuss betrug im Mittel der geförderten Betriebe etwa 55.400 Euro. Das geförderte Investitionsvolumen der Jahre 2007 bis 2009 hat im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich zugenommen. Die regionale Verteilung der Förderung folgt dem Umfang der Tierhaltung und konzentriert sich folglich im Nordwesten Nordrhein-Westfalens und am Niederrhein.

Datenquellen und Methoden

Zur Einschätzung der Effekte der Agrarinvestitionsförderung wurden zur Halbzeitbewertung neben Expertengesprächen (2009, 2010) die folgenden zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten umgesetzt:

- (a) Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe, für die inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Auswertungsziel ist die Identifizierung der Entwicklung des Betriebserfolgs vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen und des Einflusses der Agrarinvestitionsförderung auf die längerfristige Betriebsentwicklung. Zu diesem Zweck wurden diese Betriebe mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2007/08 verglichen.
- (b) Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierbarkeit der geförderten Investition und der Stabilität der geförderten Betriebe zu identifizieren.

Wesentliche Wirkungen

Der Vergleich der Förderbetriebe der Vorperiode mit ähnlichen strukturierten Testbetrieben „Vorher“ und „Nachher“ zeigt, dass die Milchviehbetriebe im Vergleich zu den Testbetrieben ein stärkeres betriebliches Wachstum (Tierbestand, Umsatzerlöse) aufweisen und eine etwas günstigere Entwicklung beim Betriebserfolg über mehrere Wirtschaftsjahre nach Durchführung der geförderten Investitionen verzeichnen. Bei den schweinehaltenden Betrieben ist dagegen bei den AFP-Betrieben im Hinblick auf den Betriebserfolg eine negative Entwicklung nach Durchführung der geförderten Investitionen zu beobachten, die im zuletzt vorliegenden Wirtschaftsjahr 2007/08 deutlich negativ von den Vergleichstestbetrieben abweicht. Durch Expertengespräche wurde dieses Ergebnis bestätigt.

Die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund des erheblichen Förderumfangs einen erkennbar positiven Einfluss auf die Finanzierbarkeit der Investitionen und Stabilität der Betriebe hat. Während mit AFP lediglich 4 % der geförderten Betriebe nach Durchführung der Investitionen die LKDG überschreiten, wären es ohne AFP bis zu 19 %. Besonders häufig wäre dies (ohne AFP) bei den größeren Investitionen (> 300.000 Euro) und bei Investitionen in die Milchviehhaltung der Fall. Über ein Drittel (37 %) der geförderten Fälle würden ohne Förderung die LKDG zu weniger als 50 % ausschöpfen, so dass die Finanzierung in diesen Fällen auch ohne Förderung möglich sein müsste.

Wenngleich für die Förderperiode 2007 bis 2009 erst ansatzweise Analysen zu AFP-Wirkungen durchgeführt werden konnten, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Bewertungsergebnisse der vorhergehenden Förderperiode sowie der durchgeführten Expertengespräche einige Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden.

Schlussfolgerungen

- Die Förderintensität des AFP (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009) liegt mit einem Fördersatz von durchschnittlich rund 20,5 % etwas niedriger als in den meisten westdeutschen Ländern. Eine Ausnahme bildet Schleswig-Holstein, wo die Förderung seit 2007 deutlich abgesenkt wurde (durchschnittlich 8 % Fördersatz) und seit Beginn 2010 ausgesetzt ist. Dies eröffnet für künftige Evaluationsschritte die Möglichkeit zu aufschlussreichen vergleichenden Analysen.
- Günstige Förderbedingungen und eine hohe Investitionsneigung seitens der Landwirte haben bis 2009 dazu geführt, dass Antragsüberhänge entstanden sind. Das Gros konnte durch zusätzliche finanzielle Mittel ohne Einschränkung der Förderkonditionen bewältigt werden. Eine Prioritätensetzung galt seit 2007 für Investitionen im Milchbereich und seit 2009 auch für Investitionen von Betrieben mit Zuckerrübenanbau.
- Die AFP-Förderung konnte den Rückgang der Ferkelerzeugung und den aufgrund der steigenden Schweinemast zunehmenden Ferkeltransport nicht stoppen. Dagegen wei-

tet sich die Milchproduktion trotz der Flächenkonkurrenz durch die Energieerzeugung weiter aus.

- Die Analysen der betrieblichen Förderdaten (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) im Hinblick auf die Finanzierung der Investitionen sowie die Entwicklung der Produktivität und die Rentabilität der Betriebe deuten darauf hin, dass die geförderten Investitionen bei den Betrieben positive Effekte haben. Es kann jedoch kein Beleg dafür erbracht werden, dass die Förderung erfolgreich war, weil zahlreiche geförderte Investitionen möglicherweise auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, wie Auswertungen der Investitionskonzepte und Modellkalkulationen zur Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze andeuten.
- Für die Identifizierung der Wirkungen der AFP-Förderung sind im weiteren Verlauf der Evaluation Produktivitäts- und Rentabilitätsanalysen anhand einer verbesserten Datengrundlage erforderlich sowie die Untersuchung der überbetrieblichen und sektoralen Auswirkungen der Förderung, die auch Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte einbezieht.

Empfehlungen

- Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten sollte aus der Sicht der Evaluatoren die bestehende Kapitalförderung deutlich abgesenkt werden. Ausfallbürgschaften wie die der Bürgschaftsbank Nordrhein-Westfalen sollten weiterhin angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten. Längerfristig ist zu prüfen, ob eine Kapitalförderung überhaupt noch erforderlich ist.
- Kurzfristig sollte die Förderung noch stärker auf die Betriebe beschränkt werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im EPLR dargestellten Probleme (Milch, Ferkelerzeugung) leisten und gleichzeitig einer Förderung zur Sicherung der Finanzierung der geplanten Investition bedürfen. Dabei sollte die Förderbedürftigkeit wieder stärker berücksichtigt werden, indem die Einkommen der Antragsteller und die Finanzierungsfähigkeit der geplanten Investitionen bewertet werden. Auf diese Weise können Mitnahmeeffekte und Verzerrungen durch verbilligtes Kapital verringert werden.
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards, Innovationen), die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo die zu erreichenden Kriterien für einen besseren Tierschutz fachlich (ethologisch) festgelegt werden und wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind.
- Wenn die Vermeidung von Tiertransporten aus tierhygienischen Gründen und zum Schutz der Tiere ein wichtiges gesellschaftliches Ziel darstellt, kann die Förderung der

Ferkelerzeugung begleitend sinnvoll sein. Wesentlich zielführender wäre hier jedoch die Begrenzung der erlaubten Tiertransportzeiten und die Verschärfung der Vorschriften der Durchführung von Tiertransporten.

- Abschließend sei unter Rückgriff auf die von der sogenannten Zukunftskommission Landwirtschaft 2020 abgeleiteten Empfehlungen noch der Hinweis erlaubt, dass die Aus- und Weiterbildung zur Rekrutierung eines kompetenten Nachwuchses, zur Umsetzung und Fortentwicklung des organisatorischen und technischen Fortschrittes sowie zur Vermittlung von Managementinstrumenten für einen besseren Umgang mit betrieblichen Risiken eine wesentlich größere Bedeutung erhalten sollte als öffentliche Gelder in den Bau von Rindvieh- und Schweineställen zu investieren.

2.6 Erhöhung der Wertschöpfung der landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-A), Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (ELER-Code 124)

Maßnahmenüberblick

Mit der Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-A) soll die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft gesteigert und damit zur Absatzsicherung bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Um die im Zuge eines fortschreitenden Wettbewerbs in der Agrar- und Ernährungswirtschaft notwendige Innovationstätigkeit zur Erschließung von Marktchancen zu fördern, wird darüber hinaus auch die Maßnahme zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft und/oder auch mit wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen (ELER-Code 124) angeboten. Da bisher jedoch kein Förderfall vorliegt, wird zum jetzigen Zeitpunkt keine Bewertung dieser Maßnahme vorgenommen.

In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Förderung zur Marktstrukturverbesserung gemäß der Nationalen Rahmenregelung.

In den ersten drei Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden in Nordrhein-Westfalen insgesamt 33 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 34 Mio. Euro bewilligt. Die hierfür bewilligten öffentlichen Ausgaben betragen knapp 7 Mio. Euro. Damit wurden in den ersten drei Jahren nur gut ein Fünftel der für die gesamte Förderperiode anvisierten 150 Förderfälle und knapp 20 % der geplanten 173 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert. Um eine bessere Inanspruchnahme der Maßnahme zu erreichen, wurden in 2010 intensive Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt und die im Bewilligungsverfahren angewandte Stichtagsregelung ausgesetzt.

Daten

Mit den bisher vorliegenden Daten kann eine deskriptive Beschreibung des Fördergeschehens vorgenommen werden. Wirkungsmessungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, weil noch keine Informationen nach Abschluss der Investitionsmaßnahme vorliegen. Folglich können nur Aussagen über geplante Entwicklungen getroffen werden.

Wesentliche Wirkungen

Während anhand der vorliegenden Förderdaten die tatsächliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Arbeitsproduktivität nicht beurteilt werden kann, wird deutlich, dass die getätigten Investitionen hauptsächlich mit der Einführung neuer Technologien in den Unternehmen einhergehen.

Empfehlungen

- Wenn langfristig zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in der Ernährungswirtschaft die Innovationstätigkeit verbessert werden soll, sollte die ELER-VO durch die EU neu ausgerichtet und eine Innovationsförderung angeboten werden, die nicht auf eine Investitionsbezuschung beschränkt ist, sondern vielmehr direkt an Forschungs- und Entwicklungsprojekten und der Verbesserung des Technologietransfers ansetzt. In diese Richtung gehen die Maßnahme 124 und das 2008 eingeführte Cluster „Ernährung.NRW“, durch das die Vernetzung, die Zusammenarbeit und der Wissenstransfer in der Ernährungswirtschaft vorangetrieben werden soll.
- Generell kann es durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weshalb in der kommenden Förderperiode die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen unterbleiben sollte. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden.²
- Ein Ansatzpunkt im Hinblick auf die Stärkung von Wertschöpfungsketten, Innovationen, Qualitätsprozessen und die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten kann die Motivierung der relevanten Akteure sein, sich an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen, wie es beispielsweise durch das Cluster „Ernährung.NRW“ bereits erfolgt.

² Dieser Punkt wurde zwischen MKULNV und Evaluatoren diskutiert und wird seitens des MKULNV anders gesehen.

2.7 Flurbereinigung (ELER-Code 125-A)

Maßnahmenüberblick

Die Flurbereinigung ist als Teil der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im ELER-Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. Ihre Interventionslogik ist allerdings viel umfassender. Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungs-gesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Gefördert werden die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, deren Anteil an den Gesamtkosten je nach Verfahren unterschiedlich hoch ist.

Gemäß den ausgewerteten Projektlisten wurden im betrachteten Zeitraum investive Maßnahmen in einem Gesamtumfang von 8,7 Mio. Euro in insgesamt 63 Flurbereinigungsverfahren gefördert. Eines dieser Verfahren wurde in der jetzigen Förderperiode neu eingeleitet, alle anderen laufen bereits seit längerer Zeit. Die geförderten Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 74.000 ha, davon sind rund 45.300 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Rund 24.000 Grundstückseigentümer sind als Teilnehmer in den Verfahren beteiligt.

Administrative Umsetzung

Die Fördermittel der Maßnahme 125-A fließen in behördlich geleitete Verfahren. Durch den mehrstufigen Prozess der Verfahrensauswahl und Planfeststellung/-genehmigung ist gewährleistet, dass die einzelnen geförderten Projekte den Zielen der Förderung entsprechen. Die administrative Umsetzung wird in dieser Förderperiode dadurch erschwert, dass die anfallende Mehrwertsteuer nicht mehr durch die EU gefördert werden kann. Es entsteht zusätzlicher Aufwand für die separate Förderung aus GAK-Mitteln.

Datenquellen und Methoden

Die Bewertung stützt sich – neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Literatur – auf eine vertiefte Datenerhebung in einer Stichprobe geförderter Verfahren. Darüber hinaus wurde eine Befragung von Landwirten aus der vergangenen Förderperiode für aktualisierte Modellrechnungen genutzt.

Wesentliche Wirkungen

Flurbereinigung hat das physische Potenzial in den bearbeiteten Gebieten durch eine Vergrößerung der landwirtschaftlich genutzten Schläge um durchschnittlich 76 %, eine Erhöhung der Schlaglänge um 46 % und eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen um rund 38 % verbessert. Zudem wurde das ländliche Wegenetz im betrachteten Zeitraum auf einer Gesamtlänge von 69 km erneuert.

Diese Umstrukturierung bewirkt eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten landwirtschaftlicher Betriebe. Die Kostenersparnis beträgt nach Modellrechnungen in einer Stichprobe von Betrieben durchschnittlich 59 Euro pro Hektar und Jahr, mit großen Unterschieden bei einzelnen Betrieben. Die Kostensenkung wirkt sich unmittelbar positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Betriebe aus.

Die Förderung der Flurbereinigung hat zur Lösung von Landnutzungskonflikten beigetragen. In einer Stichprobe von 20 Verfahrensgebieten wurden 4,6 % der bearbeiteten Fläche für verschiedene außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen bereit gestellt. Allein 2,7 % der Verfahrensgebietsfläche stehen künftig für Zwecke des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Gewässerentwicklung zur Verfügung. Damit wurden Voraussetzungen für eine weitergehende Verbesserung von Artenvielfalt und Gewässerqualität in den betroffenen Gebieten geschaffen. Direkte Umweltwirkungen hat die Flurbereinigung darüber hinaus durch die Anreicherung der Landschaft mit linienhaften Biotopstrukturen und nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen, häufig über die gemäß Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen hinaus.

Maßnahmen der Flurbereinigung tragen auch zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei, nämlich durch den Ausbau allgemein genutzter Verkehrsinfrastruktur, die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs sowie die Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft.

Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten in der vorliegenden Bewertung – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden. Die Förderung fließt in die Gesamtfinanzierung der komplexen Verfahren ein; ihr Wirkungsbeitrag lässt sich aber nicht isoliert darstellen. Dass das Instrument Flurbereinigung gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde in den vergangenen Jahren mehrfach in Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht nachgewiesen. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurbereinigung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

2.8 Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-B), Forstwirtschaftlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)

Die Holznutzung bleibt v. a. im Privat- und Kommunalwald Nordrhein-Westfalens hinter den Potenzialen zurück. Die Mobilisierung dieser Potenziale wird durch eine regional unzureichende Erschließung der Waldbestände erschwert.

Maßnahmenüberblick

Im Schwerpunkt 1 werden im Bereich der Forstwirtschaft der forstwirtschaftliche Wegebau (ELER-Code 125-B) und die Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123-B) gefördert. In der bisherigen Förderperiode von 2007 bis 2009 wurden ca. 4 km Wege neugebaut und ca. 118 km ausgebaut bzw. grundinstandgesetzt. Die angestrebten Ziele werden damit deutlich verfehlt. Ein Grund für die geringe Inanspruchnahme sind die Auswirkungen des Sturmtiefs „Kyrill“ im Jahr 2007. Die unmittelbar vom Sturm „Kyrill“ und durch die hohe Belastung beim Abtransport des Holzes verursachten Schäden an forstwirtschaftlichen Wegen, wurden über das Sonderprogramm Kyrill abgewickelt. Im Rahmen des ELER-Code 123-B wurden bisher nur Altverpflichtungen abgewickelt. Die neue Förderrichtlinie ist erst ab Juli 2010 in Kraft. Im Rahmen der Halbzeitbewertung erfolgt für diese Maßnahme keine Bewertung.

Wesentliche Wirkungen

Der forstwirtschaftliche Wegebau trägt insbesondere durch die Erschließung und die Sicherstellung einer ganzjährigen Befahrbarkeit der Waldbestände zur Verbesserung des physischen Potenzials der Waldflächen bei. Durch so möglich gewordene Holznutzung und die Senkung der Rückekosten wird die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe gestärkt. Befragungen der Zuwendungsempfänger und betreuenden Stellen ergaben, dass die Wahrscheinlichkeit des Auftretens hoher Mitnahmeeffekte gering ist.

Empfehlungen

Es werden keine Änderungen empfohlen.

2.9 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (ELER-Code 211) und Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212) (Ausgleichszulage)

Maßnahmenüberblick

Die Ausgleichszulage (AZ) ist eine Fördermaßnahme mit langer Förderhistorie. Sie wird in Nordrhein-Westfalen seit über 30 Jahren angeboten. Durch sie soll die Aufrechterhaltung der Flächennutzung in den von der Natur benachteiligten Gebieten gesichert werden. Dafür soll der Einkommensnachteil der Betriebe in den benachteiligten Gebieten gegenüber Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden. Die Förderausgestaltung im Berggebiet unterscheidet sich nicht von der Förderausgestaltung in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind.

In Nordrhein-Westfalen wurden im benachteiligten Gebiet laut Agrarstrukturerhebung 2007 306.455 ha von insgesamt 11.020 Betrieben bewirtschaftet. Davon fielen 4.293 ha und 228 Betriebe auf das Berggebiet. Von 2007 bis 2009 wurden jährlich etwa 6.000 Betriebe mit der AZ gefördert, davon 240 Betriebe mit Flächen im Berggebiet. Der Flächenumfang lag bei rund 142.000 ha Grünland pro Jahr, davon wurden von 2007 bis 2009 etwa 5.300 ha Grünland im Berggebiet gefördert. Das vom Land gesteckte flächenbezogene Förderziel konnte somit im Berggebiet erreicht werden, im übrigen benachteiligten Gebiet wurde das Förderziel jedoch leicht unterschritten.

Die Höhe der Förderung je Hektar Grünland ist abhängig von der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ), die den Grad der Benachteiligung der Einzelflächen angibt. Im Berggebiet betrug 2009 die durchschnittliche AZ 103 Euro und im restlichen benachteiligten Gebiet zwischen 66 (Kleines Gebiet) und 72 Euro (Benachteiligte Agrarzone).

Erreichung der Ziele

Für die Evaluation wurden die Daten des deutschen Testbetriebsnetzes ausgewertet, um Informationen über die Einkommenslage benachteiligter und nicht benachteiligter Betriebe in NRW zu ermitteln. Die AZ glich im Durchschnitt im Wirtschaftsjahr 2008/09 rund 78 % der Einkommensnachteile zu den nicht benachteiligten Betrieben in Nordrhein-Westfalen aus. Damit hatte sich die Kompensationswirkung im Vergleich zu 2007/08 etwas verschlechtert, die Wirkung der AZ hinsichtlich dieses Ziels ist jedoch immer noch als gut zu bewerten.

Bei Betrieben mit Flächen im Berggebiet war die AZ wesentlich höher als die durchschnittliche Einkommensdifferenz, was im Mittel zu einer Überkompensation von 240 % im Wirtschaftsjahr 2008/09 führte.

Gemessen an den zur Verfügung stehenden Indikatoren kann das Ziel, dass die AZ zur Aufrechterhaltung der Flächennutzung einen Beitrag leisten soll, außerhalb des Berggebietes als leicht unterschritten angesehen werden, da es laut Auswertung der Flächendaten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) von 2007 bis 2009 zu einer leichten Abnahme der LF gekommen ist. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Förderung kann ein Brachfallen dieser Flächen in Problemregionen nicht verhindert werden, da dafür eine wesentlich konzentriertere Förderung in diesen Regionen notwendig wäre. Im Berggebiet wurde das Ziel erreicht, dort ist eine Grünlandzunahme zu verzeichnen.

Im Hinblick auf die Sicherung der Umwelt ist von der AZ nur ein kleiner Beitrag zu erwarten, da von der Maßnahme, so wie sie bislang ausgestaltet ist, nur geringe Umweltwirkungen ausgehen können. Auf Grünlandflächen kann sie durch die aktive landwirtschaftliche Nutzung (bspw. durch Beweidung) einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und zum Erhalt der Landschaft leisten. Allerdings sind mit der Ausgleichszulage keine Bewirtschaftungsauflagen verbunden, die über die Gute Fachliche Praxis hinausgehen, so dass die Lenkungswirkung der Maßnahme nur sehr gering ist. Zudem haben auch andere Fördermaßnahmen und die Direktzahlungen einen Einfluss auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und auf die extensive Landnutzung, so dass die Wirkung der Ausgleichszulage auf den Umweltschutz nicht quantifiziert werden kann.

Empfehlungen an das Land

- Es wird empfohlen, die Ausgleichszulage stärker an speziellen natürlichen Nachteilen auszurichten und differenzierter auszugestalten.
- Um die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung zu gewährleisten, wird empfohlen, statt einer flächendeckenden Förderung eine Umverteilung der Mittel auf die am stärksten bedürftigen Regionen vorzunehmen. So können die Betriebe und Flächen erreicht werden, die den höchsten Förderbedarf aufweisen. Die Ausgestaltung der AZ sollte wesentlich differenzierter erfolgen. Die Förderung ist auf Flächen auszurichten, bei denen die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung als gefährdet gilt, die aber aus Umweltgründen oder wegen gesellschaftlicher Aspekte unbedingt erhalten werden sollten.
- Es wird empfohlen, die Ausgleichszulage nicht zur Erreichung der Biodiversitäts-, Boden-, Wasser- oder Klimaschutzziele heranzuziehen, da sie allenfalls zum Erhalt der Landschaft beitragen kann.

2.10 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der WRRL (ELER-Code 213)

Maßnahmenüberblick

NRW hat die Verpflichtung zur Umsetzung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Nachdem die Gebietsmeldungen abgeschlossen sind, steht die Erhaltung und Entwicklung der Arten und Lebensräume im Fokus der Aufgaben. Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 werden für alle Dauergrünlandflächen gewährt, die sich innerhalb von Natura-2000-Gebieten befinden und nicht im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die Höhe der Ausgleichszahlung ist differenziert nach drei Schutzkategorien, nämlich nach Gebieten mit hohen Schutzauflagen (z. B. Naturschutzgebiete), Gebieten mit mittleren Auflagen (z. B. Landschaftsschutzgebiete) und nach Gebieten mit einfachen Schutzauflagen (ohne weitere ordnungsrechtliche Festsetzungen). Entsprechend den Schutzkategorien beträgt die Ausgleichszahlung zwischen 36 und 98 Euro/ha. Förderauflagen sind ein Grünlandumbruchverbot, der Verzicht auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen sowie die Pflicht der Rücksichtnahme auf Brutvögel und deren Gelege. Darüber hinaus sind ggf. bestehende Schutzgebietsauflagen einzuhalten.

Die geförderte Fläche stieg ebenso wie die Anzahl der Teilnehmer seit dem Jahr 2000 kontinuierlich und beträgt im Jahr 2009 gut 33.300 ha Grünland. Das Outputziel von 37.500 ha Grünland wird zu knapp 90 % erreicht. Bei einer durchschnittlichen Förderfläche von 9 ha und einer Ausgleichszahlung von rechnerisch durchschnittlich 75 Euro/ha erhalten die Betriebe im Mittel 675 Euro je Jahr.

Im Landesdurchschnitt werden 62 % der förderfähigen Grünlandfläche in Natura-2000-Gebieten mit der Ausgleichszahlung erreicht. Der Tendenz nach ist der Förderanteil in stadtnahen Bereichen geringer als in ländlichen Regionen. Die Teilnehmerauswertungen zeigen, dass mit der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten keine Strukturkonservierung einhergeht. Im Vergleich zu Nichtteilnehmern sind die teilnehmenden Betriebe hinsichtlich ihrer Flächenausstattung deutlich größer.

Mit 30 % aller Antragsteller bringt darüberhinaus ein relativ hoher Anteil an Betrieben nur einen vergleichsweise geringen Anteil der Förderfläche (12 %) ein.

Wesentliche Wirkungen

Primär leistet die Maßnahme einen finanziellen Ausgleich für bereits bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen in Natura-2000- und Kohärenzgebieten. Der Beitrag zum Ziel „Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung“ wird damit indirekt erreicht. Bewirtschaftungsverpflichtungen, die über eine Mindestnutzung nach Cross-Compliance-Standard hinausgehen, bestehen nicht. Die Auswertungen zeigen, dass in dieser Hinsicht derzeit auch kein Handlungsbedarf besteht.

Sekundär werden Umweltwirkungen in sehr geringem Umfang durch die direkten Bewirtschaftungsauflagen „Verzicht auf Grünlandumbruch“ und „Verzicht auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen“ erzielt. Sie kommen dann zum Tragen, wenn sie nicht durch hoheitliche Auflagen in Schutzgebietsverordnungen abgedeckt werden. Auswertungen von Fallstudien ergeben, dass das Verbot des Grünlandumbruchs auf knapp 1.700 ha und das Verbot der Entwässerung auf gut 1.300 ha direkt wirksam wird.

Empfehlungen

An das Land:

- Vor dem Hintergrund, dass fast alle Natura-2000-Gebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen mit hoheitlichen Bewirtschaftungsauflagen gesichert wurden und somit alle relevanten Wirkungen über das Ordnungsrecht erzielt werden, wird angeraten, die Zielsetzung „Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung“ präziser zu fassen und/oder eine entsprechende Ausgestaltung der Maßnahme vorzunehmen, die einen direkten Beitrag dazu leisten kann. Das Ziel „Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung“ könnte bspw. in Form von Mindestbewirtschaftungsauflagen konkretisiert werden. Bei ihrer Ausgestaltung ist zu berücksichtigen, dass die neuen Auflagen/Gebote über den Cross-Compliance-Standard hinausgehen.

An die EU:

- Es wird empfohlen, den CMEF für die Natura-2000-Förderung zu überarbeiten. Der Fragenkatalog sollte auf eine Systematisierung der Förderung nach reiner Kompensation und zusätzlichen Auflagen abheben sowie eine qualitative Bewertung für die Umweltressourcen vorsehen. Auf Fragestellungen und Indikatoren zur Wirkungsquantifizierung sollte für dieses Instrument der Ausgleichszahlung verzichtet werden.

2.11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)

Maßnahmenüberblick

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) setzen sich aus vier Bausteinen zusammen, von denen der Baustein Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) wiederum in fünf Teilmaßnahmen untergliedert ist, nämlich: Vielfältige Fruchtfolge (VIF), Extensive Grünlandnutzung im Betriebszweig (EXG), Ökologischer Landbau (ÖKW), Zwischenfruchtanbau (ZWF) und Anlage von Blühstreifen (BLÜ). Die Verpflichtungen für die letztgenannten Teilmaßnahmen begannen erstmalig zum 01.07.2010. Sie wurden im Rahmen der Neuen Herausforderungen notifiziert. Da für sie (noch) keine Förderzahlen vorliegen, sind sie nicht Bestandteil der Halbzeitbewertung. Die weiteren Bausteine sind die Anlage von Uferrandstreifen (UFE), die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (VNS). Die Teilmaßnahmen der MSL greifen bis auf die Anlage von Blühstreifen (BLÜ) auf die Nationale Rah-

menregelung zurück. Wichtige Rahmenbedingung bei der Ausgestaltung des Förderkanons der AUM in 2007 war, dass ein Großteil der zur Verfügung stehenden Plafonds für AUM durch Altverpflichtungen belegt und nur 43 % des EU-Anteils der Finanzmittel für die Agrarumweltmaßnahmen frei verfügbar war. Ein Überblick über die Ressourcenschutzziele der Agrarumweltmaßnahmen ist der folgenden Abbildung zu entnehmen.

Umweltziele der evaluierten Agrarumweltmaßnahmen*

Zielfelder	Ökologischer Landbau ÖKW	Vielfältige Fruchtfolge VIF	Extensive Grünlandnutzung EXG	Uferandstreifen UFE	Hausierassen NUT	Vertragsnaturschutzmaßnahmen alle Varianten VNS
Hauptziel						
Biodiversität					x	x
Wasser	x		x	x		
Klima						
Boden	x	x				
Landschaft			x		x	x
integriertes Ziel						
Biodiversität	x	x	x	x		
Wasser						x
Klima	x	x	x			
Boden			x			x
Landschaft	x	x		x		

x = Förderziel

* ohne auslaufende Altverpflichtungen .

Quelle: Eigene Darstellung nach dem Programmplanungsdokument.

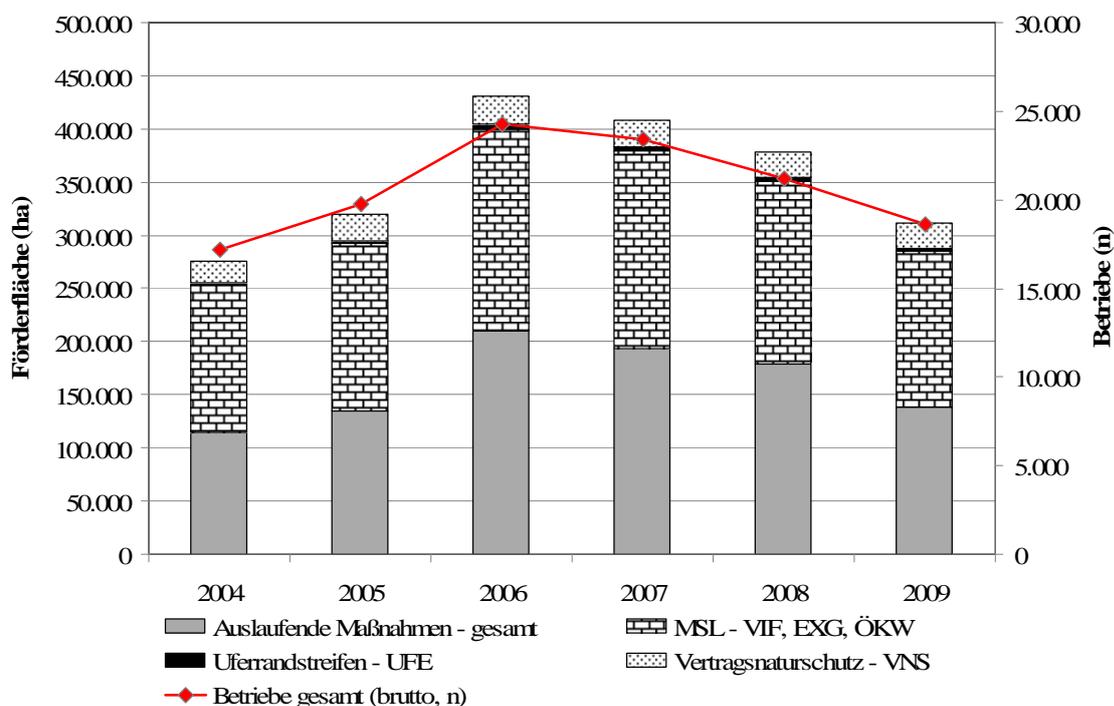
Förderumfang der Agrarumweltmaßnahmen

Im Auszahlungsjahr 2009 beträgt die Förderfläche der AUM rund 172.800 ha (Bruttoangabe), dies entspricht 11,5 % der landwirtschaftlichen Fläche (LF). Der Förderumfang der nicht fortgeführten Altmaßnahmen beträgt zusätzlich gut 138.700 ha. Die flächenstärkste Maßnahmengruppe ist mit 146.000 ha oder 84 % der Förderflächen die Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL). Unter den MSL-Maßnahmen ist die Extensive Grünlandnutzung (EXG) mit 63.116 ha wiederum die flächenstärkste Maßnahme, gefolgt vom Ökologischen Landbau (ÖKW, 48.851 ha) und der Vielfältigen Fruchtfolge (VIF,

34.185 ha). Während EXG und VIF im Vergleich zum Förderflächenumfang des Jahres 2007 deutliche Rückgänge zu verzeichnen haben (um 25 bzw. 37 %), zeigt der Ökolandbau kontinuierliche Steigerungsraten. 2009 hat er einen Anteil von 3,3 % an der LF. Die Ursachen für die Flächenrückgänge sind sowohl geänderte Förderrahmenbedingungen in Verbindung mit niedrigeren Prämien im Vergleich zur letzten Förderperiode. Seit dem Antragsjahr 2009 ist u. a. begründet in einer Erhöhung der Prämien eine verstärkte Akzeptanz zu verzeichnen.

Ähnliche Gründe gelten auch für den Flächenverlust um 30 Prozentpunkte der Förderung von Uferrandstreifen (UFE), deren Förderfläche in 2009 gut 3.100 ha beträgt. Die Förderung zur Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT) zeichnet sich durch einen relativ konstanten Förderumfang seit 2005 aus. Aktuell sind 247 Tierhalter mit 5.193 Tieren in der Förderung.

Förderfläche und teilnehmende Betriebe - brutto



Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2004 bis 2009. NUT hier nicht dargestellt.

Der Anteil der Vertragsnaturschutzmaßnahmen an der Gesamtförderfläche umfasst knapp 14 % (gut 23.500 ha). Die flächenstarken Maßnahmen Extensivierung mit zeitlichen Einschränkungen sowie Naturschutzgerechte Nutzung haben moderate Rückgänge von sechs bis acht Prozent seit 2007 erfahren. Die Grünlandextensivierung im Vertragsnaturschutz ist mit 19.000 ha und rd. 80 % der Vertragsnaturschutzflächen nach wie vor die flächendominante Maßnahme. Die Naturschutzgerechte Nutzung sonstiger Biotop, wie z. B. die Beweidung von Heiden oder Magerrasen, erreicht rund 2.800 ha naturschutzfachlich wert-

voller Sonderstandorte. Leichte Rückgänge verzeichnet die Pflege von Streuobstwiesen (665 ha, 15 % Rückgang seit 2007), während der Ackerwildkrautschutz annähernd stagniert (247 ha in 2009). Die neu eingeführte Vertragsnaturschutzvariante „Schutz von Ackerlebensgemeinschaften in Förderkulissen“ zeigt seit ihrer Einführung in 2007 eine stetige Zunahme auf bislang niedrigem Niveau.

Der Zielerreichungsgrad ist mit durchschnittlich 63 % der flächenbezogenen Outputziele noch unbefriedigend. Allerdings zeigt der Ausblick auf die Antragsjahre 2009 und 2010 eine deutlich gestiegene Nachfrage bei einigen Maßnahmen.

Administrative Umsetzung

Innerhalb des Ministeriums erfolgt die Steuerung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen durch das Referat III-4, die der anderen Förderbausteine durch das Referat II-4. Das Referat III-4 kooperiert eng mit dem LANUV, wo eine "Koordinierende Stelle Vertragsnaturschutz" angesiedelt ist. Die Zuständigkeit der nachgeordneten Verwaltungseinheiten folgt der langjährig praktizierten horizontalen Funktionsteilung zwischen Vertragsnaturschutz und den anderen AUM. Das Verwaltungsverfahren ist etabliert. Einsparungseffekte zur Minderung der Verwaltungsaufwendungen werden genutzt, indem das Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren der AUM sowohl zeitlich als auch institutionell gebündelt erfolgt.

Wesentliche Wirkungen

Bei der folgenden Beschreibung der Wirkung auf einzelne Schutzgüter sind allein die fortgeführten AUM berücksichtigt. Die sechs Agrarumweltmaßnahmen mit **Biodiversitätszielen** aus der obigen Zieltabelle entfalten auf 173.000 ha positive Wirkungen für Arten- und Lebensräume. Auf gut 149.000 ha (86 % der Förderflächen mit Biodiversitätsausrichtung) dominieren geringe bis mittlere (+, ++) Wirkungen aus dem Spektrum der Maßnahmen mit integrierten Biodiversitätszielen. Der Vertragsnaturschutz (Hauptziel Biodiversität) entfaltet auf knapp 24.000 ha gute/sehr gute (+++) Biodiversitätswirkungen, mit einem Schwerpunkt auf Grünland, Magerrasen und Heiden. Zusätzlich werden fast 5.200 vom Aussterben bedrohte Nutztiere gefördert, die einen erheblichen Anteil am bundesweiten Bestand gefährdeter Haustierrassen ausmachen. Das Maßnahmenset mit Zielrichtung Biodiversität erreicht insgesamt 11,5 % der nordrhein-westfälischen LF (ca. 6 % des Ackerlandes, 26 % des Dauergrünlands). Einerseits ist damit insbesondere in den Ackerlandschaften eine geringe Flächenbedeutung der AUM im Hinblick auf die Erreichung von landesweiten Biodiversitätszielsetzungen zu konstatieren. Die Maßnahmen werden in vielen Fällen nur lokal bis regional wirksam und können sich somit nicht oder nur in geringem Umfang in der Ausprägung der landesweiten Basisindikatoren niederschlagen. Andererseits sind gute Wirkungen in den speziellen Schutzgebieten des Natura-2000-Netzes, insbesondere im Grünland, zu erwarten, aber nicht zu quantifizieren.

Alle mit **Wasserschutzzielen** verbundenen Agrarumweltmaßnahmen (s. o.) tragen zur Erhaltung der Wasserqualität in Nordrhein-Westfalen bei. Positive Wasserschutzwirkungen werden vor allem durch Minderung der Stickstoffbilanzen erzielt. Den mit Abstand größten Wirkungsbeitrag liefert der Ökologische Landbau, von größerer Bedeutung ist auch der Anteil der extensiven Grünlandnutzung. Für den Schutz von Oberflächengewässern entstehen positive Wirkungen durch Minderung von Stoffeinträgen über Uferrandstreifen. Insgesamt wurde 2009 von den angebotenen Maßnahmen mit Wasserschutzziel ein Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität auf rund 139.400 ha oder rund 9 % der LF in Nordrhein-Westfalen geleistet (Bruttoangabe). Betriebliche Erhebungen zur Ableitung von Nettoeffekten liegen bislang nicht vor. Der Wirkungsumfang der AUM ist korrespondierend mit dem Auslaufen wirksamer Maßnahmen gegenüber der letzten Förderperiode deutlich zurückgegangen. Bei den drei Maßnahmen mit Hauptziel Wasserschutz erreichen nur gut 12 % der wirksamen Förderflächen die Gebiete mit besonders belasteten Grundwasserkörpern.

Die Vielfältige Fruchtfolge und der Ökologische Landbau verfolgen das Ziel, die **Bodenfruchtbarkeit** zu steigern. Dem Ökologischen Landbau kann auf 17.704 ha Ackerflächen eine gute Wirkung zugesprochen werden, da die Humussalden der Öko-Betriebe positiver ausfallen als die der konventionell bewirtschafteten Betriebe. Auf ökologisch bewirtschafteten Ackerflächen liegt die Humusproduktion allein schon aufgrund der Zusammenstellung der Hauptfruchtarten und dem hohen Anteil an Leguminosen zwischen 164 und 181 kg Humus-C je Hektar und Jahr höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen. Die Bewertung zur Wirkung der Vielfältigen Fruchtfolge (VIF) auf die Bodenfruchtbarkeit hat vorläufigen Charakter³. Betriebe, die an der VIF teilnehmen, weisen gemessen am Anteil ihrer Hauptfruchtarten keine höheren Humussalden auf als Nichtteilnehmer. Zwar ist der Fruchtfolgeanteil an humusmehrenden Kulturen in teilnehmenden Betrieben höher, gleichzeitig werden jedoch auch mit höheren Fruchtfolgeanteil stark humuszehrende Kulturen (z. B. Zuckerrüben) angebaut. Die Grünlandextensivierung und der Vertragsnaturschutz entfalten sehr gute Wirkungen im Hinblick auf den **Erosionsschutz**, da sie u. a. zur Umwandlung von Ackerland in Grünland beigetragen und zudem auf über 63.000 ha den Erhalt von Grünlandstandorten sichern.

Von den drei Agrarumweltmaßnahmen mit integriertem **Klimaschutzziel** tragen der Ökologische Landbau und die gesamtbetriebliche Grünlandextensivierung zur Bekämpfung des Klimawandels durch Senkung von Lachgasemissionen bei. Die Effekte liegen nach ersten Schätzungen im Mittel bei 36 Kilotonnen CO₂-Äquivalenten. Gemessen an den gesamten Lachgasemissionen der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen beläuft sich der Minderungsanteil auf lediglich 0,9 %. Für andere Treibhausgase lässt sich eine Wirkung

³ In die Berechnung der Humussalden fließen nur die Hauptfruchtarten der Betriebe ein, da über den Anbau von Zwischenfrüchten keine Informationen vorliegen.

derzeit nicht schätzen oder quantifizieren. Weiterhin ist die Wirkung des Ökologischen Ackerbaus und der Umwandlung von Acker in Grünland als Variante im Vertragsnaturschutz als Kohlenstoffsенке von Bedeutung. Nach derzeitigem Kenntnistand wird eine Wirkung der vielfältigen Fruchtfolge in Bezug auf Senkung der Lachgasemissionen oder als Kohlenstoffsенке als unwahrscheinlich angenommen.

Vier Maßnahmen haben als Hauptziel den **Landschaftserhalt**. Sie tragen mit 135.740 ha zur Bereicherung des Landschaftsbildes bei. Positive Nebenwirkungen der Maßnahmen mit integrierten Zielen entstehen auf weiteren 37.286 ha. Damit werden insgesamt 11,5 % der LF erreicht, allerdings überwiegend im Grünland, wo geringerer Handlungsbedarf besteht.

Empfehlungen an das Land

- Die multifunktionellen Wirkungen des Ökologischen Landbaus wurden für den abiotischen (Wasser-, Boden-, Klimaschutz) und biotischen (Biodiversität) Ressourcenschutz belegt. Die Wirkungen auf Arten und Lebensgemeinschaften der Feldflur sollten durch zusätzliche, optionale Vertragsbausteine optimiert werden. Hierzu liegen gute Praxisbeispiele aus anderen Bundesländern vor.
- Die mit einem Hauptziel für Gewässerschutz verbundene Grünlandextensivierung trägt in 2009 mit rund 31 % zu den Wasserschutzwirkungen der AUM bei. Anhand der regionalen Verteilung der Maßnahme lässt sich jedoch ableiten, dass die Förderung nur in geringem Umfang Gebiete mit belasteten Grundwasserkörpern erreicht. In den Mittelgebirgsregionen, in denen eine besonders hohe Akzeptanz der Förderung erzielt wird, leistet sie überwiegend (nur) einen Beitrag zur Erhaltung eines guten Zustands von Wasserkörpern. Empfohlen wird, sowohl die Zielsetzung der Förderung als auch die Effizienz der Maßnahme spezifisch für die Mittelgebirgsregionen zu prüfen. Im Hinblick auf das integrierte Ziel zum Schutz der Biodiversität sollten die Möglichkeiten zur Neubereinerung in der Richtlinie präzisiert werden und eine Erhaltung der floristischen Qualitäten zum Ziel haben. Sowohl unter floristischen als auch faunistischen Gesichtspunkten können jährlich rotierende, überwinterte Altgrasstreifen die Maßnahme weiter optimieren.
- Die Anlage von Uferrandstreifen stellt aus Sicht der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) eine wichtige Umsetzungsmaßnahme dar, auf deren Fördermöglichkeit im diesbezüglichen NRW-Maßnahmenplan ausdrücklich verwiesen wird. Eine stärkere, fachlich begründete Lenkung durch die Förderkulisse nach 2013 ist bereits angedacht. Angeraten wird darüber hinaus, im WRRL-Monitoring die Wirkungen von Randstreifen möglichst über Messdaten in Gewässern zu belegen, da gegensätzliche Literaturaussagen eine abschließende Bewertung nicht zulassen. Die Mindestbreite sollte deutlich erhöht oder in Abhängigkeit von der Gefährdungssituation flexibel festgelegt werden. Je nach Gefährdungsursache ist zudem eine Koppelung mit weiteren Maßnahmen zur Erosionsminderung angeraten.

- Aus Sicht des Wasserschutzes ist es erforderlich, insgesamt die Wasserschutzwirkungen des ELER-Förderangebotes stärker auf den in der WRRL-Maßnahmenplanung umrissenen Bedarf auszurichten. Als Grundlage sollte von der Fachverwaltung – regional differenziert – abgeschätzt werden, in welchem Umfang EU-kofinanzierte AUM zur Verbesserung bestehender Belastungen beitragen sollen. Ausgehend von solchen Reduktionszielen kann dann das Maßnahmenportfolio überprüft werden. Gerade in Problemgebieten mit Nährstoffüberschüssen gehört die Steigerung der Düngereffizienz zu den wichtigsten Themen.
- Die beiden Maßnahmen Förderung gefährdeter Nutztierassen und Vertragsnaturschutz verfolgen als Hauptziel den Schutz von Rassen, Arten und Lebensräumen. Es handelt sich um langjährig bewährte und effektive Maßnahmen, die fortgeführt werden sollen. Sie haben eine sehr hohe Bedeutung für die Erhaltung tiergenetischer Ressourcen sowie für die Erhaltungszustände von Arten und Lebensräumen.
- Aus Sicht des Biodiversitätsschutzes deuten die bisherigen Auswertungen darauf hin, dass ein Förderumfang von 11,5 % der LF mit (nur zum Teil) gezielten Biodiversitätsmaßnahmen nicht hinreichend ist, um den Biodiversitätszustand der Normallandschaft merklich zu verbessern (gemessen am Feldvogelindikator und den Roten Listen). Neben den erforderlichen Schutzanstrengungen in den (Grünland dominierten) Schutzgebieten sind daher auch Ackerlandschaften durch wirksame AUM zu adressieren. In einigen Fällen lassen sich Synergien mit wasser- und bodenschutzorientierten Maßnahmen gezielt anlegen, in anderen Fällen sind die Maßnahmen vorrangig auf den Schutz von Tier- und Pflanzenarten der Feldflur auszurichten.

2.12 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215)

Im Rahmen des 4. Änderungsantrags wurde die Weidehaltung von Milchvieh als Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen neu in das Programm aufgenommen. Anträge auf Förderung konnten bis Stichtag 30. Juni 2010 gestellt werden, die Verpflichtung begann ab 1. Juli 2010. Diese Maßnahme wird folglich erst im Fortgang der Bewertung berücksichtigt.

2.13 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)

Insgesamt wurden von 2007 bis 2009 rund 758.500 Euro für die Förderung von drei Modellvorhaben für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren verausgabt. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Mittel für Altverpflichtungen. Die letzte Zahlung ist für 2010 vorgesehen. Die Maßnahme wurde während der aktuellen Programmlaufzeit nicht für Neuanträge geöffnet. Ergebnisse zu dieser Maßnahme sind den zurückliegenden Bewertungen der Förderperiode 2000 bis 2006 zu entnehmen.

2.14 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (ELER-Code 221), Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald) (ELER-Code 224), Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227)

Der Waldanteil Nordrhein-Westfalens beträgt ca. 27 %. Der Privatwaldanteil liegt mit ca. 65 % im bundesdeutschen Vergleich sehr hoch. Der Körperschaftswald nimmt ca. 20 % der Waldfläche ein. Die Fichte ist mit 37 % die häufigste Baumart. Der Nadelbaumanteil liegt insgesamt bei 49 %, der Laubbaumanteil dementsprechend bei 51 %. Die Fichtenbestände sind oft nicht standortgerecht. Die Nadelwaldbestände sind hinsichtlich der Naturnähe zu großen Teilen als bedingt naturnah und kulturbestimmt einzustufen. Demgegenüber sind Laubwälder und Laubwälder mit Nadelmischung überwiegend sehr naturnah und naturnah. Das Sturmtief „Kyrill“ im Januar 2007 hat zu großen Schäden im nordrhein-westfälischen Wald geführt. Zur Bewältigung der Schäden wurden zeitnah durch Land, Bund und EU Gelder bereitgestellt. ELER-Mittel wurden nicht zur Schadensbewältigung eingesetzt. Die Umsetzung der forstlichen Förderung im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum in der bisherigen Förderperiode ist von diesem Ereignis beeinflusst.

Maßnahmenüberblick

Im Rahmen der forstlichen Förderung des Schwerpunktes 2 werden Zahlungen für Natura 2000 im Wald (ELER-Code 224) und Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227), mit den Teilmaßnahmen Umbau von Reinbeständen, Bodenschutzkalkung, Gestaltung und Pflege naturnaher Waldränder und Wallhecken, vorbeugender Waldschutz sowie Naturschutzmaßnahmen im Wald, gewährt. Innerhalb des ELER-Codes 221 (Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen) werden lediglich Altverpflichtungen abgewickelt.

Insgesamt wurden in der bisherigen Förderperiode innerhalb des ELER-Codes 227 319 ha umgebaut, 2.894 ha gekalkt und auf 153 ha Naturschutzmaßnahmen im Wald umgesetzt. Im Rahmen des ELER-Codes 224 wurden bis 2009 3.755 ha in Natura-2000-Gebieten unterstützt. Der physische Zielerreichungsgrad ist bei allen Maßnahmen noch sehr gering. Ein Grund für die geringe Inanspruchnahme sind die Auswirkungen des Sturmes „Kyrill“. Im Bereich des Waldumbaus und der Bodenschutzkalkung ist im weiteren Verlauf der Förderperiode mit einer steigenden Nachfrage zu rechnen. Bei der Natura-2000-Förderung und den Naturschutzmaßnahmen im Wald ist nicht mit einer deutlichen Steigerung zu rechnen.

Methodik

Die Einschätzung der Akzeptanz sowie die Abschätzung potentieller Mitnahmeeffekte bauen auf Befragungsergebnissen auf. Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wird hauptsächlich auf Literaturanalysen zurückgegriffen.

Administrative Umsetzung

Das Verwaltungsverfahren wird von den Zuwendungsempfängern überwiegend als zufriedenstellend eingeschätzt. Insbesondere die persönlichen Aspekte, das sind Kontaktaufnahme und Kompetenz des Ansprechpartners, werden als positiv bewertet. Die betreuten Stellen schätzen demgegenüber den Aufwand, der mit der Förderung einer Maßnahme verbunden ist, als im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln zu hoch ein. Die Beratung bzw. Betreuung der Waldbesitzer durch den Revierleiter vor Ort ist entscheidend für die Umsetzung der Förderung.

Wesentliche Wirkungen

Waldumbau und Bodenschutzkalkung tragen durch die Stabilisierung der Bestände positiv zur Erhaltung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei. Einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Waldflächen weist der Waldumbau auf. Diese Teilmaßnahme wirkt durch die Erhöhung des Laubbaumanteils ebenfalls langfristig positiv auf alle im Blickpunkt stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Wasser/Boden und Klima). Durch die Bodenschutzkalkung wird der weiteren Versauerung der Waldböden vorgebeugt bzw. diese bekämpft. Ein positiver Beitrag ist deshalb insbesondere auf das Umweltgut Wasser/Boden zu erwarten.

Die Naturschutzmaßnahmen im Wald innerhalb des ELER-Codes 227 und die Natura-2000-Förderung (ELER-Code 224) sind grundsätzlich geeignet, die mit ihnen verbundenen Ziele, insbesondere Förderung der Biodiversität und Beitrag zur Sicherung der Waldbewirtschaftung, zu erreichen. Tatsächlich ist der Beitrag der Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000 im Wald aber gering. Hauptgrund hierfür ist die geringe Inanspruchnahme durch die Waldbesitzer.

Empfehlungen

An das Land:

- Die Maßnahmen Waldumbau und Bodenschutzkalkung sollten auch zukünftig durch das Land Nordrhein-Westfalen gefördert werden. Sollen die Ziele hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 im Wald im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden, sind die Maßnahmen deutlich attraktiver zu gestalten. Dies betrifft die Höhe der Fördersätze, aber auch die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens.

An die EU:

- Das von der EU-KOM vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem sollte vor dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz bei den umsetzenden Stellen in der neuen Förderperiode vereinfacht und maßnahmenspezifischer gestaltet werden.

2.15 Ländliche Entwicklung und LEADER

Maßnahmenüberblick und Umsetzungstand

Betrachtungsgegenstände sind die Schwerpunkt-3-Maßnahmen der Richtlinie zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) sowie die Maßnahmen des LEADER-Ansatzes:

- ELER-Code 313 – Förderung des Fremdenverkehrs,
- ELER-Code 321 – Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung,
- ELER-Code 322 – Dorferneuerung und -entwicklung,
- ELER-Codes 41, 421, 431 – Lokale Entwicklungsstrategien, Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit, Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe-Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet.

Regionale Entwicklungskonzepte⁴ sollen die zielgerichtete Umsetzung der Maßnahmen unterstützen, Projekte die sich darin einfügen, erhalten einen höheren Fördersatz. In den ausgewählten LEADER-Regionen werden regionale Entwicklungsprozesse gefördert, wodurch endogene Entwicklungspotentiale den Regionen durch kooperative Prozesse erschlossen werden sollen.

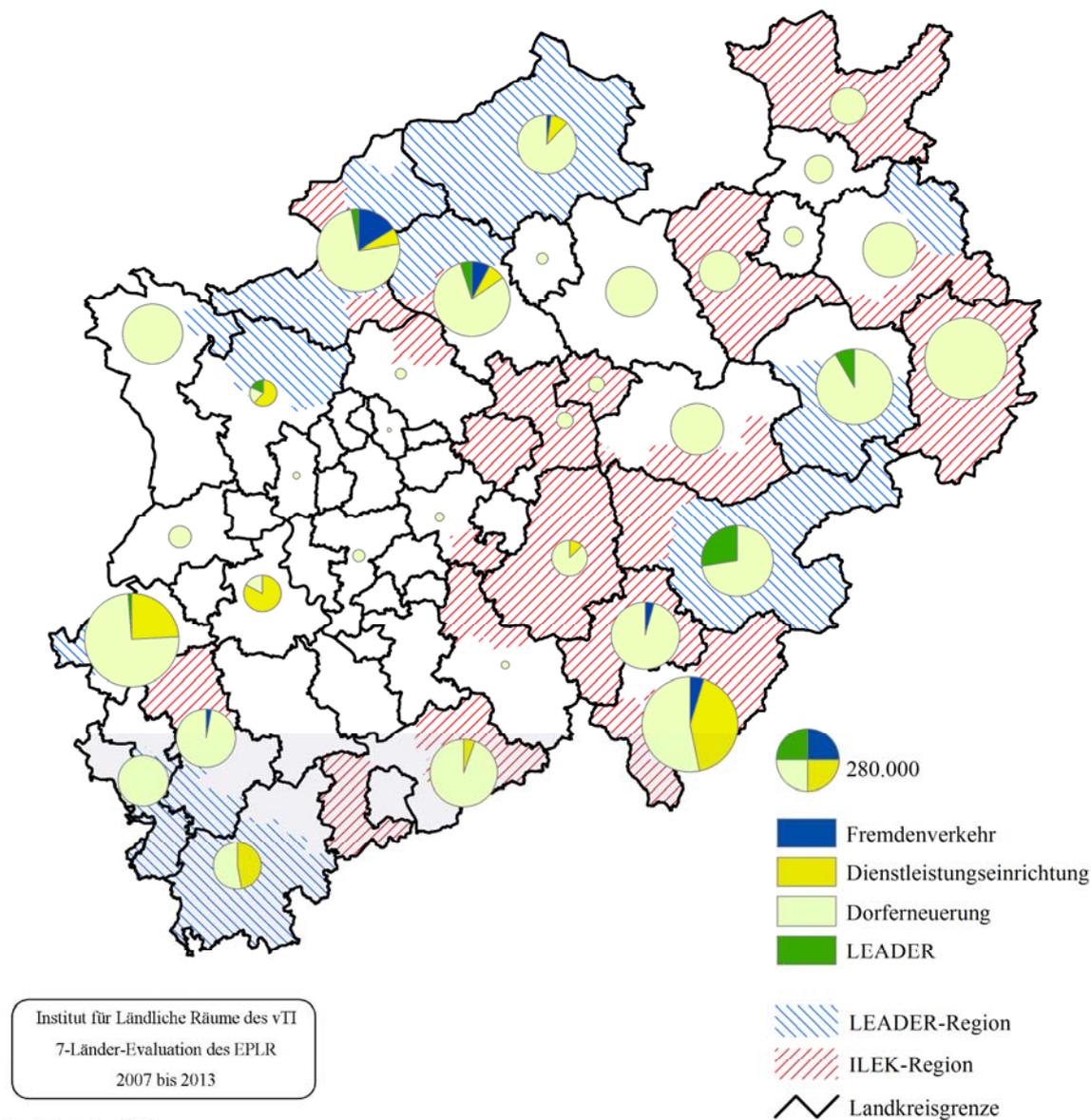
- Insgesamt wurden bis zum Jahr 2009 in 34 Regionen Konzepte erstellt, die damit 86 % des ländlichen Raums bzw. 70 % der Landesfläche abdecken. Die Auswertung der Förderdaten 2007 bis 2009 zeigt, dass rund 68 % der ELER-Mittel aller betrachteten Maßnahmen der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte (GIEK bzw. ILEK) diene. Die regionale Verortung der Regionen sowie die Verteilung der Mittel sind in nachfolgender Karte dargestellt.
- Der Schwerpunkt des eingesetzten Finanzvolumens liegt auf der Dorferneuerung (ELER-Code 322). Sie hat mit 91 % der Projekte und 83 % der verausgabten ELER-Mittel in den Jahren 2007 bis 2009 und 618 umgesetzten Projekten den höchsten Output der hier betrachteten ILE-Maßnahmen.
- Der Umsetzungstand bleibt bei allen anderen Maßnahmen (ELER-Codes 313, 321, 41, 421, 431) mit insgesamt 54 abgeschlossenen Projekten hinter den geplanten Zielwerten zurück, entsprechend werden auch die Ziele auf Output- und Ergebnisebene nicht erreicht.

⁴ Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) und Gebietsbezogene Integrierte Entwicklungskonzepte (GIEK)

Im Rahmen des LEADER-Wettbewerbs wurden auf Basis der Gebietsbezogenen Integrierten Entwicklungskonzepte (GIEK) elf Regionen⁵ als LEADER-Regionen ausgewählt. Alle Regionen haben erfolgreich die erforderlichen Organisationsstrukturen etabliert und Beteiligungsgremien gegründet. In den regionalen Strukturen sind private Akteure etwas stärker gegenüber den öffentlichen Akteuren vertreten. Die thematischen Schwerpunkte liegen auf Tourismus, Siedlungs- und ländliche Entwicklung und Kultur. Die Rechtsform der Projektträger sind im Wesentlichen Gemeinden, gefolgt von Vereinen und den LAGn selbst. Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privat-rechtlichen Trägern ist bezüglich des Fördervolumens etwa ausgewogen, private Träger setzten jedoch fast doppelt so viele Projekte um.

⁵ Im Jahr 2010 wurde eine zwölfte Region ausgewählt.

Regionale Verteilung der ELER-Mittel für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Schwerpunkt 3 und LEADER 2007 bis 2009



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Förderdaten.

Administrative Umsetzung

Im Schwerpunkt 3 wurden die Umsetzungsstrukturen der letzten Förderperiode weitgehend fortgeführt. Die Umsetzungsstrukturen von LEADER haben sich durch die Erhöhung der Anzahl der Regionen und die Integration in die Mainstreamförderung nach ELER verändert. Auf Landesebene und auch auf regionaler Ebene kam es zu einer größeren Anzahl beteiligter Stellen und zu neuen Abläufen. Es bestand Klärungs- und Lernbedarf, auch für erfahrene Beteiligte, um sich mit den neuen Regelungen vertraut zu machen. Diesen Er-

fordernissen wurde und wird mit verschiedenen vom MKULNV ausgerichteten Abstimmungstreffen begegnet. Es findet dort ein offener und konstruktiver Austausch von Hinweisen, Informationen und Fragen statt.

Das Arbeitsverhältnis zwischen Bewilligungsstellen, Zahlstelle und Fachreferat kann als offen und konstruktiv beurteilt werden, mit einem hohen Maß an Handlungsspielraum bei den Bewilligungsstellen. Dieser Spielraum ermöglicht fall- und regionspezifische Abwägungen, erfordert aber auch eine übergeordnete Koordination. Dies könnte an einigen Stellen noch verstärkt werden bzw. rechtzeitig erfolgen (z. B. Erhebung der Monitoringdaten,...). Dafür bedarf es ausreichender Kapazitäten/Ressourcen an den entsprechenden Stellen (Zahlstelle).

Probleme in der administrativen Umsetzung ergeben sich vor allem durch die Vorgaben im Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Finanztechnik. Im Bezug auf LEADER stellt die öffentliche Kofinanzierung einen wesentlichen Problempunkt in der Umsetzung dar. Unverständnis lösen die unterschiedliche Regelungen zur investiven Förderung zwischen den Strukturfonds aus.

Im Verwaltungsablauf erweist sich die 3%-Sanktionsregelung⁶ aus der Förderung der 1. Säule als wenig geeignet für investive Maßnahmen. Zudem führen die gestiegene Intensität der durchgeführten Kontrollen und die erforderlichen Berichtslegungen zu immer höheren Anforderungen im Verwaltungsablauf und zu einer steigenden Unsicherheit in der Antragsbearbeitung.

Der geringe Umsetzungsstand im LEADER-Ansatz ist im Wesentlichen auf die späte Startphase der Prozesse, die erst 2008 begonnen haben, zurückzuführen. Dementsprechend wurden viele der LEADER-Projekte erst im Jahr 2008 oder 2009 bewilligt. Darüber hinaus ist ein hoher Anteil der Projekte mehrjährig angelegt, so dass diese nicht mit in die Kalkulationen eingeflossen sind.

Methodik und Daten

Der Untersuchungsansatz in **Schwerpunkt 3** konzentriert sich auf ausgewählte Aspekte der objektiven Bedingungen von Lebensqualität, die im Wirkungsbereich der integrierten ländlichen Entwicklung liegen. Dazu gehören die Bereiche: Attraktivität ländlicher Lebensräume, Wirtschaft und Beschäftigung, Bevölkerungsentwicklung sowie Soziales Leben/Partizipation.

⁶ Die Sanktionsregeln beinhalten, dass, bereits Abweichungen von 3 % zwischen den mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Rechnungen und den aus diesen Rechnungen ermittelten tatsächlich förderfähigen Kosten zu einer Beanstandung führen.

Im methodischen Vorgehen für die Untersuchung der Wirkungen der Dorferneuerung wird die Betrachtung aller geförderten Dörfer durch eine als Einzelfallstudie konzipierte vertiefende Untersuchung ausgewählter Dörfer (Dorfstudie: acht Förderschwerpunkte, Vorher-Nachher-Vergleich) erweitert. Die Vorgehensweise basiert auf einem Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden. Neben Sekundärdatenanalysen wurden Expertengespräche und Vor-Ort-Begehungen vorgenommen.

Der Untersuchungsansatz für die Evaluation des **LEADER-Ansatzes** richtet sich auf zwei Wirkungsbereiche:

- die Wirkungen des methodischen Ansatzes (Prozessnutzen), der vorrangig Aspekte der regionalen Handlungskompetenz⁷ beinhaltet und
- die sozioökonomischen Wirkungen, die durch die Umsetzung von Projekten im Rahmen der Entwicklungsstrategien entstehen.

Die methodische Herangehensweise basiert insbesondere auf den Arbeitsschritten: Dokumenten- und Literaturanalyse, Fallstudie in einer Region, Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn), schriftliche Befragung der LAG-Mitglieder (263), schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen in den LEADER-Regionen (11) sowie Projektdatenauswertung.

Die Analyse der **administrativen Umsetzung** war Bestandteil der Untersuchungen in den bereits genannten Arbeitsschritten. Ergänzt und vertieft wurde die verwaltungstechnische Umsetzung in einem Experteninterview mit MitarbeiterInnen der Bewilligungsstelle in Warburg und einem Workshop gemeinsam mit dem Fachreferat und allen Bewilligungsstellen der ILE-Maßnahmen.

Zu Evaluationszwecken werden ausschließlich die abgeschlossenen also schlussgerechneten Projekte im Förderzeitraum 2007 bis 2009 berücksichtigt. Infolgedessen ergeben sich Differenzen zum Monitoring, in das alle Projekte, für die öffentliche Mittel ausgezahlt werden, einbezogen sind.

Wesentliche Wirkungen der ILE-Maßnahmen im Schwerpunkt 3

Das Gesamtpaket der **Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung** einschließlich der Flurbereinigung (vgl. Kapitel 2.7) trägt in den Gemeinden zur Verbesserung der Lebensverhältnisse bei.

⁷ Governance/Kooperation der Akteure, Mobilisierung endogener Potenziale, Kapazitätsaufbau, Integrierter Ansatz.

Die wesentlichste Wirkung der Dorferneuerung ist die Aufwertung des Erscheinungsbilds der Dörfer und somit die **Steigerung der Attraktivität** der ländlichen Räume. Der überwiegende Teil der Projekte zielt auf diesen Aspekt ab. Die Wirkung der Projekte wird gesteigert, wenn sie in einem räumlichen Zusammenhang zueinander stehen und sowohl private als auch öffentliche Projekte in einem Dorf gefördert werden. Die Analyse der Wirkungen wird im Fortgang der laufenden Bewertung durchgeführt.

Die Wirkungen der ILE-Maßnahmen auf die Verbesserung des **sozialen Lebens** liegen zum einen in der Bereitstellung von Einrichtungen im Bereich der sozialen Infrastruktur wie beispielsweise Dorfgemeinschaftshäuser im Ort, zum anderen in der Erstellung von Dorfentwicklungsplanungen. Darüber hinaus verfolgt Nordrhein-Westfalen die Strategie, die Dorfentwicklung mit dem Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“, der im Land einen hohen Stellenwert hat, zu verknüpfen.

In der Dorfentwicklung finden sich Bezüge zu den Themen des **demographischen Wandels**; allerdings befindet sich die tatsächliche Umsetzung von entsprechenden Projektideen noch in den Anfängen. Der Problematik des zunehmenden Leerstands von Gebäuden wird mit der Fördermöglichkeit der Umnutzung (ELER-Code 322) begegnet. Zudem besteht seit dem Jahr 2010 mit der Modifizierung der ILE-Richtlinie die Möglichkeit, im Zusammenhang mit einer anderen öffentlichen Maßnahme zur integrierten ländlichen Entwicklung, den Abbruch bestehender Gebäude vorzunehmen. Die Aspekte des demographischen Wandels bedürfen vor allem aber auch einer Diskussion auf überörtlicher Ebene. Bei den Gemeinden besteht sicher Unterstützungsbedarf.

In Bezug auf die direkten wirtschaftlichen Wirkungen auf **Einkommen und Arbeitsplätze** treten Effekte über die geförderten Umnutzungsmaßnahmen auf, deren Projektanzahl aber im betrachteten Förderzeitraum gering ist.

Wesentliche Wirkungen von LEADER

Erste Wirkungen und Defizite des methodischen Ansatzes von **LEADER** konnten ermittelt werden. Über die sozioökonomischen Wirkungen und Wirkungen auf Zielsetzungen der Schwerpunkte 1 und 2 können zum jetzigen Zeitpunkt der Evaluation kaum Aussagen getroffen werden. Folgend werden die Ergebnisse der Untersuchungen zu den Wirkungen des methodischen Ansatzes (Prozessnutzen) entsprechend den CMEF-Fragen dargestellt:

- Die LEADER-Förderung hat in verschiedener Hinsicht zur Verbesserung der **Governance in den ländlichen Gebieten**⁸ beigetragen:

⁸ Governance ist eine Form der gesellschaftlichen Steuerung im ländlichen Raum, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlichen

- Die LAGn bieten den Rahmen für eine Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wobei die Zufriedenheit mit den wichtigsten Aspekten zu den Entscheidungsprozessen insgesamt hoch ist. Allerdings zeigen sich niedrigere Zufriedenheiten bei Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Dies kann im Zusammenhang mit der relativ starken Stellung der Kommunen und deren Einfluss auf die Projektauswahl (durch die Kofinanzierung) sowie der Fördermöglichkeiten für Wirtschaftsakteure und private Akteure gesehen werden. Die Gefahr des Austiegs aus der aktiven Mitarbeit im Prozess ist bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren am höchsten.
 - Die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde durch zahlreiche Beteiligungsangebote, auch über den Rahmen der LAGn hinaus ausgeweitet. Damit sind auch Kontakte zwischen Bereichen entstanden, die ohne die LEADER-Regionen nicht zustande gekommen wären.
 - Die Qualität der Akteursbeziehungen hat sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit verbessert, was sich u. a. in einem verbesserten Verständnis für andere Akteursgruppen oder einer verbesserten Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinaus äußert.
 - Handlungsbedarf gibt es jedoch insbesondere bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse sowie bei der Berücksichtigung von Interessen der Jugendlichen und Frauen. Hier setzen zum einen die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (z. B. Fördermodalitäten) Grenzen. Zum anderen sind in einigen Bereichen aber auch durch die LEADER-Regionen selbst noch verstärkte Bemühungen sinnvoll. Die Beteiligung privater Akteure könnte in einzelnen LAGn verstärkt werden.
- Die Erstellung der integrierten Entwicklungsstrategien trugen zur Verdeutlichung der **endogenen Potenziale** bei. Auch die Mobilisierung der Akteure und die Nutzung von endogenen Potenzialen sind gelungen, allerdings sind Defizite im Bereich der ökonomischen Ressourcen und der regionalen Wirtschaft vorhanden. Die Regionsabgrenzungen bieten insgesamt einen geeigneten Rahmen. Die Anwendung der Ausnahmeregelung bei Bevölkerungshöchstgrenzen ist sinnvoll. Die Grenzziehung an Landesgrenzen entspricht zwar für einige Regionen nicht der gewachsenen Struktur, länderübergreifende Regionen würden aber verwaltungsseitig eine wesentlich erschwerte Abwicklung bedeuten.
- Über LEADER werden **integrierte und multisektorale Ansätze** gefördert⁹:
- Die Voraussetzungen für eine integrierte und multisektorale Umsetzung der GIEK sind durch die Ausgestaltung der ELER-Förderung in Nordrhein-Westfalen gut,

Handlungslogiken) ermöglicht. Diese Kooperation ist über eine längere Zeit dauerhaft, d. h. nicht an Einzelprojekte gebunden, und in den bestehenden Institutionenrahmen eingebunden.

⁹ Die endgültige Beurteilung der multisektoralen und integrierten Ausrichtung zwischen und innerhalb der Projekte und Handlungsfelder kann auf dem aktuellen Untersuchungsstand nicht gegeben werden. Erst wenn eine ausreichende Anzahl an Projekten abgeschlossen ist, kann eine fundierte Beurteilung erfolgen.

- da ein breites Spektrum an Maßnahmen förderfähig ist. Einschränkend sind eher einzelne Förderbedingungen und der finanzielle Spielraum.
- Die Entwicklungsstrategien zeigen breite thematische Ansätze auf, das tatsächliche Umsetzungspotenzial und die dazu erforderlichen Strukturen sind darin allerdings nicht immer erkennbar.
 - Die beteiligten Akteure in den Entscheidungs- und Beteiligungsgremien sind institutionell sowie thematisch breit aufgestellt und bieten damit eine gute Grundlage für eine integrierte und multisektorale Umsetzung.
 - Deutlich wurde, dass die Themenschwerpunkte der LAG-Arbeit teilweise noch anzupassen sind.
 - Die Vernetzung zu anderen Prozessen unterscheidet sich zwischen den Regionen und weist auch Defizite auf.
- Der **Kapazitätsaufbau** ist insgesamt auf einem guten Weg.
- Für die regionale Ebene ist zu vermerken: Die Zufriedenheit mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Regionsindividuelle Optimierungen (z. B. Organisationsstruktur, Informationsfluss, Beteiligung) sind teilweise notwendig. Die Öffentlichkeitsarbeit bzw. das Binnenmarketing bedarf in manchen Regionen stärkeren Bemühungen. Die Umsetzung von im Prozess erarbeiteten Projekten erfolgt z. T. außerhalb der ELER-Förderung. Dies zeigt, dass es den Akteuren gelingt, weitere Ressourcen zu mobilisieren.
 - Auf Landesebene werden die verschiedenen Unterstützungs- und Vernetzungsmöglichkeiten insgesamt positiv gesehen. Die Informationsveranstaltungen seitens des Landes (durch das Fachreferat gemeinsam mit den Bewilligungsstellen und der Zahlstelle) sind zu begrüßen. Sie könnten noch verstärkt werden. Ein schnellerer Informationsaustausch zwischen Landesebene und Regionen wird angeraten, um auf regionaler Ebene handlungsfähig und vertrauenswürdig bleiben zu können. In den meisten Fällen verläuft die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und der Bewilligungsstelle gut. Der Austausch und die Vernetzung zwischen den RegionalmanagerInnen könnte verstärkt werden.

Bislang wurde erst ein **Kooperationsprojekt** abgeschlossen. Es lässt sich festhalten:

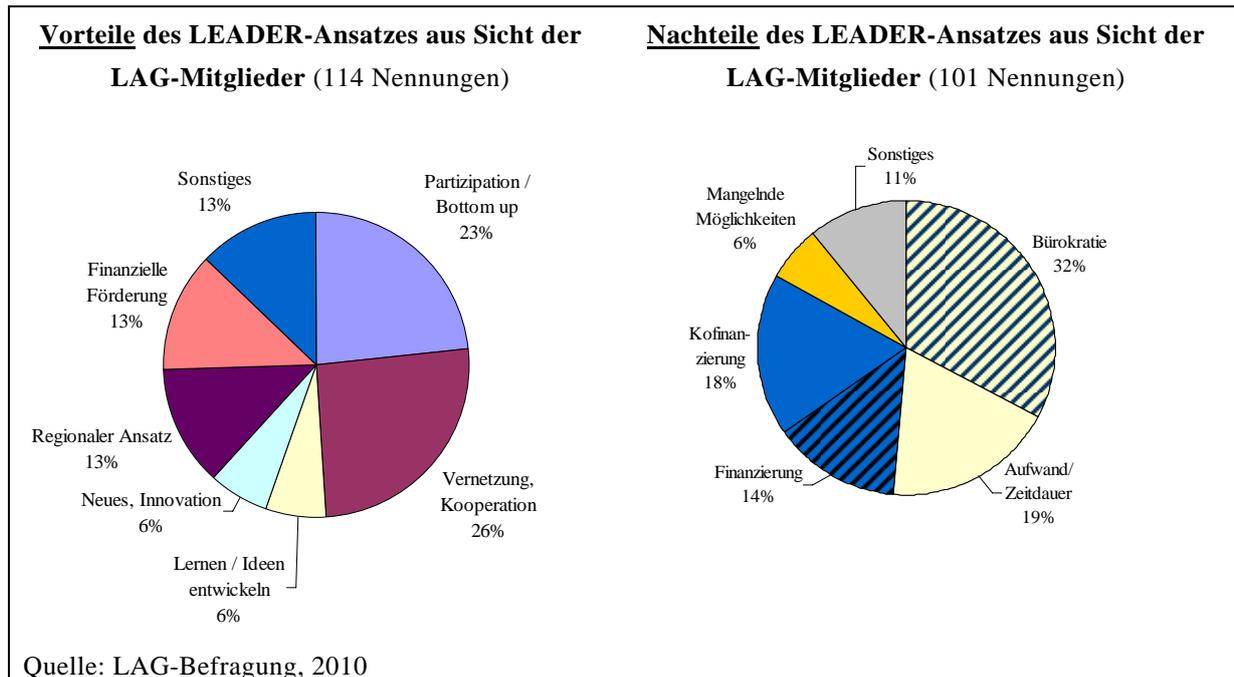
- Der bürokratische (Abstimmungs-)Aufwand ist auch bei Kooperationsprojekten ein Problembereich.
- Gerade bei Kooperationsprojekten sind länderübergreifende Rahmenbedingungen anzustreben. Eine Rahmenregelung des Landes NRW liegt vor, dennoch sollten der Bund bzw. das Bund-Länder-Gremium der LEADER-Referenten stärker koordinierend tätig werden.
- Für EU-weite Projekte besteht ein besonderer Unterstützungsbedarf.

- Über die Möglichkeit, im Förderkontext die kontinuierliche Fortführung von Kooperationsbeziehungen auch ohne konkretes Projekt zu ermöglichen, sollte nachgedacht werden.

Eine fundierte Analyse der **sozioökonomischen Wirkungen** ist erst in den folgenden Berichten möglich und vorgesehen. Die Ausprägung von typischen Erfolgsfaktoren partizipativer Entwicklungsprozesse deutet jedoch auf eine positive Ausgangsbasis hin. Insgesamt lässt sich für die Zukunft eine positive Wirkung erwarten, die auch über die Wirkung der einzelnen Projekte hinausgeht (durch neue Vernetzungen, verbesserte Kooperation, neue Ideen, bessere Konfliktlösungen). Die direkten sozioökonomischen Wirkungen lassen sich allerdings bislang hauptsächlich aus touristisch orientierten Projekten ableiten. Ein Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktes 2 kann in geringem Umfang von einigen LEADER geförderten Projekten ausgehen. Die Zielsetzungen des Schwerpunktes 1 werden bislang nicht unterstützt.

Insgesamt zeigt sich, dass mit dem LEADER-Budget der Regionen bei weitem **nicht alle Aufgaben** unterstützt werden können, die für eine umfassende sozioökonomische Entwicklung erforderlich sind. Hier ist eine Überforderung zu vermeiden. Auch ist zu berücksichtigen, auf **welchen räumlichen Ebenen** am ehesten Erfolg versprechende Problemlösungen möglich sind. So zeigt sich, dass die LEADER-Ebene oft günstig für Projekte und integrierte Ansätze im touristischen Bereich ist, während die Regionen für Ansätze, die eine breite Bürgerbeteiligung erfordern, zu großräumig sind.

Die **Vor- und Nachteile des LEADER-Ansatzes** lassen sich gut mit den Antworten auf eine offen gestellte Frage der LAG-Befragung illustrieren. Während sich die dabei benannten Nachteile oft auf administrative Bereiche/Fördermodalitäten oder finanzielle Aspekte (v. a. zur Kofinanzierung) bezogen, bestätigen die genannten Vorteile die klassischen Stärken des LEADER-Ansatzes: Hier wurden die drei Bereiche Bottom up, Partizipation, Vernetzung und Kooperation und die regionale Passfähigkeit hervorgehoben.



Wesentliche Empfehlungen für alle ILE-Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4

An das Land:

- Die Austausch- und Informationsveranstaltungen mit den beteiligten Verwaltungsakteuren (inklusive der RegionalmanagerInnen) seitens des Landes sind zu begrüßen und könnten noch verstärkt werden.
- Die zuständigen Dienststellen des Landes sowie die weiteren mit der Umsetzung beauftragten Stellen sollten die bisherige Umsetzung der EU-Anforderungen in Form von Vorgaben, Checklisten, Formulargestaltung, Kontrolltiefe und -häufigkeiten auf mögliche Vereinfachungen prüfen.
- Eine stärkere übergeordnete Koordination der Bewilligungsstellen für bestimmte Aufgaben wäre zu begrüßen. Dafür müssen ausreichend Ressourcen und Kapazitäten bereit gestellt werden.
- Zur Verbesserung der öffentlichen Kofinanzierung der EU-Mittel für die regionale und lokale Ebene gäbe es landesseitig folgende Ansatzpunkte:
 - Angleichen der Fördersätze für öffentliche und private Träger (v. a. nicht-gewinnorientierte Projekte),
 - Erhöhung des EU-Finanzierungsanteils,
 - Einsatz von Landesmitteln zur Kofinanzierung der kommunalen Eigenmittel insbesondere für innovative oder nicht-gewinnorientierte private Projekte,
 - Unterstützen neuer Finanzierungsmodelle wie das Etablieren regionaler Fonds in LEADER-Regionen.

- Regionale Entwicklungsprozesse benötigen eine koordinierende und begleitende Instanz, um die erstellten Konzepte adäquat umzusetzen. Ansonsten gehen Projekte und Motivation der beteiligten Akteure verloren, wie es teilweise bei den ILEK-Regionen der Fall war. Dies sollte zukünftig bei partizipativen Prozessen zur integrierten Entwicklung stärker berücksichtigt werden.

An die EU:

- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem muss der Heterogenität der Projekte in den Schwerpunkten 3 und 4 gerecht werden. Regelungen aus dem Bereich der InVeKoS-Maßnahmen sind für die wenig standardisierbaren Projekte nicht passen (z. B. die 3 %-Abweichungsregelung).
- Die Gleichbehandlung der investiven ELER-Fördertatbestände zwischen den EU-Strukturfonds wird empfohlen, dazu zählt z. B., die Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer gleich zu stellen.
- Die n+2-Regelung¹⁰ ist in dieser Form beizubehalten. Bei späterer Programmgenehmigung sollte die Verteilung der Mittel aus dem ersten Programmjahr auf die anderen Jahre zulässig sein.
- Es wird dringend eine Überarbeitung des CMEF empfohlen. Wenig sinnvolle Indikatoren, wie z. B. zur Bruttowertschöpfung für LEADER, sind zu streichen.

Wesentliche Empfehlungen zum LEADER-Ansatz

Längerfristig wäre die stringentere **Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** als Basis des LEADER-Ansatzes zu verfolgen und damit die Ausweitung von Ressourcen und Kompetenzen auf die regionale Ebene für regionale Belange. Je mehr Kompetenzen und Budget den Regionen zu Verfügung stünden, desto höher wären allerdings auch die Anforderungen an die Rahmenbedingungen hinsichtlich Zusammensetzung, Beteiligung, Transparenz und Legitimität zu setzen.

An die Regionen:

- Die Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle zur Kofianzierung sollten forciert werden: Erste Priorität sollte dabei das Etablieren regionaler Fonds haben, über welche die LAG selbstbestimmt entscheiden kann und die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften, Landesmitteln und weiteren Quellen (z. B. Spenden, Beiträge) speisen.

¹⁰ Diese Regel besagt, dass im Rahmen eines Programms bereitgestellte Mittel vor Ende des zweiten auf die Bereitstellung folgenden Jahres ("n" steht für das Jahr der Bereitstellung) ausgegeben sein müssen. Werden zweckgebundene Mittel in diesem Zeitraum nicht verwendet, sind sie für den jeweiligen Mitgliedstaat verloren.

- Es ist eine stärkere Einbeziehung der bislang im Prozess wenig vertretenen Gruppen (z. B. Jugendliche, Unternehmer, Nicht-Akademiker, unter 40-jährige) notwendig, wenn es sich um partizipative Prozesse handeln soll. Das bedeutet nicht, dass alle Akteursgruppen im Entscheidungsgremium vertreten sein müssen, sondern dass eine Beteiligung über verschiedene Wege ermöglicht bzw. vereinfacht werden sollte¹¹.
- Regionsinterne Optimierung (Akteurskonstellation, Themenauswahl, Strukturen/Informationsflüsse) sollten im Rahmen der regelmäßigen Selbstbewertungen regionsindividuell durch- bzw. fortgeführt werden.
- In vielen Regionen wird ein Verbesserungspotenzial bzgl. der Öffentlichkeitsarbeit gesehen.
- Die Vernetzung und der Austausch zwischen den RegionalmangerInnen ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der zu bewältigenden Aufgaben. Dies könnte noch verstärkt werden.

An das Land:

- Eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit ist notwendig. Die Gestaltungsspielräume müssen dabei allerdings beachtet werden, es darf nicht „mehr Schein als Sein“ der LEADER-Förderung präsentiert werden, da es ansonsten zu falschen Anreizen kommt.
- Der Übergang zwischen der Erstellung des Regionalen Entwicklungskonzepts und der Umsetzungsphase sollte beschleunigt und (wenn möglich) mit kleinen Umsetzungsprojekten flankiert werden.
- Die Vernetzung und der Austausch zwischen den RegionalmangerInnen ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der zu bewältigenden Aufgaben. Dies könnte noch verstärkt werden.
- Für internationale Kooperationsprojekte nach EU-Code 421 besteht ein besonderer Unterstützungsbedarf. Die kontinuierliche Fortführung von Kooperationsbeziehungen sollte auch im Förderkontext Berücksichtigung finden

An die EU:

- Für die nächste Förderperiode sollte eine konsistente Ausgestaltung der (Förder-) Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung angestrebt werden, so dass die Durchführungsbestimmungen auch die erforderlichen Handlungsspielräume eröffnen, die den Erfordernissen der Regionen gerecht werden (z. B. „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“, bessere Bedingungen zur Förderung kleiner Projekte).

¹¹ Z. B. familien- bzw. unternehmenskompatible Sitzungszeiten/Gremienarbeit, Bezeichnung und Formen von „Sitzungen“ (insb. bei der Beteiligung von Jugendlichen), zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen.

- Es wäre zu prüfen, inwiefern kleine „Starterprojekte“ für neu gegründete LAGn auch vor Anerkennung als LEADER-Region möglich wären, um die Kontinuität der regionalen Arbeit zu gewährleisten und die Motivation der Akteure aufrecht zu erhalten.
- Zur Verbesserung der öffentlichen Kofinanzierung der EU-Mittel auf regionaler Ebene sind neue Finanzierungsmodelle erforderlich. Eine Möglichkeit wäre dabei das Etablieren regionaler Fonds. Dies setzt die Anerkennung der darin enthaltenen Mittel als „öffentliche Mittel“ voraus. Diese Option wäre zu prüfen. Weitere Möglichkeiten zur Erleichterung der Kofinanzierung sind:
 - mehr nicht-öffentliche Quellen als Kofinanzierung zuzulassen,
 - unbare Eigenleistungen in höherem Maße als Eigenmittel anzuerkennen,
 - die Aufhebung oder das Zulassen von Ausnahmen der öffentlichen Kofinanzierungspflicht.

Wesentliche Empfehlungen zu den ILE-Maßnahmen des Schwerpunktes 3

An das Land:

- Die Akteure vor Ort sollten intensiver über die Fördermöglichkeiten im Bereich der ländlichen Entwicklung (ELER-Codes 313, 321 und 322) informiert werden.
- Aufgrund des tatsächlichen Bedarfs der Ausweitung der Breitbandförderung und der gleichzeitig abnehmenden Finanzierungsmöglichkeiten mit rein nationalen Mitteln (Reduzierung der GAK-Mittel), wird für die Breitbandförderung die Aufnahme in die EU-Kofinanzierung vorgeschlagen.
- Der verwaltungstechnische Aufwand sollte besonders bei Förderanträgen durch ortsansässige Vereine und sonstige ehrenamtlichen Personenkreise verringert werden.
- Positive Beispiele aus der Dorfstudie zeigen, dass die Erstellung eines Dorferneuerungsplans durchaus das Dorfleben voranbringt. In den letzten Jahrzehnten wurden bereits eine Reihe von Dorfentwicklungsplanungen erstellt. Die Bezirksregierungen stehen in engem Kontakt zu den Gemeinden und lokalen Akteuren. Auch in Zukunft sollte das Land die Gemeinden und lokalen Akteure vor Ort motivieren, eine entsprechende Planung unter Beteiligung der Dorfbevölkerung aufzustellen. In diese Richtung sollte unter Einbeziehung positiver Beispiele verstärkt Öffentlichkeitsarbeit und Werbung betrieben werden.
- Im Rahmen der Maßnahme 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung“ findet sich im betrachteten Förderzeitraum kein Vorhaben zur **Verbesserung der Nahversorgung**. Es ist zu hinterfragen, inwieweit die fehlende Inanspruchnahme mit den Fördermodalitäten der Richtlinie zusammenhängt. Diese ist gegebenenfalls anzupassen.

- In der Dorfentwicklung rückt die Anpassung an den **demographischen Wandel** in den Fokus. Gerade in den stark davon betroffenen Regionen sollte dieser Aspekt stärker in die Dorferneuerung einbezogen werden.
- Der gegenseitige Austausch zwischen lokaler und regionaler Ebene sollte intensiviert werden.

2.16 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (ELER-Code 311)

Maßnahmenüberblick

Mit der Maßnahme Diversifizierung soll die Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch die Schaffung alternativer Einkommensquellen gestärkt und damit ein Beitrag zur Erhaltung von Beschäftigung im ländlichen Raum geleistet werden. Gefördert werden hierzu Investitionen in Gebäude, Anlagen und Maschinen, aber auch Startbeihilfen für Personalausgaben, Aufwendungen für die Beratung und für Bildungsmaßnahmen sowie Sachausgaben bspw. für Marketingmaßnahmen. Förderberechtigt sind landwirtschaftliche Betriebe sowie mitarbeitende Familienangehörige.

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden gemäß den Angaben aus den Investitionskonzepten 54 Förderfälle im Bereich Diversifizierung bewilligt. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei der Pensionspferdehaltung. Diese machte fast die Hälfte der Förderfälle aus und erhielt 43 % der öffentlichen Mittel. Die Förderung der Pensionspferdehaltungen erfolgte ausschließlich über die Investitionsförderung. Direktvermarktung und Fremdenverkehr hatten mit ca. 30 % und 20 % der Förderfälle ebenfalls einen bedeutenden Anteil. Hier wurden auch Zahlungen im Bereich Lohnstartbeihilfe und Ausstattung in Anspruch genommen. Bei einer Betrachtung der unterschiedlichen Förderinstrumente wird deutlich, dass die klassische Investitionsförderung mit durchschnittlich 73 % der gesamten Fördermittel den höchsten Anteil an der Diversifizierungsförderung hatte.

Wesentliche Wirkungen und Empfehlungen

Aufgrund der relativ geringen Anzahl an Förderfällen sowie des geringen Abstands zu den geförderten Investitionen/Vorhaben ist eine Wirkungsanalyse zur Halbzeitbewertung noch nicht möglich. Auf der Basis von theoretischen Überlegungen, Literaturanalysen und Expertengesprächen können aber vorsichtige Aussagen zu Teilbereichen getroffen werden. So lässt sich aus der geringen Bedeutung des Agrarsektors für Wirtschaft und Arbeit in den ländlichen Gebieten Nordrhein-Westfalens ableiten, dass sich auf der Basis von Fördermaßnahmen, die auf landwirtschaftliche Betriebe sowie mitarbeitende Familienangehörige ausgerichtet sind, keine nennenswerten Effekte im Hinblick auf eine Verringerung der Arbeitslosenzahlen oder eine Erhöhung der Bruttowertschöpfung erzielen lassen.

Ogleich noch keine Angaben über die längerfristige Beschäftigungsentwicklung auf den geförderten Betrieben vorliegen, kann auf der Basis von Angaben aus den Investitionskonzepten und Schlussverwendungsnachweisen eine erste vorsichtige Einschätzung zu den betrieblichen Arbeitsplatzwirkungen getroffen werden. So haben Investitionen in die Direktvermarktung mehr Arbeitsplätze geschaffen als die geförderten Vorhaben in den Bereichen Fremdenverkehr und Pensionspferdehaltung. Vor dem Hintergrund, dass es sich gerade bei der Pensionspferdehaltung überwiegend um Erweiterungsinvestitionen handelt, bei denen der Zugang zu Krediten kein Problem darstellen sollte, ist die Investitionsförderung für diesen Bereich zu hinterfragen.

Generell ist die Förderung von Investitionen aus Sicht der Evaluation nicht zielführend, wenn der Zugang zu Krediten kein Investitionshindernis darstellt. Dies dürfte insbesondere für Erweiterungsinvestitionen in rentable Geschäftszweige durchgängig der Fall sein. Dort wo der Zugang zu Fremdkapital ein Investitionshemmnis darstellt, wären Bürgschaften ein geeignetes Instrument um diesem Problem zu begegnen. Im Vergleich zu der derzeit praktizierten Zuschussförderung werden durch Bürgschaften geringe Wettbewerbsverzerrungen ausgelöst, der Bedarf an öffentlichen Mitteln ist wesentlich geringer und Mitnahmeeffekte können quasi ausgeschlossen werden. Die Förderung von Investitionen über Zuschüsse sollte entsprechend den Empfehlungen aus der Ex-post Bewertung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter beschränkt werden. Allerdings hat die Förderung von Diversifizierungsvorhaben hier nur in begrenztem Umfang Ansatzpunkte. Ein Beispiel könnte etwa die Direktvermarktung besonders tiergerecht erzeugter Produkte (z.B. Neuland) darstellen.

Die Gewährung von Startbeihilfen für Personalausgaben sowie die Förderung von Beratungsleistungen und Bildungsmaßnahmen hingegen können geeignete Ansatzpunkte darstellen, um entsprechende Investitionshemmnisse zu beseitigen. Die Wirkung dieser Instrumente konnte im Rahmen der Halbzeitbewertung aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zu den geförderten Vorhaben und der niedrigen Anzahl an Förderfällen nicht untersucht werden. Dieser Arbeitsschritt ist im Fortgang der laufenden Bewertung vorgesehen.

2.17 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323)

Maßnahmenüberblick

Die Fördermaßnahme hat das Ziel, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig zu sichern. Von grundlegender Bedeutung ist dabei vor allem die nachhaltige Sicherung und Entwicklung der Natura-2000-Lebensraumtypen und -arten. Förderfähig sind biotopgestaltende Maßnahmen, Flächenkäufe und Managementleistungen.



Nachpflanzung von hochstämmigen Obstsorten auf einer Wiese mit alten Obstbaumbestand (Quelle: entera 07.06.2010)

Verwaltungstechnische Umsetzung

Nachdem der Mittelabfluss in den ersten beiden Programmjahren sehr gering war, konnten die Ausgaben im Jahr 2009 deutlich gesteigert werden. Das Budget ist bisher zu etwa 12 % ausgeschöpft. Zuwendungsempfänger sind in erster Linie die Unteren Naturschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städte.

Seitens der befragten Zuwendungsempfänger wurde regelmäßig der hohe verwaltungstechnische Aufwand bei der Antragstellung, der Bewilligung, der Abrechnung und den späteren Kontrollen kritisiert. Demgegenüber wurde die rein landesfinanzierte Förderrichtlinie Naturschutz (FöNa) vor allem bei Einführung der Maßnahme 323 als wesentlich umsetzungsfreundlicher und unbürokratischer eingestuft.

Wesentliche Wirkungen

Maßnahmen zum Arten- und Biotopschutz nehmen 92 % der Mittel ein, der Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungskonzepten für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert sind 6 % der Fördermittel zuzuordnen. Der Grundstückserwerb zur Biotopanlage spielt bisher mit 0,5 % der Fördermittel keine Rolle. Die Fördermittel wer-

den zu 87 % direkt in Natura-2000-Gebieten oder in Gebieten mit Vorkommen von Arten der Anhänge II und IV FFH-Richtlinie einschließlich der Kohärenzgebiete eingesetzt.

Alle im Rahmen der Maßnahme geförderten Projekte zielen direkt oder indirekt auf die Verbesserung von Biotop- und Habitategenschaften. Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen (1.080 ha) zu erwarten. Wirkungen im Hinblick auf die Attraktivität der Landschaft entfalten insbesondere die Vorhaben zur Heidenaturierung oder zur Anlage von Streuobstwiesen (siehe Foto).

Empfehlungen

An das Land:

- Ausweitung des Kreises der Zuwendungsempfänger (Einbeziehung der Biologischen Stationen, mit Richtlinienänderung vom 03.06.2009 bereits erfolgt),
- Anhebung der Förderquoten auch außerhalb der FFH-Gebiete,
- stärkere Öffnung der Maßnahme für den Bereich „Naturerleben“,
- Durchführung exemplarischer Wirkungskontrollen an ausgewählten Fördervorhaben.

An die EU:

Naturschutzarbeit lebt ganz wesentlich vom Engagement von Privatpersonen und von lokalen meist ehrenamtlich geführten Naturschutzverbänden. Im Hinblick auf die von der EU-Kommission formulierten Ziele (nachhaltige Bewirtschaftung von FFH-Gebieten, Umweltbildung, Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen) wäre es von erheblicher Bedeutung, gerade diesen Personenkreis über geeignete Fördermaßnahmen zu unterstützen. Das von der EU-Kommission etablierte Verwaltungs- und Kontrollsystem mutet aber gerade diesem Personenkreis einen im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit kaum mehr leistbaren verwaltungstechnischen Aufwand zu. Von daher richten sich die folgenden dringenden Empfehlungen an die EU-Kommission:

- Erhalt der Fördermaßnahme „Natürliches Erbe“ als einem wichtigen Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000 auch in der kommenden Förderperiode,
- deutliche Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens.

3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung

3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen

Entsprechend dem Evaluationskonzept wurden einige Bewertungsfragen auf Programmebene thematisch in sogenannten Vertiefungsthemen gebündelt. Für die Vertiefungsthemen wurden zur Halbzeitbewertung keine eigenen maßnahmenübergreifenden Untersuchungen durchgeführt. In Form eines Bottom-up-Ansatzes wurden die Ergebnisse der Maßnahmenkapitel zusammengeführt, indem die Maßnahmen auf relevante Wirkungsfaktoren untersucht und auf tendenziell positive oder negative Wirkungen abgeprüft wurden. Die Aussagen haben zum jetzigen Stand der Evaluation überwiegend qualitativen Charakter. Insgesamt gibt es sechs Vertiefungsthemen, die in einer Übersicht mit den zugehörigen CMEF-Fragen und Indikatoren dargestellt sind.

Untersuchungsdesign zur Ermittlung der Programmwirkungen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
Wachstum, Beschäftigung und Kohäsion		
<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - Verbesserung der Wachstumsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs 	1) Wachstum und Beschäftigung
Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors		
<ul style="list-style-type: none"> - Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors - Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU - Entwicklung hochwertiger Produkte - Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor - Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs - Arbeitsproduktivität 	2) Dynamik im Agrarsektor
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Verwirklichung von Umweltzielen - Biodiversität und die Verpflichtung von Göteborg 	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen - Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten) 	3) Biodiversität
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Wasser und die Zielvorgaben der WRRL 	<ul style="list-style-type: none"> - Veränderung von Nährstoffbilanzen 	4) Wasser
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls 	<ul style="list-style-type: none"> - Umfang der Produktion erneuerbarer Energien 	5) Klima
Migration/Suburbanisierung		
<ul style="list-style-type: none"> - Gegensteuerung zu Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren 		6) Lebensqualität

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vertiefungsthema 1 „**Wachstum und Beschäftigung**“ ist der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zu früh, um strukturelle Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu messen. Belastbare Aussagen lassen sich erst treffen, wenn zum Abschluss einer geförderten Investition ein gewisser zeitlicher Abstand besteht und durch infrastrukturelle Projekte Anstoßeffekte entstehen.

Die konjunkturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte und ihre regionale Verteilung wurden mit Hilfe volkswirtschaftlicher Input-Output-Modelle quantifiziert. Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der EPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in NRW zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) in Höhe von 504 Mio. Euro, was 0,03 % der BWS Nordrhein-Westfalens in diesem Zeitraum entspricht. NRW profitiert dabei auch von den EPLR der anderen Bundesländer, denn die zusätzliche Nachfrage in NRW aufgrund der ländlichen Entwicklungsprogramme der anderen Länder ist höher als die Nachfrage, die aus NRW in andere Länder abfließt. Die Anzahl der Erwerbstätigen konnte dem Modell nach um knapp 3.000 pro Jahr erhöht werden; dies entspricht 0,04 % der Erwerbstätigen im Land. Regional verteilen sich die Effekte allerdings unterschiedlich, denn ein Teil der generierten Nachfrage wird nicht in den ländlichen Räumen, wo die Mittel eingesetzt wurden, wirksam, sondern in städtischen Gebieten. Zur Einordnung der Ergebnisse ist zu bemerken, dass konjunkturelle Effekte bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder entstehen. Sie sind zwar ein zusätzliches Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wirken aber nicht nachhaltig.

Das Vertiefungsthema 3 „**Biodiversität**“ behandelt die Programmwirkungen im Hinblick auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen (biologische Vielfalt, Biodiversität) und damit auch die Frage, inwieweit der Verpflichtung von Göteborg nachgekommen wurde, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren. Der CMEF-Bewertungsrahmen sieht zwei wesentliche neue Wirkungsindikatoren vor, nämlich die Entwicklung von Vogelpopulationen der landwirtschaftlich geprägten Offenlandschaft (Feldvogelindikator) sowie die Ausstattung der Agrarlandschaft und der Wälder mit ökologisch wertvollen Flächen und Elementen (HNV-Indikator).

Die Strategie des NRW-Programms zum Schutz der Biodiversität gründet sich auf dem Maßnahmenpektrum des Schwerpunkts 2, mit weiteren Beiträgen aus dem Schwerpunkt 3 (insbesondere ELER-Code 323) und dem Schwerpunkt 1 (z. T. Flurbereinigung sowie Berufsbildung und Beratungsdienste). Die biodiversitätsrelevanten Maßnahmen werden sowohl horizontal flächendeckend als auch über Förderkulissen gelenkt angeboten. Bei den letzteren nimmt das Natura-2000-Schutzgebietssystem eine besondere Bedeutung ein.

Unter den Maßnahmen mit positiver Biodiversitätswirkung sind 215.046 ha geförderte Flächen im Wald und Agrarland. Neutrale oder negative Wirkungen der Flächenmaßnahmen konnten nicht festgestellt werden. Projekte und betriebliche Förderungen konnten überwiegend noch nicht bewertet werden. Sie umfassen mit drei Viertel jedoch einen Großteil der Gesamtausgaben. Mit den positiv bewerteten Maßnahmen im Agrarland können rd. 13,4 % der nordrhein-westfälischen LF erreicht werden, mit deutlich höheren Anteilen am Grünland als am Ackerland. Die Forstmaßnahmen erreichen mit 7.040 ha Förderflächen nur 0,8 % der Waldflächen in NRW.

Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft reicht wohl nicht aus, um signifikante positive Änderungen des zentralen Indikators Feldvögel zu bewirken, könnte den Indexwert jedoch mitbestimmen. Ob der Anstieg des Feldvogelindex seit 2007 ursächlich mit der Förderung zusammenhängt, lässt sich derzeit nicht belegen, ggf. wurde jedoch eine weitere Verschlechterung des Indikators verhindert. Vermutlich haben treibende Kräfte außerhalb des EPLR (wie bspw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, der technologische Fortschritt, Reform der GAP, Spezialisierung und Wachstum der Betriebe) maßgeblich Einfluss auf die Ausprägung des Indikators. Deutlicher sind die Zusammenhänge zum HNV-Indikator einzuschätzen. Das NRW-Programm leistet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der HNV-Flächen und -Landschaftselemente im Offenland, insbesondere im Grünland. Im Forst fällt dieser Beitrag aufgrund der geringen Umsetzung relevanter Maßnahmen äußerst gering aus. Im agrarisch genutzten Offenland konnte ein HNV-Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche von 11,9 % ermittelt werden.

Die durchgeführten Analysen lassen den vorläufigen Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Entsprechend der strategischen Ausrichtung fokussieren die hoch wirksamen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes auf die Natura-2000-Gebiete. Darüber hinaus erreichen die Agrarumweltmaßnahmen mehr als ein Viertel des Dauergrünlands in NRW, ein Stopp des Grünlandrückgangs konnte jedoch nicht erreicht werden. Die Normallandschaft außerhalb der Schutzgebiete wird auf 5,7 % der LF nur in sehr geringem Umfang mit Agrarumweltmaßnahmen erreicht. Insbesondere im Ackerbau sind kaum biodiversitätsrelevante Maßnahmen vertreten und Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften zu verzeichnen.

Im Vertiefungsthema 4 ist auf Programmebene zu beantworten, welchen Wirkungsbeitrag das Programm zum **Wasserschutz** geleistet hat und inwieweit mit dem EPLR Ziele der WRRL in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden.

In der Strategie des NRW-Programms wird Gewässerschutz als eines der Unterziele dem Ziel „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ zugeordnet. Im Vordergrund der Zielsetzung steht die Verringerung diffuser Nährstoffeinträge in die Gewässer. Dabei wird auf eine angemessene Kombination aus ordnungsrechtlichen Maßnahmen, Beratungs- und

Informationsmaßnahmen (nur teilweise über ELER angeboten) und spezifischen freiwilligen Maßnahmen gesetzt. Dem Ziel zugeordnet sind die ELER-Maßnahmen 111, 114, 125-A, 214 und 227. Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des Programms gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie in NRW geworden. Dieser Strategie folgend wurde durch die Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse ein finanziell deutlich größeres Gewicht auf Maßnahmen mit Wasserschutzzielen gelegt und das Maßnahmenspektrum erweitert.

Bis zur Halbzeitbewertung haben vor allem Agrarumweltmaßnahmen positive Wirkungen zur Verringerung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer auf 13,5 % der LF in NRW erzielt (Bruttoangabe inklusive der auslaufenden Altverpflichtungen). Die meisten Teilmaßnahmen tragen zur Verbesserung des landesweiten Stickstoffbilanz-Saldos (N-Saldo) bei. Nach ersten Schätzungen ergibt sich ein Reduktionsbeitrag zum N-Saldo im Jahr 2009 von im Mittel knapp 4 kg/ha LF (Spanne 1,7 bis 7,8 kg/ha). Je nach Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen. Die Berechnungen basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen (Bruttoangaben), Daten zur Ableitung von Nettoeffekten sowie ein aktueller Referenzwert für 2010 liegen nicht vor. Der Referenzwert für den Stickstoffüberschuss in 2005 betrug 93 kg N/ha. Insgesamt ist der Wasserschutzbeitrag der AUM durch Akzeptanzrückgang und Aussetzen wirksamer Maßnahmen gegenüber der vorangegangenen Förderperiode gesunken, wird aber durch neu eingeführte Maßnahmen ab 2010 voraussichtlich wieder ansteigen. Zusätzliche, aber im wirksamen Flächenumfang deutlich geringere Wirkungsbeiträge wurden durch Nutzungsentflechtung über Flurbereinigung und – begründet mit geringer Inanspruchnahme – durch die flächenbezogenen forstlichen Maßnahmen erzielt.

Insgesamt stehen rund 136 Mio. Euro und damit rund 43 % der bisher verausgabten Programmmittel mit positiven Wasserschutzwirkungen in Verbindung. Aus Sicht der Evaluation ist es erforderlich, die ELER-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmontoring aller WRRL-Maßnahmen einzubinden, das die Wirkungen statistisch signifikant im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngerverordnung aufzeigen kann.

Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Klimaschutz und die damit verbundenen gemeinschaftlichen und nationalen Ziele sind in der Strategie des NRW-Programms als Unterziel integriert worden. Der Beitrag zum Klimaschutz soll über ein Bündel von Maßnahmen aus den Schwerpunkten 1 bis 3 umgesetzt werden. Rund 60 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan sind mit Klimaschutzzielen auf Programm- oder Maßnahmenebene verbunden (ELER-Codes 111, 114, 123-B, 227, 321). Im Vergleich zu der breiten Zielsetzung konnten bis zur Halbzeitbewertung aber nur wenige Maßnahmen oder Fördertatbestände mit erwarteter Klimawirkung umgesetzt werden. Zur

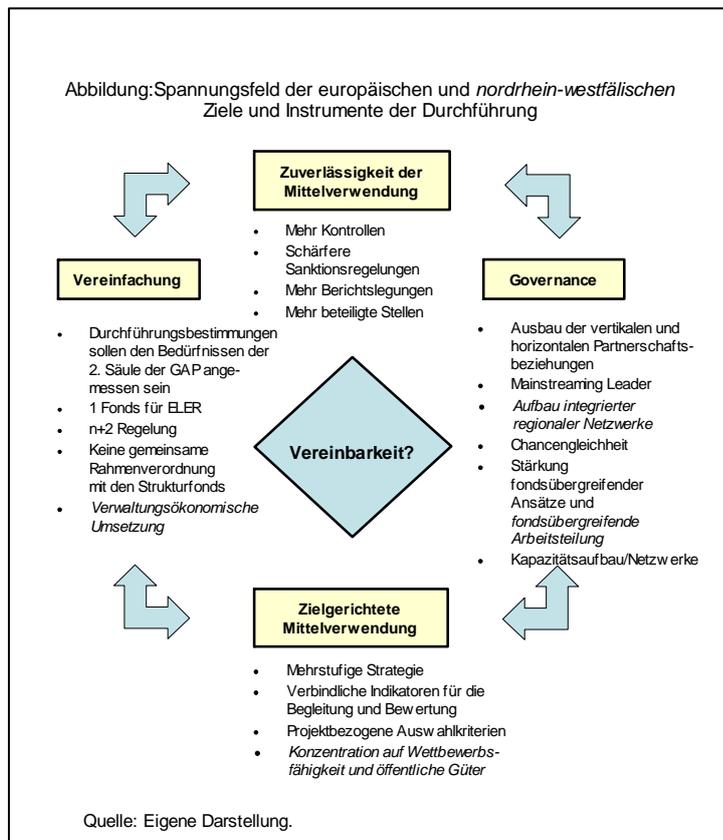
Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien sind im Programm nur wenige relevante Fördertatbestände enthalten, die zudem nicht umgesetzt oder nicht in Anspruch genommen wurden. Im Vergleich zur Vorgängerperiode ist die Klimaschutzleistung des Programms deutlich zurückgegangen.

Die wichtigsten Beiträge des Programms zur Bekämpfung des Klimawandels bis zur Halbzeitbewertung bestehen in der Minderung von Treibhausgas (THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft über AUM sowie in der Schaffung und Erhaltung von Kohlenstoffsinken durch die Forstmaßnahmen. Zur Bekämpfung des Klimawandels trugen in 2009 154.000 ha oder gut 10 % der LF sowie rund 3.200 ha oder 0,35 % der Waldfläche NRWs bei. Insgesamt wird für die Maßnahmen eine Reduzierung von THG-Emissionen im Umfang von 56 kt CO₂-Äquivalente für das Jahr 2009 geschätzt (Bruttoangaben). Bezogen auf die THG-Gesamtemissionen in NRW (Basiswert 2006) ergibt dies einen rechnerischen Minderungsbeitrag des Programms von 0,02 %. Für die wirksamen Maßnahmen wurden rund 178 Mio. Euro und damit 56 % der insgesamt verausgabten Programmmitel aufgebracht. Die Klimaschutzwirkungen der AUM sind insgesamt als Kuppelprodukt der extensiven Produktionsverfahren anzusehen. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind multifunktional, ein Hauptziel Klimaschutz wird mit ihnen nicht verfolgt. Darüber hinaus hatten Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3 positive, aber derzeit nicht quantifizierbare Nebenwirkungen im Bereich der Energieeinsparung.

Als mögliche, weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für ländliche Entwicklungsmaßnahmen mit großen Minderungs-Potenzialen für Treibhausgase und z. T. Synergien zum Wasserschutz sind die Steigerung der Stickstoffeffizienz, der Grünlanderhalt oberhalb der Mindestverpflichtung sowie die Steigerung der Retentionspotentiale im Landschaftswasserhaushalt zu nennen.

Die Vertiefungsthemen 2 „**Dynamik des Agrarsektors**“ und 6 „**Lebensqualität**“ haben bis zur Halbzeitbewertung die relevanten Maßnahmen identifiziert und die methodischen Konzepte weiterentwickelt. In den nächsten Jahren werden die Ergebnisse in eigenen Modulberichten veröffentlicht.

3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung



Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern. Neben den EU-Zielen zur Durchführung sind in nachfolgender Abbildung auch die spezifischen nordrhein-westfälischen Ziele dargestellt. Die verschiedenen Aspekte stehen in einem Spannungsfeld zueinander.

3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Förder effizienz

Die Folgen der **Verwaltungsstrukturreform** haben insbesondere die Umsetzung der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung noch stark geprägt, während bei den meisten sektor- und umweltbezogenen Maßnahmen (AFP, AUM, AZ) des NRW-Programms Ländlicher Raum die Kontinuität in Bezug auf die vorangegangene Förderperiode überwiegt. Die **Umsetzungsstrukturen** des Gesamtprogramms sind durch Veränderungen des rechtlichen Rahmens gekennzeichnet. Neben einer intensiveren Verflechtung mit der Bundesebene sind auch zusätzliche Stellen und Akteure hinzugekommen.

Besonderheiten der Programmorganisation in NRW sind die **schlanke Steuerungsebene** (Monoressortprogramm) und die **breite Umsetzungsebene** mit fünf Bewilligungssträngen und zahlreichen Ortsinstanzen. Die Landwirtschaftskammer verfügt über 14 Kreis- und fünf Außenstellen, die Umsetzung der Schwerpunkt-3- und -4-Maßnahmen liegt in der Zuständigkeit von fünf Bezirksregierungen. Am Vertragsnaturschutz sind 31 Kreise und acht kreisfreie Städte beteiligt. Zudem sind die Biologischen Stationen eng in die Umset-

zung der Kreisprogramme für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen eingebunden. Sie stellen ein wichtiges Bindeglied zwischen Bevölkerung und Naturschutz auf der lokalen Ebene dar. Die forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen werden über den Landesbetrieb Wald und Holz unter der Beteiligung der derzeit 16 regionalen Forstämter abgewickelt. Mit der Integration der mittlerweile zwölf LEADER-Regionen sind weitere dezentrale Entscheidungsstrukturen hinzugekommen.

Die **Zahlstellenfunktion** wurde zentralisiert und an den Direktor der Landwirtschaftskammer (**LWK**) als Landesbeauftragten übertragen, der einzelne Funktionen an die oben genannten Instanzen delegiert hat. Die **Zusammenarbeit** zwischen **MKULNV** und **LWK** kennzeichnet ein kooperativer Arbeitsstil und eine gute Kommunikation.

Für die LAGn und die RegionalmangerInnen (RM) wurden durch die Einführung des „**Ein-Tür-Prinzips**“ bei den Bezirksregierungen prinzipiell effektive Bewilligungsstrukturen geschaffen.¹² Dennoch waren die administrativen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die **Umsetzung von LEADER** zum Beginn der Förderperiode nicht förderlich. Einige Bezirksregierungen haben bislang mit dem LEADER-Ansatz kaum Erfahrungen gesammelt. Gleichzeitig sind sie vom Personalabbau betroffen. Die gestiegene Anzahl der LEADER-Regionen bedeutet zudem einen generell höheren Kommunikations- und Abstimmungsbedarf. Für alle Beteiligten, auch im MKULNV, ist LEADER mit hohen Klärungs- und Lernerfordernissen verbunden.

Mit der Verwaltungsstrukturreform ging insgesamt ein **Personal- und Standortabbau** einher, der im Kontext der komplexen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Förderung mit Reibungsverlusten und dem Verlust von relevantem Erfahrungswissen verbunden sein kann. Personelle **Engpässe** bestehen mittlerweile in allen programmrelevanten Verwaltungseinheiten. Besonders betroffen sind aber Einzelmaßnahmen wie die Förderung der Vermarktung und Verarbeitung und die forstliche Förderung. Beide Maßnahmen bedürfen der aktiven „Bewerbung“ und Beratung.

Dreh- und Angelpunkt für die horizontale und vertikale Koordination ist die **Verwaltungsbehörde** mit einem gestiegenen Aufgabenkatalog. Neben der Koordinierung der anderen Referate und der Abstimmung mit dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten bzw. der Zahlstelle laufen über sie die Organisation des Begleitausschusses (BGA), die Abstimmungen mit den anderen Fonds, dem Bund und der EU-KOM. Dazu kommen die Organisation der Berichtslegung im Bereich der Begleitung und Bewertung, das Finanzmanagement und die Zulieferung von Indikatoren und Beiträgen zur Nationalen Strategie.

¹² Das heißt, dass für die LAGn und deren Projektanträge die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner sind, die, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation und Abstimmung mit den jeweils fachlich zuständigen Stellen übernehmen.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtsliegungen** vorsieht. Die Vielzahl der Kontrollen und die kontinuierliche Konkretisierung und Verfeinerung sowie die „aufgeblähten“ **Änderungsverfahren** bringen die Verwaltung an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Das EU-Vorschriftengefüge hat in dieser Förderperiode einen Komplexitätsgrad erreicht, dem der momentane Personalabbau konträr gegenüber steht. Besondere Probleme entstehen bei investiven ELER-Maßnahmen durch die Übernahme der 3%-Abweichungsregelung für die Sanktionsprüfungen aus dem Bereich der Flächenmaßnahmen. Die insgesamt **gestiegenen Anforderungen** an Verwaltung und Antragsteller führen bei einigen Maßnahmen zu einem Akzeptanzverlust sowohl von Seiten potenzieller Antragsteller als auch der umsetzenden Verwaltung. Verlängerte Verfahrensdauern, „Vorgaben“ und „Kontrollen“ sind für LEADER/ILEK ein sehr relevantes Thema, und der Verwaltungsaufwand behindert neben Finanzierungsproblemen die Umsetzung von Projekten in diesem Rahmen am stärksten.

Mehraufwand und Verunsicherungen verursachen zwei ELER-Regelungen, die von denen der Strukturfonds abweichen: zum einen die nicht gegebene Kofinanzierungsfähigkeit der nicht erstattungsfähigen **Mehrwertsteuer**, zum anderen die **Beteiligungsregelung** des ELER-Fonds nur für zuschussfähige öffentliche Ausgaben. Erstere ist insbesondere für finanzschwächere Kommunen und Teilnehmergemeinschaften nach FlurbG ein Problem. Ab 2010 wurden daher die Fördersätze bei öffentlichen Maßnahmen zur Kompensation und auch als Reaktion auf die schlechte kommunale Haushaltslage um zehn Prozentpunkte angehoben. Für die Flurbereinigung wird die Mehrwertsteuer als nationaler Top-up gewährt. Die ELER-spezifische Beteiligungsregelung hat zur Folge, dass die Bewilligungsstellen außer bei Kommunen im Einzelfall prüfen müssen, ob es sich bei den eingebrachten Geldern um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei LEADER-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, ist dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen verbunden.

Insgesamt werden durch die zusätzlichen Anforderungen und Abstimmungen die **Umsetzungskosten** des Programms gegenüber der letzten Förderperiode steigen und vom Land angestrebte Effizienzgewinne „überkompensieren“.

Die Einführung **neuer Strategieebenen** auf europäischer und nationaler Ebene hat kaum Bedeutung für die inhaltliche Ausgestaltung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Vor allem die Nationale Strategie ist so breit aufgestellt, dass alle Länder sich mit ihren Programmen darin wiederfinden können. Die **Landesstrategie** ist in erster Linie auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors und die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet. Der Spielraum wurde sehr stark durch die Altverpflichtungen und die Vorgaben zur **Mindestausstattung** eingeengt. Ohne die Vorgaben wären die Schwerpunkte 3 und 4 mit weniger Mitteln ausgestattet worden, was der Gesamtstrategie des Programms eher entsprochen hätte.

Die nach der ELER-VO einzuführenden **Projektauswahlkriterien (PAK)** waren lange mit Unklarheiten in Bezug auf die Begrifflichkeiten und erforderliche Verfahrensweisen verbunden. NRW legt in seinem aktuellen Konzept die Fördervoraussetzungen als Mindestkriterien und zusätzliche PAK für den Fall des Mittelüberhangs fest, aber keine Mindestpunktzahlen. Die PAK kommen kaum zur Anwendung, da bei den wenigsten Maßnahmen ein Antragsüberhang vorliegt. Das von der Kommission eingeforderte standardisierte Verfahren für alle Förderfälle inklusive der Dokumentation der Kriterien in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen verursacht daher einen verwaltungstechnischen Mehraufwand und Redundanzen, denen keine Effektivierung der Förderung gegenübersteht. Andere Wege für die Stärkung einer zielgerichteten Förderung scheinen aus Sicht der Evaluation praktikabler und vielversprechender, wie z. B. zugrunde liegende Fachprogramme mit Prioritätensetzungen, Auswahl über LAGn, präzise inhaltliche Fördervoraussetzungen (Gebietskulisen) sowie Anreizsysteme.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwendig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert kaum aussagefähige Daten, weder für Nordrhein-Westfalen noch für die Kommission. Steuerungsfunktionen kann es nicht entfalten. Das Land NRW hat nicht wie andere Bundesländer auf ein einheitliches zentrales Datenbanksystem gesetzt. Damit werden keine Mittel in ein System investiert, das ggf. schon 2014 obsolet ist. Die erforderlichen Angaben werden von der Zahlstelle/den Bewilligungsstellen für alle Maßnahmen zugeliefert und von der Verwaltungsbehörde in das EU-System eingepflegt. Teilweise gibt es noch Qualitätsprobleme bei der Datenhaltung und -lieferung im Bereich der ILE-Maßnahmen/LEADER.

Bei der Implementierung von Fördermaßnahmen lassen sich **Mitnahmeeffekte** nie gänzlich ausschließen. Die Relevanz der Effekte hängt von der Art der Zuwendungsempfänger und dem geförderten Gut ab. Fördersystembedingt sind Maßnahmen, die sich an private Zuwendungsempfänger richten und an der Förderung privater Güter ansetzen, besonders anfällig. Insgesamt sind rund 277 Mio. Euro (88 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum mit dem Auftreten von Mitnahmeeffekten verbunden, davon knapp 1 % mit hohen, 35 % mit mittleren und 64 % mit geringen Effekten. Hauptursachen liegen in der Ausrichtung des Programms auf direkte Unternehmensförderungen und die Förderung von öffentlichen Gütern, die durch private Anbieter bereitgestellt werden. Hauptstrategien für die Effektminimierungen auf Programmebene sind ein ambitioniertes Auflageniveau beim überwiegenden Anteil der Agrarumweltmaßnahmen.

Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz

An das Land für die laufende Förderperiode:

- Die teilweise neuinstallierten Ablaufstrukturen sollten sich in der zweiten Hälfte der Förderperiode etablieren können, bevor weitere Änderungen vorgenommen werden. Im Bereich der Flächenmaßnahmen sollten die Strukturen konstant beibehalten werden.
- Die personellen Engpässe vor allem bei den an der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (ILE/LEADER) beteiligten Stellen und dem LANUV sollten behoben werden, damit die für den Erfolg der Maßnahmen erforderliche Öffentlichkeitsarbeit sowie Steuerungs-, Koordinations-, Austausch- und Bewilligungsprozesse bewerkstelligt werden können.
- Die Entscheidung mit geringer EU-Kofinanzierung in Schwerpunkt 3¹³ viele Förderfälle unter EU-Kofinanzierung umzusetzen, sollte aufgrund der hiermit verbundenen wesentlich höheren Implementationskosten und Anforderungen an die Antragsteller überprüft werden. Für wirkungsvolle Maßnahmen, die sich nicht mit verhältnismäßigem Aufwand EU-kofinanziert umsetzen lassen, sollten nationale Förderinstrumente eingesetzt werden (z. B. die FöNa).
- Es sollte von Seiten der Zahlstelle geprüft werden, inwieweit Bagatellgrenzen für bestimmte Arbeitsschritte wie Kontrollen, Verwendungsnachweisführung etc. eingeführt werden können.

An die EU-KOM in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen:

- Das eigene Politikziel der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten sollte ernst genommen und konsequent verfolgt werden. Hierzu gehören unter anderem stark vereinfachte Programmänderungsverfahren.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) sollten ausgebaut und sinnvoller ausgestaltet werden, um deren „Nebenwirkungen“ für die Vereinfachung und inhaltliche Ausgestaltung der Programme zu reduzieren.
- Das Konzept des „single audits“ zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen sollte weiter vorangetrieben werden.
- Die Misstrauenskultur, von der die derzeitigen Durchführungsvorschriften geprägt sind, sollte auf ein Maß reduziert werden, das aktivierende Förderung bestärkt. Dazu

¹³ Für diese Maßnahmen ist ein EU-Mittel Anteil an den öffentlichen Kosten von 25 % festgesetzt.

gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3-%-Abweichungsklausel für investive ELER-Maßnahmen.

- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und verringert werden (zweijährige Rhythmen z. B. für die Jahresberichte), so dass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

An das Land in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung:

- Der Weg, Qualitätssicherung von Förderung über ein **regionales Gremium** wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.
- Die Ausrichtung des NRW-Programms auf öffentliche Güter wird positiv bewertet sollte zukünftig weiter ausgebaut werden. So könnte aufgrund der gesellschaftspolitischen Brisanz und umweltrechtlichen Relevanz überprüft werden, inwieweit der Tierschutz und die Reduzierung von Ammoniakemissionen maßnahmeübergreifend stärker in eine strategische Weiterentwicklung einbezogen werden können.

An die europäische Ebene in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung:

- In der **nächsten Förderperiode** sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Festlegung von Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden.
- Für die **restliche Laufzeit** der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zu der **Nationalen Strategie** aufrecht erhalten oder freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- **Datensysteme/Monitoring:** EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß mit eindeutigen, in Datenbanken umsetzbaren Definitionen reduziert werden. Darüber hinaus sollten Freiräume geschaffen werden, damit die Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstrukturen im Land ausgerichtet werden kann.

3.2.2 Themenfeld Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem **Mehrebenensystem** (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine große Herausforderung. Dies bezieht sich sowohl auf die vertikalen wie auch auf die horizontalen Beziehungen, letztere insbesondere im Verhältnis zu den WiSo-Partnern.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen **Bund und Ländern** werden von den befragten Verwaltungsbehörden (VB) grundsätzlich positiv(er) eingeschätzt, wobei der Bund seine Koordinationsfunktion im Sinne einer einheitlichen Umsetzung in Deutschland stärker ausfüllen sollte. Hier zeigen konkrete Abstimmungsprozesse beispielsweise um die Indikatoren für den Nationalen Strategieplan aber, dass dem Bund hierbei enge Grenzen gesetzt werden, da die Länder in ihren Handlungsoptionen nicht eingeschränkt werden wollen. „Positive“ Koordination und Steuerung erfolgt über die zentralen Instrumente Nationale Rahmenregelung, auf die NRW stark zurückgreift, und die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den **Ländern und der Kommission** sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene als in den grundsätzlichen Strukturen. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte „aktive Unterstützung“ und „Rechtzeitigkeit von Informationen“ im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen. Kritisch zu bewerten ist die teilweise Auslegung des Rechtsrahmens bis in die Umsetzungsphase genehmigter Programme und Maßnahmen, da somit der notwendige verlässliche Rahmen für die Länder fehlt.

Der **Begleitausschuss** (BGA) in NRW ist mit 25 Mitgliedern nach einem SprecherInnen-Prinzip organisiert. Die direkten Mitglieder des BGA sollen die von ihnen vertretenen beteiligten Verbände und Institutionen einbinden und informieren. Eine fachbezogene Beteiligung findet darüber hinaus über die Fachreferate des MKULNV und eine institutionalisierte Verbandsbeteiligung auf Abteilungsleitersebene des Ministeriums statt. Im Einzelnen weisen die Ergebnisse einer Anfang 2010 durchgeführten länderübergreifenden Onlinebefragung der WiSo-Partner darauf hin, dass die Gesamtzufriedenheit mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung relativ gering ist. Die Verbände sind mit der Information und Unterrichtung durch den BGA zufrieden, ihr Anspruch an Beteiligung geht aber darüber hinaus. Der BGA wurde den bereits existierenden Beteiligungsformen an die Seite gestellt und wenig mit diesen vernetzt. Das Gremium ist gut und effektiv organisiert. Diese sehr „schlanke“ Organisation führt aber für WiSo-Partner, die nicht in die oben genannten anderen Beteiligungsstrukturen eingebunden sind, zu einem geringen „Beteiligungsgewinn“. Auffallend ist, dass in NRW, anders als in den anderen Bundesländern, kein Vertreter der **LEADER-Regionen** Mitglied im BGA ist. Damit sind die Regionen deutlich weniger in die Diskussion über die Politikgestaltung im Bereich des ELER eingebunden.

Integrierte Ansätze gibt es in NRW in der klassischen Agrarstrukturförderung (Flurbereinigung, Dorferneuerung) und im Naturschutz. Die integrierten Ansätze im Naturschutz laufen aber bislang ohne EU-Finanzierung. Deutlich ausgeweitet wurde in der neuen Förderperiode der LEADER-Ansatz auf nunmehr zwölf Gruppen (in der Vorperiode drei Gruppen). Maßnahmen mit einem integrierten Planungsansatz umfassen rund 12 % der bislang verausgabten Mittel.¹⁴ Über den **LEADER-Ansatz** können in Nordrhein-Westfalen Maßnahmen aller Schwerpunkte sowie innovative Projekte umgesetzt werden. Die LEADER-Strategien weisen eine inhaltliche Breite auf, die dem integrierten Ansatz gerecht wird. Die Verknüpfung verschiedener Förderprogramme und die Umsetzung mit anderen Förderprogrammen erfolgte bisher kaum. Der Umsetzungsstand von LEADER ist insgesamt gering. Bislang liegt der Fokus auf touristischen Projekten. NRW versucht gezielt, Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3 in LEADER- oder ILEK-Regionen zu lenken. Dafür wurde 2008 eine **Bonusregelung** eingeführt, die erhöhte Fördersätze in Regionen mit Entwicklungskonzepten vorsieht. Fremdenverkehrsmaßnahmen werden ausschließlich in Zusammenhang mit der Umsetzung eines Regionalkonzeptes gefördert. Das Instrument des Förderzuschlags ist ambivalent zu sehen, da ein reines Lageprinzip¹⁵ zugrunde liegt und keine inhaltliche Nähe zur Strategie vorhanden sein muss.

Gender-Mainstreaming ist in NRW in alle Ministerien und nachgeordnete Behörden verbindlich eingeführt. Für dessen Integration in Umwelt und Landwirtschaft hat das MUNLV zumindest bis 2005 eine Vorreiterrolle eingenommen. Trotzdem ist die „Durchschlagkraft“ des Konzeptes im Umfeld der Agrarpolitik eher gering. Zudem sind die förderpolitischen Ansätze begrenzt. Nach einem durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bundesweit berechneten Gender-Index ist die **Chancenungleichheit** in NRW vor allem außerhalb der Ballungszentren an Rhein und Ruhr besonders ausgeprägt, ein Ergebnis, welches die im Programmplanungsdokument vorgenommene geschlechterspezifische sozio-ökonomische Analyse v. a. für den Bereich Erwerbstätigkeit bestätigt. In der Programmstrategie wird zwar auf Maßnahmen verwiesen, die potenziell geeignet wären, die Situation von Frauen im ländlichen Raum zu verbessern, in den Maßnahmenbeschreibungen selbst finden sich aber keine Bezüge zu dem Querschnittsziel wieder.

Gleichstellungspotenziale finden sich sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes 1 als auch in den Schwerpunkten 3 und LEADER. Nach der Klassifizierung der Programmausgaben im Hinblick auf ihre Gleichstellungsrelevanz (Gender-Budgeting) sind 72 % der bislang getätigten Ausgaben als gleichstellungsneutral einzustufen, 27 % als potenziell gleichstellungsorientiert und nur 0,4 % als gleichstellungssensibel.

¹⁴ Näheres zu den LEADER- oder ILEK-Regionen siehe unter 2.15; dort sind auch die wesentlichen Empfehlungen enthalten, die an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden.

¹⁵ D. h. ein Projekt liegt in einem Gebiet, in dem eine solche Planung vorliegt.

Qualifizierungsmaßnahmen weisen einen hohen Frauenanteil an den Teilnehmenden auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass mit der Landfrauenvereinigung ein Bildungsträger spezielle Seminare nur für Frauen anbietet. Bei LEADER kommt der Aspekt Chancengleichheit in der Umsetzung der Konzepte nach Ansicht der befragten LAG-Mitglieder noch zu kurz. Positiv für die **Teilhabe von Frauen** an Entscheidungsprozessen könnte der partizipative Ansatz über LEADER sein, über den viele der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen abgewickelt werden. Mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von knapp 19 % in den LAGn ist das Geschlechterverhältnis sehr unausgewogen. In keinem LAG-Entscheidungsgremium sind mehr als ein Viertel Frauen vertreten. Der Anteil an Regionalmanagerinnen ist hingegen mit fast 60 % überproportional.¹⁶ Hier ist zu überprüfen, inwieweit dieses Verhältnis auf ungünstige Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist, die die Tätigkeit für Männer unattraktiv erscheinen lassen. Trotzdem könnte sich die starke Positionierung von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen (Förder)Managements positiv auf eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele auswirken.

Wesentliche Empfehlungen im Themenfeld Governance

Zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und EU:

- Es liegt in der Verantwortung der **EU-KOM**, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen und mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren¹⁷ eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der **Bund** sollte seine Koordinationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGA einen Vorrang einräumen, um seinen Vertretern die Teilnahme an den Sitzungen immer zu ermöglichen. Nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen kann zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, für die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorzugeben und die Verordnungstexte sorgfältig abzustimmen.

¹⁶ Ähnlich hohe Anteile finden sich in fast allen Bundesländern der 7-Länder-Bewertung.

¹⁷ Ausschussverfahren nach Artikel 202 des EU-Vertrages. Beim Komitologieverfahren entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über die grundsätzlichen Bestimmungen in den Rechtsakten und übertragen einem Fachausschuss die Regelung der technischen Durchführung.

Zum Begleitausschuss (BGA) und zur Beteiligung der WiSo-Partner in NRW:

- Trotz der stark auf den Sektor ausgerichteten Förderstrategie, sollte die Zusammensetzung im BGA überdacht werden. Insbesondere sollte ein Vertreter der LEADER-Regionen mit aufgenommen werden. Letzteres wäre eine Chance, die drei Schwerpunkte des Programms besser miteinander zu verzahnen und mehr Aspekte des gesamten ländlichen Raums in das Gremium zu tragen. Aufgrund des großen Gewichtes der Umweltmaßnahmen im Programm und den anstehenden Herausforderungen wäre die Beteiligung eines weiteren Umweltverbandes im BGA angemessen.
- Ein großer Teil der befragten WiSo-Partner plädiert für mehr Sitzungen und einen kontinuierlicheren Beteiligungsprozess. Die Organisation eines kontinuierlichen Beteiligungsprozesses bedarf großer Anstrengungen von Seiten der VB. Allein das rechtzeitige Versenden von Unterlagen etc. ist oft schwer zu leisten. Es ist zu überlegen, inwieweit für diese Aufgaben die Technische Hilfe (TH) eingesetzt werden könnte.
- Bei maßnahmenspezifischen Beteiligungsformen ist darauf zu achten, dass sie nicht von einzelnen Verbänden dominiert werden und dass ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt wird. Auch sollten Vertreter sämtlicher Belange, die von der Änderung einer Förderrichtlinie berührt werden, mitbeteiligt werden. Insgesamt dürfen die Grenzen zwischen einer partnerschaftlichen partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen.

Zur Chancengleichheit im NRW-Programm Ländlicher Raum:

- An erster Stelle sollte auf die Fachkompetenz im Ministerium selber und die dort vorliegenden Erkenntnisse richtungweisender Gender-Bemühungen zurückgegriffen werden. Es sollte nach Wegen gesucht werden, wie die formulierten Ansprüche und Erkenntnisse besser in das Förderprogramm bzw. die konkreten Maßnahmen einfließen können.
- Diese könnten in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit liegen. Aus den Erkenntnissen eines anderen Investitionsverhaltens von Frauen sollten Investitionsförderungen differenzierter erfolgen. Mit der Diversifizierungsmaßnahme ist NRW dabei auf einem richtigen Weg. Die Maßnahme wird jedoch nur in einem bescheidenen Rahmen angenommen.
- Die Vernetzungsstelle (DVS) sollte für Gleichstellungsthemen, beispielsweise für eine bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen und einen Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen Ländern hierzu, stärker genutzt werden. Hier wäre eine Sammlung von „best-practice“-Beispielen besonders hilfreich.
- In allen Dokumenten und Veröffentlichungen sollten die an der Umsetzung des Programms Beteiligten (Dienststellen, LAGn etc.) möglichst eine gendersensible Sprache (in Wort und Bild) verwenden, die nicht nur Frauen mit meint, sondern Frauen sichtbar macht. Leitfäden liegen hierfür für die verschiedenen Politikfeldern vor.

- **Langfristig** sollte über Strategien nachgedacht werden, den Frauenanteil in Beteiligungsgremien v. a. bei LEADER zu erhöhen.

3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien

Das größte Potenzial in NRW für die Erzeugung von **Synergieeffekten** liegt in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion. Grundsätzlich ist der LEADER-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Die Bündelungs- und Anstoßkraft wurde im Rahmen der Erhebungen zu LEADER bestätigt. Über LEADER hinaus können auch Flurbereinigung und – mit starken Einschränkungen – die Dorferneuerung Bündelungsfunktion übernehmen.

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** mit den Strukturfonds wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Ausfluss sind Unstimmigkeiten in den Regelungen z. B. der Berechnung der EU-Beteiligung, der Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, der Programmierungstiefe und zur Evaluation.

Anders als in vielen anderen Bundesländern gibt es in NRW keinen Arbeitskreis der Fondsverwalter, in dem ein Austausch der Verwaltungsbehörden organisiert ist, sondern einen **ressortübergreifenden Staatssekretärsausschuss**. In diesem sind alle Staatssekretäre und teilweise Abteilungsleiter der an den Strukturfonds (EFRE und ESF) und dem NRW-Programm Ländlicher Raum beteiligten Ressorts vertreten. Einerseits führt dies zu einer politischeren und inhaltlich strategischen Diskussion, andererseits ist noch eine zusätzliche Ebene involviert; der Austausch zwischen den Verwaltungsbehörden ist eher indirekt.

Der starke zeitliche Nachlauf der Strukturfonds erschwerte eine **inhaltlich-strategische Abstimmung**. Das EFRE Programm¹⁸ verfolgt sehr stark einen Förderansatz über Clusterförderungen und Wettbewerbe, die auf sehr große Resonanz gestoßen sind. Die bislang ausgezahlten und regional zuordenbare Mittel des EFRE konzentrieren sich auf das Ruhrgebiet und Ostwestfalen. Der Schwerpunkt des ELER lag im Münsterland, am Niederrhein und in den Mittelgebirgslagen. Das Gros der EFRE-Mittel konnte bislang jedoch noch nicht regionalisiert werden. Dies sollte noch erfolgen, um die Rolle des EFRE im ländlichen Raum besser abbilden zu können. Bezogen auf die **gegenseitige Wirkungsoptimie-**

¹⁸ Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für Nordrhein-Westfalen.

ung können aufgrund des Umsetzungsstandes bisher nur sehr indikative Aussagen getroffen werden.

Wesentliche Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

An das Land:

- Der direkte informelle Austausch mit den Verwaltungsbehörden der anderen Fonds sollte intensiviert werden, um mit der fortschreitenden Förderperiode mehr Kenntnisse über die Wirkungen, Erfolge und Defizite auszutauschen.
- Mit dem Staatssekretärsausschuss ist eine Plattform geschaffen, um rechtzeitig die gemeinsamen strategischen Leitplanken der Fonds nach 2013 abzustimmen. Diese Diskussion sollte von gemeinsamen Konzepten getragen werden, zu denen die Fonds einen komplementären Beitrag leisten sollen.
- Die gegenseitige Beteiligung in den Begleitausschüssen sollte themenspezifisch intensiviert und stärker für Diskussionen genutzt werden. Mit Fortschreiten der Wettbewerbe und Clusterförderungen des RWB-Programms sollten deren Effekte regionalisiert und auf ihre Ausstrahlung auf den ländlichen Raum analysiert werden. Auch der Fragestellung, inwiefern die LEADER-Regionen aufgrund der Stärkung ihrer Verwaltungskraft und endogenen Potenziale besser zur Teilnahme an EFRE-Wettbewerben befähigt sind, sollte nachgegangen werden.
- Inhaltlich wäre eine Zusammenschau der Beiträge beider Programme für den Masterplan Tourismus und die Wettbewerbsfähigkeit des Ernährungssektors sinnvoll. Förderlücken zwischen ELER und EFRE können eventuell im Bereich der Nahtstelle **Dorferneuerung/Städtebauförderung** aufgrund der Gebietskulisse Ländlicher Raum im ELER und der spezifischen Förderbedingungen der Städtebauförderung auftreten. Auch dies sollte verifiziert werden, um eventuell gegensteuern zu können.

An die europäische Ebene:

- Um Kohärenz und Komplementarität zwischen ELER und Strukturfonds zu erreichen, sollte die EU-KOM an Verbesserungen in Bezug auf Vorgaben, Strukturen und Ziele für den ländlichen Raum und die Querschnittsziele arbeiten. Die Diskussion um die GAP nach 2013 sollte daher nicht von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden.
- Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrierbar und verursachen einen sehr großen Aufwand. Mit den bisherigen **Monofondsprogrammen** kann – eine stringente Abstimmung vorausgesetzt – eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden. Hierfür sind ein gemeinsamer Zeitplan und ein bis in den Wortlaut identisches Umsetzungsregelwerk für alle Fonds erforderlich. Dies ist gegebenenfalls über eine **Rahmenverordnung** zu erreichen.

3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau

Bezogen auf das Programmvolumen liegt der Anteil der geplanten Mittel der **Technischen-Hilfe** bei 0,6 % des Programmvolumens. Bislang wurde das Gros dieser Mittel für die Erstellung von Evaluationsberichten aufgewendet. Viele Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen ohne Finanzierung aus der TH. Als einziger Maßnahmenbereich profitiert LEADER in geringem Umfang von der TH.

Dem **Kapazitätsaufbau** kommt bei der Verwirklichung des Partnerschaftsprinzips in der Programmumsetzung eine wichtige Bedeutung zu. Konkrete Fortbildungswünsche im Rahmen der Online-Befragung der WiSo-Partner beziehen sich auf die Themenbereiche: Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern, Begegnung der Neuen Herausforderungen, nachhaltige Entwicklung und Agrarpolitik der Landes-Bundes-EU-Ebene.

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk für NRW geringe Relevanz hat, wird die DVS als Multiplikator interessanter Ideen angesehen. Als Schwäche der Vernetzungsstelle wird bei einzelnen Landesvertretern die nach wie vor große Nähe zu LEADER gesehen, da sie dadurch manchmal die gesamte Bandbreite der EPLR-Thematik vermissen lässt. Sowohl die LEADER-Gruppen als auch die WiSo-Partner in Nordrhein-Westfalen sehen in der Vernetzungsstelle eine Möglichkeit zum stärkeren Kapazitätsaufbau.

Wesentliche Empfehlungen

- Die **EU** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle beim Netzwerk AEIDL¹⁹ sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind Aufgaben und Dienstleistungsangebote unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluierungsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- Das Land **NRW** könnte die Möglichkeiten und das Know how der DVS noch stärker u. a. für einen Erfahrungsaustausch oder den Kapazitätsaufbau der Verbände nutzen. Erfahrungen aus anderen Bundesländern haben gezeigt, dass von den DVS-Vertretern eine große Bereitschaft besteht, bei Informationsveranstaltungen und Workshops zu bestimmten Themen in den Ländern mitzuwirken.

¹⁹ Netzwerk der „European Association for information on local development“.

3.2.5 Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Zuverlässigkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter ExpertInnen als kaum erfüllbar gelten. Die Herstellung der Zahlstellenkonformität führt zu einem starken Standardisierungsdruck, den die Zahlstelle auch an die Maßnahmen und LEADER weitergibt. Damit schafft sie zwar eine große Rechtssicherheit, Spielräume für eine eventuelle Vereinfachung werden aber nicht gesehen.

Die flächenbezogenen Maßnahmen des NRW-Programms, die mehr als zwei Drittel des bisher umgesetzten Finanzvolumens ausmachen, sind durch den neuen Rechtsrahmen weniger betroffen, da viele Regelungen aus dem InVeKoS stammen. Zudem sind die Akteure weitgehend konstant geblieben und gut aufeinander eingespielt. Wesentlich schwerer haben es insgesamt die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in den Schwerpunkten 3 und 4. Ihr Stellenwert im NRW-Programm ist eher auf die EU-Bestimmungen zur Mindestausstattung zurückzuführen als auf die konsequente Umsetzung landesstrategischer Erwägungen. Die Umsetzung zentraler Maßnahmen wird zudem durch das implementierte Verwaltungs- und Kontrollsystem erschwert, und die Umsetzungsstrukturen müssen sich nach den teilweise noch anhaltenden Strukturreformen neu „sortieren“.

Mid-term evaluation of the North Rhine-Westphalian RDP

Summary

Summary

The mid-term evaluation of the Rural Development Plan for the State of North Rhine Westphalia (NRW-RDP) is part of a multi-state evaluation. The participating Federal States are Hesse, North Rhine-Westphalia, Lower Saxony and Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein and Mecklenburg-Western Pomerania. The evaluation was performed by the Institute of Rural Studies, the Institute of Farm Economics and the Institute of Forest Based Sector Economics at the Johann Heinrich von Thünen-Institute (vTI), and entera, a consulting company.

Overview of the Rural Development Programme for NRW

The Rural Development Programme for NRW is primarily focused on the agricultural sector. Axes 3 and LEADER are only receiving minimum financial support. The programme design is characterised by a high backlog of legacy obligations (totalling 28% of public funding volume).

As per 31.12.2009, the RDP-NRW has a budget of 922 million euros. Of this amount, 23 million euros is earmarked for Article 89 measures¹. Best funded, with 57 % of public funds, is Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management”. Axis 1 “Improving the competitiveness of agriculture and forestry” accounts for 26% of the funding volume. Some 16% of public funds are earmarked for Axis 3 “Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity” and Axis 4 “LEADER”.

The best-financed EAFRD codes are the Agri-Environment Measures (EAFRD code 214), Farm Investment Aid (EAFRD code 121) and the Compensatory Allowance (EAFRD code 211/212). The additional funding arising from the Health Check (HC) and the European Recovery Plan (ERP) flowed into these measures too, either directly or indirectly through transfers. Dairy Cattle Grazing (EAFRD code 215) was introduced as an animal welfare measure in the wake of the HC.

The main beneficiaries of the RDP-NRW are agricultural holdings, which are earmarked for some 70 % of public funds.

By 31.12.2009, the RDP-NRW had disbursed 34% of scheduled public funds (excluding Article 89 measures).

Results of the Measure Evaluations

Axis 1 “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector”

The strongest financial measure offered by North Rhine-Westphalia under Axis 1 is Farm Investment Aid (EAFRD code 121), which is primarily aimed at investments in animal husbandry. A key objective of the funding is to improve the competitiveness of farms and the agricultural sector as a whole in North Rhine-Westphalia. In total, 1072 applications for funding from an eligible investment volume of 289.5 million euros were made from 2007 to 2009. The average subsidy awarded was about 55,400 euros. The funded investment volume has thus increased significantly relative to the last funding period and exceeds the budget plans of the original RDP.

A comparison of Farm Investment Aid-funded dairy farms with structurally similar test holdings shows that the funded holdings have developed more successfully. Funded pig farms, however, were less successful than the comparable test holdings.

A cost comparison based on the investment schemes suggests that Farm Investment Aid has an identifiable positive influence on the ease of financing and stability of the holdings. Whereas, with Farm Investment Aid, only 4% of the funded holdings theoretically exceed the long-term debt service limit after the investments have been made, the figure would be up to 19% without it. This (i.e. without Farm Investment Aid) would be particularly true for the larger investments (>300,000 euros) and investments in dairy farming. However, more than one-third (37%) of the funded cases would utilise less than 50% of the long-term debt service limit in the absence of funding; consequently, financing should be possible in these cases without funding, too.

In the short term, given the very low cost of capital in the market currently, the scope for reducing capital funding should be exploited.

Support should in the future be limited more to those holdings which make a substantial contribution to solving the problems presented in the RDP (milk, piglet production) and simultaneously need funding to secure the financing of the planned investment. More efficiency in the granting of funds should be created by taking greater account of the need for support and the use of project selection criteria that are systematically aligned with the funding objectives.

In the long term, investment support should be limited to the provision of indemnity bonds such as that afforded by the “Bürgschaftsbank Nordrhein-Westfalen”, to guarantee the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking.

To increase the competitiveness of companies in the food industry and thus to secure sales or revenue increases at the producer level, investments are being made in Processing and Marketing Opportunities for Agricultural Products (EAFRD Code 123-A). Innovations aimed at tapping into new market opportunities are supported by the measure Cooperation in the Development of New Products, Processes and Technologies in the Agriculture and Food Industry (EAFRD Code 124). Uptake of both measures is below expectations. The investments to date led to the introduction of new technologies in the companies, but not to innovations.

Capital subsidies which distort competition in the area of processing and marketing support should cease. A guarantee scheme could guarantee the financing of fundamentally profitable investments where collateral is lacking. For the purpose of further developing value-adding chains, innovations, and improving marketing opportunities, the relevant actors should be better motivated to participate in important communications and network processes, such as the cluster “Ernährung.NRW.”.

Infrastructure measures are offered in both the agricultural and the forestry sector. As part of Land Consolidation (EAFRD Code 125-A), investment-related measures were funded in 63 land consolidation processes. The processes comprise 74,000 ha, of which around 45,300 ha is agricultural land. Some 24,000 property owners are participating in the processes. Apart from the impact on agricultural structures, which are reflected, inter alia, by an increase in the size of land parcels or a shortening of the farm-field distance, Land Consolidation uses land management to meet the goals of nature conservation, and countryside and water development.

Of the forestry measures available under the first Axis, so far only the Forestry Infrastructure (EAFRD Code 125-B) has been implemented. The current funding regulations for Supporting the Increase in Added Value of Forestry Products (EAFRD Code 123-B) only came into force in July 2010. Forest Infrastructure helps to make forests navigable all year round and therefore facilitates the use of timber. The lowering of skidding costs helps to boost the competitiveness of holdings. Uptake is still below expectations due to the effects of the storm “Kyrill” at the beginning of the funding period.

Support for land consolidation and forestry infrastructure should be continued to the extent necessary in the future.

Investments in human capital rank lowest on the budget. Participation in training programmes (EAFRD code 111) and the utilisation of consultancy services (EAFRD Code 114) increase the chances of the holdings to an extent depending on their own situation to resolve their own operational problems/challenges more quickly. The greatest impacts can be found in the areas of farm management, animal health and plant protection. However, uptake of the measures still lags far behind the objectives. The build-up of farm

management services under EAFRD code 115 in the current funding period is only being financed until existing commitments terminate.

To improve utilisation, the number of training institutions needs to be increased and the conditions of eligibility and programme of courses or advisory services optimised. Furthermore, the advantages and successes of advanced training//consultation need to be communicated more widely as a means of increasing willingness to participate.

Axis 2 “Improving the environment and the countryside through land management”

Agri-environment measures are a key focus of the RDP for North Rhine-Westphalia. The Agri-Environment Measures (AEMs) (EAFRD code 214) are composed of four modules: Market-and Site-Adapted Land Management (MSL), the Planting of Riparian Buffer Strips, Support for Endangered Breeds of Domestic Animals and the Contractual Nature Conservation Measures. The majority of available AEMs pursue several resource conservation goals. The total supported area in 2009 was around 172,800 ha. This represents 11.5 % of the agricultural land of North Rhine-Westphalia. At 146,000 ha, MSL is funding the greatest amount of land. Of the MSL measures, grassland extensification is the largest measure by land area, followed by organic farming and diversified crop rotation. Riparian buffer strips covering 3,100 ha were supported in 2009. Some 5193 animals belonging to 247 farmers are being funded under the measure Support for Endangered Breeds of Domestic Animals. Contractual nature conservation is being funded over a total of around 23,500 hectares. The dominant measure here by area is grassland extensification. Some significant declines were recorded compared with the scope of funding for 2007. The reasons are amended eligibility requirements in combination with lower premiums compared to the last funding period. Since 2009, the year of application, acceptance has increased again, one of the reasons being a rise in premiums.

Almost all AEMs have moderate to very positive biodiversity impacts. Measures aimed at biodiversity reach a total of 11.5 % of land in North Rhine-Westphalia (6% arable land, 26% permanent grassland). Thus, with regard to State-wide biodiversity objectives, AEMs are only deployed on a small area of arable land. In contrast, in the special conservation areas of the Natura 2000 network, particularly in grasslands, good impacts are expected, but are not quantifiable. A positive contribution to the conservation and improvement of water quality is provided on about 9% of agricultural land. It stems mainly from a reduction in nitrogen balances. Of the three AEMs having integrated climate protection objectives, Organic Farming and the Full-Scale Grassland Extensification are contributing to combating climate change by reducing emissions of nitrous oxide. First estimates show impacts to be on average 36 kt CO₂ equivalents.

The positive impacts of organic farming on species and communities on land parcels should be optimised by additional, optional contractual modules.

The goal-setting and funding territory of grassland extensification should be checked for their impact on water conservation. The funding guidelines for the integrated objective of biodiversity protection need to be clarified.

The impact of riparian buffer strips should be verified as part of WFD monitoring by measurements taken in water bodies.

From the viewpoint of water conservation, it is necessary to focus the water conservation effects of the EAFRD funding programme more on the demand outlined in the WFD schedule of measures.

The current level of funding is not sufficient to effect a marked improvement in the biodiversity on agricultural land outside protect areas. Besides the necessary conservation efforts in the conservation areas dominated by grassland, effective AEMs need to concentrate more on arable countryside.

The objective of the Compensatory Allowance (EAFRD code 211/212), which ranks second in terms of financing, is to maintain land use in naturally disadvantaged areas. The funding is intended to compensate the income disadvantage of holdings in disadvantaged areas relative to holdings in non-disadvantaged areas. The Compensatory Allowance has been offered in North Rhine-Westphalia for 30 years. Each year from 2007 to 2009, about 142,000 hectares of grassland in about 6,000 establishments were supported, of which 5300 ha, or 240 holdings were in mountain areas. In the mountain areas, the average level of funding was 103 euros/ha, whereas it was 66-72 euro/ha in the remaining disadvantaged area. The income disadvantages relative to the non-disadvantaged holdings were thus compensated to 78%. In the mountain areas, there is significant over-compensation. The Compensatory Allowance has little environmental impact because the management requirements imposed barely exceed the cross-compliance requirements.

Greater differentiation of the Compensatory Allowance is needed in the future and it should focus on land on which the maintenance of agricultural activity is at risk but which it is vital to preserve for environmental or societal reasons.

Payments under Natura 2000 (EAFRD code 213) are financially compensating regulatory management requirements in Natura 2000 areas and coherence areas. Management requirements that go beyond minimal use of the cross-compliance standard do not exist. A good 33,300 ha of grassland is being funded in 2009. This means that nearly 90% of the stated objective is being achieved. In addition to existing conservation requirements, the following funding requirements exist: Ban on grassland ploughing, waiver of additional drainage measures, obligation to take breeding birds and eggs into account.

Given the fact that almost all Natura 2000 sites were safeguarded by nature conservation regulations with territorial management requirements, and thus all relevant impacts are achieved via the regulatory activities, it is advisable to formulate the objective maintenance of grassland management more precisely and/or to design the measure such that it can make a direct contribution to this.

The sub-measures of Forest Conversion and Ameliorative Liming (EAFRD code 227) make a positive contribution to the conservation of ecologically sustainable forestry systems by stabilising the stands. The conservation measures also offered under EAFRD code 227 and Natura 2000 Forestry Funding (EAFRD code 224) can contribute little to their associated objectives due to the low up-take. One reason for the generally low up-take of forestry support measures is the effects of the storm “Kyrill” in January 2007. Demand is expected to return to plan in the further course of the programme’s lifetime. Much higher demand is not expected for the nature conservation measures and Natura 2000 funding in the future.

The sub-measures of Forest Conversion and Ameliorative Liming should be funded by the State of North Rhine-Westphalia in future, too. If the objectives for the implementation of Natura 2000 in forests are to be attained as part of the RDP-NRW, the corresponding measures need to be made more attractive. This concerns the level of funding, and how the administrative procedures are organised.

Axis 3 “Improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity” and Axis 4 LEADER

North Rhine-Westphalia offers under Axis 3 a focused range of measures, with a big emphasis on Village Renewal (EAFRD code 322) and the Conservation and Upgrading of the Rural Heritage (EAFRD code 323). There are also funding opportunities available under EAFRD codes 311, 313 and 321.

The targeted implementation of Axis 3 measures for integrated rural development (EAFRD code 313, 321, 322) is to be supported by regional development schemes such as Integrated Rural Development Schemes or Area-Based Integrated Development Schemes under LEADER. In North Rhine-Westphalia, such schemes were available for a total of 34 regions in 2009. 74% of EAFRD funds of all Axis 3 and 4 integrated rural development measures were used to implement these regional development schemes. As throughout the State, the focus here was on Village Renewal.

The necessary organisational structures have now been successfully established and participatory committees set up within the eleven² selected LEADER regions. In the regional structures, private actors have slightly greater representation than their public counterparts. The thematic focal points are on tourism, settlement and rural development and culture. The low level of implementation is largely due to the late start-up phase of the processes.

The impacts of the measures for integrated rural development (including land consolidation) are helping to improve living conditions in the communities. The measures are particularly impacting the areas of increasing the attractiveness of rural areas and improving social life. North Rhine-Westphalia is pursuing a strategy of linking village development with the competition “Our village has a future”, which enjoys a high status in the State.

As for the methodological approach of LEADER, initial positive effects are being seen in the areas of networking and participation of actors, mobilization of endogenous development potential, capacity expansion and integrated approaches. However, it is not really possible at this stage of the evaluation to make pronouncements about the socio-economic impacts and impacts of Axes 1 and 2.

Regional development processes require a coordinating and supporting authority to oversee adequate implementation of the created schemes. Otherwise, projects and motivations of the actor involved fade away, as was partly the case in the regions covered by integrated rural development measures. This should be given greater consideration in future participatory processes.

For the next funding period, the EU Commission should try to design its funding policy for integrated rural development more consistently, so that the implementation provisions also provide necessary leeway to meet the needs of the regions.

Village development increasingly has to adjust to demographic change. This aspect should be factored into Village Renewal to a greater extent, especially in the heavily affected regions.

Diversification (EAFRD code 311) is intended to boost the viability of farms through the creation of alternative sources of income and thus to help maintain employment in rural areas. This is done through investment funding in the form of subsidies, the provision of wage subsidies and the funding of advisory and training expenses. The focus of funding from 2007 to 2009 was on boarding horses on farms, followed by direct marketing and tourism.

From the perspective of the evaluation, investment funding is not expedient where access to loans is no obstacle to investment. Where access to debt capital is a barrier to investment, guarantees are an appropriate instrument for tackling this problem. The other funding instruments offered by North Rhine-Westphalia are fundamentally suitable for dismantling barriers to farm investments. Their effectiveness is being examined as part of further evaluation activities.

Of fundamental importance to the implementation of measure 323 are sustainable protection and development of Natura 2000 habitats and species. From 2007 to 2009, 87% of funds went directly to Natura 2000 sites or areas populated by species listed in Annexes II and IV of the Directive 92/43/EEC, including coherence areas.

In the future, exemplary impact monitoring should be performed on selected future projects. To enhance the acceptance of the measure, the management and control procedure of the EU Commission should be greatly simplified.

Results of the Programme Evaluation

Programme impacts

At the programme level, key themes for further analysis were drawn up for six spheres of action. For income and employment effects, a model-based analysis has been commissioned. Using an input-output model, economic effects on employment have been identified on around 3,000 jobs, representing 0.04 % of the workforce in North Rhine-Westphalia. The growth in gross value added is 504 million euros. In the regard, NRW is benefiting from the EAFRD of the other Federal States. The effects are distributed differently from region to region, and part of the generated demand is effective not in rural areas, but rather in urban areas. In biodiversity, water conservation and climate conservation, the results match those obtained so far for the AEMs. Although further beneficial and deleterious measures were identified, their effects could not yet be quantified. In the next few years, North Rhine-Westphalia will produce its own module reports on the key themes of “dynamics in the agricultural sector” and “quality of life”.

Programme implementation

At programme level, the focus of the evaluation activities for the mid-term evaluation lay on matters of implementation. In particular, the compatibility of European and NRW objectives and instruments for the implementation of the RDP-NRW were analysed. In the canon for implementation of the objectives of simplification, reliability of the use of funds, and governance, it is reliability which takes clear precedence. The legal framework is of less benefit to the needs of rural development, but rather is more concerned with maintenance of the unqualified declaration of assurance by the European Court of Auditors. As a result, the creation of paying-agency compliance leads to strong

standardisation pressure which poses an obstacle to specific and small funding measures, and tends to promote more “traditional mainstream measures”.

The area-based measures of the NRW programme, accounting for over two thirds of the financial volume implemented to date, are less affected by these developments. Overall, the area of rural development is feeling the brunt much more. Its status within the NRW programme is based more on the EU’s determination to provide minimum funding for the axes and less on considerations of strategic importance for the State. The implementation of key measures is also hampered by the implemented administrative and control system and the implementation structures need to “re-align” themselves with the structural reforms, some of which are still in progress.

The reform of administrative structures in North Rhine-Westphalia was accompanied by overall staff and site cuts. Personnel bottlenecks now exist in all programme-related administrative entities. The appointed monitoring committee (MC) in NRW is organised on the speaker principle and heavily aligned with agricultural issues. The economic and social partners are satisfied with the information and briefing provided by the MC, but seek a greater degree of participation.

To encourage activation funding, it is necessary to dissipate the culture of distrust within European service departments which currently dominates the implementation provisions. This essentially includes a need to modify the monitoring and sanction mechanisms and to abolish the 3% deviation clause for EAFRD investment, to streamline the reporting obligations, to greatly simplify procedures for changing programmes, and to promote the principle of “single audits” for controlling.

The Federal Government should play its coordinating role more prominently in order to reduce inefficiencies in the Federal States.

In NRW, staff shortages in the agencies involved should be eliminated or avoided in order that the publicity and steering, coordination, exchange and approval processes needed for the success of the measures can be implemented.

The overall very strong agricultural composition of the Monitoring Committee should be reconsidered. In particular, a representative of the LEADER regions should be included. This latter step would be a good way to better interlink the three thematic axes of the programme and to introduce more rural aspects into the committee.

For greater integration of EU funds into NRW, there should be a strengthening of informal exchange with other administrative authorities, in particular the ERDF, and mutual participation in the monitoring committees. This also applies to a cross-fund discussion of the evaluation results, e.g. in terms of regional impacts and specific topics such as tourism.