

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil III – Programmbewertung

Autoren:

Barbara Fährmann

Antje Fitschen-Lischewski

Bernhard Forstner

Regina Grajewski

Andrea Moser

Marion Pitsch

Andrea Pufahl

Karin Reiter

Wolfgang Roggendorf

Achim Sander

Andreas Tietz

Braunschweig/Hannover, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Kartenverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung	1
1.1.1 Untersuchungsdesign	1
1.1.2 Methoden und Datenbasis	6
1.2 Programmziele und Relevanzprüfung	7
2 Programmwirkungen	10
2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)	10
2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext	10
2.1.2 Relevante Maßnahmen	11
2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien	14
2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen	15
2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage	17
2.1.6 Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte	17
2.1.6.1 Daten	18
2.1.6.2 Ergebnisse auf Ebene des Landes NRW	19
2.1.6.3 Effekte auf Ebene der Kreise	25
2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7-10)	30
2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext	30
2.2.2 Relevante Maßnahmen	32
2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien	33
2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n)	44
2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)	46
2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext	46
2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren – Wirkungsindikatoren	46
2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren	48
2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)	54

	Seite	
2.3.2.1	Einleitung und Zielsetzung	54
2.3.2.2	Fachlicher und politischer Kontext	58
2.3.2.3	Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen	64
2.3.2.4	Maßnahmen- und Programmwirkungen	76
2.3.2.5	Beantwortung der Bewertungsfragen	83
2.3.3	Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b und Frage 3b)	84
2.3.3.1	Fachlicher und politischer Kontext	85
2.3.3.2	Bewertungsindikatoren und -kriterien	91
2.3.3.3	Relevante Programminhalte und Maßnahmen	92
2.3.3.4	Maßnahmen- und Programmwirkungen	95
2.3.3.5	Beantwortung der Bewertungsfragen	101
2.3.4	Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)	102
2.3.4.1	Fachlicher und politischer Kontext	104
2.3.4.2	Bewertungsindikatoren und -kriterien	109
2.3.4.3	Relevante Maßnahmen	110
2.3.4.4	Maßnahmen- und Programmwirkungen	111
2.3.4.5	Beantwortung der Bewertungsfrage	117
2.4	Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)	119
2.4.1	Fachlicher und politischer Kontext	119
2.4.2	Relevante Maßnahmen des NRW-Programm Ländlicher Raum und deren Wirkungen	120
2.4.3	Beantwortung der Bewertungsfrage	120
2.5	Lebensqualität (programmspezifische Frage)	121
2.5.1	Fachlicher und politischer Kontext	124
2.5.2	Relevante Maßnahmen	126
2.5.3	Bewertungsindikatoren und -kriterien	127
2.5.4	Maßnahmen- und Programmwirkungen	127
2.5.5	Fazit und Ausblick	130
2.6	Fazit Programmwirkungen	130
2.7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	132

	Seite
3 Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen	139
3.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Flankierung der GAP-Reform	139
3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts	139
3.1.2 Flankierung der GAP-Reform	140
3.2 Übergeordnete Strategieebenen	142
3.2.1 EU-Strategie	143
3.2.2 Nationale Strategie	145
3.3 Neue Herausforderungen	148
4 Programmdurchführung	154
4.1 Zielsetzungen und Kontext	154
4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)	160
4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung	160
4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	161
4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen Regelungsrahmens	164
4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung	172
4.2.1.4 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren	177
4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit	178
4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz	178
4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren	181
4.2.2.3 Monitoringsysteme	185
4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung	190
4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung	196
4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance	199
4.3.0 Kontext	199
4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)	200

	Seite	
4.3.1.1	Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen LAG, Land, Bund und EU-KOM	201
4.3.1.2	Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft Breite und Tiefe	209
4.3.2	Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)	218
4.3.2.1	Integrierte Ansätze im NRW-Programm Ländlicher Raum	218
4.3.2.2	LEADER ... in Zeiten von ELER-investiv	222
4.3.3	Gleichberechtigung (Frage 12)	225
4.3.3.1	Kontext	225
4.3.3.2	Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming im NRW-Programm Ländlicher Raum	227
4.4	Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)	238
4.4.1	Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten	238
4.4.2	Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit	242
4.4.2.1	Kontext	242
4.4.2.2	Strukturelle und organisatorische Kohärenz	243
4.4.2.3	Inhaltlich-strategische Komplementarität	250
4.5	Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)	254
4.5.1	Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau	254
4.5.2	Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes	259
4.5.3	Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 7)	259
4.6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	261
4.6.1	Vereinfachung und Verwaltungsökonomie	261
4.6.2	Zuverlässigkeit der Mittelverwendung	268
4.6.3	Zielgerichtete Mittelverwendung	272
4.6.4	Governance	276
4.6.5	Gesamtfazit zur Balance der Ziele	285
	Literaturverzeichnis	287

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in NRW	20
Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in NRW auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	21
Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)	23
Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in NRW im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	24
Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren	47
Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren	48
Abbildung 2.7: Ökologische Landwirtschaft in NRW in den Jahren 1999 bis 2008	51
Abbildung 2.8: Entwicklung der Anzahl und der elektrischen Gesamtleistung der Biogasanlagen in NRW	52
Abbildung 2.9: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2	55
Abbildung 2.10: Operationalisierung der Horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität	57
Abbildung 2.11: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland	59
Abbildung 2.12: Entwicklung des Indikators Ackervögel von 2000 bis 2009	60
Abbildung 2.13: Anteile der Naturnähe-Klassen der Baumarten der Hauptbestockung	62
Abbildung 2.14: Entwicklung der Naturschutzflächen in NRW von 1999 bis 2008	63
Abbildung 2.15: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie	67
Abbildung 2.16: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang	79
Abbildung 2.17: Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren	124
Abbildung 2.18: Einordnung der Politik für den ländlichen Raum	125
Abbildung 2.19: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, inklusive Artikel 89) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*	131
Abbildung 3.1: Ausgezählte öffentliche Mittel in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %	141
Abbildung 3.2: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans	147
Abbildung 3.3: Mittelzuweisung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen	149

Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und nordrhein-westfälischen Ziele und Instrumente für die Durchführung	156
Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum	166
Abbildung 4.3: Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung	170
Abbildung 4.4: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses	197
Abbildung 4.5: Länderübergreifende Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes bei BGA-Sitzungen („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	203
Abbildung 4.6: Länderübergreifende Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der EU-KOM in den BGA („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der EU-KOM im Begleitausschuss bei?“) (n=78)	206
Abbildung 4.7: Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)	212
Abbildung 4.8: Funktionserfüllung des BGA in NRW aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“) (n=9)	214
Abbildung 4.9: Nutzen des BGA in NRW für die Verbände („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ...“) (n=9)	214
Abbildung 4.10: Wie zufrieden sind Sie bisher mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung?	216
Abbildung 4.11: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird.....	229
Abbildung 4.12: Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse in sechs Bundesländern	236
Abbildung 4.13: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen	238
Abbildung 4.14: Inhaltliche und organisatorische Schnittstellen zwischen ELER und EFRE in NRW	247
Abbildung 4.15: Relative Verteilung der öffentlichen Mittel auf Gegenstände der Technischen Hilfe	255
Abbildung 4.16: Einschätzung der WiSo-Partner in NRW zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung* (n=12)	256
Abbildung 4.17: Einschätzung der WiSo-Partner in NRW zum Kapazitätsaufbau* (n=12)	257
Abbildung 4.18: Struktur des Europäischen Netzwerkes	260
Abbildung 4.19: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	262

Kartenverzeichnis	Seite
Karte 2.1: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in NRW	28
Karte 2.2: Räumliche Ausprägungen der Effekte in NRW	29
Karte 2.3: Flächenanteile der landwirtschaftlich genutzten Fläche	50
Karte 2.4: Installierte Leistung je 100 ha LF (kW/100 ha LF)	53
Karte 4.1: Gender-Index 2007	226
Karte 4.2: Vergleich der räumlichen Verteilung der Fördermittel von ELER-Investiv ¹⁾ und dem RWB-Programm in Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2009	251

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen	2
Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen	5
Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen	6
Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum	12
Tabelle 2.2: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft	13
Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren	14
Tabelle 2.4: Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	15
Tabelle 2.5: Maßnahmen nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp	19
Tabelle 2.6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in NRW – Anteile am Gesamteffekt in NRW	26
Tabelle 2.7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in NRW – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit	27
Tabelle 2.8: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007-2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Nordrhein-Westfalen	32
Tabelle 2.9: Basisindikatoren für die umweltbezogenen Vertiefungsthemen	49
Tabelle 2.10: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren	56
Tabelle 2.11: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität	58
Tabelle 2.12: Natura-2000-Gebiete in Nordrhein-Westfalen	62
Tabelle 2.13: Strategischer Förderbedarf abgeleitet aus SWOT und nationalem Strategieplan	65
Tabelle 2.14: Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität	68
Tabelle 2.15: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen	69
Tabelle 2.16: Naturschutzförderung außerhalb des NRW-Programms	70
Tabelle 2.17: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen	72
Tabelle 2.18: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen	74

Tabelle 2.19:	Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen	75
Tabelle 2.20:	Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen	77
Tabelle 2.21:	Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung	81
Tabelle 2.22:	Light- und Dark green-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel	83
Tabelle 2.23:	Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser	87
Tabelle 2.24:	Relevante Maßnahmen – Wasserschutz	93
Tabelle 2.25:	Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz	96
Tabelle 2.26:	Basisindikator Vertiefungsthema Klima	104
Tabelle 2.27:	Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima	106
Tabelle 2.28:	Indikative Finanzmittel in Verbindung mit Klimaschutzzielen	107
Tabelle 2.29:	Relevante Maßnahmen – Klimaschutz	111
Tabelle 2.30:	Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz	113
Tabelle 2.31:	Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität	127
Tabelle 2.32:	Output und eingeschätzte Wirkung – Lebensqualität	128
Tabelle 3.1:	Rang ausgewählter Regionen NRWs auf NUTS 2-Ebene bezogen auf das BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten (2004)	140
Tabelle 3.2:	Berücksichtigung „lissabonfähiger“ Ausgabenkategorien in Planung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum	143
Tabelle 3.3:	Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (kursiv: Bundesdurchschnitt)	145
Tabelle 3.4:	Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen und Anteil an den zusätzlichen Mitteln insgesamt	148
Tabelle 4.1:	Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013	176
Tabelle 4.2:	Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien	179
Tabelle 4.3:	Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie	180
Tabelle 4.4:	Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitoring	186
Tabelle 4.5:	Mitnahmeeffekte und Ansätze zu deren Reduzierung relevanter Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum	194
Tabelle 4.6:	Befragungsergebnisse: Informationsfluss Bund – Länder	202
Tabelle 4.7	Befragungsergebnisse: Informationsfluss von der EU-KOM an den Bund und die Länder	204

Tabelle 4.8:	Befragungsergebnisse: Rolle und Funktion der EU-KOM	205
Tabelle 4.9:	Befragungsergebnisse zu SFC	207
Tabelle 4.10:	Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen	219
Tabelle 4.11:	Anteil der ILE-Maßnahmen, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden	221
Tabelle 4.12:	Gender-Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben vom NRW-Programm für das Ziel Chancengleichheit.	231
Tabelle 4.13:	Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel	232
Tabelle 4.14:	Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen	234
Tabelle 4.15:	Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	263
Tabelle 4.16:	Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	268
Tabelle 4.17:	Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche	273
Tabelle 4.18:	Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	277

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsdesign, -methoden und verwendete Daten für Programmbewertung

1.1.1 Untersuchungsdesign

Wie in Teil I des Halbzeitbewertungsberichts bereits dargestellt wurde, bildet der CMEF (EU-KOM, 2006g) den wesentlichen Rahmen für die Bewertung. Er enthält neben Bewertungsfragen auf Maßnahmenebene auch 19 Bewertungsfragen auf Programmebene. Diese Bewertungsfragen sind eine unsystematische Aneinanderreihung von thematischen, wirkungs- und umsetzungsbezogenen Fragen, die sich in der im CMEF enthaltenen Form kaum für eine strukturierte Evaluation eignen. Schon im Angebot zur Evaluation wurden die Bewertungsfragen stärker strukturiert, indem sie den Bereichen Programmwirkungen, Programmdurchführung und Mehrwert der Ländlichen Entwicklungspolitik zugeordnet wurden (siehe auch LR et al., 2009). Des Weiteren wurden inhaltlich zusammenhängende Fragen gebündelt (z. B. Biodiversität und Natura 2000) und die gemeinsamen Wirkungsindikatoren den Fragekomplexen zugeordnet.

Programmwirkungen (Kapitel III 2)

Wirkungen auf Programmebene sind nur begrenzt durch die bloße Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen (Mikroebene) quantifizierbar. Dies betrifft insbesondere den Anspruch, Nettowirkungen darzustellen, d. h. Verdrängungs-, Substitutions- und Multiplikatoreffekte aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen. Um diesem Defizit zu begegnen, besonders wichtige Themen verstärkt zu bearbeiten und Fortschritte in der Evaluierungsmethodik zu erzielen, wurden insgesamt sechs so genannte Vertiefungsthemen konzipiert. In diesen Vertiefungsthemen sollen die Ergebnisse der relevanten Maßnahmen zusammengefasst und maßnahmenübergreifende Evaluationsansätze entwickelt werden. Dies wird durch die Kombination eines Bottom-up- (Mikro-) mit einem Top-down- (Makro-) Bewertungsansatz erreicht.

Daraus ergibt sich die in Tabelle 1.1 dargestellte Gliederung der thematischen und wirkungsbezogenen Bewertungsfragen und deren Zuordnung zu den Vertiefungsthemen.

Tabelle 1.1: Gemeinsame Bewertungsfragen, Wirkungsindikatoren und deren Zuordnung zu den wirkungsbezogenen Vertiefungsthemen

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.

Zusätzlich zu den gemeinsamen Bewertungsfragen sind die länderspezifischen Ziele und Fragestellungen zu berücksichtigen. Im NRW-Programm Ländlicher Raum nimmt das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen durchweg eine zentrale Stellung ein. Es wird daher in einem gesonderten Vertiefungsthema (6) behandelt.

Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zu den Zielen der ELER-VO, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen (Kapitel III 3)

Der zweite Teil der Programmbewertung fasst den Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt¹ (Frage 6) und der Flankierung der GAP-Reform zusammen. Es wird ein Überblick gegeben, wie das EPLR die europäische und nationale Strategie aufgreift. In einem gesonderten Untersuchungsansatz (Vertiefungsthema „Folgenabschätzung Kontextwandel“) wird zudem dargestellt, inwieweit die im Rahmen des Health Check vorgenommenen Programmänderungen zu einem Mehrwert im Zusammenhang mit den Neuen Herausforderungen führen, und ob das Programm hiermit eine stärkere Profilierung erfahren hat.

Programmdurchführung (Kapitel III 4)

Im CMEF fehlen Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg. Daher wurde der Katalog der Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Diese Aspekte sind vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum Bürokratieabbau bzw. zur kritischen Betrachtung der Fördereffizienz wesentlich. Insgesamt werden mit den Bewertungsfragen vier zentrale Themenfelder der Durchführung abgedeckt:

- (1) Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz,
- (2) Multilevel und Good Governance,
- (3) Interne und Externe Synergien sowie
- (4) Kapazitätsaufbau.

Sie sind in Tabelle 1.2 dargestellt. Ihnen sind die jeweiligen Bewertungsfragen und die Grundlagen, auf die sich deren Beantwortung bzw. Bewertung stützen, zugeordnet.

Grundsätzlich basieren die Bewertungen auf Programmebene auf Zulieferungen und Erhebungen der Maßnahmenbewertungen. Diese wurden durch die Programmbewertung vorkonstruiert und vereinheitlicht. Zu bestimmten Fragestellungen, wie z. B. der Partnerschaft, wurden eigene Erhebungen und Analysen durchgeführt.

Mit der Eingliederung des LEADER-Ansatzes im NRW-Programm Ländlicher Raum wurde ein neuer methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung eingeführt, über den rund 3 % der Programmmittel (öffentliche Ausgaben) abgewickelt werden sollen (vgl. Teil I).

¹ Hier spielt v. a. die Frage nach der Entwicklung des Konvergenzgebietes gegenüber dem restlichen Niedersachsen eine Rolle, wobei dieser Frage erst zu einem späteren Zeitpunkt sinnvollerweise beantwortet werden kann.

Daher wird in einem gesonderten länderübergreifend angelegten **Vertiefungsthema** folgenden Fragen nachgegangen.

- Beitrag des Mainstreaming von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
- Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream“-Maßnahmen.

Im Rahmen des Vertiefungsthemas Wachstum und Beschäftigung wurden die Konjunkturerfekte der Förderung anhand eines Input-Output-Modells abgeschätzt. Die Ergebnisse fließen in die Beantwortung der Frage nach der Förderung von Multiplikatoreffekten ein.

Tabelle 1.2: Themenfelder der Programmdurchführung und zugeordnete Bewertungsfragen und -grundlagen

Themenfelder der Durchführung	Horizontale durchführungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) und Teilaspekte	Bewertungsgrundlagen		
		Zusammenfassung Maßnahmen-bewertungen	Arbeitsschwerpunkt der Programmbewertung	Vertiefungs-thema
1 Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	1 Verwirklichung der Vereinfachung und Stärkung der Förder-effizienz auf der Umsetzungsebene a) Institutioneller Rahmen b) Regelungsrahmen c) Finanzierung und finanzielle Abwicklung d) Lenkungsinstrumente zur Verbesserung der Fördermittel-wirksamkeit	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde und Bundesvertretern - Strukturlandkarten	
	2 Vermeidung von Mitnahmeeffekten und oder Verlagerung	x		
	3 Förderung von Multiplikatoreffekten	x		Wachstum- und Beschäftigung
2 Multilevel-Governance / Good Governance	4 Stärkung von Partnerschaftsvereinbarungen (lokal, regional, national, europäisch)	x	- Befragung der WiSo-Partner	Mainstreaming LEADER
	5 Beitrag zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums	x		Mainstreaming LEADER
	6 Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	x	- Genderbudgeting	
	7 Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet	x		
3 Interne und externe Synergien	8 Komplementarität & Kohärenz des ELER mit anderen relevanten Programmen in Niedersachsen und Bremen	x	- Interviews mit Fondsverwaltern EFRE - Auswertung der Auszahlungsdaten	
	9 Optimierung von Synergien zwischen den Schwerpunkten	x	- Auswertung der Zahlstellendaten, räumlich,	alle Themen thematisch
4 Kapazitätsaufbau	10 Verstärkung der Kapazitäten durch technische Unterstützung	x	- Auswertung Erhebungsbogen und Förderdaten	
	11 Beitrag des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung zur guten Praxis der ländlichen Entwicklung	x	- Interviews mit Verwaltungsbehörde	

Quelle: Eigene Darstellung.

1.1.2 Methoden und Datenbasis

Im Untersuchungsdesign ist der Einsatz vielfältiger Erhebungsinstrumente und Analysemethoden² für die einzelnen Vertiefungsthemen vorgesehen, die – wo möglich und sinnvoll – auch quantitative Aussagen über Programmwirkungen liefern sollen. Die Anwendung dieser Methoden in ihrer Vielfalt ist jedoch erst in einem späteren Umsetzungsstadium sinnvoll. Dies wird insbesondere für die geplanten Modulberichte zu den einzelnen Vertiefungsthemen der Fall sein, welche zwischen 2011 und 2014 veröffentlicht werden. Der geplante zeitliche Ablauf ist schematisch in Tabelle 1.3 dargestellt.

Tabelle 1.3: Zeitplanung der Vertiefungsthemen

Arbeitsschritt	Umsetzungszeitfenster			
	2009	2010	2010 bis 2014	2015
Erstellung eines methodischen Konzeptes	√			
Darstellung des aktuellen Standes in der Halbzeitbewertung		√		
Erstellung eines Modulberichts je Vertiefungsthema			X	
Ergebnisse und Empfehlungen im Ex-post-Bericht				X

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Programmbewertung wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf sekundären Datenquellen. Primärerhebungen stellen dagegen einen wichtigen Bestandteil zu den tiefergehenden Analysen im Kontext der Vertiefungsthemen zu einem späteren Zeitpunkt dar (vgl. Tabelle 1.4).

² Diese sollen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen zum Einsatz kommen. Dabei sollen zwar vorrangig vorhandene Daten genutzt werden, wo prioritäre Fragestellungen damit nur unzureichend bearbeitet werden können, sollen Primärdatenerhebungen (Expertengespräche, Gruppeninterviews, Satellitenbilder und Geländeaufnahmen sowie verschiedene Befragungstechniken) zum Einsatz kommen. Ausgewertet werden die insgesamt verfügbaren Daten mit den jeweils am besten geeigneten methodischen Ansätzen. Dazu gehören beispielsweise Vorher-Nachher-Vergleiche und Mit-Ohne-Vergleiche, ökonomische und andere statistische Verfahren, aber auch modellgestützte Politikanalysen und GIS-Auswertungen.

Tabelle 1.4: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Fragestellung /Themenfeld											
		Programmwirkung						Programmdurchführung					
		Wachstum und Beschäftigung	Dynamik im Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klima	Lebensqualität	Weitere Bewertungsfragen	Vereinfachung der Umsetzung und Fördereffizienz	Multilevel/Good Governance	Interne/Externe Synergie	Kapazitätsaufbau	Mainstreaming Leader
Primär	Leitfadengestützte Befragung			x	x	x			x	x	x		
	Standardisierter Fragebogen									x		x	x
	Expertengespräche		x			x			x		x		
	Onlinebefragung									x			
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchentabelle der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007-2009				x	x					x		
	Bewilligungsdaten EFRE										x		
	Monitoring 2007-2009 (GAK und EU)	x		x	x	x							
	Indikative Finanzpläne	x	x	x	x	x							x
	Fakultative Modulationsmittel			x	x	x							
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik	x		x	x	x	x	x					
	Ergebnisse der Maßnahmenbewerter	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Förderdaten (inkl. andere EU Fonds)	x	x	x	x	x	x	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
	Literatur	x		x	x	x	x	x	x	x			x
	InVeKos-Daten			x	x	x							

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Programmziele und Relevanzprüfung

Innerhalb der Vertiefungsthemen wurden in einem mehrstufigen Vorgehen die für die jeweilige Bewertungsfrage wirkungsrelevanten Maßnahmen und Maßnahmenteile ermittelt. Der Hauptfokus der Evaluation liegt dabei zunächst auf den Zielsetzungen der Maßnahmen bzw. des Programms. Bewertungen der Effektivität³ und Effizienz müssen hier ansetzen. Auf Programmebene sind neben den textlichen Aussagen auch die finanziellen Gewichtungen einzelner Programmteile bei der Interpretation von Zielschwerpunkten zu be-

³ Ohne Zieldefinition kann die Effektivität nicht bewertet werden („Effectiveness covers the relationship between the intended and the actual results“ (GD Regio, 2003)).

rücksichtigen. Bei einer ausschließlichen Betrachtung von Zielen werden jedoch nicht intendierte Wirkungen vernachlässigt. Daher werden zur Ermittlung von Programm-Nettowirkungen auch (absehbare) positive und negative Wirkungen von Maßnahmen berücksichtigt, für die keine Ziele formuliert wurden (Methodik: Wirkungspfadanalyse mittels Checkliste)⁴. Eine derartige Relevanzprüfung für die einzelnen Maßnahmen erfolgte bereits bei der Konzeption der Vertiefungsthemen und wurde zur Halbzeitbewertung in Verbindung mit der tatsächlichen Inanspruchnahme erneut durchgeführt.

Bottom-up-Bewertungsansatz (Mikroansatz)

Der Bottom-up-Ansatz spielt zur Halbzeitbewertung eine zentrale Rolle. So führen die Bewertungshinweise des CMEF aus, dass die Abschätzung der Programmwirkung von den Fördertatbeständen ausgehen und der Zusammenhang zwischen der Wirkung des Programms und den Ausgangstrends abgeschätzt werden soll (GD Agri, 2006):

- Abschätzung der Wirkung auf direkt/indirekt Begünstigte⁵ anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, Benchmarkdaten etc. Vergleich mit der kontrafaktischen Situation.
- Schätzung des Beitrags des Programms zum allgemeinen Trend (Baseline), wo die Wirkung des Programms realisierbar/statistisch signifikant ist oder Durchführung einer allgemeinen qualitativen Abschätzung.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Bottom-up-Bewertungsansatz folgende Herangehensweise gewählt, die sich auch in der Gliederung der einzelnen im Rahmen von Vertiefungsthemen beantworteten Bewertungsfragen widerspiegelt. Einige der Bausteine sind auch für den Makroansatz erforderlich, der erst im Fortgang der laufenden Bewertung nach 2010 weiter verfolgt wird.

- (1) Zunächst wird die Ausgangssituation geschildert. Dies erfolgt mittels der vorgegebenen kontextuellen und zielorientierten Basisindikatoren, ggf. um weitere Indikatoren ergänzt. In diesem Zusammenhang werden auch wichtige treibende Faktoren (*drivers* und *pressures*) beschrieben, die z. T. außerhalb der Beeinflussbarkeit des Programms liegen, die Programmwirkung aber maßgeblich beeinflussen können.

⁴ Für den Umweltbereich erfolgte dies ex ante durch die Strategische Umweltprüfung (SUP), die jedoch zu einem frühen Zeitpunkt der Programmerstellung durchgeführt wurde. Sie konnte daher häufig keine konkreten Richtlinien-/Umsetzungsausgestaltung berücksichtigen, die tatsächliche Inanspruchnahme war nicht bekannt und Umfänge konnten nur anhand der Finanzansätze abgeschätzt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass viele der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten SUPen zu nicht transparenten und auffallend positiven Einschätzungen gekommen sind. Den Evaluatoren ist gleichwohl bekannt, dass die SUP erstmalig für das NRW-Programm Ländlicher Raum erstellt werden musste und die Studie unter hohem Zeitdruck und mit sehr begrenzten finanziellen Ressourcen durchgeführt wurde.

⁵ Im Zusammenhang mit einer schutzgutbezogenen Betrachtungsweise müsste hier wohl das Schutzgut Biodiversität, Klima bzw. Wasser eingesetzt werden.

- (2) In einem zweiten Schritt werden Programmstrategie und Interventionslogik analysiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die Darstellung von Ausgangslage und Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT⁶) kohärent mit der Programmstrategie ist.
- (3) Im nächsten Schritt werden die für das Vertiefungsthema relevanten Maßnahmen ermittelt. Es wurde bereits oben dargestellt, dass dabei nicht nur die strategiekonformen Maßnahmen von Relevanz sind, sondern auch jene, die negative Wirkungen entfalten können.
- (4) Diese Maßnahmen werden im vierten Schritt hinsichtlich ihrer finanziellen Umsetzung und ihres Outputs betrachtet. Damit kann eine erste Dimension der Wirkungsstärke in quantitativer Hinsicht ermittelt werden.
- (5) Danach werden mit Hilfe von maßnahmenspezifischen Wirkungspfaden und qualitativen Wirkungseinschätzungen (soweit möglich auch quantifizierten Wirkungen) die Wirkintensitäten der (Teil-)Maßnahmen im Hinblick auf die Fragestellung abgeschätzt. Auf diese Weise soll eine Gesamtschau der Wirkungen erfolgen und eine grobe Einschätzung ermöglichen, welchen Beitrag das Programm zur Zielerreichung leistet bzw. bis zum Ende der Laufzeit leisten kann. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass eine ausschließliche „Addition“ von Maßnahmenwirkungen nicht der Programmwirkung entspricht. Vielmehr müssen Wirkungen immer durch eine Spiegelung von Mikroebene und Makro-(Programm-)ebene bewertet werden (EEN, 2010), was vollständig aber erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann.

⁶ Analyse von *Strengths* (Stärken, positive Merkmale), *Weaknesses* (Schwächen, Herausforderungen), *Opportunities* (Chancen für positive Entwicklungsansätze), *Threats* (Risiken, die positive Ansätze gefährden können).

2 Programmwirkungen

2.1 Beitrag des Programms zu Beschäftigung und Wachstum (Frage 1)

Horizontale Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beigetragen im Hinblick auf:

- *die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?*
- *die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?*

Wirkungsindikatoren: *Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2)*

Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind die zwei zentralen Ziele der Lissabon-Strategie. Im Kontext der Europäischen Politik fällt der ELER-Förderung die Aufgabe zu, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen (EU-KOM, 2005). Die ELER-Förderung ist dabei auf zwei strategische Ansatzpunkte ausgerichtet:

- Steigerung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit⁷ des Agrarsektors und
- Schaffung von Arbeitsplätzen und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Zur Realisierung der Lissabon-Strategie durch den ELER haben die Förderung von Unternehmerngeist, Informations- und Kommunikationstechnologien, Innovationen, beruflicher Qualifikation sowie die Kooperationen zwischen Institutionen (Forschung und Entwicklung (F&E), Public-Private-Partnership) eine zentrale Bedeutung (EU-KOM, 2006h).

2.1.1 Fachlicher und politischer Kontext

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf beträgt in NRW 115 % des EU-Durchschnitts. Aus europäischer Sicht ist NRW daher eine wohlhabende Region. Allerdings bestehen regionale Disparitäten innerhalb des Landes.

Die Wirtschaft NRWs wird durch den in den Ballungsräumen ansässigen Dienstleistungssektor dominiert. In diesem Wirtschaftszweig werden 71 % der Bruttowertschöpfung (BWS) des Landes erwirtschaftet. Das Produzierende Gewerbe trägt mit 28 % zur BWS bei. Insbesondere der sekundäre Sektor befindet sich in einem Schrumpfungsprozess, was

⁷ Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, dass Unternehmen an den nationalen sowie internationalen relevanten Märkten ihr Waren- bzw. Dienstleistungsangebot unter Konkurrenzbedingungen gewinnbringend absetzen können.

eng verbunden ist mit dem Wegfall zahlreicher Arbeitsplätze in der für NRW bedeutsamen Eisen- und Stahlindustrie. Der primäre Sektor hat mit einem Anteil von 0,7 % an der BWS eine marginale Bedeutung (MUNLV, 2009j).

Der Abbau regionaler Disparitäten und der Anschluss strukturschwacher Regionen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sind zentrale Ziele der Regionalen Strukturpolitik in NRW. Hierfür werden verschiedene Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene genutzt. Dies sind auf EU-Ebene der EFRE, auf Bundesebene die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur und das Konjunkturprogramm sowie weitere Landesprogramme. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auf benachteiligte Personengruppen und Arbeitslose ausgerichtet (Bernhard et al., 2008), jedoch nicht explizit auf strukturschwache Regionen. Im Vergleich zu anderen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen hat die ELER-Förderung aus finanzieller Sicht eine geringe Bedeutung.

Mit der ELER-Förderung sollen der Wandel im ländlichen Raum und die sich verändernden Anforderungen an die Land- und Forstwirtschaft gestaltet und flankiert sowie eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Erhalt der Kulturlandschaft gesichert werden. Dabei sollen insbesondere die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Gebieten Nordrhein-Westfalens verbessert werden. Arbeitsplätze im außerlandwirtschaftlichen Bereich sollen v. a. durch die Förderung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe, des ländlichen Tourismus sowie der Umnutzung innerhalb der Dorferneuerung geschaffen werden, (MUNLV, 2009j).

Bezüglich der Programmstrategie (vgl. Kapitel 4.2.2.1) war im Vorfeld der Programmierung ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen dem ELER- und dem EFRE-Programm in NRW vereinbart worden; zuständig für die Lissabon-Ziele war danach der EFRE, während sich die ELER-Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und die Göteborg-Ziele konzentrierten sollten (MUNLV, 2009i). Dennoch ist die horizontale Bewertungsfrage an dieser Stelle zu behandeln.

2.1.2 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags der ELER-Förderung zur Lissabon-Strategie werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut NRW-Programm Ländlicher Raum ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel haben oder von denen entsprechende Wirkungen zu erwarten sind. NRW hat in seinem EPLR für sehr viele Maßnahmen Wachstums- und Beschäftigungsziele festgelegt und auch quantifiziert. In Schwerpunkt 1 soll die Bruttowertschöpfung der Land- und Ernährungswirtschaft erhöht werden, es sollen aber auch Arbeitsplätze in beiden Sektoren geschaffen (121: vor allem im Gartenbau) bzw. gesichert werden. In Schwerpunkt 3 beziehen sich die Ziele auf die außerlandwirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsplätze sollen vor allem in den Maßnahmen 311 (Diversifizierung) und 322 (Dorfer-

neuerung) sowie 313 (Tourismus) geschaffen werden. Aus Schwerpunkt 2 wurde nur die AUM-Teilmaßnahme Ökologischer Landbau aufgenommen, da aus Sicht des Evaluators eine Wirkung zu erwarten ist. Durch die Umstellung auf Ökologischen Landbau steigt der betriebliche Arbeitseinsatz verschiedenen Autoren zufolge um 20 bis 30 Prozent gegenüber konventionellen Betrieben (von Münchhausen et al., 2006). In Tabelle 2.1 sind die relevanten ELER-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Tabelle 2.1: Relevante Maßnahmen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Quantifizierte Ziele					
			Output		Ergebnis		Wirkung	
			Förderfälle	BWS in geförderten Betrieben (R2, R7)	Neue Arbeits- plätze (R8)	Gesicherte Arbeits- plätze (P2)	Wirtschafts- wachstum (I1)	Beschäftigungs- wachstum (I2)
	Wirtschafts- wachstum	Beschäftigungs- wachstum	Anzahl	1.000 Euro	Anzahl	FTE	1.000 Euro	FTE
111 Qualifizierung	X	X	7.850 ¹⁾	*	*	*		
114/115 Beratungsdienste	X		1.900 ²⁾	*	140	**		
121 Agrarinvestitionsförderung	X	X	1.980	2.500	150	3.900		
123-A Verarbeitung & Vermarktung	X	X	150	11.500	150	5.000		
123-B V&V - Forstwirtschaft	X	X	100	1.000	50	500		
124 Neue Produkte	X	X	6 ³⁾	*	20	40		
125-A Flurbereinigung	X		107	*	**	**		
125-B Forstlicher Wegebau	X		650	*	**	**		
214 AUM - Ökologischer Landbau	O	O	62.000 ⁴⁾	**	**	**		
311 Diversifizierung	X	X	250	1.000	300	200		
313 Tourismus	X	X	30	*	30	75		
321 Dienstleistungseinrichtungen		X	100	**	0	200		
322 Dorferneuerung	X	X	2.000	**	250	450		
41 LEADER		X	100	**	200	375		
							insgesamt 23.545 ⁵⁾ 10.000 ⁶⁾	

X Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. O Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

* Keine Zielquantifizierung, ** Kein Ziel, R = Ergebnisindikator, P = Programmspezifischer Indikator, I = Wirkungsindikator

1) Teilnehmer. 2) Ziel gilt nur für 114, da 115 (Betriebsführungsdienste) eine Altverpflichtung ist. 3) Kooperationen. 4) Hektar.

5) Eine Steigerung der BWS um 23,5 Mio. Euro entspricht einem realen Wirtschaftswachstum bis 2013, gegenüber 2006, von 0,01%.

6) 10.000 neue Arbeitsplätze entsprechen einem Erwerbstätigenzuwachs bis 2013, gegenüber 2006, von 0,02 %.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2009j).

Inwieweit die in Tabelle 2.1 dargestellten Maßnahmen zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie beitragen können, wird anhand einer vereinfachten Interventionslogik überprüft. Zu den wichtigsten Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft zählen: die geografische Lage, der Verstädterungsgrad, die sektorale Struktur, das Sozialkapital, die Verkehrsgüte und das Humankapital einer Region. Der bedeutsamste Bestimmungsfaktor der regionalen Wirtschaftskraft ist die sektorale Struktur, die nach den Ergebnissen einer Analyse von Blume und Döring (2009) allein über 50 % der Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen Regionen erklärt. Die Wirtschaftskraft einer Region ist umso geringer, je höher der Beschäftigungsanteil in Branchen mit einer negativen Beschäftigtenentwicklung

(z. B. primärer Sektor, Baugewerbe etc.) ist. Dieses Ergebnis gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region (Kubis, Titze und Ragnitz, 2007).

Ein Großteil der Maßnahmen mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen oder potenziellen Wirkungen kommt dem primären Sektor zugute. Bezogen auf die bisher (2007 bis 2009) insgesamt verausgabten Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum fließen über 29 % der Mittel in diesen Bereich (vgl. Tabelle 2.2). Auf die Förderung nicht-landwirtschaftlicher, wirtschaftlicher Aktivitäten im Ländlichen Raum entfielen im Zeitraum 2007 bis 2009 rund 11 % des Gesamtbudgets des NRW-Programms Ländlicher Raum. Die von der EU-KOM (2006h) benannten innovativen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung aus Schwerpunkt 3 werden nicht angeboten (312, 331), jene aus Schwerpunkt 4 (41) hatten mit 0,2 % einen marginalen Anteil am Gesamtbudget.

Tabelle 2.2: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009), differenziert nach Faktoren mit Einfluss auf die regionale Wirtschaftskraft

Relevante Maßnahmen	Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft							
	Geographische Lage	Verstädterung	Sektorale Struktur		Sozialkapital	Verkehrsgüte	Humankapital	Landesspezifische Faktoren
			Primärer Sektor	Andere Sektoren				
Anteil an den Gesamtausgaben 2007 bis 2009 (in Prozent)								
111 Qualifizierung			0,4					
114 Beratungsdienste			0,0					
115 Betriebsführungsdienste			1,3					
121 Agrarinvestitionsförderung			14,5					
123 Wertschöpfung				0,8				
124 Neue Produkte			0,0					
125 Infrastruktur			2,9					
214 AUM - Ökologischer Landbau			9,2					
311 Diversifizierung			1,0					
313 Tourismus								0,3
321 Dienstleistungseinrichtungen				1,0				
322 Dorferneuerung				8,7				
41 LEADER					0,2			
Summe			29,3	10,6	0,2			0,3

Quellen: MUNLV (2009m; 2010f), Blume und Döring (2009).

Aus der bisherigen Analyse bleibt festzuhalten:

- Der überwiegende Teil der Förderung stärkt direkt oder indirekt den primären Sektor und verlangsamt dessen relativen Bedeutungsverlust bezogen auf die Gesamtwirtschaft.
- Die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb des primären Sektors hat in der bisherigen Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum eine untergeordnete Bedeutung.

2.1.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In Tabelle 2.3 sind die für die Messung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu verwendenden Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF, ergänzt um programmspezifische Indikatoren, dargestellt.

Tabelle 2.3: Verwendete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

	Wachstum	Beschäftigung
Output-Indikator	Anzahl Förderfälle	Anzahl Förderfälle
Ergebnis-Indikator	Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R2) Nichtlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben (R7)	Anzahl geschaffener Bruttoarbeitsplätze (R8)
programm-spezifisch		Geschaffene vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P1) Gesicherte vollzeitäquivalente Bruttoarbeitsplätze (P2)
Wirkungs-Indikator	Wirtschaftswachstum (I1)	Beschäftigungswachstum (I2)

Quellen: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006c; 2006d; 2006e).

Die EU-KOM (2006b) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Output- und Ergebnisindikatoren der Maßnahmen zu quantifizieren, wobei Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen sind. Dieses Vorgehen führt zu wenig aussagekräftigen Ergebnissen, da sich aus der Addition der maßnahmenspezifischen Effekte nicht der gesamtwirtschaftliche Effekt ergibt. Zum einen fehlen die indirekten Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch die infrastrukturellen Maßnahmen, zum anderen sind Mitnahme- und Verdrängungseffekte, aber auch Synergieeffekte zu berücksichtigen, die sich bottom up nicht ermitteln lassen. Zu einem späteren Zeitpunkt soll versucht werden, mit Hilfe von ökonometrischen Analysen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des NRW-Programms Ländlicher Raum abzuschätzen..

Für die Halbzeitbewertung wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) vergeben, der – wenn schon die strukturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte zum jetzigen Zeitpunkt nicht darstellbar sind – eine modellgestützte Abschätzung der nachfrageseitigen Effekte des NRW-Programms Ländlicher Raum liefern soll (siehe Kapitel 2.1.6).

2.1.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung lässt sich nur der Outputindikator „Anzahl Förderfälle“ verlässlich ermitteln, anstelle der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind nur theoretische Überlegungen sowie vorläufige Einschätzungen auf der Grundlage des Umsetzungsstands möglich. Die noch wenig aussagekräftigen, auf Basis des Outputindikators ermittelten, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum sind in der Tabelle 2.4 dargestellt.

Tabelle 2.4: Output und Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Relevante Maßnahmen	Relevanz		Output				Wirkung		Qualitative Einschätzung		
	Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	Förderfälle 2007 bis 2009	Förderfälle (geplant lt. EPLR)	Ziel-erreichung ⁵⁾	Umsetzungsgrad ⁶⁾	direkt	Mitnahme ⁷⁾ indirekt	Wirtschaftswachstum	Beschäftigungswachstum	
			Anzahl	Anzahl	%						
111 Qualifizierung	X	X	3.062 ¹⁾	7.850 ¹⁾	39,0	+	X	↘	0	0	
114/115 Beratungsdienste	X		26 ³⁾	1.900 ³⁾	1,4	-	X	n.r.	0		
121 Agrarinvestitionsförderung	X	X	1.072 ⁴⁾	1.980	54,1	++	X	→	0	-	
123-A Verarbeitung & Vermarktung	X	X	32	150	21,3	-	X	↗	0	+	
123-B V&V - Forstwirtschaft	X	X	0	100	0,0	-	X	k.A.	0	0	
124 Neue Produkte	X	X	0	6	0,0	-	X	k.A.	0	0	
125-A Flurbereinigung	X		63	107	58,9	++	X	n.r.	+		
125-B Forstlicher Wegebau	X		106	650	16,3	-	X	↘	+		
214 AUM - Ökologischer Landbau	O	O	48.851 ²⁾	62.000 ²⁾	78,8	++	X	↘	0	+	
311 Diversifizierung	X	X	56	250	22,4	-	X	→	0	+	
313 Tourismus	X	X	17	30	56,7	++	X	n.r.	0	0	
321 Dienstleistungseinrichtungen		X	27	100	27,0	-	X	n.r.		0	
322 Dorferneuerung	X	X	691	2.000	34,6	+	X	X	↘	0	0
41 LEADER		X	10	100	10,0	-	X	X	↘	0	0

X Maßnahme wird berücksichtigt, da Ziel laut EPLR. O Maßnahme wird berücksichtigt, da entsprechende Wirkungen.

1) Teilnehmer, 2) Hektar, 3) Nur für 114, 4) teilweise aus Zuckerdiversifizierung finanziert.

5) bezogen auf das Ziel 2007-2013. 6) Umsetzungsgrad: - unter 30 %; + 30 bis 50 %; ++ über 50 %.

7) zu Mitnahmeeffekten vgl. Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

↗ hoher Effekt, → mittlerer Effekt, ↘ geringer Effekt, n.r. nicht relevant, k.A. keine Angabe.

Wirkungseinschätzung Wachstum:

- + positiv Es ist von einer einkommenschaffenden Wirkung der Maßnahme auszugehen.
- 0 zu vernachlässigen In Einzelfällen oder nie einkommenschaffende Maßnahme.
- negativ Keine einkommenschaffende Wirkung, oder Förderung eines schrumpfenden Wirtschaftszweigs.

Wirkungseinschätzung Beschäftigung:

- + positiv Tendenziell ist von einem Zuwachs an Arbeitsplätzen auszugehen.
- 0 zu vernachlässigen Nur in Einzelfällen beschäftigungsschaffend.
- negativ Tendenziell ist von einem Verlust an Arbeitsplätzen auszugehen.

Quelle: MUNLV (2009j; 2010d), eigene Erhebungen.

Überlegungen zu Wirkungen

Da für die meisten Maßnahmen noch keine Ergebnisindikatoren vorliegen, wurden hier – soweit verfügbar – Ergebnisse der Ex-post-Bewertung (2000 bis 2006) in Verbindung mit theoretischen Überlegungen und dem bisherigen Umsetzungsstand verbunden. Prinzipiell müssen von den Bruttoeffekten Mitnahme- und Verdrängungseffekte subtrahiert werden, sofern diese für die entsprechende Maßnahme relevant sind. Zu Mitnahmeeffekten siehe Kapitel 4.2.2.4 der Programmbewertung.

Auch wenn die Höhe der eingesetzten Mittel keine Garantie für eine große Wirkung ist, so kann doch umgekehrt ein geringer Umsetzungsstand in Verbindung mit einem geringen Mitteleinsatz die erwartbare Wirkung mindern. Mit dem dritten Förderjahr der aktuellen Förderperiode wäre für alle nicht-flächenbezogenen Maßnahmen bei kontinuierlicher Umsetzung ein Umsetzungsstand von 35 bis 50 % zu erwarten. Dieser ist bei Betrachtung des Zielerreichungsgrades der Outputindikatoren (Förderfälle) jedoch nur bei wenigen Maßnahmen erreicht (111, 121, 125-A, 313, 322).

Bei den landwirtschaftlichen Maßnahmen sind die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung nicht eindeutig. Tendenziell ist bei Maßnahme 121 von negativen Beschäftigungswirkungen auszugehen, da Arbeit durch Kapital ersetzt wird. Bezüglich der Effekte auf die Bruttowertschöpfung stehen sich in der Regel der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekte gegenüber. Die Gesamtwirkung hängt daher von der regionalen Inanspruchnahme der Förderung, von der Ausgangsstruktur und von der Verteilung anderer Mittel ab (siehe Kapitel 2.2). In Maßnahme 123 (Verarbeitung und Vermarktung) liegen bisher nur Aussagen der geförderten Unternehmen zu geplanten Veränderungen vor, wonach eine Steigerung der Bruttowertschöpfung und der Beschäftigung um jeweils 7 bis 8 % erwartet werden. Eine – wenn auch vermutlich geringe – Wirkung auf Wertschöpfungsmöglichkeiten geht von der Förderung land- und forstwirtschaftlicher Infrastrukturen in Maßnahme 125 aus.

Verglichen mit den ambitionierten Zielen zu Wirtschaft und Beschäftigung im Schwerpunkt 3 sind die bislang erwartbaren Wirkungen recht gering. Die dort bisher eingesetzten Gelder von insgesamt 34,8 Mio. Euro entsprechen einem Anteil von 11,1 % der gesamten ausgezahlten öffentlichen Mittel. Dabei ging der Großteil in die Dorferneuerung (322), deren Schwerpunkt auf baulichen Investitionen in dörfliche Infrastrukturen und Gebäude liegt. Zu erwarten sind für diese Maßnahme – mit Ausnahme der Umnutzungsförderung, deren Projektzahl aber bislang gering ist – kaum direkte Effekte, sondern vor allem eine konjunkturelle Wirkung und die Sicherung von Arbeitsplätzen des lokalen Handwerks. Nach Angaben des Jahresberichts (MUNLV, 2010d) konnten durch die Diversifizierung (311) trotz des relativ geringen Umsetzungsstandes bislang 17 Arbeitsplätze neu geschaffen und 44 gesichert werden. Weitere Effekte auf Wirtschaft und Beschäftigung sind im Schwerpunkt 3 und auch 4 bislang nicht nachgewiesen worden.

2.1.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Die zu beantwortende Bewertungsfrage lautet: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Wachstumsbedingungen beigetragen?

Antwort: Entsprechend den bisherigen Überlegungen und Analysen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die ELER-Förderung in NRW einen dauerhaften Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung und Wachstum und damit zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leistet. Zum einen ist das Instrumentarium der ELER-Förderung nur in Einzelfällen geeignet, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Zum anderen ist die ELER-Förderung in NRW sehr stark auf den primären Sektor fokussiert; gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse sind von der Land- und Forstwirtschaft jedoch vermutlich nicht zu erwarten, auch wenn einzelbetrieblich diese Effekte durchaus aufgezeigt werden können. Aus Wachstumssicht wünschenswerte Rationalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft führen zu einem geringfügigen Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft.

Schwerpunkt 3 der ELER-Förderung konzentriert sich vor allem auf Infrastrukturen und bauliche Investitionen, von denen bestenfalls indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte ausgehen. Diese konnten zu diesem Zeitpunkt noch nicht quantifiziert werden.

Eine fundierte Einschätzung bezüglich der Einkommens- und Beschäftigungseffekte des NRW-Programms Ländlicher Raum wird frühestens im Rahmen des Modulberichts möglich sein.

2.1.6 Nachfrageseitige Einkommens- und Beschäftigungseffekte

Jede öffentliche Förderung generiert zusätzliche Nachfrage und erzeugt damit konjunkturell wirksame Effekte auf Einkommen und Beschäftigung. Diese Effekte sind ein zusätzliches Argument für den Einsatz öffentlicher Mittel in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Sie sind jedoch kein Beurteilungsmaßstab für die Effektivität oder Effizienz einer Förderung, die (wie die ELER-Förderung) auf mittel- bis langfristige Struktureffekte ausgelegt ist. Interessant ist allerdings die Frage nach der Verteilung der konjunkturellen Effekte im Raum. In welchen Räumen wird die Nachfrage generiert? Wie viel wird in ländlichen Räumen investiert und wie viel davon fließt über räumliche Verflechtungen in andere Räume ab?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein Unterauftrag an die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) vergeben, die die bundesweiten nachfrageseitig in-

duzierten Einkommens- und Beschäftigungseffekte mit Hilfe der von ihr entwickelten volkswirtschaftlichen Input-Output-Modelle abgeschätzt hat (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Die Stärke des Modellansatzes liegt in der Generierung in sich konsistenter Ergebnisse; diese sind allerdings in starkem Maße von den getroffenen Annahmen abhängig.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des GWS-Gutachtens dargestellt. Die eingesetzten Modelle, das Vorgehen und die Ergebnisse für alle Programme der 7-Länder-Bewertung werden in dem im Anhang 3 beigefügten Gutachten dargestellt. Der folgende Text basiert im Wesentlichen auf dem Gutachten, ergänzt durch eigene Ausführungen und Erläuterungen zu den von uns bereitgestellten Daten.

2.1.6.1 Daten

Datengrundlage für das Modell war eine regionalisierte Auswertung der vom Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellten Zahlstellendaten (MUNLV, 2010f; MUNLV, 2009m). Diese umfassen die Zahlungen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 für das NRW-Programm Ländlicher Raum und die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation. Zusätzlich wurden die Restzahlungen aus LEADER+ berücksichtigt (MUNLV, 2009l). Aus den anderen an der 7-Länder-Evaluation beteiligten Ländern lagen entsprechende regionalisierte Daten vor; für die übrigen Bundesländer wurden Auszahlungsdaten der EU-KOM verwendet.

Die einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden in Zusammenarbeit mit den Maßnahmenevaluatoren nach Zuwendungsempfängern und Maßnahmentypen kategorisiert, wobei in einzelnen Maßnahmen, ggf. auch Teilmaßnahmen, eine Aufteilung auf verschiedene Empfängergruppen vorgenommen wurde. Zudem wurde festgelegt, welche Vorleistungen nachgefragt werden und wie die Vorleistungsnachfrage räumlich verteilt ist. Letzteres beruht auf empirischen Untersuchungen der vorhergehenden Bewertungen sowie auf eigenen Annahmen. Tabelle 2.5 stellt die EPLR-Maßnahmen und ihre jeweilige Zuordnung zu Maßnahmentypen und Zuwendungsempfängern dar.

Tabelle 2.5: Maßnahmen nach Art des Zuwendungsempfängers und Maßnahmentyp

EPLR-Maßnahme	Haupt- zuwendungs- empfänger	Relativer Anteil an Zuwendungen der Maßnahme	Maßnahmen- typ
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	1	1	1
114 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	1	1	1
115 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten	1	1	1
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	1	1	3
123 Verarbeitung und Vermarktung	3	1	3
124 Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	1	0,5	3
124 Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	3	0,5	3
125 Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur	2	0,1	2
125 Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur	6	0,9	2
211 Ausgleichszahlungen in Berggebieten	1	1	5
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten	1	1	5
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 200	1	1	5
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	1	1	5
215 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	1	1	5
216 Nichtproduktive Investitionen	1	1	1
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	1	1	5
224 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	2	1	5
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	2	1	5
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1	1	4
313 Förderung des Fremdenverkehrs	6	1	4
321 Dienstleistungseinrichtungen	6	1	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung	4	0,4	4
322 Dorferneuerung und -entwicklung	6	0,6	4
323 Erhalt/Verbesserung ländliches Erbe	4	0,3	2
323 Erhalt/Verbesserung ländliches Erbe	6	0,7	2
411 LEADER Schwerpunkt 1	1	1	3
412 LEADER Schwerpunkt 2	1	1	5
413 LEADER Schwerpunkt 3	6	0,6	4
413 LEADER Schwerpunkt 3	7	0,4	4
421 LEADER Kooperationsprojekte	6	1	4
431 LEADER Regionalmanagement	6	0,5	1
431 LEADER Regionalmanagement	7	0,5	1
511 Technische Hilfe	6	1	1

Zuwendungsempfänger: 1=Landwirtschaftliche Betriebe, 2=Waldbesitzer und forstw. Zusammenschlüsse, 3=Unternehmen der Ernährungsindustrie, 4=Privatpersonen; 5=Kleinstunternehmen; 6=Kommunen/ Körperschaften des Öffentlichen Rechts, 7=Vereine, privatrechtliche Vereinigungen

Maßnahmentyp: 1=Beratung, Forschung, Bildung, 2=Investitionen im Tief- und GaLa-Bau, 3=Betriebliche Investitionen, 4=Regionale Investitionen, vorrangig Bau, 5=Dienstleistungen Forst & Agrar

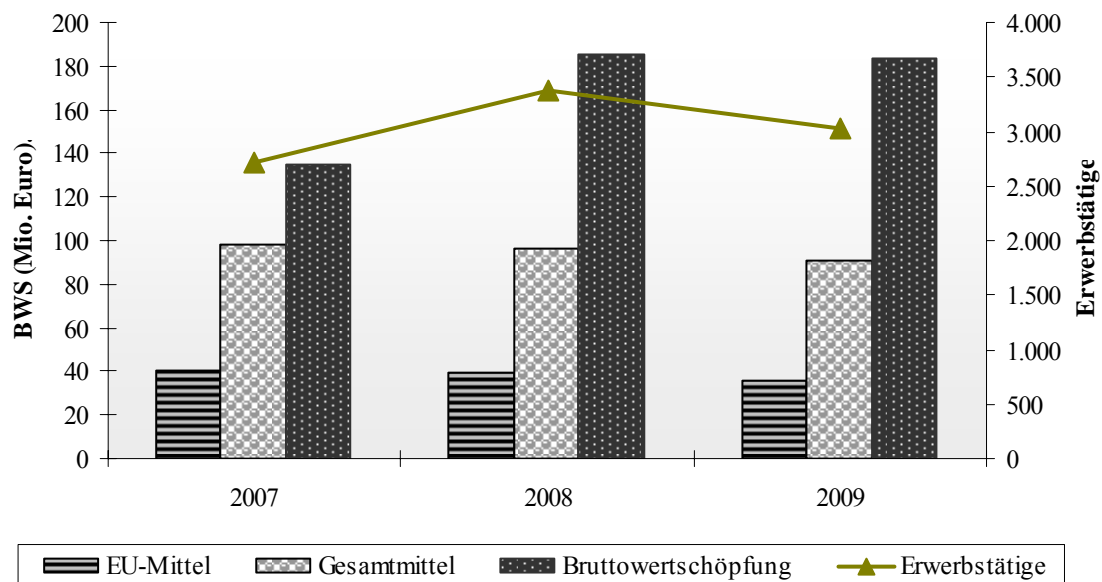
Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.6.2 Ergebnisse auf Ebene des Landes NRW

Den Modellrechnungen zugrunde liegen gut 285 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2009 (EU-Haushaltsjahre) in EU-kofinanzierte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in NRW geflossen sind. Dies entspricht einem Anteil von 7 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 2.1 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Vollzeitarbeitsplätzen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen erhalten oder generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist und die darin enthaltenen EU-Mittel in etwa 40 % ausmachen. Darüber hinaus fällt die zusätzlich generierte BWS auf, die die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in NRW 504 Mio. Euro zusätzliche BWS generiert, was einem relativen Effekt von ca. 0,03 % entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte BWS in NRW ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,8 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Gesamtbericht im Anhang 3) zeigte sich eine Relation von nur 1:1,1. Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

Abbildung 2.1: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in NRW

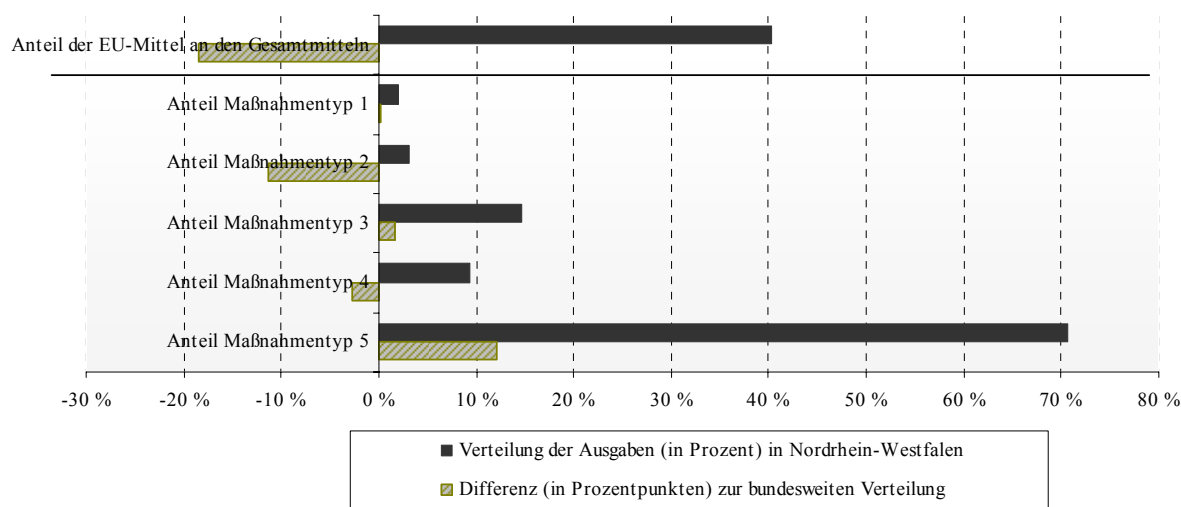


Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Aus Abbildung 2.2, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das untersuchte Bundesland seinen Schwerpunkt auf die Maßnahmentypen 3 und 5 legt. Maßnahmen des Typs 2 sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 11 %-Punkte niedriger als im Bun-

desdurchschnitt. Die Betrieblichen Investitionen (Maßnahmentyp 3) sowie die Dienstleistungen Forst & Agrar (Maßnahmentyp 5) zeichnen sich zum einen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus, zum anderen durch die direkte Förderung der heimischen Produktion ohne gleichzeitige Stärkung der Gesamtnachfrage (vgl. Kapitel 1.2.1 des Gutachtens im Anhang 3).

Abbildung 2.2: Verteilung der eingesetzten Mittel in NRW auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Dieses zentrale Untersuchungsergebnis für NRW ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in NRW zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in NRW den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.⁸ Es ist zu sehen, dass die kumulierten Effekte auf die BWS mit knapp 290 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen. Dies deutet darauf hin, dass für NRW eine positive Bilanz der überregionalen Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte BWS in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte BWS nach NRW hinzu fließt. Der Multiplikator für NRW beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,97 und ist damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet, dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen

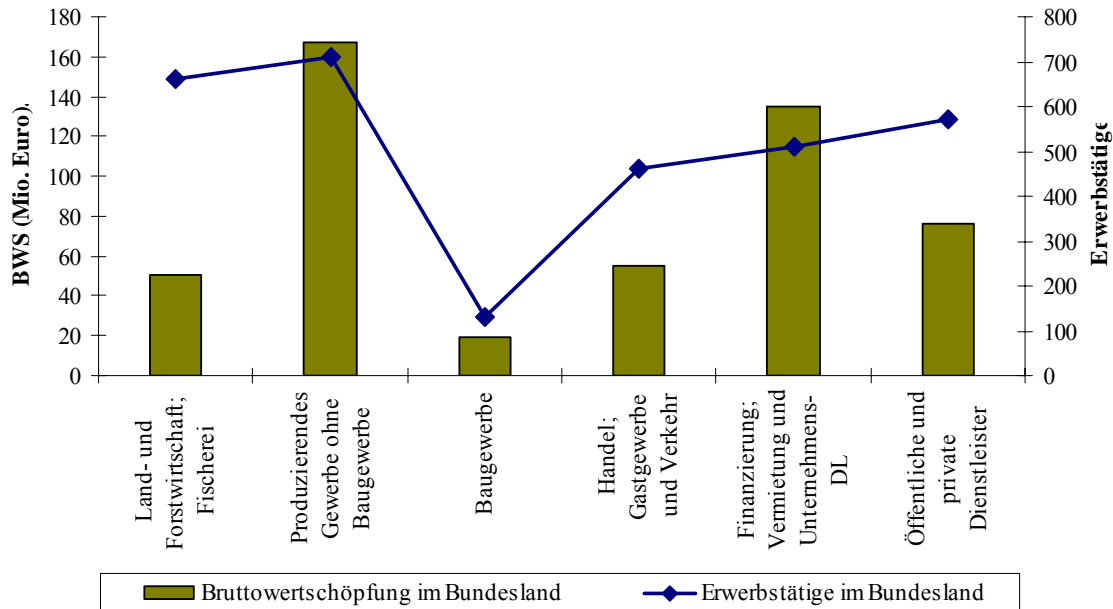
⁸ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4 des Gutachtens im Anhang.

nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls⁹ beträgt etwa 256 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislauffeffekt.

Auf die Verteilung der induzierten BWS auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 2.3 geht hervor, dass die höchste zusätzliche BWS in NRW im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 170 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen“ (135 Mio. Euro). Die hohe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes innerhalb NRWs als auch innerhalb Deutschlands trägt dazu bei, dass NRW von bundesweiten Maßnahmen, welche Nachfrage in der Industrie generieren, zusätzlich stark profitiert. Hiervon können die unternehmensnahen Dienstleistungen wiederum profitieren. Handel, Gastgewerbe und Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 55 Mio. Euro BWS kumuliert über die drei Jahre. Die über die Maßnahme des Typs 5 begünstigte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen BWS einnehmen, kommen in NRW auf einen Anteil von nur 10 % bzw. auf 50 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 2.4). Auch das Baugewerbe schneidet mit unter 20 Mio. Euro zusätzlicher BWS kumuliert über drei Jahre unterdurchschnittlich ab.

⁹ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3 im Gutachten).

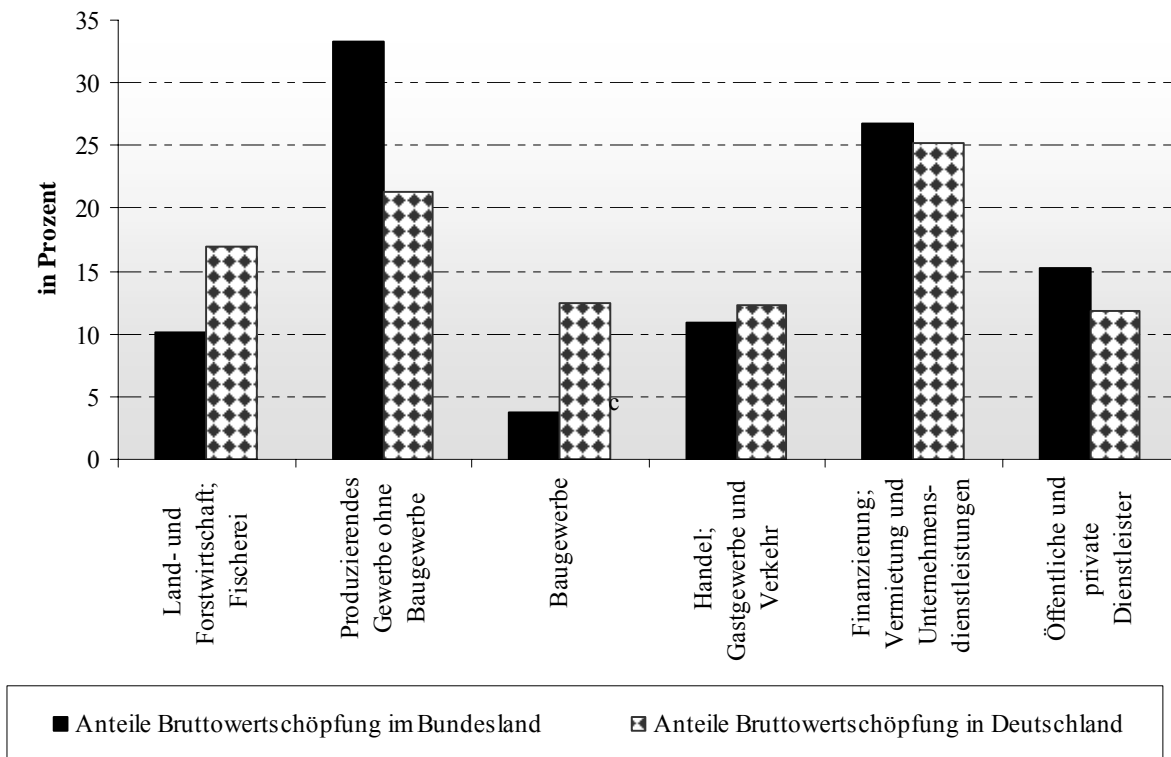
Abbildung 2.3: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,6 % am höchsten. Die relativen Abweichungen der BWS liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,02 und +0,05 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 2.4: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in NRW im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Der von NRW gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen, aber auch die starke Bedeutung des nordrhein-westfälischen Produzierenden Gewerbes spiegelt sich im überdurchschnittlich hohen BWS-Zuwachs im Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 33 % einen deutlich höheren BWS-Anteil ein als in der Gesamtwirtschaft mit rd. 21,5 %. Die Maßnahmen führen ferner über expansive Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen BWS-Effekt auf alle Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Arbeitsplätze entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 2.1). Durchschnittlich konnte in NRW pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Vollzeitarbeitsplätze durch die Maßnahmen um gut 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,04 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 2.3). Auch in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von über 650 Personen gesichert werden. Der öffentliche und private sowie der unternehmensnahe Dienstleistungsbereich liegen mit je über 500 Erwerbstätigen an dritter bzw. vierter Stelle, was ihrem relativ hohen Wert-

schöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 2.4). Dahingegen entfällt auf das Baugewerbe mit 130 Erwerbstätigen der geringste Effekt auf die Erwerbstätigkeit.

2.1.6.3 Effekte auf Ebene der Kreise

Die 54 Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilen sich auf in 24 städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, und 30 ländliche Regionen. (vgl. Karte 2.1). Diese zwei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser zwei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den ländlichen Gebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In beiden Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 (Dienstleistungen Forst & Agrar) stark vertreten, in den ländlichen Gebieten etwas stärker (rund 71 %). Im Vergleich zu den städtischen Gebieten fällt dagegen der Maßnahmentyp 1 (Beratung, Forschung, Bildung) deutlich geringer aus, während der Anteil des Typs 4 (Regionale Investitionen) mit fast 10 % doppelt so hoch ausfällt wie in den städtischen Kreisen. Der Maßnahmentyp 3 (Betriebliche Investitionen) hat in beiden Gebieten etwa den gleichen Anteil (ca. 14 %).

In Tabelle 2.6 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen etwa 93 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 60 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Nordrhein-Westfalens ist jedoch mit 66 % wieder etwas höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter BWS ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7 % der eingesetzten Mittel generieren etwa 40 % der zusätzlichen BWS und etwa 34 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit. Davon entfallen über die Hälfte auf die Metropolkerne Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Bonn und Dortmund, obgleich nur etwa 1,3 % der Mittel in diese Städte geflossen ist.

Tabelle 2.6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in NRW – Anteile am Gesamteffekt in NRW

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch	40,7 %	34,4 %	6,6 %
ländlich	59,3 %	65,6 %	93,4 %
NRW insgesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die 205 Mio. Euro zusätzliche BWS in den städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,03 % der gesamten BWS in dieser Gruppe und die durchschnittlich 1050 Erwerbstätigen, die zusätzlich generiert oder erhalten werden, nur 0,02 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 1 und 2¹⁰). In den ländlichen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit etwa doppelt so hoch und die zusätzlichen 299 Mio. Euro BWS entsprechen 0,04 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 2.7, Spalte 3 und Spalte 4¹¹). Die städtischen Regionen vereinen rund 27 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung der interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Die etwas höhere Bedeutung des Maßnahmentyps 5 in den ländlichen Gebieten macht sich nicht in einem geringeren Abfluss an Nachfrage bemerkbar.

¹⁰ Tabelle 2.7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d. h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

¹¹ Spalte 3 zeigt den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz zu 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 2.6.

Tabelle 2.7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in NRW – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

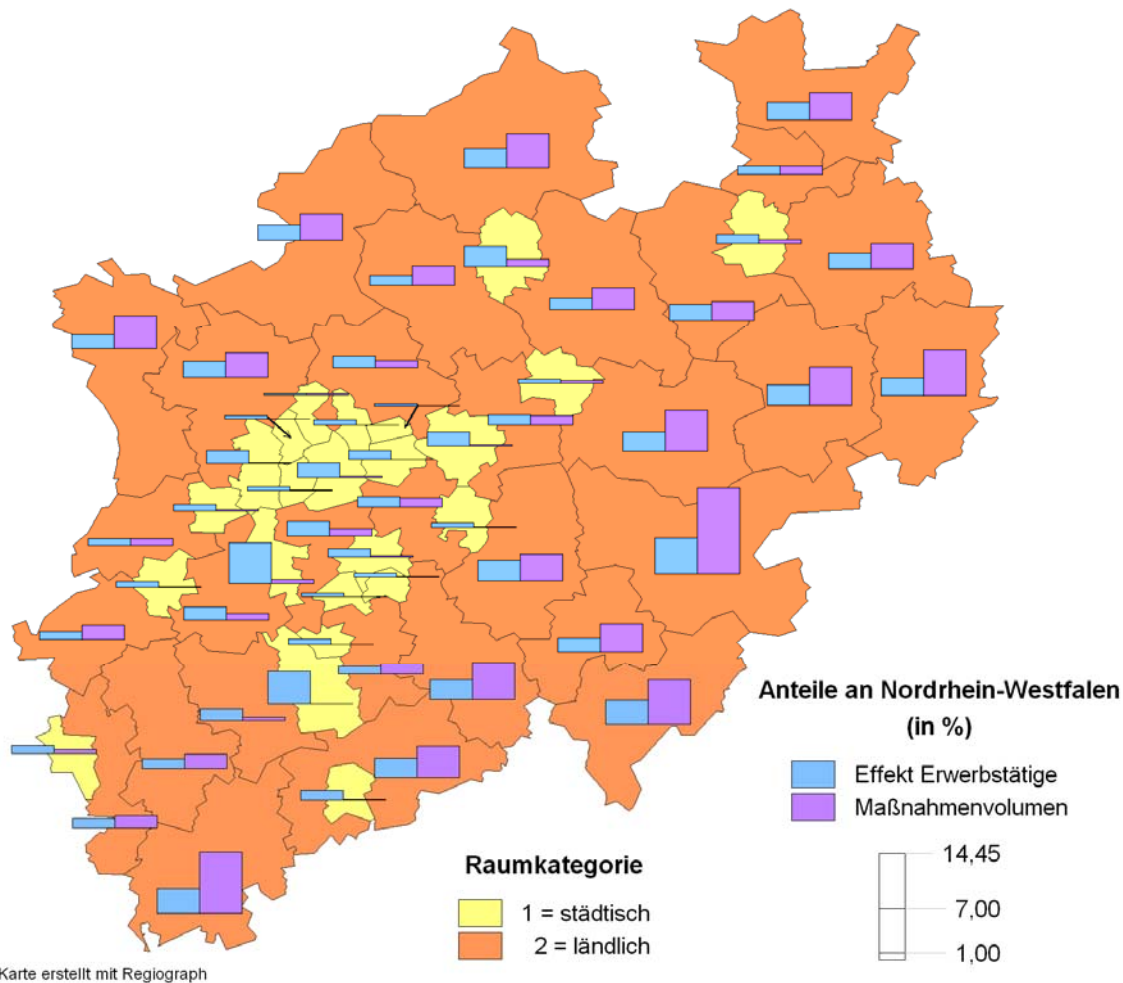
Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009)	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung)	
			Anteil am Gesamteffekt	Anteil am Untersuchungs- gebiet
	Absolut, [relativ]	Absolut, [relativ]		
städtisch	204,9 [0,03%]	1.046,8 [0,02%]	34,2 %	27,4 %
ländlich	298,9 [0,04%]	1.994,3 [0,04%]	62,1 %	72,6 %
NRW insgesamt	503,8 [0,03%]	3.041,1 [0,03%]	50,8 %	100,0 %

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

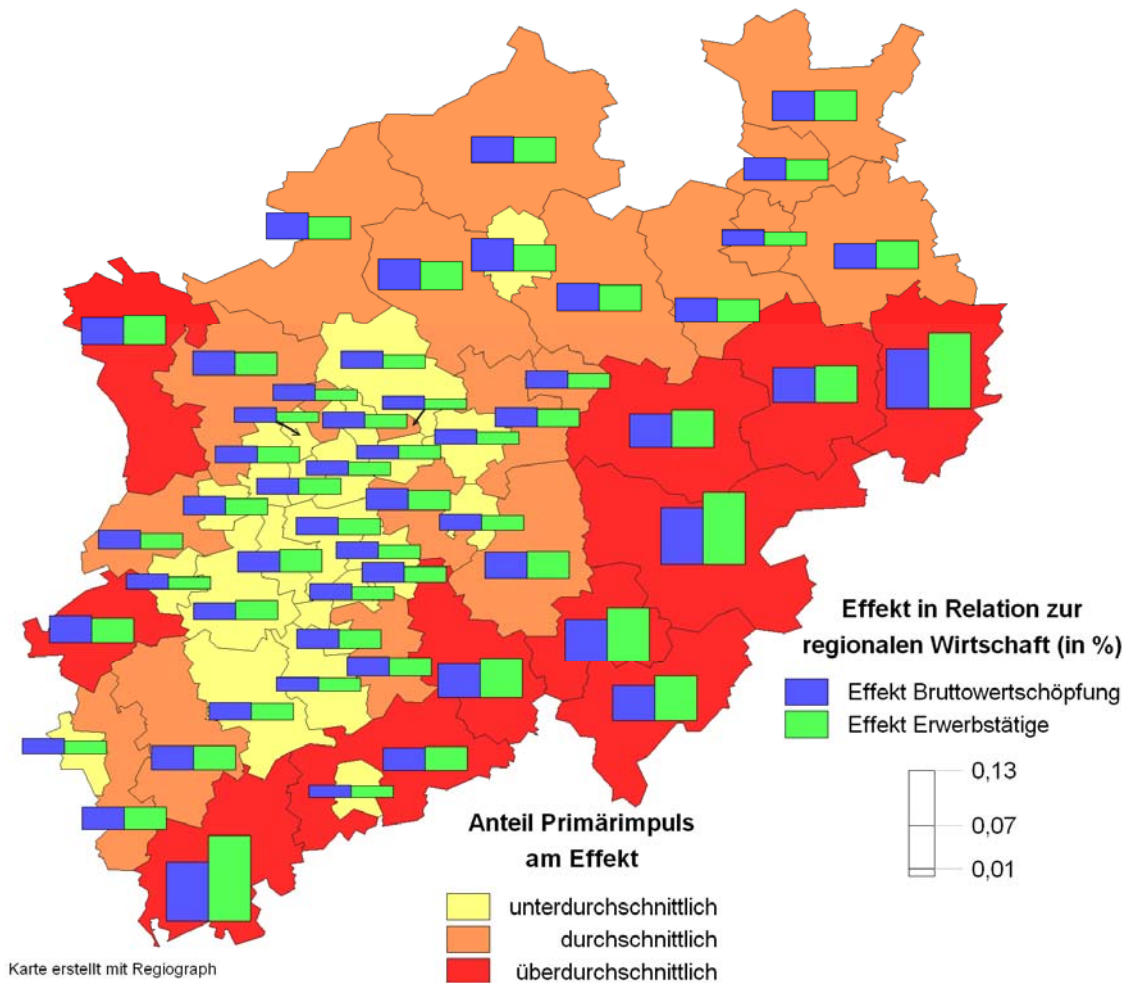
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Karte 2.1 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigen effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Förder volumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigen effekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den abgelegenen Landkreisen am größten, sowohl im Süden und Osten als auch im äußersten Nordwesten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

Karte 2.1: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in NRW



Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Karte 2.2 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen Euskirchen, die Kreise im Siegerland und Sauerland sowie der Kreis Höxter auf. Weitere ländliche Kreise fallen im Münsterland durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen dieser Regionen auch besonders stark. Das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage ist in den ländlichen Gebieten besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Er ist entlang einer Achse von Süden bis südlicher Nordosten des Landes besonders hoch. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarke Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr sowie die Städte Münster und Aachen. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Karte 2.2: Räumliche Ausprägungen der Effekte in NRW

Quelle: Bieritz, Distelkamp und Ulrich (2010).

Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in den ländlichen Gebieten im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, sodass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

2.2 Beitrag des Programms zur Modernisierung des Agrarsektors (Fragen 7-10)

- *Horizontale Bewertungsfrage 7: Inwieweit hat das Programm zur Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 8: Inwieweit hat das Programm zur weiteren Entwicklung von hochwertigen Produkten beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 9: Inwieweit hat das Programm zur Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors beigetragen?*
- *Horizontale Bewertungsfrage 10: Inwieweit hat das Programm zur Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor beigetragen?*

Wirkungsindikatoren: Wirtschaftswachstum (I1), Beschäftigungswachstum (I2), Arbeitsproduktivität (I3)

2.2.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die einzelnen Interventionsmaßnahmen des EPLR sind vielfach auf Teilbereiche des Agrarsektors ausgerichtet, wobei über das Zusammenwirken dieser Teilbereiche im Hinblick auf politische Kernziele in der Regel wenige Kenntnisse vorliegen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen und deren Gesamtwirkungen im Hinblick auf die Modernisierung des Agrarsektors, das durch einige horizontale Fragen des CMEF aufgegriffen wird, sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels (EU-KOM, 2006a).

Sowohl der landwirtschaftliche Sektor als auch die nachgelagerten verarbeitenden Industrien unterliegen einem beständigen strukturellen Wandel, der von vielen Faktoren beeinflusst wird. Modernisierung bedeutet allgemein industrielle, strukturelle und soziale Anpassungs- und Erneuerungsprozesse (in hochentwickelten Staaten), die zu einer Verbesserung der Produktivität sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch die Nutzung materieller, technischer und organisatorischer Neuerungen erreicht werden. Dynamik und Richtung des Wandels werden im Wesentlichen von den veränderten Rahmenbedingungen (Knappheiten und Chancen) bestimmt.

Die Fragen des CMEF zu diesem Kapitel zielen auf den Beitrag des Programms auf folgende Bereiche ab (EU-KOM, 2006a):

- Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors
- Entwicklung von hochwertigen Produkten
- Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors
- Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor

Diese Fragen differenzieren zwischen dem Agrarsektor und dem Agrarnahrungsmittelsektor, wobei das Thema „hochwertige Produkte“ auch für den Agrarnahrungsmittelsektor und das Thema „Innovation“ auch für den Agrarsektor relevant sein dürfte. Ergänzend sollte noch folgende Frage hinzugefügt werden:

- Wie könnte der strukturelle Wandel positiv oder negativ beeinflusst werden, um den gegenwärtigen und absehbaren künftigen (wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen) Herausforderungen möglichst gut gerecht zu werden.

Dabei stehen Fragen nach der sektoralen Produktivität durch Nutzung von technischem und organisatorischem Fortschritt sowie von angepassten (betrieblichen und sektoralen) Strukturen¹² im Zentrum der Analysen. Die Produktivität und zukunftsgerechte Ausrichtung des Agrarsektors kann durch Investitionen in Bildung und Beratung sowie in Gebäude und Technik forciert werden. Gemessen werden können die Effekte anhand der Veränderung der (totalen) Faktorproduktivität und subsidiär (Ergebnisebene) anhand von Bildungsindikatoren, Entwicklung der Bruttowertschöpfung, Neuausrichtung der Produktion (neue Produkte und Verfahren), Qualitätsniveau der Produkte und der Dynamik des betrieblichen Wandels (Aufgaberrate, Eintritt neuer Betriebe, neue Organisationsformen).

Die relevanten Wirkungen der Förderung hängen von zahlreichen Aspekten ab, wie zum Beispiel

- von den Besonderheiten der geförderten Unternehmen,
- von der Konkurrenzsituation der Unternehmen untereinander,
- von der sonstigen Förderkulisse bzw. alternativen Förder- und Entwicklungsmöglichkeiten
- sowie von der konjunkturellen Entwicklung ab.

Betrachtungen auf unterschiedlichen regionalen Aggregationsebenen können aufgrund des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und Standorten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Neben den erwünschten Wirkungen muss mit einer Vielzahl unerwünschter oder zumindest nicht beabsichtigter Wirkungen gerechnet werden. Diese müssen als zusätzlicher Nutzen- oder Kostenbeitrag mitkalkuliert und bewertet werden.

¹² Dies bezieht sich auf Input-Input-, Input-Output- und Output-Output-Beziehungen.

2.2.2 Relevante Maßnahmen

Die Thematik „Modernisierung des Agrarsektors“ bezieht sich zwar schwerpunktmäßig auf Schwerpunkt 1 des ELER (Investitionen in Human- und Sachkapital zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit), aber auch Maßnahmen der anderen ELER-Schwerpunkte, die eine deutliche (positive oder negative) strukturelle Wirkung im Hinblick auf den Agrarsektor erwarten lassen, werden in die Untersuchung zum Schwerpunkt „Modernisierung des Agrarsektors“ einbezogen. Dazu zählen Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111), Flurbereinigung (ELER-Code 125-A), die Agrarinvestitionsförderung (AFP, ELER-Code 121) sowie die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (V&V, ELER-CODE 123A/124). Aber auch von den Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-Code 214) und der Ausgleichszulage (AZ, ELER-Code 211/212) aus der Achse 2 (Umweltschutz und Landmanagement) kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Modernisierung des Agrarsektors – bezogen auf die Erwartungen der Gesellschaft – erwartet werden.¹³ Als einzige der genannten Maßnahmen zielt Maßnahme 123A nicht direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe als unmittelbare Empfänger oder Nutznießer ab, weshalb die sektorale Strukturwirkung dieser Maßnahme sehr indirekt ist. In Tabelle 2.8 ist ein Überblick der relevanten Maßnahmen mit den geplanten Förderzahlen gegeben.

Tabelle 2.8: Planzahlen für den Förderzeitraum 2007-2013 der relevanten Maßnahmen für die Modernisierung des Agrarsektors in Nordrhein-Westfalen

ELER Code	Maßnahme	Förderfälle		Förderumfang		Öffentliche Ausgaben	
		Anzahl	Schulungstage	1.000 Euro	ha LF	1000 Euro	v.H.
111	Berufsbildung	7.850	2.725			6.629	0,7
114	Beratung	1.300				10.620	1,2
121	Agrarinvestitionsförderung	1.980		591.000		113.541	12,5
123	Verarbeitung & Vermarktung	250		188.000		50.147	5,5
125	Infrastruktur (Wegebau, Flurbereinigung)	757		57.700		54.595	6,0
211, 212	Ausgleichszulage (benachteil. Gebiete)	6.250			140.500	74.288	8,2
214	Agrarumweltmaßnahmen	16.600			356.300	356.586	39,2
EPLR, gesamt						909.423	100,0

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2009j).

Von den genannten Maßnahmen ist in Achse 1 die Agrarinvestitionsförderung von besonderer Relevanz, während bei Achse 2 die Agrarumweltmaßnahmen mit rund 39,2 % des gesamten ELER-Budgets dominieren.

¹³ Die Relevanz der Maßnahmen wurde mittels Expertengespräche und der Förderdaten bestimmt.

2.2.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

In der ersten Bewertungsphase wurden die Maßnahmen mithilfe eines einheitlichen Fragenrasters durch intensive Interviews mit den entsprechenden Maßnahmenbewertern der vergangenen Förderperiode evaluiert. Dieses Vorgehen wurde mit dem Ziel gewählt, spätere Wirkungsanalysen vorzustrukturieren; Wirkungsmessungen sind zu diesem frühen Zeitpunkt der Programmlaufzeit noch kaum möglich, weil zahlreiche Effekte der Maßnahmen (insbesondere bei investiven Maßnahmen) erst mit Verzögerung erkennbar sind und die entsprechenden Daten zum jetzigen Zeitpunkt noch fehlen. Das gilt insbesondere für agrarstrukturelle Wirkungen, die nur in einer längerfristigen Betrachtung beurteilt werden können. Eine detaillierte empirische Untersuchung der Zusammenhänge wird deshalb in Modulberichten im Jahr 2012 (Zwischenbericht) und 2013 (Endbericht) erfolgen, wenn ausreichend Daten vorliegen werden.

In den Expertengesprächen wurden zur Operationalisierung der Kernfragen folgende Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen herangezogen:

A Direkte Wirkung auf Unternehmensstrategien:

- Flächenwachstum
- Innerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Außerlandwirtschaftliche Diversifizierung
- Spezialisierung
- Betriebliche Kooperation (horizontal - vertikal)
- Verbleib im Sektor

B Einfluss auf Organisation der Produktion:

- Arbeitsintensität
- Kapitalintensität (Investitionen)
- Anbauintensität (Pflanze)
- Viehdichte (Vieh)
- Technische Effizienz
- Umwelteffizienz (Beanspruchung öffentl. Güter)
- Einstellung von Fremd-Arbeitskräften

Die Einflüsse der Maßnahmen auf die Programmziele (Verbesserung der Bereiche Umfang und Qualität der Produktion, Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung, Arbeitsangebot, Umwelt und Naturschutz sowie Lebensbedingungen) wurden in diesen Gesprächen ebenfalls behandelt; die Einschätzung haben jedoch einen sehr vorläufigen und ausschließlich

qualitativen Charakter. Diese Wirkungen werden im weiteren Verlauf der Analyse, die anhand datengestützten Modellansätzen durchgeführt wird, quantitativ untersucht.¹⁴

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Expertengespräche sowie ihre Interpretation für die ausgewählten Struktur beeinflussenden Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.

1 Berufsbildung (ELER-Code 111)

Angebote zur beruflichen Weiterbildung können je nach Inhalt, Umfang und Zielgruppenorientierung einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensstrategie und die Gestaltung der Produktion haben.

Dieser Einfluss ist jedoch schon dadurch begrenzt, dass es sich nur bei etwa einem Drittel der Teilnehmenden an berufsbildenden Maßnahmen um Betriebsleiter handelt, während der andere Teil aus mithelfenden Familienangehörigen, Lehrlingen und Angestellten besteht. Zwar geben viele Teilnehmer an, dass sie ohne Förderung nicht an derartigen Maßnahmen teilnehmen würden, doch treten je nach Personengruppe und Kursthema wahrscheinlich Unterschiede bei den Mitnahmeeffekten auf. Durch die Schulungen findet vermutlich eine Positivselektion statt, sodass die mit den größten Defiziten nicht prioritär erreicht werden, obwohl über die Förderung gerade auch für diese Personen ein Anreiz gegeben werden soll, an Weiterbildungen teilzunehmen.

1A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Die Energieproduktion als neuer Betriebszweig wird in den Kursen vergleichsweise selten angeboten, sodass in diesem Bereich von einem geringen Einfluss auf die innerbetriebliche Diversifizierung ausgegangen werden kann. Darüber hinaus existieren besondere Kurse zu bestimmten Feldern der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, aber der Einfluss der Schulung auf die Entscheidung und den Erfolg zur Diversifizierung ist nicht näher bekannt. An den Kursen zum Ökolandbau nehmen vor allem Auszubildende teil, wobei jedoch kaum ein betrieblicher Effekt eintreten dürfte.

1B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Es werden zu verschiedenen Bereichen der Organisation der Produktion Kurse angeboten. So werden Kurse zu Büromanagement/-organisation oder Steigerung der Arbeitseffizienz nachgefragt, es ist jedoch unklar, wie die durch eine mögliche Effizienzsteigerung freigegebenen AK genutzt werden. Ebenso wurde der Zusammenhang zwischen Kursbesuch

¹⁴ Aufgrund des Ausscheidens der zuständigen Bearbeiterin aus dem Bewertungsprojekt im Sommer 2009 wird dieser Teil des Bewertungsauftrages zeitlich verzögert. Eine Neubesetzung der Stelle zum Oktober 2010 ermöglicht dann eine intensive Bearbeitung dieses Themas, wobei dann auch die dafür notwendigen empirischen Daten vorliegen sollten. Modulberichte hierzu sind für das Jahr 2012 (Zwischenbericht) und 2013 (Abschlussbericht) vorgesehen.

und Investitionstätigkeit noch nicht näher untersucht. Wahrscheinlich ist, dass durch die Angebote zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung oder bei Kursen zu Tiergesundheit und Viehhaltung (Stichwort „Kuhkomfort“) Investitionen angeregt werden.

Kurse zum Thema Pflanzenbau zielen auf einen effizienteren Pflanzenschutz und gesündere Pflanzen ab. Networking und Informationsaustausch untereinander ist insbesondere in den längeren mehrtägigen Veranstaltungen ein wichtiger Nebeneffekt für die Teilnehmenden. Der Einfluss auf die Produktionsintensität wurde jedoch bislang nicht untersucht. Kurse zur Tierproduktion befassen sich mit EU-Anforderungen, Cross-Compliance, Tiergesundheit, Tiergerechtigkeit; ein direkter Einfluss auf die Produktionsintensität ist nicht zu erwarten. Hingegen existiert ein positiver Zusammenhang zwischen den Kursen und der technischen Effizienz der Betriebe

Auf den Umweltschutz kann bei einem hohen Anteil entsprechender Kurse und einem hohen Anteil von Betriebsleitern von einem eher hohen positiven Effekt ausgegangen werden. Ziel ist die Kenntnis und Beachtung der bestehenden gesetzlichen Anforderungen.

1C Einfluss auf Programmziele

Eine mögliche Wirkung der Berufsbildungsmaßnahmen auf die Programmziele ist stark abhängig von den Kursinhalten. So wird deren Einfluss auf die Produktionsmenge von Nahrungsmitteln als leicht positiv eingeschätzt, während bei der Produktion von Energie von einem deutlicheren Effekt auszugehen wäre. Im Hinblick auf den Umweltschutz dienen die Kurse in erster Linie der Verbesserung der Einhaltung existierender gesetzlicher Rahmenrichtlinien.

Das Ziel der meisten Kurse ist die Sicherung bzw. Erhöhung des betrieblichen Einkommens. Wird das durch Diversifizierung oder Steigerung der Effizienz erreicht, so könnte ein marginaler positiver Einfluss auf die regionale Wertschöpfung bestehen. Regionale Arbeitsplatzeffekte sind nur als sehr gering einzuschätzen.

2 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)

Die Agrarinvestitionsförderung erfolgt stark nachfragegesteuert. Es gibt keine definierten räumlichen Förderschwerpunkte, zum Teil besteht eine Schwerpunktsetzung über die Rangliste der zu fördernden Investitionsobjekte. Gefördert werden unterschiedliche Betriebsgrößen, die gewisse Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit gemäß der Buchführung und der Investitionsplanung erfüllen und bestimmte Einkommens- oder Vermögensobergrenzen nicht überschreiten. Eine gezielte Steuerung der Strukturentwicklung findet nicht statt. Räumliche Förderschwerpunkte entstehen dort, wo die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Investitionsneigung der Betriebe ohnehin hoch ist. Entscheidend für die Beurteilung der Wirkungen der Förderung ist die Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen Investitionen, die sowieso stattgefunden hätten und solchen, die nur aufgrund der Förderung möglich waren. Ergebnisse von Betriebsleiterbefragungen aus

dem Jahr 2007 deuten darauf hin, dass 30 bis 50% der geförderten Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären.

2A Einfluss auf Unternehmensstrategien

Die geförderten Betriebe streben in der Regel nach Durchführung der Investitionen weiteres Flächenwachstum an. Ob sie dieses realisieren können, hängt von ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem regionalen Bodenmarkt ab und damit auch davon, welcher Anteil der Betriebe in einer Region gefördert wurde. Die Förderwirkung ist also ambivalent.

Ob die Förderung eine Diversifizierung oder eine Spezialisierung unterstützt, hängt alleine von der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der Betriebsleiter ab, da grundsätzlich beides förderfähig ist.

2B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Generell wird durch die Agrarinvestitionsförderung der Faktor Kapital verbilligt, was tendenziell zu einer erhöhten Kapitalintensität führt. Die Wirkung auf den Arbeitseinsatz wird dadurch bedingt, ob der Substitutions- oder der Wachstumseffekt überwiegt und ob Kapital und Arbeit bei den entsprechenden Investitionen substitutiv oder komplementär wirken. Mit Blick auf die betrieblichen Wirkungen und die Effekte auf den Gesamtsektor kann davon ausgegangen werden, dass die praktizierte Investitionsförderung keinen nennenswerten Einfluss auf die Organisation der Produktion hat.

Die Umwelteffizienz steht nicht im Zentrum der Förderung. Entsprechend geringe Effekte sind zu erwarten. Investitionen zur Verbesserung des Tierschutzes werden in den Bereichen, in denen Tierschutz ein besonderes Problem darstellt (Schweine- und Geflügelhaltung), kaum durch die Förderung ausgelöst.

2C Einfluss auf Programmziele

Die Agrarinvestitionsförderung führt zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion und damit zu einer erhöhten Produktion von Nahrungsmitteln und/oder Energie. Der Erhalt der Kulturlandschaft wird durch die tendenziell intensivere Produktion als Folge der Kapitalsubvention nur dort gefördert, wo Flächen ohne Förderung brach fallen würden. Der Beitrag der Agrarinvestitionsförderung zum Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung auf solchen benachteiligten Flächen dürfte jedoch sehr gering sein im Verhältnis zu den gewährten Flächenprämien.

Die Agrarinvestitionsförderung kann Investitionen anstoßen und dadurch möglicherweise zu weiteren positiven regionalökonomischen Effekten führen. Das hängt aber davon ab, inwiefern mögliche Vorleistungen aus der Region selbst bezogen werden. Darüber hinaus werden Arbeit und Kapital, die in der Landwirtschaft investiert werden, nicht mehr in anderen Bereichen investiert, in denen sich möglicherweise eine stärkere Wirkung auf die

regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten würde. Insbesondere unter den Bedingungen eines ständig fortschreitenden sektoralen und volkswirtschaftlichen Strukturwandels dürfen diese (negativen) Allokationseffekte nicht vernachlässigt werden.

3 Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (ELER-Code 123/124)

Die Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Verbesserung landwirtschaftlicher Produkte soll dazu beitragen, den Absatz des landwirtschaftlichen Rohstoffs zu sichern und die Erlöse auf Erzeugerebene zu verbessern. Anders als im Förderzeitraum 2000 bis 2006 werden nur kleine und mittlere Unternehmen der Ernährungswirtschaft gefördert.

3A Einfluss auf Unternehmensstrategien

Insgesamt wird die Unternehmensstrategie landwirtschaftlicher Betriebe nur dann beeinflusst werden, wenn durch die Investitionen im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich eine ausreichend große Nachfrage nach dem jeweiligen landwirtschaftlichen Rohstoff ausgelöst wird.

3B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Wenn durch die geförderten Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung zusätzliche Nachfrage nach bereits vorhandenen oder nach neuen Produkten generiert wird, wird die Organisation der Produktion beeinflusst. Hierbei hängt es vom jeweiligen Betriebsleiter und der Produktionsrichtung ab, durch welche Maßnahmen auf eine eventuell größere oder veränderte Nachfrage reagiert wird.

3C Einfluss auf Programmziele

Durch die Investitionen regionaler Unternehmen im Ernährungssektor werden sowohl die regionale Wertschöpfung, die regionale Beschäftigung als auch die Produktion von Nahrungsmitteln positiv beeinflusst. Allerdings geht aus Expertengesprächen hervor, dass der Großteil der Investitionen auch ohne Förderung getätigt worden wäre, weshalb der Einfluss der Förderung auf diese Ziele nur gering sein wird.

4 Flurbereinigung (ELER-Code 125-A)

Das Hauptziel der Flurbereinigung liegt in der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Damit können Ziel- und Nutzungskonflikte, wie sie zum Beispiel zwischen Naturschutz, Infrastrukturmaßnahmen und Landwirtschaft bestehen können, gelöst werden. Die Maßnahme dient vor diesem Hintergrund der Koordination von Fachplanungen, Nutzer- und Eigentümerinteressen. Aufgrund der zum Teil komplizierten Koordinierungsprozesse ist die Dauer der einzelnen Verfahren insgesamt mit oft mehr als 15 Jahren sehr lang. Es ist nicht immer bekannt, ob die Prozesse, die der Flurbe-

reinigung zugeordnet werden, nicht auch ohne die staatlichen Unterstützungen statt gefunden hätten. Die Ermittlung und verbindliche Festlegung eines Fördermittelbudgets ist aber bereits Teil der Vorplanung eines neuen Verfahrens. Es profitieren alle landwirtschaftlichen Betriebe, vor allem aber größere, und darüber hinaus Landeigentümer sowie Lohnunternehmer.

4A Einfluss der Maßnahme auf die Unternehmensstrategie

Die Wirkung der Flurbereinigung auf das betriebliche Flächenwachstum ist unklar: Einerseits profitieren kleine (Nebenerwerbs-)Betriebe aufgrund der arbeitssparenden Effekte, andererseits gewinnen Flächen durch die Zusammenlegung an Attraktivität als Pachtobjekt für weiter entfernte größere Betriebe.

Die außerlandwirtschaftliche Diversifizierung kann durch den Wegebau innerhalb der Flurbereinigung insbesondere im Zusammenhang mit Fernradwanderwegen begünstigt werden.

Betriebliche Kooperationen (überbetriebliche Maschinenverwendung) werden theoretisch durch eine Flurbereinigung begünstigt, empirische Hinweise auf eine solche Wirkung gibt es jedoch kaum.

Flurbereinigung wirkt zum Teil entscheidend auf die Betriebsaufgabeentscheidung. Auch im Rahmen der Hofübergabeentscheidung ist die Flurbereinigung nach Angaben von Landwirten oftmals zentral für die Entscheidung zur Weiterbewirtschaftung. Rund 17 % von 360 befragten Landwirten haben 2006 geantwortet, die Flurbereinigung hätte einen entscheidenden oder wichtigen Einfluss auf die Entscheidung gehabt, den Betrieb weiter zu bewirtschaften.

4B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Flurbereinigung führt zu einer Ersparnis an Arbeitszeit. Die Wirkung dieser Ersparnis ist im agrarstrukturellen Sinne ambivalent, weil nicht klar ist, ob die eingesparte Arbeit im Betrieb oder außerhalb des Betriebes eingesetzt wird. Zum Teil wird der Einsatz schlagkräftigerer eigener Maschinen möglich, es kann aber auch mehr Arbeit an Lohnunternehmer gehen. In jedem Fall wird ein positiver Effekt auf die technische Effizienz der Betriebe gesehen.

Intensivkulturen wie Zuckerrüben, Kartoffeln oder Mais können nur angebaut werden, wenn es entsprechende Transportwege gibt. In den meisten Veredlungsregionen gibt es ein besonders gutes Wegenetz, wobei die Frage nach der Kausalitätsrichtung offen bleibt.

Die durch den Wegebau innerhalb der Flurbereinigung¹⁵ zu erwartenden Umwelteffekte sind tendenziell positiv, zum Beispiel durch die Treibstoffersparnis aufgrund kürzerer Wege. Die Versiegelung spielt nur eine geringe Rolle, da i. d. R. auf vorhandenen Trassen gebaut wird und Ausgleichmaßnahmen vorgeschrieben sind. Relevanter ist in diesem Zusammenhang die Flurbereinigung, z. B. durch den Ausweis von Gewässerschutzstreifen, die zu einem entsprechenden Verlust für die Landbewirtschaftung führt. Flächentausch ermöglicht die Bewirtschaftung von Flächen in sensiblen Gebieten durch extensiv wirtschaftende Betriebe; durch ganzheitliche Planung werden Strukturelemente in der Landschaft geschaffen und Flächen können so angelegt werden, dass Erosion mindernd gewirtschaftet wird. Negative Umwelteffekte sind aufgrund größerer Schläge und Maschinen insbesondere in klein strukturierten Regionen denkbar.

4C Einfluss auf Programmziele

Auf die Produktion von Nahrungsmitteln und von Energie wird eine positive Wirkung erwartet (steigende Flächenproduktivität auf größeren Schlägen). Gleichzeitig werden Flächen aus der Produktion genommen für Strukturelemente in der Landschaft und Ersatzmaßnahmen im Wegebau, sodass die Gesamtbilanz in diesem Punkt unklar ist.

Aus den oben genannten Gründen wird von einer positiven Wirkung sowohl auf den Naturschutz als auch auf den Tourismus ausgegangen. Auch im Hinblick auf die regionale Wertschöpfung werden durch Bauaufträge, Intensivierung und Diversifizierung positive Effekte erwartet.

Die regionale Kultur wird durch die Zusatzmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung, z. B. zur Förderung von Tourismus und Naherholung, befördert.

Positive Wirkungen auf die Sozialstruktur sind denkbar, indem Wege als Voraussetzung für ein stabiles Gemeinwesen geschaffen werden und die Zusammenarbeit im Rahmen der Flurneuordnung durch Koordination aller Aktivitäten eine integrierende Wirkung in der Teilnehnergemeinschaft entfalten kann. Aber es besteht auch ein Potenzial für soziale Spannungen im Rahmen der Flurneuordnung.

Bezüglich der Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sind die Referenzsituation und der Betrachtungszeitraum entscheidend. In einigen Regionen würde ohne entsprechende Maßnahmen in der Vergangenheit heute keine Landwirtschaft mehr statt finden.

¹⁵ In NRW wird landwirtschaftlicher Wegebau außerhalb der Flurbereinigung nicht gefördert.

5 Ausgleichszulage (ELER-Code 211 und 212)

Das zentrale Ziel der Ausgleichszulage (AZ) ist es, über einen Einkommensausgleich die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung zu gewährleisten, was der Verbesserung der Lebensverhältnisse in benachteiligten Gebieten sowie dem Umwelt- und Naturschutz dienen soll.

Die Zahlung dieser Maßnahme richtet sich nach regionalen Förderkulissen. Erreicht werden insbesondere sozioökonomisch periphere Regionen. Es profitieren von dieser Flächenzahlung die am stärksten, die die meiste Fläche besitzen. Die Wirkung auf die nachfolgenden Aspekte hängt davon ab, ob die AZ tatsächlich zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung beiträgt. Unter den gegebenen Umständen mit einer Vielzahl an Fördermaßnahmen, unter denen die AZ nur eine ist, drohen kaum Flächen in nennenswertem Umfang brach zu fallen. Insbesondere die Vereinheitlichung der Flächenprämien in Deutschland trägt hierzu bei. Die Frage nach der Wirksamkeit der AZ ist also auch eine Frage nach der Referenz (mit oder ohne andere Fördertatbestände).

5A Einfluss auf die Unternehmensstrategie

Werden die Betriebe durch die Förderung erhalten, so wirkt die AZ dem Flächenwachstum entgegen. Tatsächlich geben die Landwirte in der Regel an, dass frei werdende Flächen übernommen werden. Die AZ erhöht in diesem Fall den Anreiz zur Übernahme von Flächen. Die Wirkung der Förderung hängt also davon ab, ob es wirklich ein Problem gibt oder nicht. Droht das Brachfallen von Flächen, dann wirkt die AZ verstärkend auf das Flächenwachstum.

Hinzu kommt, dass die AZ bei Finanzierungsangelegenheiten als Sicherheit mit eingeplant wird – sie erhöht also den Kreditzugang und damit das Wachstumspotenzial der Betriebe. Es gibt auch die Argumentation, dass die Betriebe in manchen benachteiligten Gebieten aufgrund der hohen Arbeitsintensität der Bewirtschaftung, zum Beispiel in Berggebieten, in ihrem Wachstum beschränkt sind.

In Nordrhein-Westfalen wird nur Grünland gefördert, um den Erhalt der Grünlandbewirtschaftung zu unterstützen. Dies dient tendenziell der Aufrechterhaltung der Rinderhaltung und damit der Diversität der Produktion.

Benachteiligte Gebiete sind oft attraktivere Naturräume mit Tourismuspotenzial. Der Erhalt der Kulturlandschaft dient dem Tourismus und die Aufrechterhaltung von Betrieben kann dazu beitragen, Angebote von Urlaub auf dem Bauernhof zu etablieren. Dies spielt besonders in den Mittelgebirgen eine Rolle. Durch die Ausgleichszulage soll die Landschaft offen gehalten werden (der Aufforstung und der Verbuschung entgegenwirken) um die Landschaften für den Rad- und Wandertourismus attraktiver zu gestalten.

Die Energiepflanzenproduktion sowie der Anbau anderer intensiver Kulturen stehen hingegen in Konkurrenz zur AZ. Tendenziell wird eine Spezialisierung auf Grünlandwirtschaft gefördert, allerdings ist der Anreiz marginal.

Nach einer Befragung spielt die AZ für die Betriebsübernahmeentscheidung kaum eine Rolle. Allerdings muss auch hier wieder eine Marginalbetrachtung angestellt werden. Die AZ wird für die Finanzierung von Investitionen direkt eingeplant und dient damit tendenziell der Stabilisierung von Betrieben.

5B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Betriebe in benachteiligten Gebieten haben häufig mehr Familien-AK. Da es in den entsprechenden Regionen in der Regel weniger außerbetriebliche Arbeitsmöglichkeiten gibt, werden durch die AZ tendenziell mehr Familienmitglieder auf den Höfen und in den Regionen gehalten.

Die AZ fließt nach Befragungsergebnissen oft direkt in (kleinere) Investitionen und trägt damit tendenziell zu einer höheren Kapitalintensität bei.

Der Anbau von Intensivfrüchten (Zuckerrüben, Mais, Weizen, Obstbau, etc.) und das Mulchen von Flächen sind im Rahmen der Ausgleichszulage nicht zulässig. Auf Flächen, die ohne AZ mit Intensivfrüchten bewirtschaftet werden würden, würde die AZ zu einer Extensivierung führen. Auf nicht produktiv genutzten Flächen würde dagegen eine Intensivierung eintreten, wobei die Gefahr der Intensivierung häufig allein durch die natürlichen Gegebenheiten kleiner ist, da viele Standorte gar nicht für den Anbau bestimmter Früchte, z. B. von Mais in Höhenlagen der Mittelgebirgsregionen oder von Zuckerrüben bei geringer Bodenqualität, geeignet sind. Ein eindeutiger Gesamteffekt ist nicht feststellbar.

Da die Zahlung der AZ nach der Größe der Flächen erfolgt, besteht kein Anreiz, die Viehhaltung auszudehnen, abzustocken oder beizubehalten. Der Liquiditätszufluss durch die AZ stabilisiert vermutlich in einigen Viehhaltungsbetrieben die Produktion, sodass eine eindeutige Einschätzung zur Wirkung auf die Viehintensität nicht gegeben werden kann.

Biodiversität wird durch die Extensivierung der Produktion, den Erhalt von Grünland und das Vermindern von Mulchen tendenziell gefördert. Es kann somit ein positiver Effekt der AZ auf Biodiversität eintreten. Allerdings ist auch hier der Gesamteffekt aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation und der jeweiligen Wirkungsrichtung der AZ nicht eindeutig.

5C Einfluss auf Programmziele

Die Wirkung auf die Produktion von Nahrungsmitteln ist abhängig von der Referenzsituation und dem Einfluss auf den Agrarstrukturwandel, der ungeklärt ist. Aufgrund des Ausschlusses von Maisanbau besteht ein negativer Zusammenhang zur Energieproduktion.

Betrieben mit AZ fällt es leichter, auf die ökologische Wirtschaftsweise umzusteigen, bzw. an AUM teilzunehmen, da sie sowieso häufig schon extensiver wirtschaften. Es existieren in benachteiligten Gebieten mehr Öko-Betriebe als in nicht benachteiligten Gebieten. Das kann als Beitrag zum Ziel „Lebensmittelqualität“ gewertet werden. U. U. besteht auch das Potenzial zur Nutzung besonders „guter“ Milch (z. B. mit wenig Energiefutter erzeugt) für die Produktion besonderer Käsearten in spezialisierten Molkereien.

Der Erhalt der Kulturlandschaft bzw. Offenhaltung der Landschaft ist zentrales Ziel der Maßnahme; inwiefern sie dazu tatsächlich einen Beitrag leistet, hängt, wie eingangs beschrieben von der Referenzsituation ab und wird regional unterschiedlich zu beurteilen sein. Tourismus wird durch die AZ gefördert, wenn die Kulturlandschaft und die ländliche Kultur insgesamt ein Faktor in der diesbezüglichen Standortbeurteilung ist.

Regionalwirtschaftliche Effekte sind unbekannt. Diese Frage sollte insbesondere vor dem Hintergrund des Zusammenspiels zwischen den Maßnahmen V&V, AFP und AZ untersucht werden. Es wäre zu prüfen, unter welchen Bedingungen Produkte in der Region abgesetzt und Faktoren aus der Region bezogen werden. Darüber hinaus sollte untersucht werden, welche Rolle die Entwicklung des Agrarsektors für die Regionalentwicklung spielt.

Traditionelle Wirtschaftsweisen (z. B. Weidevieh, Sommerweide in Mittelgebirgen) werden unterstützt. Tendenziell wird in marginaler Weise eine aktive Erwerbspopulation in den Dörfern erhalten und ihre Sozialstruktur und soziale Funktionsfähigkeit stabilisiert. Die Wirkung der AZ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion kann bei Struktur konservierender Wirkung auch negativ sein.

6 Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-Code 214)

Es gibt im Rahmen der AUM-Förderung sehr unterschiedliche Maßnahmen, die einerseits den Schutz bzw. die Verbesserung bestimmter Ressourcen (v. a. Wasser, Boden, Biodiversität, Luft/Klima) haben und andererseits in unterschiedlichem Maß zur Steigerung der Attraktivität von Landschaften und der ländlichen Räume beitragen. Es kann grob unterschieden werden in Maßnahmen, die (a) auf einen Betriebszweig, (b) auf den Gesamtbetrieb oder (c) auf Einzelflächen bezogen durchgeführt werden.

Zur Gruppe (a) zählen die Förderung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen (VIF), der Anlage von Blühstreifen sowie des Zwischenfruchtanbaus (ZWF). Die Förderung des Ökologischen Landbaus ist eine be-

triebszweigbezogene Maßnahme (b), während Vertragsnaturschutzmaßnahmen und die Anlage von Uferrandstreifen den einzelflächenbezogenen Förderansätzen (c) zuzurechnen sind.

Die zentrale Fragestellung ist die nach der angemessenen Kompensation für die Bereitstellung von Umweltleistungen. Eine Überkompensation führt immer zu unerwünschten Allokationseffekten, wobei Überkompensationen bei Pauschalzahlungen („flat-rate“) nicht vollständig vermieden werden können. Bei freiwilliger Teilnahme kommt es fast notwendigerweise zu Überkompensationen, wenn die Heterogenität der möglichen Teilnehmer nicht in Betracht gezogen wird. Überkompensations- und Mitnahmeeffekte resultieren daraus, dass die Grenzkostenkurve der Betriebe nicht von der Prämie abgebildet werden. Um der Problematik von Überkompensation und Mitnahme entgegen zu wirken wird in den Bundesländern mit unterschiedlichen Instrumentarien gearbeitet: (a) Gebietskulissen der Förderung, (b) Höhe der Förderauflagen und (c) Bagatellgrenzen. Bei besonders intensiv wirtschaftenden Betrieben mit Spezial- und Sonderkulturen sowie Gemüse- und Obstbau, bei denen vermutlich hohe positive Umweltwirkungen erzielt werden könnten, müsste die Prämie wegen hoher Opportunitätskosten aber relativ hoch sein. Aber auch bei diesen Betrieben wären bei nicht betriebsindividueller Ausgestaltung der Prämien Überkompensations- und Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen steht in einem positiven Zusammenhang zur Förderung durch Ausgleichszahlungen, in Nordrhein-Westfalen auch mit der Ausgleichszulage. Synergien können sich für die Ökoprämie und die Agrarinvestitionsförderung ergeben, da mit einer Umstellung auf den Ökolandbau oft auch Erfordernisse im Bereich von Investitionen, z. B. in neue Ställe, auf die Betriebe zukommen.

6A Einfluss auf die Unternehmensstrategien

Betriebe mit Förderung des ökologischen Landbaus und Betriebe, die an betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungsmaßnahmen teilnehmen, verfügen im Durchschnitt bereits vor der Teilnahme an diesen AUM über eine höhere Flächenausstattung. Diese Betriebe wachsen im Durchschnitt auch stärker in der Fläche als andere Betriebe.

Betriebe im Ökoprogramm sind im Durchschnitt stärker diversifiziert als andere Betriebe. Zudem zeigen sie eine stärkere Neigung zur außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung, zum Beispiel im Bereich der Direktvermarktung. Nur wenige Betriebe, die am Vertragsnaturschutz teilnehmen, sind im Bereich der Landschaftspflege spezialisiert (z. B. Schafhaltung auf Deichen und in Heiden).

Spezifische Produktionsverfahren werden häufig über Lohnunternehmer ausgeführt, die in die Spezialtechnik investieren (allerdings kaum bei Mulch- und Direktsaatverfahren). Effekte im Bereich der überbetrieblichen Kooperation (z. B. durch Maschinengemeinschaften) oder der zunehmenden Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe sind daher

nur bedingt zu erwarten. Ob von der AUM-Förderung ein die Betriebe stabilisierender Effekt ausgeht, ist unklar. Am ehesten zu erwarten wäre dies bei der Grünlandextensivierung. Dem entgegen steht nämlich die Beobachtung des stärkeren Wachstums und der höheren Flächenausstattung teilnehmender Betriebe.

6B Einfluss auf die Organisation der Produktion

Die ökologisch betriebene Landwirtschaft ist im Durchschnitt arbeitsintensiver als die konventionelle Bewirtschaftung. Extensivierungsorientierte Maßnahmen wie die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung bewirken teilweise eine Reduzierung der Arbeitskräfte je Hektar. Da jedoch keine Informationen dazu vorliegen, was mit den freigesetzten Arbeitsstunden oder -kräften geschieht, ist eine Aussage zur Wirkung des Arbeitseinsatzes unklar. Die meisten Maßnahmen sind der Tendenz neutral hinsichtlich des Einsatzes von Arbeitskräften.

6C Einfluss auf Programmziele

Gewisse negative Wirkungen der Agrarumweltförderung auf andere Ziele im Bereich der Produktion regenerativer Energien und im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit sind dann denkbar, wenn deutliche Allokationseffekte der Förderung auftreten. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Förderung durch Überkompensation Renten erzeugt und dadurch Betrieb stabilisierend wirkt. Eine Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Betriebe an sich wandelnde Rahmenbedingungen kann sich aber auch zum Beispiel aus vertraglichen Bindungsfristen im Zuge der Förderung ergeben.

Die wesentlichen Wirkungen entfalten die Maßnahmen im Bereich des Erhalts der Kulturlandschaft. Inwiefern allerdings dieser Erhalt weitere positive ökonomische Wirkungen entfaltet, indem zum Beispiel der Tourismus davon profitiert, konnte bisher nicht quantifiziert werden; positive Effekte sind jedoch zu erwarten. Beispiele wären Öko-Betriebe, die gleichzeitig Tourismusangebote machen oder Vertragsnaturschutz in Verbindung mit Tourismus. Eine generelle positive Verbindung von AUM und Tourismuseffekten ist jedoch nicht bekannt. Die zu erwartenden Wirkungen der AUM auf die regionale Wertschöpfung können lediglich als marginal eingeschätzt werden. Multiplikatoreffekte über die indirekte Förderung umweltfreundlicher technischer Neuerungen (Öko) und der Inanspruchnahme von Lohnunternehmern dürften sich ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang ergeben.

2.2.4 Beantwortung der Bewertungsfrage(n)

Die Wirkung der Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor ist auf der Grundlage der vorliegenden Informationen nicht klar. In der Regel stehen sich der wachstumsfördernde einzelbetriebliche Effekt und der wachstumshemmende überbetriebliche Wettbewerbseffekte gegenüber. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen hängt daher von der regionalen Inanspruchnahme der Förderung, von der Aus-

gangsstruktur und von der Verteilung anderer Mittel ab. Die Strukturanpassung aber ist ein zentraler Faktor auf dem Weg zur Modernisierung des Sektors.

Die diskutierten Maßnahmen beeinflussen die Modernisierung der Betriebe durch Steigerung der Rentabilität, Neuausrichtung der Produktion sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen allenfalls marginal. Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt könnte davon profitieren, dass konkurrenzfähige Unternehmen durch den weitgehend ungebremsten natürlichen Strukturwandel schneller wachsen können, als bei einem massiven Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Investitionshilfen für kleinere Betriebe).

Ein moderner Agrarsektor ist für seine längerfristige Akzeptanz in der Gesellschaft darauf angewiesen, neben günstigen und qualitativ hochwertigen Agrarprodukten auch die von der Allgemeinheit gewünschten öffentlichen Güter (vor allem Umwelt- und Tierschutz, Erhaltung von Kulturlandschaften) bereitzustellen. Hierzu können die Agrarumweltmaßnahmen einen positiven Beitrag leisten, aber auch gezielte Fördermaßnahmen für Investitionen zum Tierschutz. Problematisch ist, dass teilweise durch politische Einflüsse wie dem Erneuerbare Energien Gesetz dermaßen gravierende Auswirkungen auf die Ausrichtung der Flächennutzung ausgehen, die mit den Mitteln im Rahmen des ELER nicht wieder korrigiert werden können.

Während die Einführung betrieblicher Neuerungen durch die Förderung unterstützt wird, sind Effekte der Förderung auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen im engeren Sinne zur Zeit kaum zu erwarten. Auch die Wirkungen im Bereich der Produktqualität und Produktvielfalt werden insgesamt als vernachlässigbar eingestuft.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, wird eine intensivere Beschäftigung mit dem Vertiefungsthema „Modernisierung des Agrarsektors“ erst ab Ende 2010 möglich sein. Dann sollen die sektoralen Wirkungen der EPLR-Maßnahmen qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen untersucht werden. Die Ergebnisse werden dem Auftraggeber dann im Jahr 2013 in einem gesonderten Bericht zur Verfügung gestellt.

2.3 Vertiefungsthemen Umwelt (Biodiversität, Wasser, Klima)

2.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ziel des Kapitels ist es, die Ausgangslage der für die drei umweltbezogenen Vertiefungsthemen (Biodiversität, Wasser, Klima) relevanten Indikatoren zu beschreiben. Dazu gehört die Darstellung sowohl des Status quo zu Programmbeginn als auch des Trends und der treibenden Kräfte. Durch die Kenntnis des allgemeinen Trends der einzelnen Indikatoren und der Einflussfaktoren, die von außerhalb des Programms wirken, wird es möglich, den Beitrag des EPLR zur Entwicklung der relevanten Indikatoren besser abzuschätzen.

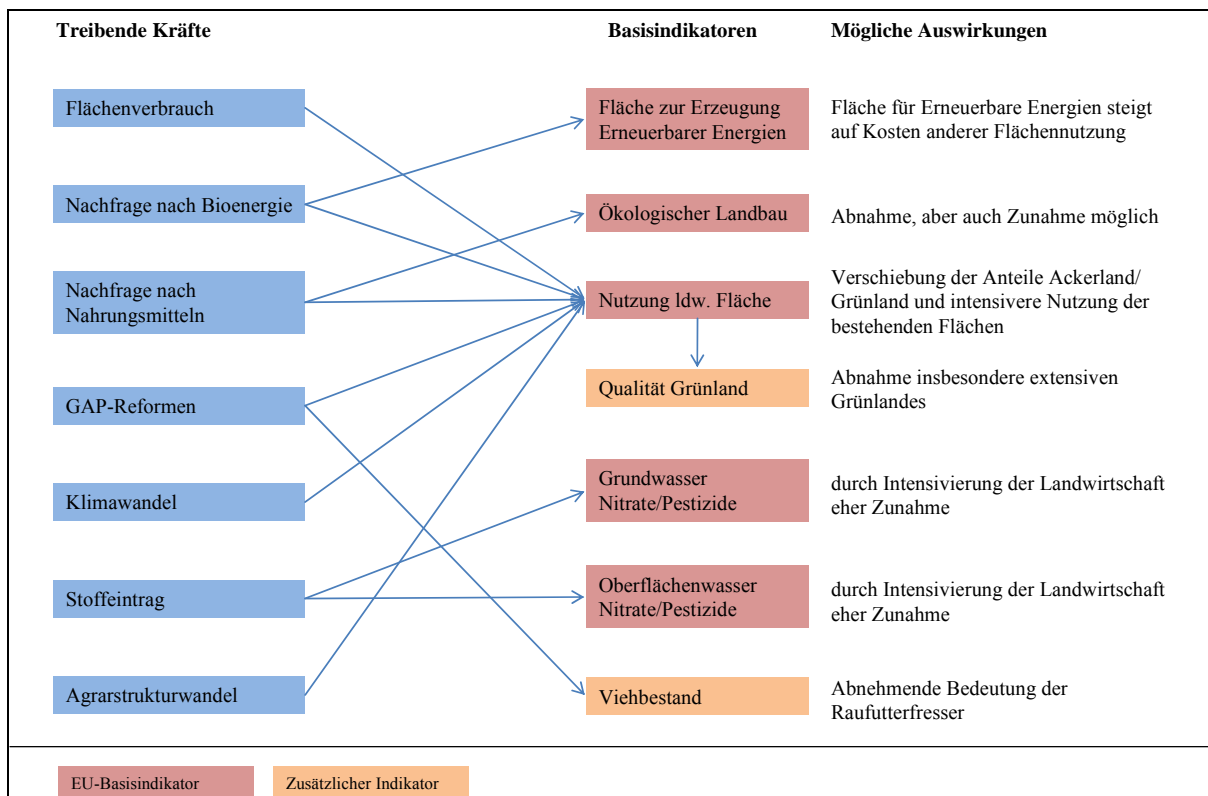
Zunächst wird die Ausgangslage anhand der von der EU vorgegebenen Basisindikatoren beschrieben. Als relevante Indikatoren wurden die mit den Vertiefungsthemen in Zusammenhang stehenden zielorientierten Basisindikatoren und die diese Indikatoren beeinflussenden kontextbezogenen Basisindikatoren gewählt. Im vorliegenden Kapitel wurde die Auswahl auf die Indikatoren beschränkt, die eine direkte Wirkung auf das relevante Vertiefungsthema haben. Einige der Basisindikatoren dienen auch als Wirkungsindikatoren.

Zunächst werden die auf die Indikatoren wirkenden äußeren Bedingungen (treibende Kräfte) und die Verknüpfung der Basisindikatoren mit den Wirkungsindikatoren schematisch dargestellt. Anschließend erfolgt ein tabellarischer Überblick über die Basisindikatoren. Ausgewählte Indikatoren werden etwas ausführlicher beschrieben.

2.3.1.1 Treibende Kräfte – Basisindikatoren – Wirkungsindikatoren

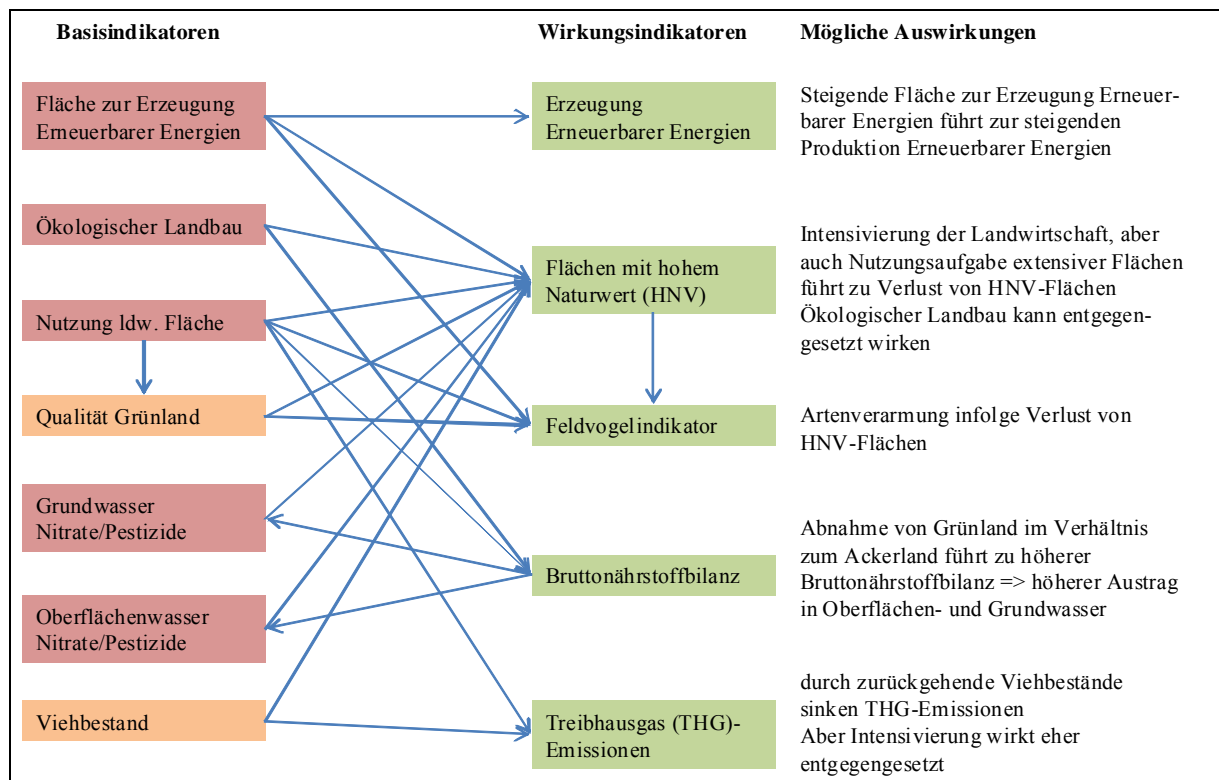
Einige der treibenden Kräfte sind bereits in Teil I, Kapitel 3 dargestellt worden. An dieser Stelle soll die Wirkung auf die relevanten Indikatoren in den Blick genommen werden. Abbildung 2.5 gibt einen Überblick. Dargestellt sind die relevanten treibenden Kräfte mit ihrer Wirkung auf einzelne Basisindikatoren. Die mögliche Wirkung ist kurz beschrieben.

Abbildung 2.5: Mögliche Wirkung der treibenden Kräfte auf die Basisindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Basisindikatoren wirken wiederum in vielfältiger Weise auf die Wirkungsindikatoren (Abbildung 2.6). Dargestellt sind die Basisindikatoren mit ihrem jeweiligen Einfluss auf die Wirkungsindikatoren. Wie bei den treibenden Kräften sind mögliche Auswirkungen mit abgebildet. Beide Abbildungen sind nicht als abschließend anzusehen. Dargestellt sind die wichtigsten Auswirkungen. Es sind aber in beiden Fällen weitere Auswirkungen denkbar.

Abbildung 2.6: Wirkung Basisindikatoren auf Wirkungsindikatoren

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1.2 Themenübergreifende Indikatoren

Die im Folgenden beschriebenen Basisindikatoren sind für alle drei Umweltvertiefungsthemen relevant. Um Doppelungen zu vermeiden, werden sie hier beschrieben. Die hier beschriebenen Indikatoren und Ausgangszustände beziehen sich auf die landwirtschaftliche Flächennutzung und den Viehbesatz, die Entwicklung der Bioenergie sowie den Zustand des Waldes.

Quelle für die folgenden Ausführungen ist, soweit nicht anders angegeben, das aktuelle NRW-Programm Ländlicher Raum.

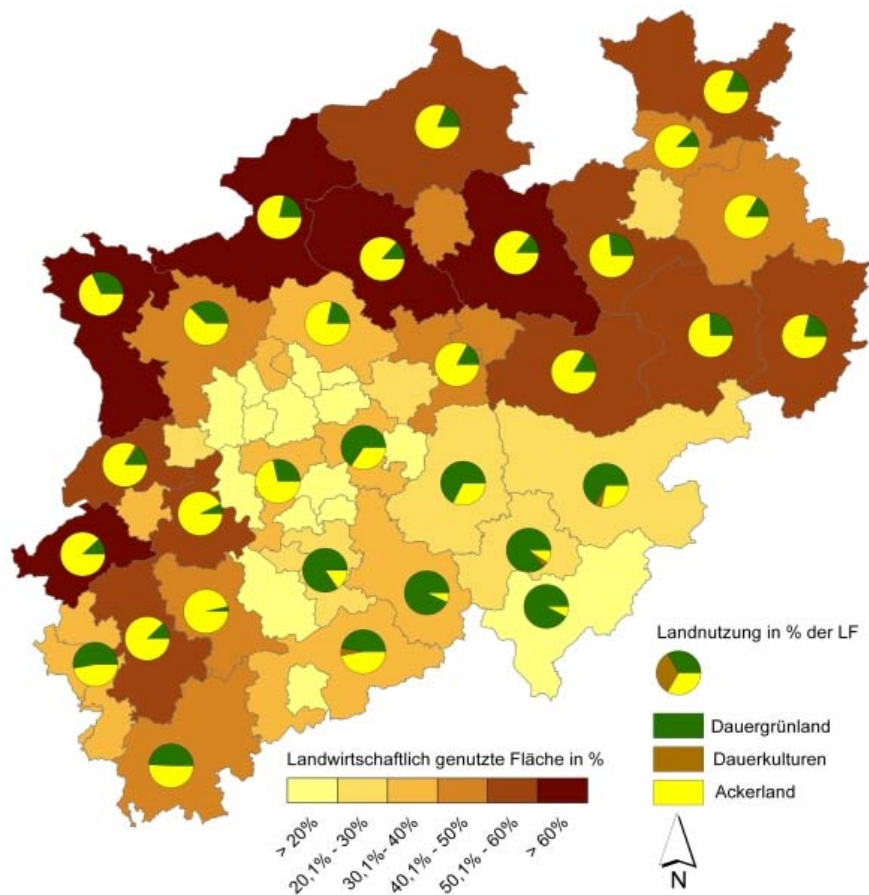
Tabelle 2.9: Basisindikatoren für die umweltbezogenen Vertiefungsthemen

Nr.	Basisindikator	Stand	Wert
BC 3	Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (% LF)		
	Ackerland	2006	71,2
	Dauerkulturen	2006	0,8
	Dauergrünland und Wiese	2006	27,9
BC 7	Landnutzung		
	% landwirtschaftliche Fläche	2008	49,4
	% forstwirtschaftliche Fläche	2008	25,5
	% sonstige natürliche Fläche	2008	4,4
	% überbaute Fläche	2008	20,7
BC 8	Benachteiligte Gebiete		
	% LF nicht-benachteiligte Gebiete	2007	78,18
	% LF Berggebiete	2007	0,22
	% LF andere benachteiligte Gebiete	2007	20,2
	% LF durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete	2007	1,4
BC 9	Extensiv genutzte landwirtschaftliche Fläche		
	% LF für umfangreich extensive bewirtschaftete Kulturpflanzen	2006	0,0
	% LF extensiv genutztes Weideland	2006	0,0
Z 1	Viehbestand ¹⁾		
	Rinder insgesamt	2006	1.335.339
	davon Ammen- und Mutterkühe, Schlacht- und Mastkühe	2006	74.406
	Schafe insgesamt	2006	199.762
B 23	Ökolandbau (ha) ¹⁾	2007	48.930
Z 2	Fläche Energiepflanzenanbau ²⁾		
	davon Raps für Biodiesel	2007	73.000
	davon Energiemais		
	davon Energiegetreide		
BC 12	Durchschnittliche jährliche Zunahme von Wald und sonstigen bewaldeten Flächen (1.000 ha/Jahr)	2000-2005	0,6
BC 13	Zustand der Waldökosysteme (% der Bäume in Nadel-/Laubverlust-Klassen 2-4)		
	Bäume (%)	2006	27
	Nadelbäume (%)	2006	20
	Laubbäume (%)	2006	29

Quelle: MUNLV (2009j), außer 1): LWK NRW (2008), 2): MUNLV (2009h).

Insgesamt werden in NRW im Jahr 2005 1.511.861 ha landwirtschaftlich genutzt, ca. 71 % als **Ackerland**, ca. 28 % als **Dauergrünland** und ca. 0,8 % als **Dauerkulturen**. Sowohl der Anteil der landwirtschaftlichen Fläche selbst als auch der Verteilung der Nutzungsarten ist regional sehr unterschiedlich (Karte 2.3).

Karte 2.3: Flächenanteile der landwirtschaftlich genutzten Fläche



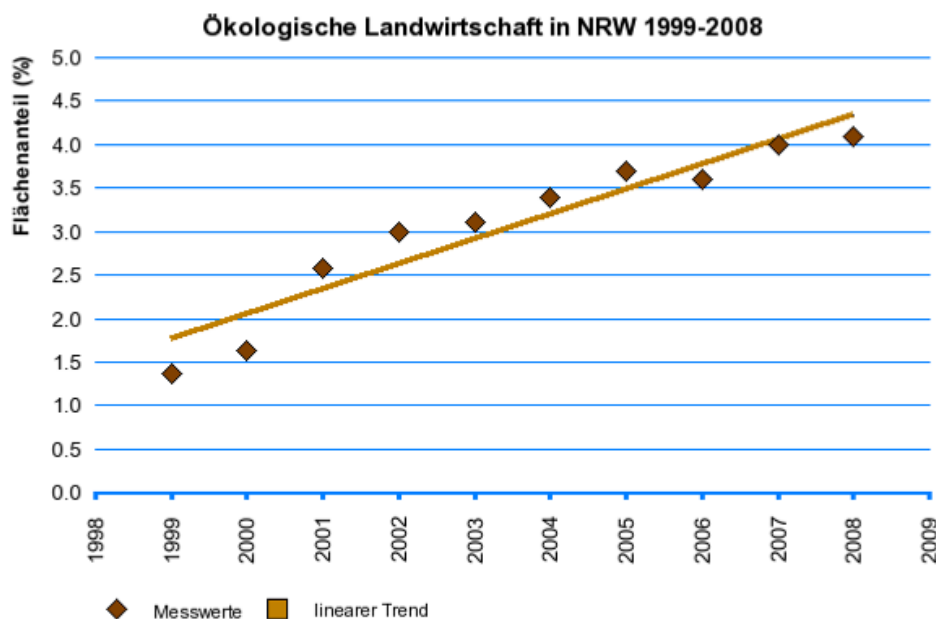
Quelle: MUNLV (2009j).

Der Grünlandanteil ist wie im gesamten Bundesgebiet auch in NRW in der letzten Dekade zurückgegangen. In den letzten Jahren hat sich der Trend etwas verlangsamt und ist insbesondere in Regionen mit hoher Bedeutung der AUM weniger ausgeprägt. Insgesamt hat der Grünlandanteil von 1990 bis 2002 um 56.260 ha (-12 %) abgenommen. Der Grünlandrückgang ist, wie auch der Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche insgesamt, v. a. auf die Flächeninanspruchnahme nicht landwirtschaftlicher Nutzungen (z. B. Siedlungen, Verkehrsflächen) zurückzuführen. Grünlandverlust infolge einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung ist v. a. in Gebieten mit hohem RGV-Besatz im westlichen Münsterland und am Niederrhein zu beobachten. Aus naturschutzfachlicher Sicht besonders wichtig ist der Erhalt wertvoller Grünlandgesellschaften unter extensiver Bewirtschaftung. Zukünftig wird die Offenhaltung der Grünlandflächen durch die Cross-Compliance-Regelungen gewährleistet. Aufgrund des mittel- bis langfristigen Rückgangs

der flächengebundenen Viehhaltung in extensiven Mittelgebirgsregionen, besteht aber die Gefahr, dass der „gute landwirtschaftliche Zustand“ durch großflächiges Mulchen erhalten bleibt. Dies führt zu einer Verarmung der Grünlandgesellschaften.

Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche (gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007) bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Fläche ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Er liegt 2008 bei ca. 4 %. Der besonders hohe Anstieg in den Jahren 2000 bis 2002 ist zu 80 % durch die Umstellung von Dauergrünland bestimmt.

Abbildung 2.7: Ökologische Landwirtschaft in NRW in den Jahren 1999 bis 2008



Quelle: LANUV (2010).

Insgesamt liegt der **Viehbesatz** in Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Besonders hoch liegt er mit 1,5 GV/ha im Münsterland und am Niederrhein (MUNLV, 2009j).

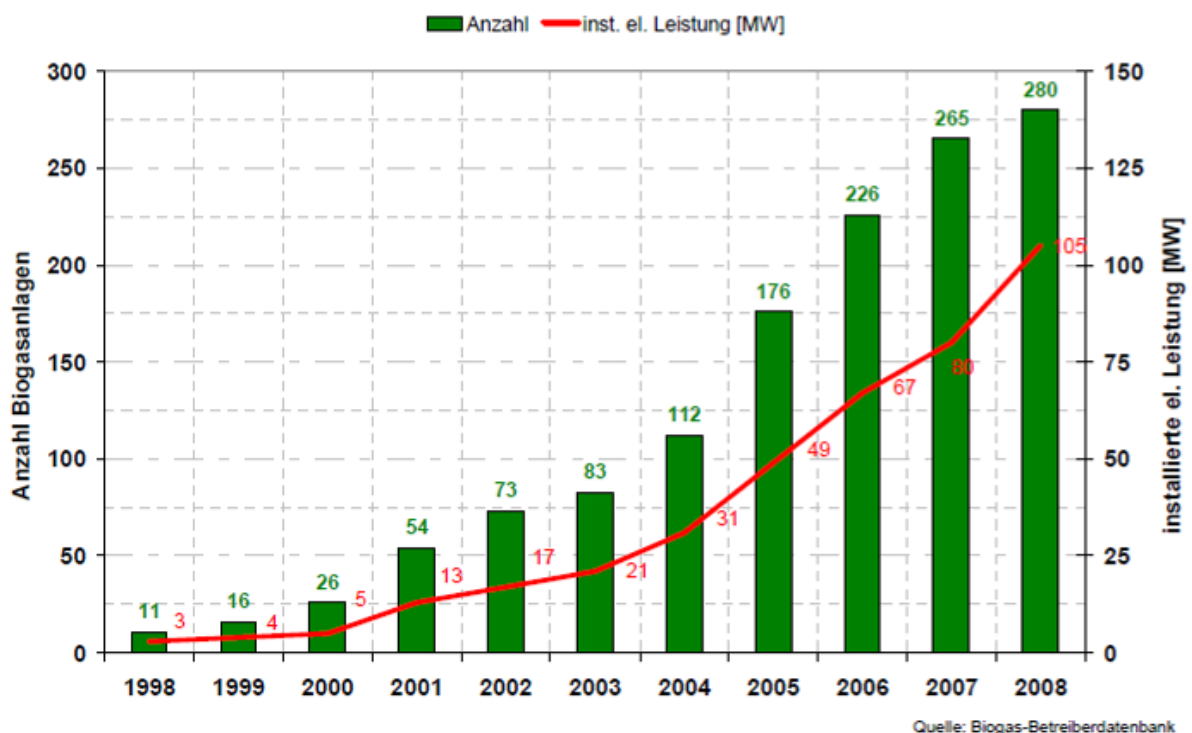
NRW ist die zweitgrößte Schweineproduktionsregion in Deutschland. Die Zahl der Schweine ist in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben. V. a. im Münsterland hat die Schweinehaltung eine überragende Bedeutung.

Bei der Rindviehhaltung liegt NRW im bundesdeutschen Vergleich an vierter Stelle. Die Rinderhaltung, insbesondere die Milchviehhaltung, hat eine geringere Bedeutung als im Bundesdurchschnitt. Die Zahl der Rinder ist seit 1994 um 23 % zurückgegangen.

Zum 1. Mai 2009 sind in Nordrhein-Westfalen ca. 280 **Biogasanlagen** mit einer installierten elektrischen Leistung von 105 MW in Betrieb (Dahlhoff, 2009). Die überwiegende

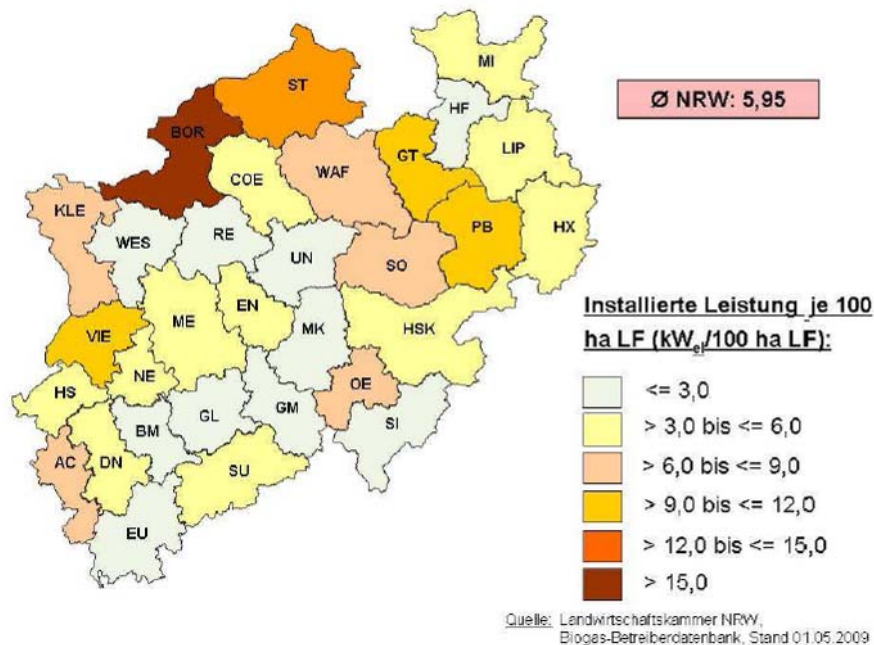
Zahl dieser Anlagen sind NawaRo-Anlagen. Insbesondere in den Jahren 2004 (Novellierung EEG) und 2005 hat sich die Anzahl der neuerrichteten Anlagen deutlich erhöht (Abbildung 2.8). Ab 2006 flacht die Zunahme der Anlagen etwas ab, während die installierte Leistung weiter steigt. Dies ist wahrscheinlich auf Erweiterungen bestehender Anlagen zurückzuführen.

Abbildung 2.8: Entwicklung der Anzahl und der elektrischen Gesamtleistung der Biogasanlagen in NRW



Quelle: Dahlhoff (2009).

Anhand der installierten Leistung je 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche lässt sich die „Biogasdichte“ in den einzelnen Kreisen identifizieren (Karte 2.4). Die Biogasanlagen konzentrieren sich in den von Viehhaltung geprägten Regionen. Die höchste Dichte ist im Kreis Borken zu finden, gefolgt vom Kreis Steinfurt.

Karte 2.4: Installierte Leistung je 100 ha LF (kW/100 ha LF)

Quelle: Dahlhoff (2009).

Biomasse wird in NRW auch zur Erzeugung von Wärme eingesetzt. Die Wärmeproduktion aus Biomasse wies in den Jahren 2005 bis 2007 eine Steigerung von 20 % auf (MUNLV, 2009a). Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die vermehrte Nutzung von Brennholz in privaten Haushalten aufgrund der gestiegenen Energiekosten zurückzuführen. Der Waldscheitholzverbrauch in privaten Haushalten stieg von 1,28 Mio. fm im Jahr 2005 auf 1,8 Mio. fm im Jahr 2007, aber auch die übrigen Holzverbrennungsanlagen verzeichneten in diesem Zeitraum ein deutliches Plus (MUNLV, 2009a). Ein weiterer Ausbau dieses Sektors ist aufgrund der effizienten und sauberen Feuerungstechniken durchaus erwünscht.

15 % der deutschen Biodieselproduktion entfallen auf Nordrhein-Westfalen. Allerdings wird der Großteil des in NRW verarbeiteten Rapsöls außerhalb des Bundeslandes angebaut. In NRW selbst wurden 2007 73.000 ha Raps angebaut. Dies entspricht lediglich 16 % der in NRW produzierten Biodieselmenge (MUNLV, 2009a). Bioethanol wird in NRW nur in sehr geringem Umfang produziert.

Der **Waldanteil** Nordrhein-Westfalens liegt bei ca. 27 % und damit unter dem Bundesdurchschnitt von ca. 31 %. Die Waldverteilung ist regional sehr unterschiedlich. Am stärksten bewaldet ist das südliche Nordrhein-Westfalen.

In den Wäldern NRW nehmen Nadelhölzer einen Anteil von 49 % ein, der Anteil der Laubhölzer liegt bei 51 %. 33 % sind reine Laubwälder, 28 % reine Nadelwälder. Der Rest

sind Mischwälder, 17 % Laubwälder mit Nadelbeimischung, 21 % Nadelwälder mit Laubbeimischung (BMELV, 2010b). Von Natur aus würde der Anteil der Laubhölzer deutlich höher liegen. Zum Zeitpunkt der ersten Bundeswaldinventur lag der Laubholzanteil noch bei 48 %, der Nadelholzanteil bei 52 %. Die Zunahme der Laubhölzer auf Kosten der Nadelhölzer ist auf den verstärkten Waldumbau seit den neunziger Jahren zurückzuführen.

Im Jahr 2007 war NRW stark vom Sturm Kyrill betroffen (MUNLV und Landesbetrieb Wald und Holz NRW, 2010). Die Schadensfläche umfasst 50.000 ha im Wald. Der Sturmholzanfall beläuft sich auf ca. 15,7 Mio. fm, mit einem hohen Anteil Fichte. Die Schäden konzentrierten sich in Südwestfalen. Damit waren die ersten Jahre der neuen Förderperiode v. a. von der Bewältigung des Katastrophenereignisses geprägt. Hierzu wurden keine ELER-Mittel eingesetzt.

2.3.2 Beitrag des Programms zur Biodiversität (Frage 2a, 3a)

2.3.2.1 Einleitung und Zielsetzung

Zum Verständnis des Konzepts der Vertiefungsthemen sei auf das Kapitel 1 sowie auf die Abbildung im Anhang 1 verwiesen. Nachfolgend werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage für das Vertiefungsthema Biodiversität näher erläutert.

2.3.2.1.1 Rahmenbedingungen und Zielsetzung des Vertiefungsthemas Biodiversität

Die „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung“ gehört zu einem der drei Kernziele der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1698/2005; Art. 4). Die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt ist neben dem Wasser- und dem Klimaschutz ein Schwerpunkt innerhalb dieses Ziels. Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (Abbildung 2.9) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und Nordrhein-Westfalens wider (eine differenzierte Betrachtung der Biodiversitätsziele im Rahmen des NRW-Programms erfolgt im Kapitel 3.1).

Abbildung 2.9: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2

Strategische Leitlinie der Gemeinschaft

Zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaft im ländlichen Raum sollten die für den Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten: **biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert** und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften, Wasser und Klimawandel.

Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollten zur Integration dieser Umweltziele genutzt werden und einen Beitrag leisten zur **Umsetzung des Netzes Natura 2000** in der Land- und Forstwirtschaft, zu der Verpflichtung von Göteborg, den **Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umzukehren**, zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels.

Quelle: (2006/144/EG), Hervorhebungen durch den Verfasser.

Damit wird den Zielen der Konferenz von Rio de Janeiro von 1992 Rechnung getragen. Dort wurde der Schutz der Biodiversität mit der *Convention on Biological Diversity* (CBD) auf die internationale Agenda gesetzt (CBD 1992, Artikel 2). Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“ (KOM (2001) 264 endg). Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie (RL 92/43/EWG; RL 79/409/EWG) der Umsetzung der Ziele der CBD. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura-2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Nordrhein-Westfalen hat die Förderung von naturschutzfachlichen Agrar- und z. T. Waldumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 stark auf die Kulisse der Natura-2000-Gebiete konzentriert.

Ziel des Vertiefungsthemas Biodiversität ist es, die Programmwirkungen auf die Vielfalt der Arten und Lebensräume zu qualifizieren und soweit wie möglich zu quantifizieren. Dabei soll der Beitrag des Programms zu den o. g. internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Biodiversitätszielen abgeschätzt werden. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Fragestellungen werden im Folgenden vorgestellt.

2.3.2.1.2 Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen

Das Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF - GD Agri, 2006) gibt der Evaluation sogenannte horizontale Bewertungsfragen an die Hand, mit deren Hilfe der Beitrag des Entwicklungsprogramms zur Erhaltung der Biodiversität dargestellt werden soll. Dazu werden auf Programmebene zwei Wirkungsindikatoren vom CMEF vorgegeben, der Feldvogelindikator und der HNV-Indikator (Tabelle 2.10).

Tabelle 2.10: Horizontale Bewertungsfragen mit Bezug zum Schutzgut Biodiversität sowie zugeordnete gemeinsame Wirkungsindikatoren

Horizontale Bewertungsfragen	<p>Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen? Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den (...) vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften?
	<p>Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?
Gemeinsame Wirkungsindikatoren	<p>14 Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindicators (Prozentwert der Veränderung im Indexwert).</p> <p>15 Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischen Wert (HNV, <i>high nature value</i>), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen.</p>

Quelle: CMEF, Hinweise B und J (GD Agri, 2006).

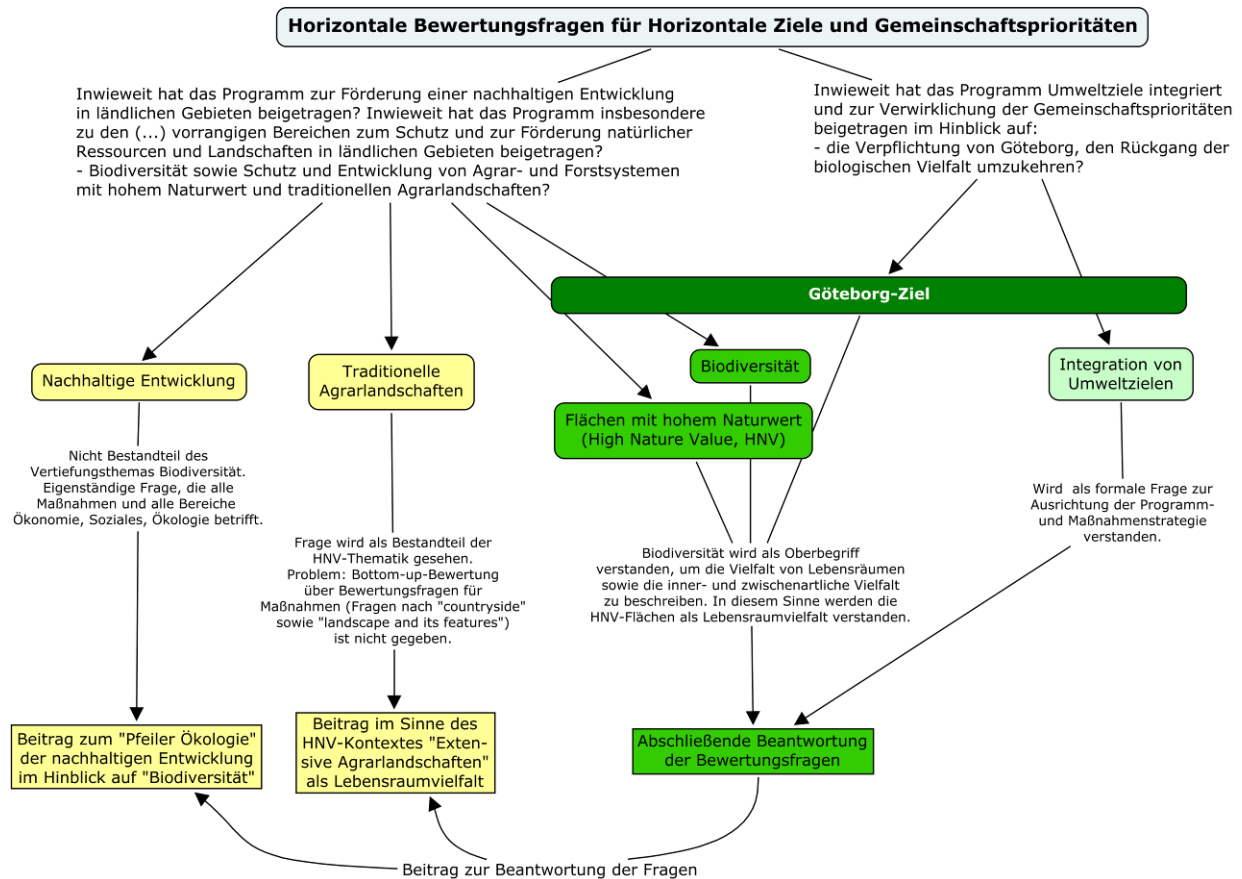
Das Vertiefungsthema Biodiversität soll die horizontalen Bewertungsfragen – ggf. ergänzt um programmspezifische, maßnahmenübergreifende Fragestellungen zum Schutz und zur Entwicklung von Arten und Lebensräumen – prinzipiell abschließend beantworten. Aufgrund der häufig geringen Laufzeit einiger, insbesondere investiver Maßnahmen sowie z. T. erst kürzlich dazu eingerichteter Wirkungskontrollen sowie methodischer Vorarbeiten kann zur Halbzeitbewertung 2010 nur ein vorläufiges Bild der Biodiversitätswirkungen des Programms gezeichnet werden. Die Validität der hier getroffenen Aussagen wird sich erst im Fortgang der laufenden Bewertung besser einschätzen lassen.

Für das Vertiefungsthema Biodiversität werden die Bewertungsfragen folgendermaßen operationalisiert (Abbildung 2.10). Im Fokus steht die als übergreifend anzusehende Bewertungsfrage zum Göteborg-Ziel, inwieweit das Programm einen Beitrag geliefert hat, den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen oder sogar umzukehren. Diesem politischen Ziel direkt zugeordnet und als Teilantworten im Hinblick auf das Göteborg-Ziel zu betrachten sind die Fragen nach dem Schutz und der Förderung natürlicher Ressourcen – hier Biodiversität – sowie der Flächen mit hohem Naturwert (HNV). Ausgehend von den zwei Bewertungsfragen wird für das Vertiefungsthema Biodiversität somit eine übergreifende Kern-Untersuchungsfrage gebildet, die alle biodiversitätsrelevanten Teilaspekte bündelt.

Die Prüfung der Integration von Umweltzielen in der Programm- und Maßnahmenstrategie kann formal anhand der Programmdokumente und Förderrichtlinien erfolgen. Die Integration von Umweltzielen in die Förderstrategie sowie ihre Berücksichtigung in den Förderbedingungen ist Mindestvoraussetzung, um zielgerichtet positive Biodiversitätswirkungen

zu erzeugen. Ohne entsprechend ausgerichtete Strategie kann es sich nur um zufällige Wirkungsbeiträge handeln.

Abbildung 2.10: Operationalisierung der Horizontalen Bewertungsfragen für das Vertiefungsthema Biodiversität



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Horizontalen Bewertungsfragen (GD Agri, 2006).

Die Frage des Programmbeitrags zum Schutz und zur Entwicklung traditioneller Agrarlandschaften (TAL) ist sehr interpretationsbedürftig (vgl. Anhang 1). Im Rahmen des Vertiefungsthemas werden TAL insofern berücksichtigt, als dass die Ermittlung der Programmwirkung auf die Biodiversität auch Schlussfolgerungen auf das Vorkommen traditioneller Agrarlandschaften zulässt und diese indirekt in Form der Vielfalt von (extensiv genutzten, traditionell bewirtschafteten) Lebensräumen berücksichtigt werden.

Die Teilfrage nach der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Abbildung 2.10) wird ebenfalls nicht als zentrale Aufgabenstellung für das Vertiefungsthema betrachtet. Wird Nachhaltigkeit über die drei Eckpfeiler ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit definiert (UNCED, 1992), so liefert das Vertiefungsthema für den Pfeiler ökologische Nachhaltigkeit einen Input, der jedoch nicht abschließend sein

kann, da andere Aspekte wie z. B. der Ressourcenschutz von Boden, Wasser, Klima, Luft nicht berücksichtigt werden.

Es ist festzuhalten, dass sich das Vertiefungsthema Biodiversität auf die Aufgabe konzentriert, **die Programmwirkungen auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Arten sowie auf die Mannigfaltigkeit der Lebensräume zu ermitteln und zu bewerten**. Damit soll zentral die Frage beantwortet werden, ob das Entwicklungsprogramm für die ländlichen Räume **einen Beitrag zum Stopp oder zur Umkehr des Biodiversitätsverlusts geleistet hat (Göteborg-Ziel)**.

2.3.2.2 Fachlicher und politischer Kontext

Die nachfolgenden Darstellungen ergänzen die umweltrelevanten Erörterungen im Kapitel 2.3.1 um Aspekte, die vorrangig für die Fragestellungen zur Erhaltung und Entwicklung der Diversität von Arten und Lebensräumen Relevanz haben. Es wird im Wesentlichen auf die Basisindikatoren der ELER-DVO bzw. des CMEF Bezug genommen. Wo erforderlich und sinnvoll erfolgt ein Update der Indikatorwerte bzw. es wird der bisherige Werteverlauf/ Trend betrachtet.

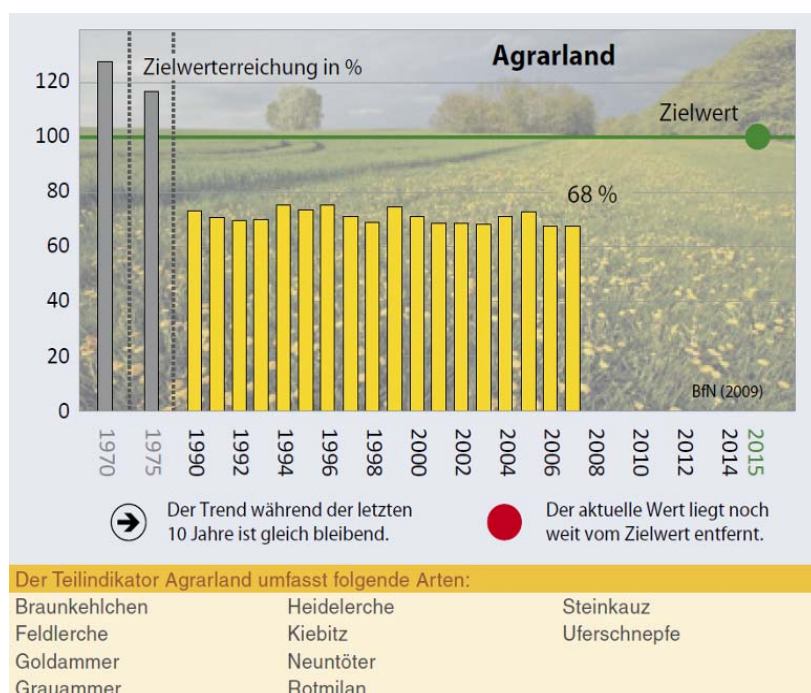
Tabelle 2.11: Weitere wichtige Basisindikatoren als Bewertungsgrundlage für das Vertiefungsthema Biodiversität

Basisindikator		Stand	Wert
B 17	Biodiversität: Bestand der Feldvögel (Jahr 2000 = 100 %)	2006	94,8
B 18	Biodiversität: ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen		
	HNV (% der LF)	1) 2010	11,9
	HNV (Mio. ha LF)	2006	0,17
	Ökologisch wertvolle forstwirtschaftliche Fläche (% Waldfläche)	2)	
	sehr naturnah	2002	15
	naturnah	2002	21
B 19	Biodiversität: Baumartenzusammensetzung		
	Nadelwald in % der Waldfläche (nach BWI: 28 %)	2006	26,8
	Laubwald in % der Waldfläche (nach BWI: 33 %)	2006	27,9
	Mischwald in % der Waldfläche (nach BWI: 39 %)	2006	45,3
BC 10	Natura 2000-Gebiete		
	% des Gebietes in Natura 2000	2008	8,4
	% der LF in Natura 2000	2008	6,8
	% der Forstfläche in Natura 2000	2008	16,9
BC 11	Biodiversität: geschützte Wälder (%)	2005	75,4

Quelle: Alle Angaben MUNLV (2010a) außer 1) (Werking-Radtke und König, 2010) und 2) (BMELV, 2010b).

Zur Beschreibung der Landschaftsqualität und der Nachhaltigkeit der Landnutzung in Bezug auf die biologische Vielfalt enthält die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland den Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt (NHI), welcher sich aus dem Bestand typischer Vögel der verschiedenen Hauptlebensraumtypen bildet. Für die Agrarlandschaft gibt es den Teilindikator Agrarland (**Feldvogelindikator**, Abbildung 2.11).

Abbildung 2.11: Entwicklung des Teilindikators Vögel der Agrarlandschaft für Deutschland



Quelle: Sudfeldt et al. (2009).

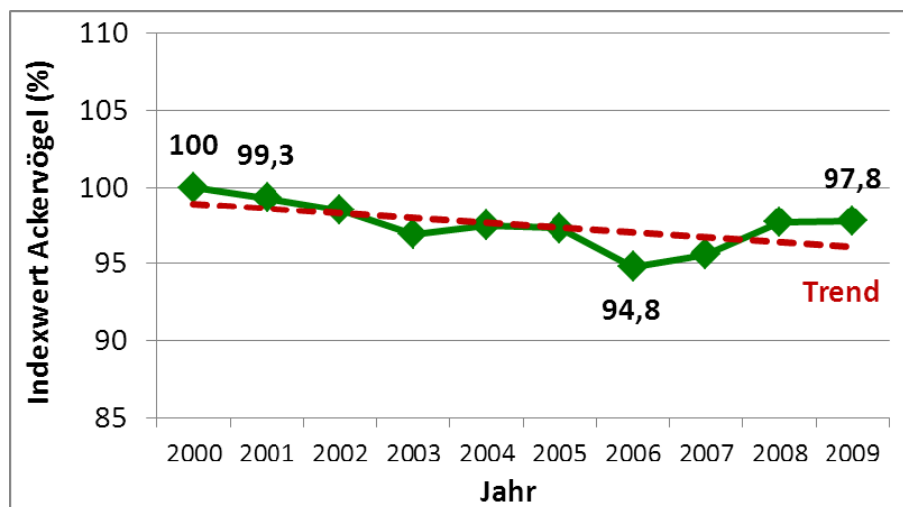
Im Gegensatz zum vorgeschlagenen EU-Feldvogelindikator nimmt er Bezug auf einen fachlich abgestimmten Zielwert für das Jahr 2015 und nicht auf ein gewähltes Basisjahr. Für **Gesamtdeutschland** lag der Wert im Jahr 2006 bei 68 % mit einem gleichbleibenden Trend (2007: 68 %; 2008: 69 % (Anonymus, 2010)). Allerdings hat sich die Situation für die Feldvögel und Bodenbrüter weiter verschlechtert¹⁶. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre haben 27 von 64 häufigen Brutvogelarten eine Abnahme ihrer Bestände erfahren. Damit hat sich die negative Tendenz des Vorjahres (21 Arten) weiter verstärkt (Sudfeldt et al., 2009). Hauptgründe für den anhaltenden Rückgang der Vögel der Agrarlandschaft sind v. a. die hohe Intensität der landwirtschaftlichen Nutzungen. Aufgrund des Wegfalls der

¹⁶ Dieser scheinbare Widerspruch hängt mit der Berechnung des Indikators zusammen: Theoretisch könnte z. B. die Hälfte der Indikatorarten aussterben, wenn die andere Hälfte im gleichen Maße zunimmt. Deshalb sind ergänzende Betrachtungen auf Ebene der einzelnen Arten sinnvoll.

EU-Pflichtstilllegungen, des verstärkten Anbaus von Energiepflanzen und des verstärkten Grünlandumbruchs ist in naher Zukunft eher noch mit einer Verschlechterung zu rechnen (Sudfeldt et al., 2009).

Für **Nordrhein-Westfalen** liegt der Verlauf des Indikators „Ackervögel“ vor (Abbildung 2.12). Er stellt die Bestandsentwicklung von repräsentativen Vogelarten für den Landschaftstyp Agrarlandschaft dar. Die in der Normallandschaft ermittelten Bestandszahlen werden mit der Referenz zum Jahr 2000 = 100 % dargestellt. Damit ist eine Vergleichbarkeit der Referenzwerte zwischen NRW- und Bundesindikator nicht geben. Vergleiche des Trendverlaufs können jedoch interpretiert werden. Datengrundlage ist die Ökologische Flächenstichprobe (ÖFS) Nordrhein-Westfalen, die auf landesweit festgelegten repräsentativen Flächen jährlich Daten erhebt. Abbildung 2.12 zeigt die Trendentwicklung des Indikators vom Jahr 2000 bis 2009 (Werking-Radtke und König, 2010). Die Lebensraumqualität der Agrarlandschaft hat sich im langjährigen Trend kontinuierlich verschlechtert, während ab 2007 eine Verbesserung der Indexwerte ersichtlich wird. Im Unterschied zum bundesweiten Verlauf, deutet der Indikator in NRW eine Bestandserholung der Ackervögel an. Ob diese nachhaltig ausfällt bleibt abzuwarten.

Abbildung 2.12: Entwicklung des Indikators Ackervögel von 2000 bis 2009 ¹⁷



Quelle: LANUV (Werking-Radtke und König, 2010).

Ein weiterer Biodiversitätsindikator wurde mit dem **HNV-Indikator** neu eingeführt. Die Erstermittlung des HNV-farmland-Indikators wurde von NRW unter Koordinierung des BfN in den Jahren 2009/2010 vorgenommen. Auch hierfür konnten die Arbeiten im Rah-

¹⁷ Für den Teilindikator Ackervögel in der Agrarlandschaft wurden folgenden Arten herangezogen: Feldlerche, Goldammer, Braunkehlchen, Kiebitz, Neuntöter, Bluthänfling, Dorngrasmücke, Rebhuhn, Sumpfrohrsänger, Wiesenpieper. Damit hat NRW vier andere Arten eingesetzt als der Bundesindikator. Eine Erläuterung zur Berechnung des Indikators wird im Anhang zum Bewertungskapitel der Agrarumweltmaßnahmen gegeben.

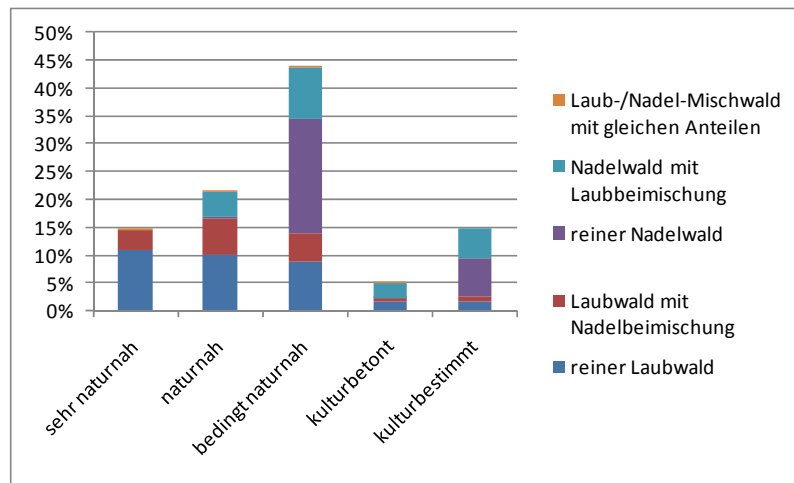
men der ÖFS genutzt werden¹⁸. Die ermittelten Basiswerte sind derzeit noch nicht interpretationsfähig, Vergleiche zu anderen Bundesländern nur bedingt zulässig. Erst eine Zeitreihe im Rahmen langjähriger Wiederholungskartierungen wird Aussagen über den Einfluss der Landnutzung (im weiteren Sinne) auf HNV-Bestände zulassen. Der nordrhein-westfälische HNV-Wert liegt 2010 bei 11,9 % der LF und speist sich im Wesentlichen aus den Flächen für die Wertstufen III (mäßig hoher Naturwert: 6,2 % der LF) und II (sehr hoher Naturwert: 3,8 % der LF). Die höchste Stufe I äußerst hoher Naturwert ist mit nur 1,9 % an der LF vertreten. Das HNV-Grünland trägt nach vorläufigen Auswertungen mit 63,3 % der HNV-Flächen am stärksten zum Gesamtwert bei, gefolgt von Kleingehölzen (9,7 %), artenreichen Ackerbrachen (8,9 %), Säumen, Wegen, artenreichen Äckern und Kleingewässern. Heiden, Hochstaudenfluren, Röhrichte und Kalkhalbtrockenrasen spielen flächenmäßig mit jeweils weniger als 1 % eine sehr geringe Rolle.

Eine Abschätzung zum Umfang der HNV-Flächen im Forstbereich erfolgt auf Grundlage der Bundeswaldinventur (BWI II)¹⁹. Dazu wird die Einschätzung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung, die sogenannten Naturnähestufen genutzt. Die Einschätzung der Naturnähe erfolgt über den Vergleich der aktuellen Bestockung mit der natürlichen Waldgesellschaft (BMELV, 2010b). Der Leitfaden zur Anwendung des HNV-Indikators (EEN, 2009) teilt die Wälder in drei Typen ein und gibt deren jeweilige Bedeutung für den HNV-Status an. Die drei Typen sind Plantagen, naturnahe Wälder und natürliche (unberührte) Wälder (vgl. Tabelle im Anhang 1). In Bezug auf die beschriebenen Kategorien werden die Naturnähestufen sehr naturnah und naturnah der BWI als HNV-Flächen Forst verwendet.

Abbildung 2.13 zeigt die Verteilung des nordrhein-westfälischen Waldes auf die Naturnähestufen. Der größte Teil der Wälder ist bedingt naturnah. Die als besonders wertvoll anzusehenden sehr naturnahen Flächen nehmen knapp 15 % der Waldfläche ein. Als naturnah können noch 21 % der Waldfläche eingestuft werden. Beide Kategorien sind v. a. durch Laubwaldtypen gekennzeichnet. Nadelwaldtypen sind vorwiegend als bedingt naturnah oder kulturbestimmt eingestuft.

¹⁸ Das LANUV verweist explizit darauf, dass nur die 74 Stichprobenflächen der sog. Bundesstichprobe zur Bestimmung des HNV-Wertes herangezogen wurden. Sie sind nur als vorläufige Werte zu betrachten und lassen zurzeit keinen endgültigen Rückschluss auf den tatsächlichen repräsentativen HNV-Wert für NRW zu.

¹⁹ Theoretisch könnte auch hier die ÖFS zum Einsatz kommen und sogar verlässlichere Ergebnisse liefern, z. B. im Hinblick auf Repräsentativität und Naturnäheestufung.

Abbildung 2.13: Anteile der Naturnähe-Klassen der Baumarten der Hauptbestockung

Quelle: BMELV (2010b), Stichjahr 2002.

FFH-Gebiete nehmen in NRW eine Fläche von rd. 184.610 ha ein, dies entspricht 5,4 % der Landesfläche. Hinzu kommen 160.359 ha **EU-Vogelschutzgebiete**. Insgesamt nehmen die **Natura-2000-Gebiete** in NRW 8,4 % der Landesfläche ein (überschneidungsfrei aus der Summe der FFH- und Vogelschutzgebiete). Da die Gebiets- und Erweiterungsmeldungen jetzt (weitgehend) als abgeschlossen gelten, ist für die Zukunft mit gleichbleibenden Flächenanteilen von Natura-2000 zu rechnen. In beiden Gebietskategorien liegt NRW damit deutlich unter dem Durchschnitt aller Bundesländer, bezogen auf die FFH-Lebensraumtypen wurde jedoch ein überdurchschnittlich hoher prozentualer Anteil gemeldet (MUNLV, 2009j).

Tabelle 2.12: Natura-2000-Gebiete in Nordrhein-Westfalen

Gebietstyp	Anzahl	Fläche	Anteil an der Landesfläche
FFH-Gebiete	1) 518	184.610 ha	5,40%
EU-Vogelschutzgebiete	2) 27	160.359 ha	4,7%
Natura-2000-Gebiete	3)	285.000 ha	8,40%

1) BfN, Meldestand 31.08.2009; http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_ffh.pdf, Stand 15.06.2010.

2) LANUV, Liste der Vogelschutzgebiete; <http://www.naturschutzinformationen-nrw.de/natura2000-meldestand/de/fachinfo/listen/vsg>, 15.06.2010.

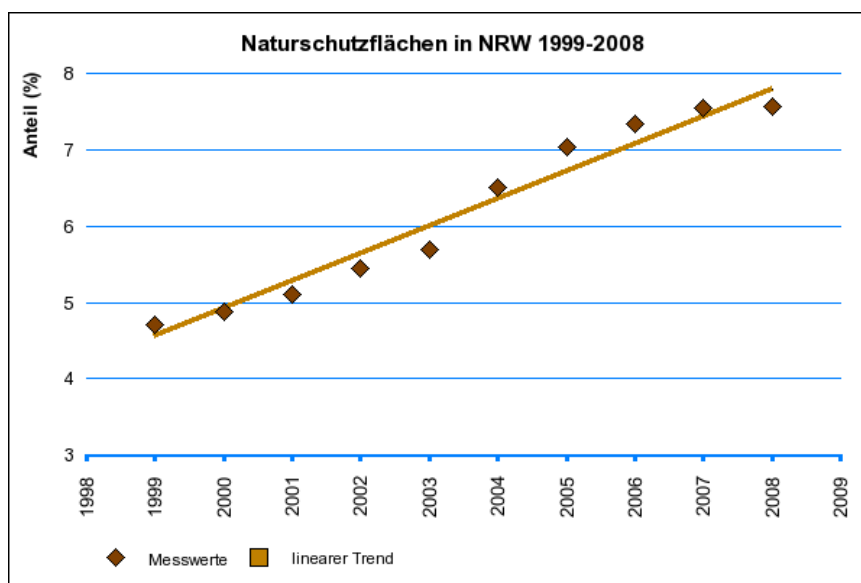
3) LANUV, Natura-2000-Gebiete in NRW; <http://www.naturschutzinformationen-nrw.de/natura2000-meldestand/de/einleitung>, Stand 15.06.2010.

Quelle: Eigene Darstellung entsprechend der angegebenen Quellen.

Rund 16 % der nordrhein-westfälischen Waldflächen (148.000 ha) sind als Natura-2000-Gebiete gemeldet und weitere 4 % als NSG außerhalb der EU-Schutzgebiete. Hinzu kommen 4.800 ha im Nationalpark Eifel. Von diesen Flächen liegen ca. 90.000 ha in privater oder kommunaler Hand (MUNLV, 2009j).

Abbildung 2.14 zeigt den Verlauf des NRW-Umweltindikators Naturschutzflächen in den Jahren 1999 bis 2008. Der Indikator gibt den Flächenanteil der bundeseinheitlich naturschutzrechtlich streng geschützten Gebiete, die vorrangig dem Schutzgut „Arten- und Biotopschutz“ dienen wieder. Sich überschneidende Flächen werden nur einmal gezählt. Die starke Steigerung des Indikators ist insbesondere auf die Umsetzung der aus der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie resultierenden Verpflichtungen zur Meldung von Gebieten für die Sicherung des europäischen Natura-2000-Netzes zurückzuführen. Da die Unterschutzstellung der FFH-Gebiete weitgehend ihren Abschluss gefunden hat, wird sich der Trend in den kommenden Jahren deutlich abflachen (LANUV, 2010).

Abbildung 2.14: Entwicklung der Naturschutzflächen in NRW von 1999 bis 2008



Quelle: LANUV (2010).

NRW hat für einige Arten und Lebensräume **besondere Verantwortung**. Bei den Lebensräumen sind dies v. a. die Buchen- und Eichmischwälder und die Schwermetallrasen. Der Steinkauz kann als Beispiel für die o. g. Arten genannt werden. 80 % seines Gesamtbestandes in der Bundesrepublik befindet sich in NRW. In den vergangenen 20 Jahren konnte durch intensive Bemühungen des Naturschutzes eine langfristig positive Entwicklung der Population erreicht werden. Allerdings gibt es insbesondere im Bereich der Agro-Biozönose auch noch negative Bestandstrends. Insgesamt weisen konventionell bewirtschaftete Flächen Artenverarmung und Uniformierung auf. In überwiegend ackerbaulich genutzten Bereichen mit hohem Anteil an Intensivkulturen fehlen oft Rückzugsmöglichkeiten für Flora und Fauna. Auf den von Grünlandextensivierungsprogrammen betroffenen Gebieten haben sich demgegenüber zahlreiche schutzwürdige Grünlandgesellschaften entwickelt. Das in NRW als naturschutzwürdig klassifizierte Grünland summiert sich auf ca. 26.000 ha (6,2 % des DGL) und speist sich überwiegend aus FFH-Lebensraumtypen (13.000 ha), Feuchtwiesen (5.000 ha) sowie Magerrasen, Streuobstwiesen.

2.3.2.3 Strategien und Ziele sowie relevante Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen

2.3.2.3.1 Programmstrategie und Interventionslogik

In diesem Kapitel soll untersucht werden, ob die Beschreibung der Ausgangslage (Kapitel 2 Fachlicher und politischer Kontext) in logischer Beziehung zur gewählten Programmstrategie und der darauf aufbauenden Interventionslogik für den Schutzgutbereich Biodiversität steht. Dazu muss zunächst die (Biodiversitäts-)Strategie des NRW-Programms untersucht werden.

Die nordrhein-westfälische **Strategie** stellt klar die übergeordneten Rahmenbedingungen und treibenden Kräfte für den ländlichen Raum heraus, wie Globalisierung und weltweite Märkte, die EU-Erweiterung und die GAP. Unter den zu berücksichtigenden EU-Vorgaben, werden die Göteborg-Strategie und die EU-Naturschutzpolitiken (FFH-, Vogelschutz-Richtlinien) genannt. Die Strategie gliedert sich in ein übergeordnetes **Leitbild** eines „europäischen Modells einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft sowie eines vitalen und attraktiven ländlichen Raums“ (MUNLV, 2009j) mit drei **Oberzielen** in Übereinstimmung mit der ELER-VO, darunter die „nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft“. Dieses Oberziel wird erläutert und mit Maßnahmen unteretzt, die nachvollziehbar aus der SWOT hergeleitet werden (Tabelle 2.13). Ziel ist u. a. der Ausgleich von Leistungen der Land- und Forstwirtschaft für den Umwelt- und Naturschutz, die über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgehen. In benachteiligten Gebieten steht die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen und standortgerechten Landbewirtschaftung im Mittelpunkt, das betrifft insbes. die Mittelgebirgslagen. Außerdem wird im SP 3 explizit Bezug auf „ökologische“ Problemlagen genommen; die Investitionen zur Verbesserung des ländlichen Erbes (323) sollen hier zur Problemlösung beitragen, die Dorferneuerung (322) hat hier nachrangige Ziele.

Darüber hinaus werden drei Maßnahmen aus dem SP 1 aufgezählt, die zwar keine primären Biodiversitätsziele haben, aber einen Beitrag zur Erreichung des **Unterziels** Arten- und Biotopschutz leisten können: Flurbereinigung (125-A) sowie Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111) und Beratungsdienste (114). Die beiden letztgenannten Maßnahmen werden als Maßnahmenbündel gesehen, um die Kenntnisse und Fähigkeiten der Betriebsleiter auch im Umweltbereich zu verbessern.

Eine Gewichtung der Oberziele wird lediglich über die **finanziellen Zuweisungen** vorgenommen. Es erfolgt mit 65 % der EU-Finanzmittel eine klare Schwerpunktsetzung im SP 2, die weit über die Mindestanforderungen der ELER-VO von 25 % hinausgeht. Damit soll auch den Beschlüssen von Göteborg Rechnung getragen werden, eine deutliche Fokussierung auf Biodiversitätsziele erfolgt jedoch nicht. Vielmehr werden Umweltziele

gleichrangig angesprochen, auch wenn die besondere Bedeutung der Umsetzung von Natura-2000 betont wird.

Tabelle 2.13: Strategischer Förderbedarf abgeleitet aus SWOT und nationalem Strategieplan

Schwäche gem. SWOT-Analyse	Strategischer Förderbedarf	Zuordnung gem. VO (EG) Nr. 1698/2005
Gefahr der Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt) durch landwirtschaftliche Nutzung; Erhaltung der Kulturlandschaft regional gefährdet; Pflege und Entwicklung der FFH- und EG-Vogelschutzgebiete nicht hinreichend gesichert	Ordnungsrechtliche Maßnahmen durch freiwillige Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz flankieren	214
Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung v. a. in den Mittelgebirgen nicht gesichert; Einkommensnachteile für Landwirte in benachteiligten Gebieten	Ausgleichszulagen	211, 212
Ordnungsrechtliche Verfügungen in FFH- und EG-Vogelschutzgebieten führen zu dauerhaften Bewirtschaftungseinschränkungen, die für die Landwirte zu	Ausgleichszahlungen	213
Ordnungsrechtliche Verfügungen in FFH- und EG-Vogelschutzgebieten führen zu dauerhaften Bewirtschaftungseinschränkungen, die zu Einkommenseinbußen führen	Ausgleichszahlungen	224
Nachhaltige, naturnahe Waldbewirtschaftung noch ausbaufähig; Gefährdung der ökologischen Stabilität der Wälder durch Versauerung der Waldböden (Waldschadensproblematik)	Anreize schaffen für Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung; Bodenschutzkalkungen	227
Mängel in der infrastrukturellen Grundausstattung der Dörfer; Verlust ortsnaher Arbeitsplätze; Leerfallen/Verlust ortsbildprägender Bausubstanz; Flächenverbrauch; Rückgang der ökologischen Vielfalt; Verlust regionaler Identität	Investitionsförderung	322
Defizite bei der Entwicklung und Betreuung der FFH- und EG-Vogelschutzgebiete	Investitionsförderung	323

Quelle: Zusammengestellt nach MUNLV (2009j).

Der konzeptionelle Rahmen sowie die Oberziele werden fast unverändert aus den Vorgaben der ELER-VO und den Strategischen Leitlinien übernommen (vgl. hierzu Abbildung 2.15). Erst auf der nachfolgenden Strategieebene, der Maßnahmenebene, ist eine schlüssige Herleitung aus der Beschreibung der Ausgangslage und der SWOT zu erkennen. Es erfolgt eine klare Gewichtung des Oberziels Kulturlandschafts- und Ressourcenschutz, was auch die Bedeutung biodiversitätsrelevanter Ziele erkennen lässt.

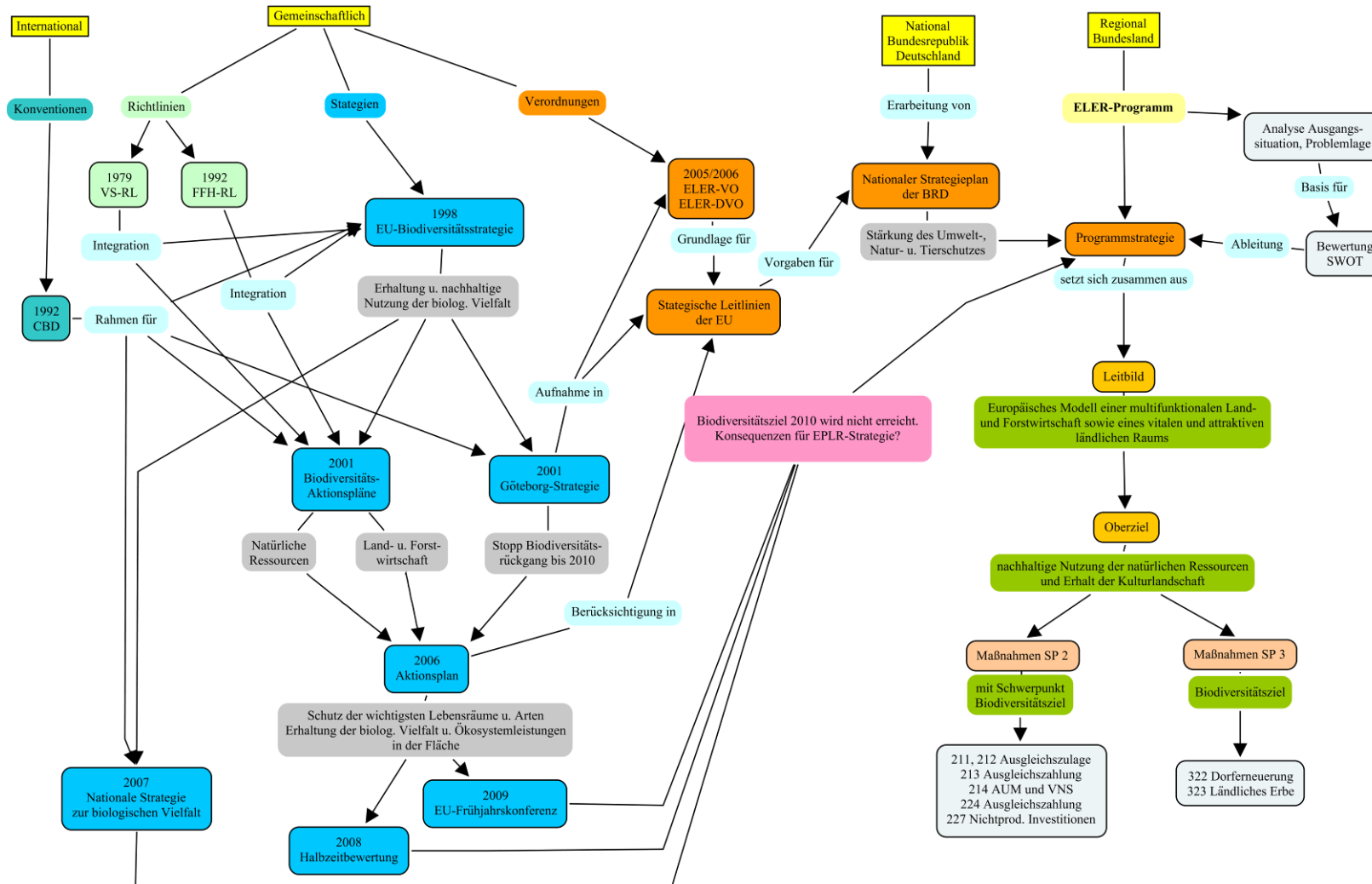
Abbildung 2.15 verdeutlicht, dass die biodiversitätsrelevanten Vorgaben in der Strategie berücksichtigt werden. Zur Programmplanungsphase konnten dabei manche Erkenntnisse nicht oder nur bedingt Eingang finden, wie z. B. die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) oder die Halbzeitbewertung zum EU-Aktionsplan (2008), die ein Verfehlen des Göteborg-Ziels offensichtlich werden ließ. Das Programm hat mit den Änderungs-

anträgen 2009 auf diese neuen Sachverhalte z. T. reagiert, indem z. B. mit den Blühstreifen eine neue AUM mit Biodiversitätswirkung eingeführt wurde und zur Akzeptanzverbesserung die Förderbedingungen für den Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen deutlich verbessert wurden.

Tabelle 2.14 listet die im Programm identifizierten Schwächen im Bereich Umwelt mit Bezug zur Biodiversität auf. Es wird überprüft, ob die genannten Aspekte auch in der Ausgangslage beschrieben und in der Beschreibung der Strategie aufgegriffen werden. Anschließend erfolgt eine Untersetzung mit Maßnahmen.

Nicht alle in der SWOT als zentral aufgelisteten Schwächen werden explizit aus der Beschreibung der Ausgangslage hergeleitet. Umgekehrt werden in der Ausgangslage Probleme thematisiert, die in der SWOT nicht als wesentlich gelistet werden. Dazu zählen z. B. die erheblichen Biodiversitätsdefizite in den – nicht nur sehr intensiv – ackerbaulich genutzten Bereichen. Die Strategie greift diese Problemlage ebenfalls nicht auf, allerdings wurde mit dem Änderungsantrag 2009 u. a. die Förderung von Blühstreifen eingeführt (vgl. oben), die auf Ackerlandschaften abzielen.

Abbildung 2.15: Übergeordnete Vorgaben zum Schutz der Biodiversität und deren Einbindung in die Programmstrategie



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.14: Prüfung des logischen Zusammenhangs von Ausgangslage, Strategie und Maßnahmenansatz mit Bezug zur Biodiversität

Schwächen laut Programm	In der Beschreibung der Ausgangslage enthalten?	In der Programmstrategie angesprochen?	Untersetzung mit Maßnahmen
Kontinuierliche Zunahme der Flächenanteile für Siedlungs- und Verkehrsflächen (Flächenversiegelung)	X	--	--
Aufrechterhaltung der flächendeckenden landwirt. Nutzung v.a. der Grünlandflächen in den Mittelgebirgen mittel- und langfristig nicht gesichert	X	X	211, 212
Deutlich geringere Akzeptanz und Flächenanteile von AUM in Regionen mit hoher Flächenproduktivität	--	X	214
Defizite bei Pflege, Entwicklung und Betreuung der FFH- und Vogelschutzgebiete	X	--	213, 214, 224, 323
Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus möglich	--	X	125
Schutzauflagen für Natura-2000-Flächen führen zu Einkommensminderungen, im Forstbereich fehlende Fördermöglichkeiten	--	X	224
Verringerung der Artenvielfalt auf landwirtschaftlich genutzten Flächen v.a. durch intensive Flächennutzung	X	--	214

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Strategie werden explizit die in Tabelle 2.15 aufgeführten Maßnahmen genannt, die einen Zielbezug zur Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität haben. Die Maßnahmen der SP 2 und 3 stehen nur in losem Zusammenhang und werden nicht räumlich, zeitlich, inhaltlich aufeinander abgestimmt. Kombinationen verschiedener Maßnahmen sind z. T. möglich, beruhen aber immer auf dem Prinzip der freiwilligen Teilnahme. Ein Teil der Maßnahmen (211, 212) schaffen Ausgleich für natürliche Benachteiligungen, sind an wenige/keine Auflagen geknüpft und wirken auf Biodiversität bestenfalls indirekt. Ein anderer Teil der Maßnahmen (213, 224) schafft einen Ausgleich für hoheitlich Einschränkungen. Wirkungen auf die Biodiversität werden im Wesentlichen über die jeweiligen Schutzgebietsverordnungen erzielt. Als zentrale biodiversitätsrelevante Maßnahmen in der Programmstrategie können daher insbesondere die AUM (214), die nichtproduktiven Investitionen im Forst (227) und die investiven Arten- und Biotopschutzmaßnahmen (323) gelten. Eine strategisch-konzeptionelle Abstimmung zwischen diesen Maßnahmen ist nicht ersichtlich, z. T. aber auf Maßnahmenebene realisiert²⁰. Zu erwähnen sind auch die flankierend eingesetzten Qualifizierungsmaßnahmen (111, 114), die jedoch nicht in den strategischen Ansatz eingebunden werden.

²⁰ Z. B. zwischen der Vertragsnaturschutzmaßnahme „Pflege von Streuobstwiesen“ (ELER-Code 214) und der investiven Maßnahme „Neuanlage von Streuobstwiesen“ (ELE-Code 323).

Tabelle 2.15 gibt die indikativen Mittelansätze für die Maßnahmen wider. Zu beachten ist, dass auf Ebene der Maßnahmcodes nicht zwischen Maßnahmenbestandteilen mit bzw. ohne Biodiversitätszielen differenziert werden kann. Einige Maßnahmen haben ihren Schwerpunkt bei anderen Zielen, z. B. die Dorferneuerung (322). Die indikativen Finanzmittelansätze für den Zielbereich Biodiversität schwanken somit grob gerechnet zwischen 453 und 595 Mio. Euro in der Programmlaufzeit, der weitaus größte Teil liegt bei den Agrarumweltmaßnahmen mit 357 Mio. Euro (auch diese enthalten Maßnahmen ohne den Fokus auf Biodiversitätszielsetzungen).

Tabelle 2.15: Indikative Mittelansätze 2007 bis 2013 für Maßnahmen mit Biodiversitätszielen

Maßnahme	Gesamtkosten (Mio. Euro)			Anmerkung
	Öffentliche Ausgaben	Private Beteiligung	Gesamt	
211 Ausgleichszulage Berggebiete	4,00		4,00	überwiegend keine Biodiversitätsziele
212 Ausgleichszulage	70,29		70,29	überwiegend keine Biodiversitätsziele
213 Natura-2000-Prämie	25,21		25,21	
214 Agrarumweltmaßnahmen	356,59		356,59	auch Wasser-, Boden-, Klimaschutzziele
224 Natura-2000-Prämie, Forst	20,66		20,66	
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	6,80	0,17	6,97	überwiegend Biodiversitätsziele
322 Dorferneuerung	45,33	22,33	67,66	überwiegend keine Biodiversitätsziele
323 Ländliches Erbe	40,95	2,23	43,18	überwiegend Biodiversitätsziele
Summe Maximum (alle Maßnahmen)	569,82	24,73	594,55	
Summe Minimum (213, 214, 224, 227, 323)	450,20	2,40	452,60	

Quelle: MUNLV (2009j).

Es ist festzuhalten, dass eine an formalen Schwerpunkten ausgerichtete Förderstrategie nur bedingt geeignet ist die tatsächlichen Prioritäten des Programms wiederzugeben. Besser wäre eine Orientierung an fachlichen Zielen, die Maßnahmen ganz unterschiedlicher Schwerpunkte auf sich vereinen können und zwischen denen ein abgestimmtes Handlungskonzept besteht. Dennoch gelingt es die Prioritäten des Programms deutlich zu machen: Die Förderung zur Erhaltung und Entwicklung von Arten- und Lebensraumvielfalt (Biodiversität) als Teilbereich der Umweltförderung nimmt im NRW-Programm eine wichtige Stellung ein. Die Maßnahmen mit strategisch begründeten Biodiversitätszielen sind mit 37 % des indikativen Gesamtmittelansatzes ausgestattet.

2.3.2.3.2 Weitere Förderungen mit Bezug zur Biodiversität

Um Veränderungen in der Ausprägung der Basis-/Wirkungsindikatoren interpretieren und ggf. auf das NRW-Programm zurückführen zu können, müssen theoretisch alle Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen bekannt sein, die einen positiven oder negativen Einfluss auf die Indikatoren haben können. Die Beschaffung dieser Informationen ist nicht zu leisten. Jedoch wurde versucht die größten Maßnahmen außerhalb der ELER-Kofinanzierung zusammenzutragen. Tabelle 2.16 gibt ohne Anspruch auf Vollständigkeit einen Überblick über diese Förderaktivitäten, soweit möglich mit Angaben zu Flächenbedeutung und Finanzvolumen. Alle Werte sind lediglich als grobe Anhaltspunkte zu verstehen, um einen Eindruck zu bekommen, in welchem Ausmaß die Biodiversitätsentwicklung in NRW positiv beeinflusst werden könnte. Potenziell negativ wirkende Aktivitäten wurden hier nicht aufgenommen.

Neben den Naturschutzgroßprojekten, die durch den Bund mitfinanziert werden, spielt das Förderinstrument Life+ Natur eine wichtige Rolle. Leider gibt es hierzu keine Angaben zum (Flächen-) Umfang. Der EFRE könnte theoretisch als starkes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz genutzt werden, nach vorliegenden Informationen kommt er jedoch nicht zum Einsatz. Alle Maßnahmen dürften massiven Einfluss auf die Ausprägung von Naturschutzwerten haben. Ob und in welchem Umfang diese sich in landesweiten Indikatoren niederschlagen ist jedoch nicht einfach zu beantworten. Der Einfluss von einigen Biotop verbessernden Maßnahmen dürfte jedoch lokal bis regional hoch sein.

Tabelle 2.16: Naturschutzförderung außerhalb des NRW-Programms

Projekt/ Programm	Projektgebiet		Finanzvolumen (Mio. Euro) ¹⁾	Zeitraum (Jahr)
	Lage	Größe (ha)		
Naturschutzgroßprojekt BfN ²⁾	Senne/Teutoburger Wald	1.650	13,48	2004-2015
	Obere Ahr, Kalkeifel	2.400	6,90	1993-2005
	Hann. Moorgeest	5.505	5,60	2006-2016
Life + Natur ³⁾	Großes Torfmoor		1,80	2003-2008
	Medebacher Bucht		3,00	2003-2009
	Lebendige Bäche Eifel		2,30	2003-2009
	Lippeaue Hamm		5,50	2005-2010
	Limosa-Habitat Hetter		1,90	20009-2013
	Bäche im Arnsberger Wald		1,10	2009-2014
	Möhne-Aue		2,90	2010-2015
	Nebenrinne Bislich-Vahnum		2,60	2010-2015
	Ems bei Einen		2,80	2010-2014
	Lippeaue zw. Hangfort u. Hamm		6,00	2010-2015
Summe	13 Projekte	9.555	55,88	

1) Öffentliche Mittel, entweder Gesamtsumme je Projekt.

2) BfN: http://www.bfn.de/0203_senne.html, Stand 14.06.2010.

3) MUNLV: <http://www.umwelt.nrw.de/naturschutz/artenschutz/life/index.php>, Stand 08.01.2010 und 14.06.2010.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der genannten Quellen.

Insgesamt ergibt sich ein zusätzliches Finanzvolumen in der Laufzeit 2007-2013 (und darüber hinaus gehend) in der Höhe von mindestens 55,88 Mio. Euro. Diese Summe beträgt rd. 9,4 bis 12,3 % der indikativen Mittelansätze für Umwelt- bzw. Biodiversitätsmaßnahmen (vgl. Tabelle 2.16). Damit kann die Förderung außerhalb des NRW-Programms, rein finanziell betrachtet, eine erhebliche Rolle spielen. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass viele Maßnahmen, die vor der Programmlaufzeit abgeschlossen wurden ihre Wirkung erst jetzt entfalten. Sie wurden hier i. d. R. nicht mit aufgenommen. Flächen- und Finanzsummen dürften sich damit stark erhöhen.

2.3.2.3.3 Maßnahmen mit relevantem Beitrag zur Biodiversität

2.3.2.3.3.1 Auswahl relevanter Maßnahmen

Die Methodik zur Bestimmung der Maßnahmen mit positiven oder negativen Beiträgen zum Biodiversitätsschutz wurde im Kapitel 1.1.2 dargelegt. Hintergrund der beschriebenen Vorgehensweise ist, dass das Prinzip der Interventionslogiken und der formale Ablauf zur Programmierung einer Maßnahme wie theoretisch im CMEF dargestellt (von der Ausgangssituationsbeschreibung über die SWOT-Analyse zur Strategiebildung und Maßnahmenkonzipierung) keine ausreichenden Anhaltspunkte über Wirkungen von Maßnahmen auf die biologische Vielfalt gibt. Insbesondere multiple Wirkungen abseits der intendierten Ziele werden dabei nicht konsequent berücksichtigt. Die Evaluation muss jedoch alle direkten, indirekten, gewollten und ungewollten Wirkungen mit einbeziehen.

Einen Kurzüberblick auf die Ergebnisse der verschiedenen Prüfschritte gibt Tabelle 2.17. Die Ergebnisse der einzelnen Prüfschritte sind im Anhang 1 dokumentiert.

Tabelle 2.17: Im Vertiefungsthema Biodiversität berücksichtigte Maßnahmen

Maßnahmen (Kurztitel)		Beeinflussung von Biodiversitätsaspekten	Berücksichtigung im Vertiefungsthema
111	Berufsbildung	I	nein
114	Beratungsdienste	I	nein
121	Modernisierung (AFP)	■	ja
123	Wertschöpfung (VV)	(■)	(ja)
124	Neue Produkte	I	nein
125	Flurbereinigung, Wegebau	■	ja
211	Ausgleichszulage, Berggebiete	I	nein
212	Ausgleichszulage	I	nein
213	Natura-2000-Förderung	■	ja
214	Agrarumweltmaßnahmen	■	ja
224	Natura-2000-Förderung, Forst	■	ja
227	Investition Forst	■	ja
311	Diversifizierung	--	nein
313	Fremdenverkehr	■	ja
321	Dienstleistungen	(■)	(ja)
322	Dorferneuerung	■	ja
323	Ländliches Erbe	■	ja
411-431	LEADER	--/■	ja

-- keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I indirekte Beeinflussung z.T. erst über lange Wirkungsketten;
 ■ negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden 19 Maßnahmen, Teilmaßnahmen oder Maßnahmengruppen im Hinblick auf ihre Berücksichtigung im Vertiefungsthema Biodiversität geprüft (vgl. Anhang 1). Bei allen Prüfschritten war der Fokus auf eine mögliche Beeinflussung von Arten- und Lebensgemeinschaften gerichtet. Bei Maßnahmen mit prägnanter Biodiversitätszielsetzung sind (positive) Wirkungen zu erwarten, das betrifft insbesondere den SP 2 sowie einige Maßnahmen aus dem SP 3. Andere Maßnahmen formulieren zwar vage Biodiversitätsziele („Beitrag zu ...“), haben aber so indirekte Wirkungsketten, dass eine tatsächliche Schutzgutwirkung kaum nachvollzogen werden kann, wie z. B. bei Bildungs- und Informationsmaßnahmen. Zusätzlich besteht bei diesen Maßnahmen häufig eine unzureichende Datenlage, um biodiversitätsrelevante Lehrinhalte von anderen Umweltinhalten zu differenzieren. Bei einigen Maßnahmen mit Biodiversitätsnebenwirkungen kann derzeit noch nicht abschließend festgelegt werden, ob sie für die Programmbewertungsebene relevant sind, da entweder die Datenlage zu schlecht/wenig differenziert ist oder der Umsetzungsstand gering ist. Hier ist zur Ex-post-Bewertung ggf. eine Neubewertung erforderlich.

Derzeit werden 12 (Teil-)Maßnahmen als relevant für die Bewertung von Biodiversitätswirkungen des NRW-Programms eingestuft. Da auch bei diesen Maßnahmen die Datenlage z. T. unbefriedigend, der Umsetzungsstand von wichtigen Förderinhalten noch gering ist oder insbesondere bei Maßnahmen mit Nebenwirkungen noch keine Studien zur Ein-

schätzung von Biodiversitätswirkungen durchgeführt werden konnten, kann zur Halbbewertung nur ein vorläufiges Bild der Programmwirkungen gezeichnet werden.

2.3.2.3.3.2 Biodiversitätsziele und Zielquantifizierung relevanter Maßnahmen

Tabelle 2.18 gibt eine Übersicht über die Zielsetzungen der Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen (positiv/negativ) sowie ihren quantifizierten Zielangaben (eine Langfassung der Tabelle findet sich im Anhang 1). Insgesamt wurden unter den als relevant ausgewählten Maßnahmen 14 (Teil-)Maßnahmen identifiziert, die zumindest in den Nebenzielen ein Biodiversitätsziel haben (z. B. 125-A) oder dort den Zielschwerpunkt sehen (z. B. 214, 323). Acht (Teil-)Maßnahmen haben keine Ziele zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, können aber sehr wohl Biodiversitätswirkung entfalten (z. B. 121, 123, 313, 321), z. T. über indirekte Wirkungspfade.

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen summieren sich auf rd. 352.600 ha Zielansatz. Das entspricht rd. 20,8 % der nordrhein-westfälischen LF. Im Wald sind 40.000 ha Maßnahmen mit Zielen zur Erhaltung und Verbesserung der Arten- und Lebensraumvielfalt vorgesehen, was 4,4 % der Waldfläche ausmacht. Die Umbauziele beschränken sich auf 2,4 % der Nadelwaldfläche. Während also vergleichsweise große Anteile der LF mit biodiversitätsrelevanten Maßnahmen erreicht werden sollen, spielen Schutz und Entwicklung der Biodiversität im Forst eine geringere Rolle. Das entspricht nicht unbedingt der SWOT, die hier Ausbaupotenziale gesehen hat.

Tabelle 2.18: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Maßnahmenziel		Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren		Indikatoren Wirkung
	Biodiv. ja/nein	Zielbeschreibung	Wert	Einheit	
121 AFP	nein	Rationalisierung, Wachstum	1.980	Betriebe	Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikatoren (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) $\geq 99,3$ % Ackervogel. Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNV, high nature value), gemessen an der Veränderung des Flächenumfangs von land- und forstwirtschaftlichen HNV-Flächen ≥ 10 % der LF.
123 VV					
123-A Wertschöpfung Landw.	nein	Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze	150	Unternehmen	
123-B Wertschöpfung Forst	nein	Wettbewerbsfähigkeit, energetische/stoffliche Holznutzung	100	Unternehmen	
125 Infrastruktur					
125-A Flurbereinigung	ja	Wettbewerbsfähigkeit, Arten-, Biotop, Gewässerschutz	42	neue Verfahren 65 fortgef. Verfahren	
125-B Forstlicher Wegebau	nein	Neubau u. Anpassung von Waldwegen	5.400	km	
213 Natura 2000	ja	Grünlandbewirtschaftung in Natura 2000	37.500	ha	
214 Agrarumweltmaßnahmen			519.150	ha Förderfläche	
214 a ÖKW	ja	systemimmanente Umweltwirkungen	62.000	ha	
214 b EXG	ja	extensive Grünlandnutzung	90.000	ha	
214 c VIF	ja	Lebensraum für Flora/Fauna	90.000	ha	
214 d UFE	ja	Natur- u. Gewässerschutz	4.600	ha	
214 e NUT	ja	Erhaltung genetische Ressourcen	6.600	Tiere	
214 f VNS	ja	Verbesserung Lebensraum Flora, Fauna, Biotope	27.000	ha	
224 Natura 2000 Wald	ja	biologische Vielfalt, Kohlenstoffsequestrierung	35.000	ha	
227 Nichtproduktive Invest. Forst Umbau	ja	biologische Vielfalt, Kohlenstoffsequestrierung	130.000	ha	
Naturschutz	ja		5.000	ha	
Kalkung	nein		n.a.		
313 Fremdenverkehr	nein	Tourismus, Einkommen, Arbeitsplätze	80.000	ha	
			210	Projekte	
321 Dienstleistung	nein	Gemeinschaftseinrichtungen, erneuerbare Energien	100	Projekte	
322 Dorferneuerung	ja	Verbesserung Umweltzustandes, Wohn- u. Lebensqualität	1225	Projekte 300 Dörfer	
323 Ländl. Erbe	ja	Biotopschutz, Naturschutzmanagement	1.000	ha Biotopschutz	
			100.000	ha Bewirtschaftungspläne	
411-413 LEADER	ja	Erhaltung, Regeneration u. Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Biodiversität u. des Natur- u. Kulturerbes	11	LAG 100 Projekte	

Hinweis: Die nicht fortgeführten Agrarumweltmaßnahmen der letzten Förderperiode werden nicht betrachtet

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR bzw. Änderungsanträge.

2.3.2.3.3.3 Finanzielle Umsetzung und Output der Maßnahmen

Während Tabelle 2.18 die Zielrichtung und den quantitativen Zielansatz der Maßnahmen untersucht hat, soll im Folgenden (Tabelle 2.19) die tatsächliche Umsetzung beleuchtet werden (eine Langfassung der Tabelle findet sich in Anhang 1). Der bisherige Umsetzungsstand gibt in der Zusammenschau mit den (potenziellen) Wirkungen der Maßnahmen (Tabelle 2.20) Hinweise auf die Biodiversitätswirkungen auf Programmebene und lässt im Abgleich zu den gesetzten Zielen einen Ausblick auf den Rest der Förderperiode zu.

Tabelle 2.19: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel	Output		Anteil vom Outputziel	Finanzabfluss als Anteil vom indikativen Mittelansatz	Stand der Umsetzung ¹⁾
		Wert	Einheit	%	%	Art, Datum
121 AFP	nein	1.072	Betriebe	54,1	50,0	2 u. 3, 2009
123 VV					5,1	3, bis 12/2009
123-A Wertschöpfung Landw.	nein	28	Betriebe	18,7		
123-B Wertschöpfung Forst	nein	0	Betriebe	0,0	0,0	
125 Infrastruktur					16,5	3, bis 12/2009
125-A Flurbereinigung	ja	65	Projekte			2, 2009
125-B Forstlicher Wegebau	nein	122	km	2,0		3, 2007 bis 2009
213 Natura 2000	²⁾ ja	25.064	ha	66,8	36,0	3, bis 12/2009
214 Agrarumweltmaßnahmen					45,9 ³⁾	3, bis 12/2009
214 a ÖKW	ja	48.851	ha	78,8		3, bis 12/2009
214 b EXG	ja	63.116	ha	70,1		3, bis 12/2009
214 c VIF	ja	34.185	ha	38,0		3, bis 12/2009
214 d UFE	ja	3.102	ha	67,4		3, bis 12/2009
214 e NUT	ja	5.193	Tiere	78,7		3, bis 12/2009
214 f VNS	ja	23.516	ha	87,1		3, bis 12/2009
224 Natura 2000 Wald	ja	3.755	ha	10,7	2,0	3
227 Nicht-produktive Investitionen Forst Umbau	ja	319	ha	6,0	24,0	3, 2007-2009
Kalkung	nein	2.893	ha	4,0		
Waldrand, Naturschutz	ja	155	ha			
313 Fremdenverkehr	nein	17	Projekte	8,1	23,5	3, bis 12/2009
321 Dienstleistung	nein	25	Projekte	25,0	27,9	3, bis 12/2009
322 Dorferneuerung	nein	619	Projekte	50,5	27,2	3, 2007-2009
RL-Nr. 311 private DE-Maßnahme		465	Projekte	71,5		
RL-Nr. 312 Verkehrsraumgestaltung		114	Projekte			
RL-Nr. 313 Begrünungsmaßnahme		2	Projekte			
RL-Nr. 315 Dorferneuerungsplanung/ konzept		8	Projekte	32,0		
RL-Nr. 316 Umnutzung		30	Projekte	30,0		
323 Ländl. Erbe					12,1	3, bis 12/2009
Schutz-/ Bewirtschaftungspl.	ja	7.233	ha	7,2		2, 2009
Biotopschutzmaßnahmen	ja	1.080	ha	108,0		2, 2009
411-413 LEADER	ja	60	Projekte	60,0		2, 2007-2008
davon		2	Projekte	Neubauten (Flächenverbrauch)		
		1	Projekte	Blühstreifen		
		9	Projekte	Wirkung unklar, ggf. negativ		
		48	Projekte	Planung, Personalkosten etc.		

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

2) Stand der Daten für die Förderflächen 2007.

3) Prozentanteil enthält auch Zahlungen für auslaufende Maßnahmen der alten Förderperiode.

Hinweis: Die nicht fortgeführten Agrarumweltmaßnahmen der letzten Förderperiode werden nicht betrachtet

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelansätze.

Gemessen an den Outputzielen zeigen viele Maßnahmen bereits einen guten oder sehr guten Umsetzungsstand; die finanzielle Umsetzung hinkt dem z. T. hinterher, was dadurch bedingt wird, dass eine abschließende Auszahlung erst nach Projektende erfolgt. Auffallend schlechten Umsetzungsstand haben die Verarbeitung und Vermarktung (123), der forstliche Wegebau (125-B), die Förderung einer vielfältigen Fruchtfolge (214c, VIF) und

die Maßnahmen im Wald (224, 227). Die meisten Agrarumweltmaßnahmen haben ihre Förderziele zu drei Vierteln erreicht; mit den Prämienerrhöhungen des Änderungsantrages 2009 sind weitere Steigerungen zu erwarten. Der Forstbereich wird durch die Ausgleichszahlung (224) und investive Maßnahmen (227) abgedeckt. Hier sind insgesamt sehr geringe Zielerreichungsgrade zu verzeichnen, Steigerungen sind daher zu erwarten. Z. B. erreicht der Waldumbau von Nadelreinbeständen zu Laub-/Mischwäldern mit 319 ha nur 6 % seines Zielansatzes. Einige investive Vorhaben benötigen offensichtlich längere Vorlaufzeit, sodass in der zweiten Förderhälfte auch dort mit höheren Förderraten pro Jahr zu rechnen ist (z. B. bei der Förderung ländlicher Infrastruktur, der Tourismusförderung, im Dienstleistungsbereich und in der Dorferneuerung).

Die Maßnahmen mit flächenhaften Biodiversitätszielen auf der LF und im Wald mit 352.600 ha Zielansatz haben bis Ende 2009 eine Zielerreichung von knapp 58 % und liegen damit noch deutlich hinter den Zielen zurück. Dieses Defizit ist insbesondere durch den Forstbereich bedingt: Während die Maßnahmen auf der LF ihre Zielansätze zu rd. 64 % erreichen, sind es im Wald nur knapp 11 %. Hohe Steigerungsraten sind auch bei einigen Maßnahmen mit potenziell negativen Biodiversitätswirkungen zu erwarten. Hierzu zählen z. B. der forstliche Wegebau und der Dienstleistungsbereich.

2.3.2.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Tabelle 2.20 gibt einen Überblick über vorläufige Wirkungseinschätzungen der Maßnahmen des Programms, die einen Einfluss auf die Biodiversitätsentwicklung in Nordrhein-Westfalen haben können. Aufgrund der zuvor beschriebenen Restriktionen, müssen viele Einschätzungen vorläufig ausfallen, insbesondere die der investiven Maßnahmen aus den SP 1 und 3. Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf einer 5-stufigen ordinalen Skala von sehr negativ (--) über negativ (-), neutral (0) bis zu positiv (+) und sehr positiv (++).

Tatsächlich ausgelöste Biodiversitätswirkungen im ländlichen Raum sind aus den Spalten Output und Nettowirkungseinschätzung abzulesen. So hat z. B. die Vielfältige Fruchtfolge auf 34.185 ha Ackerland eine positive (+) Wirkung auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen (z. B. durch erhöhten Leguminosenanteil). Da Mitnahmeeffekte je nach Betriebsführung als möglich eingeschätzt werden, kann sich der Förderflächenumfang, auf dem die Wirkung tatsächlich durch die Förderung ausgelöst wird verringern. Der Umfang der Betriebe bzw. Flächen, auf denen eine Bewirtschaftungsanpassung erfolgt, kann jedoch nicht beziffert werden, sodass keine Abwertung der Wirkungsstärke erfolgt.

Die Wirkungseinschätzungen basieren auf den Angaben der Maßnahmenbewertungen. Sofern dort keine Betrachtung der Biodiversitätswirkung erfolgte, wurde die Einschätzung anhand vereinfachter Wirkungspfade (vgl. Abbildung im Anhang 1) vorgenommen. In vielen Fällen können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden (Eintrag „kA“ für

keine Angabe). Auch die bereits getroffenen Wirkungseinschätzungen stehen unter Vorbehalt, da sich z. B. die Gewichtung von Förderinhalten bis zum Ende der Laufzeit verschieben kann oder Wirkungsstudien erst noch durchgeführt werden.

Tabelle 2.20: Biodiversitätswirkung relevanter Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme		Output		Art der Förderung	Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität						
					Bruttoeffekte					Nettoeffekte	
		Wert	Einheit		dauerhaft	nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Bruttowirkungseinschätzung	Mitnahme (%)	Nettowirkungseinschätzung
121	AFP	1.072	Betriebe								kA
123	VV										
	123-A	28	Betriebe	Wertschöpfung Landw.							kA
	123-B	0	Betriebe	Wertschöpfung Forst							kA
125	Infrastruktur										
	125-A	1.860	ha	Flächenbereitstellung für nicht-landwirtschaftl. Zwecke	x			x	+	0	+
		126	km	Biotope, Gewässerrandstreifen, Gewässerrenaturierung	x			x	+	0	+
	125-B	122	km	Forstlicher Wegebau	x		x				kA
213	Natura 2000	25.064	ha	Ausgleichszahlung für Bewirtschaftungsauflagen		x	x	x	+		+
214	Agrarumweltmaßnahmen										
	214 a	48.851	ha	ÖKW					+	möglich	+
	214 b	63.116	ha	EXG					+	möglich	+
	214 c	34.185	ha	VIF		x	x		+	möglich	+
	214 d	3.102	ha	UFE					++	0	++
	214 e	5.193	Tiere	NUT		x	x		++	0	++
	214 f	23.516	ha	VNS		x	x		++	0	++
224	Natura 2000 Wald	3.755	ha	pauschale Ausgleichszahlung		x		x	+		+
227	Nicht-produktive Investitionen Forst Umbau	319	ha	Umbau/ Wiederaufforstung zu Misch-/Laubwäldern	x		x		++	0	++
	Kalkung	2.894	ha	Bodenschutzkalkung		x		x	+	0	+
	Waldrand, Naturschutz	72	ha	Pflege/ Anlage Waldränder, Naturschutz im Wald (meist Erhalt von Totholzanteilen)	x		x		++	möglich	++
313	Fremdenverkehr	17	Projekte	diverse Förderung							kA
321	Dienstleistung	25	Projekte	Dorfgemeinschaftshäuser in bestehender Bausubstanz					0		0
322	Dorferneuerung										
	RL-Nr. 311	465	Projekte	private DE-Maßnahme							kA
	RL-Nr. 312	114	Projekte	Verkehrsraumgestaltung							kA
	RL-Nr. 313	2	Projekte	Begrünungsmaßnahme							kA
	RL-Nr. 315	8	Projekte	Dorfentwicklungspl./ konzept							0
	RL-Nr. 316	30	Projekte	Umnutzung							0
323	Ländliches Erbe										
	Schutz-/Bewirtschaftungspl.	7.233	ha		x			x	+	0	+
	Biotopschutzmaßnahmen	1.080	ha		x		x		++	0	++
411-413	LEADER										
		2	Projekte	Neubauten (Flächenverbrauch)	x		x		-		-
		1	Projekte	Blühstreifen		x	x		+	0	+
		9	Projekte	Wirkung unklar, ggf. negativ							kA
		48	Projekte	Planung, Personalkosten etc.		x			0		0

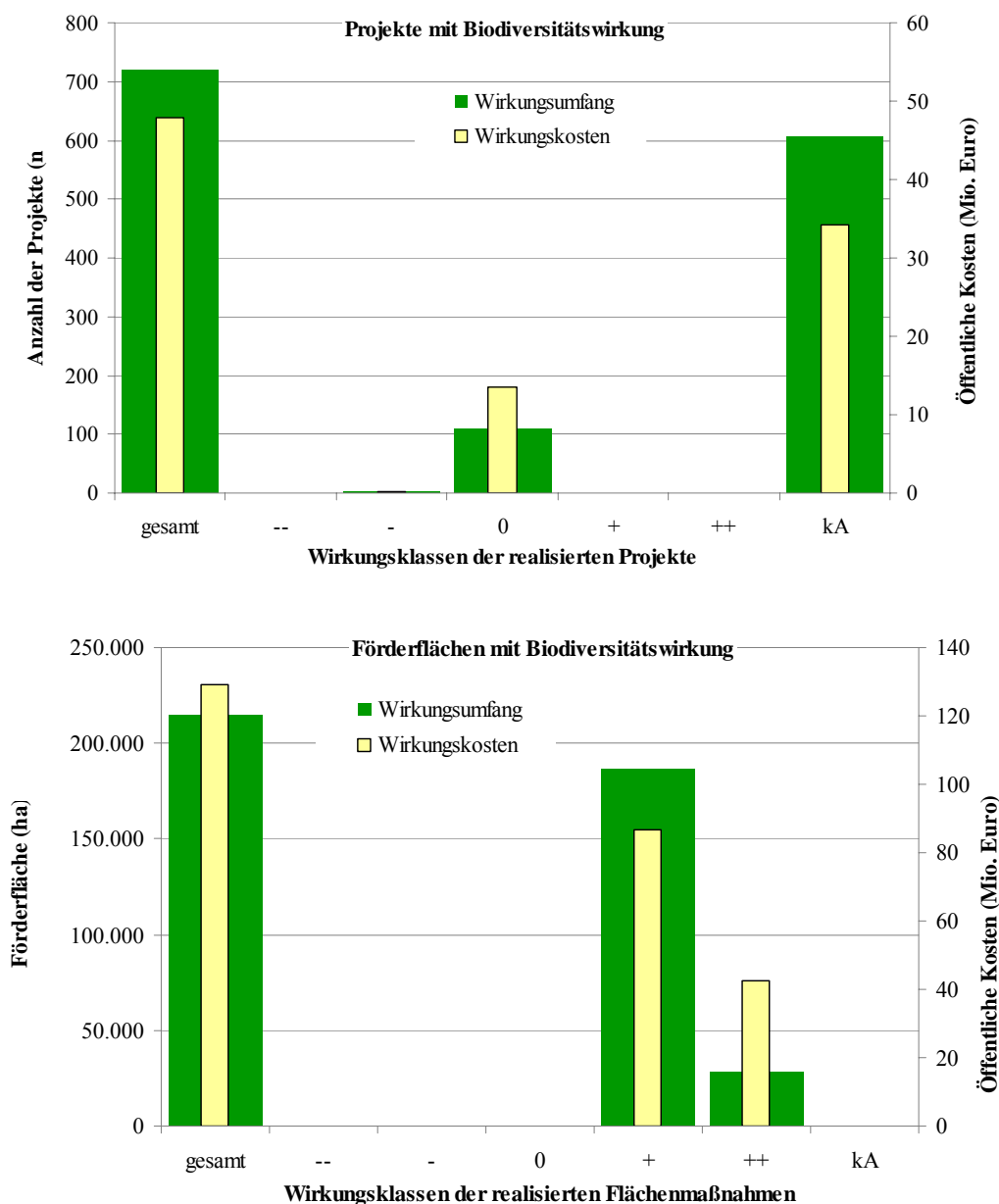
Hinweis: Die nicht fortgeführten Agrarumweltmaßnahmen der letzten Förderperiode werden nicht betrachtet

Quelle: Eigene Darstellung.

Dennoch gibt Tabelle 2.20 ein gutes vorläufiges Bild der Programmwirkung. Es zeigt sich, dass im NRW-Programm Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen überwiegen. Von 30 untersuchten Fördertatbeständen/Wirkungspfaden (zeilenweise Betrachtung in der Tabelle) werden 16 Fördertatbestände mit einer positiven oder sehr positiven Wirkung auf Arten und Lebensräume eingeschätzt. Darunter sind rd. 215.000 ha geförderte Fläche (unter Berücksichtigung von 7.233 ha mit indirekt wirkender Managementplanung), aber derzeit nur eine Projektförderung mit positiver Wirkungseinschätzung und noch keine Betriebsförderungen. Dafür wurden knapp 129,5 Mio. Euro investiert. Außerdem wurden über 5.800 Tiere gefördert, um den Verlust tiergenetischer Potenziale zu verhindern. Abbildung 2.16 veranschaulicht die nach den geförderten Typen Projekte und Flächen aufgeschlüsselten Förderverhältnisse zwischen Wirkungsklasse, Mitteleinsatz und Förderumfang. Dabei ist zu berücksichtigen (siehe Tabelle 2.19), dass Belastbarkeit der Finanzdaten zwischen den Maßnahmen schwankt. Der finanzielle Mitteleinsatz kann daher nur als grober Anhaltspunkt gesehen werden. Immerhin können damit Größenordnungen angegeben werden. Aus der Abbildung wird auch deutlich, dass für hoch wirksame Maßnahmen i. d. R. überproportional mehr Finanzmittel eingesetzt werden müssen als für gering wirksame Maßnahmen (siehe am Beispiel der geförderten Flächen).

Fast alle Maßnahmen, die potenziell auch negative Wirkungen entfalten können, z. B. durch Flächeninanspruchnahme, Zerstörung von Habitaten (z. B. an Gebäuden) oder die Förderung des Grünlandverlustes (z. B. durch das AFP, vgl. Ausführungen weiter unten), wurden derzeit noch nicht bewertet (kA, keine Angabe).

Abbildung 2.16: Förderung von Projekten und Flächen mit unterschiedlichen Biodiversitätswirkungen, Mitteleinsatz und Förderumfang



Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchgeführten **Projekte/Vorhaben** speisen sich insbesondere aus der Dorferneuerung (322 mit 619 Projekten) sowie der Flurbereinigung (125-A), der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (321) und den LEADER-Projekten. Die meisten dieser Maßnahmen, nämlich rd. 84 % der geförderten Projekte, können noch nicht bewertet werden (Kürzel kA in der Tabelle), es ist jedoch ein gewisser Anteil an negativen Biodiversitätswirkungen zu erwarten. Für zwei Projekte wurde eine potenziell negative (-) Wirkung festgestellt, positive Wirkungen entfallen auf ein Projekt und für 111 Vorhaben wurden

neutrale Wirkungen festgestellt. Für die bislang nicht bewerteten Projekte wurden 71,5 % der (erfassten) Fördermittel für Projekte (bzw. 5,8 % der Gesamtmittel) verausgabt.

Die Maßnahmen, die auf **Betriebe** abzielen fallen bislang ausschließlich in die Kategorie der noch nicht zu bewertenden (kA) Wirkungen. Für 1.100 Betriebe, fast ausschließlich im AFP, wurden 407,5 Mio. Euro verausgabt, das entspricht fast 70 Prozent der insgesamt eingesetzten Finanzmittel. Im AFP sind sowohl positive als auch negative Wirkungen denkbar, die sehr stark vom jeweiligen Förderfall abhängen können. So wäre z. B. durch eine betriebliche Investition einerseits ein Rückzug aus der tiergebundenen Grünlandnutzung mit verstärktem Ackerfutteranbau denkbar, andererseits könnten die Voraussetzungen für eine rentable Milchviehwirtschaft und damit Grünlanderhaltung geschaffen werden. Hierzu können ggf. ex-post Aussagen getroffen werden.

Die **Flächenmaßnahmen** im Agrarland und im Forst haben einen Schwerpunkt im Bereich der sehr positiven (++) (28.089 ha) und insbesondere positiven (+) Wirkungen (186.957 ha). Neutrale oder negative Wirkungen wurden nicht festgestellt. Die positiv und sehr positiv wirkenden Flächenmaßnahmen umfassen zusammen 215.046 ha²¹ und binden 22 % der Gesamtmittel bezogen auf die im Anhang 1 dokumentierten Gesamtausgaben 2007 bis 2009. Mit den positiv wirksamen Maßnahmen im Agrarland können rd. 13,4% der nordrhein-westfälischen LF erreicht werden, überwiegend Grünland. Unter den Forstmaßnahmen ist der Anteil der positiv wirkenden Förderflächen mit 7.040 ha wesentlich geringer und erreicht nur 0,8 % der Waldflächen im EPLR-Fördergebiet.

Auch die Flurbereinigung kann (aus hochgerechneten Zahlen generiert) dauerhafte Beiträge für den Biodiversitätsschutz leisten. Sie stellt z. B. 126 km lineare Biotopstrukturen, Gewässerrandstreifen oder Fließgewässerrenaturierung für Wasserwirtschaft und Naturschutz zur Verfügung. Bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche in den Verfahrensgebieten liegen die Flächenbereitstellungen für Wasserwirtschaft und Naturschutz bei etwa 4,7 % der Gebietsfläche der Verfahren. Darüber hinaus werden je Verfahrensgebiet rd. 900 m lineare Biotopstrukturen und knapp 1,4 ha Flächenbiotope geschaffen. Einen zusammenfassenden Überblick über die Förderwirkungen gibt Tabelle 2.21.

²¹ Inkl. Managementpläne für über 7.000 ha Fläche mit positiver indirekter Wirkung.

Tabelle 2.21: Übersicht über die Programmwirkungen zur Halbzeitbewertung

Wirkungsstärke	Fördertatbestände ¹⁾	Wirkungsumfang, gemessen in				Wirkungskosten, bezogen auf ³⁾		
		Anzahl Vorhaben ²⁾	erreichte Fläche			gesamt Mio. Euro	Euro/ha ⁴⁾	Euro/Vorhaben
			gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)			
-- sehr negativ	0	0	0		0,00			
- negativ	1	2	0		0,11		55.495	
0 keine/neutral	4	111	0		13,51		121.735	
+ positiv	10	1	186.957	11,5	0,7	86,87	465	2.380
++ sehr positiv	6	0	28.089	1,8	0,04	42,38	1.509	
k.A. keine Angabe	9	1.707	0		441,68		258.749	
Summe/Schnitt	30	1.821	215.046	13,4	0,8	584,56	601	250.033

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedlicher Wirkungspfade (= Zeilen der Wirkungs-Tabelle).

2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d.h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade Finanzdaten zugeordnet werden konnten (vgl. Output-Tabelle).

4) Bei Agrarumweltmaßnahmen und z. T. auch forstlichen Maßnahmen aus den kumulierten Zahlungen berechnet. Entspricht daher nicht den durchschnittlichen Flächenprämien.

Quelle: Eigene Darstellung.

Setzt man den Förderumfang insgesamt in Beziehung zu den Basisindikatoren, so lassen sich folgende Hypothesen aufstellen bzw. Schlussfolgerungen ziehen:

- Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft erreicht mit 13,4 % der LF einen nicht geringen Anteil und könnte daher die Ausprägung des zentralen **Indikators Feldvögel** mitbestimmen (zur Aussagekraft des Indikators vgl. Anhang 1), der insbesondere die „Normallandschaft“ abbildet. Der Feldvogelindex für die Agrarlandschaft zeigt seit 2000 eine fallende Gesamttendenz mit jedoch steigenden Werten seit 2007 (Kapitel 2.3.2.2). Dennoch ist zu vermuten ist, dass mit den Flächenmaßnahmen aus den Codes 125-A, 213, 214 und 323 zwar ein positiver Wirkungsbeitrag geliefert wird, der vermutlich jedoch nicht ausreicht, um für eine Trendumkehr zu sorgen. Eine wichtige Ursache für die begrenzte Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf den Feldvogel-Indikator könnte sein, dass ein wesentlicher Teil der intensiv genutzten ackerbaulichen Agrarlandschaft (mit den hier vertretenen Indikatorarten) nicht durch Feldvögel fördernde Maßnahmen erreicht wird. Vielmehr scheinen anhaltende Intensivierungstrends (z. B. Maisanbau, engere Fruchtfolgen, kaum Sommerungen, größere Schlagkraft) zu dominieren. Hier wäre eine dauerhafte Habitataufwertung erforderlich, die – so zeigen Untersuchungen für Feldvögel – insbesondere auf den genutzten Flächen selbst durchgeführt werden muss (z. B. mehr Sommerungen, erweiterte Fruchtfolgen, verringerter Betriebsmitteleinsatz), aber auch die (temporäre) Außer-nutzungnahme von LF bedeutet (z. B. Brachen, Säume, Hecken, Einzelbäume).
- Es ist anzunehmen, dass auch die Förderprojekte außerhalb des Programms (vgl. Kapitel 2.3.2.3.2), da sie ebenfalls nur im geringen Umfang Ackerflächen einbeziehen, keinen wesentlichen zusätzlichen Beitrag für die Biodiversität in der Normalland-schaft liefern können.

- Der Forst wird nur durch einen sehr geringen Förderflächenumfang erreicht (gut 7.000 ha), darunter mit 2.900 ha die Waldkalkung, die nur geringen positiven Einfluss auf Arten und Lebensgemeinschaften, wie z. B. durch den Waldvogelindex ausgedrückt, erwarten lässt. Auch die Natura-2000-Ausgleichszahlungen im Forst lassen eher geringe Wirkungen erwarten (3.755 ha). Gerade die verstärkte Holzentnahme der letzten Jahre lässt eher einen negativen Einfluss auf Stark-, Alt- und Totholzbewohner vermuten. Eine flächenmäßig relevante Gegensteuerung durch Waldumbau, Naturschutzmaßnahmen und Waldrandgestaltung (ELER-Code 227) fehlt, Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) werden nicht angeboten.
- Die Anteile von Flächen/Landschaftselementen mit hohem Naturwert (**HNV**) können hingegen z. T. durch die Förderung positiv beeinflusst werden; hierzu zählen insbesondere die Grünlandförderung sowie die Pflege besonderer Biotope. Im Gegensatz zur Beeinflussung des Vogelindikators kommt es hier lediglich auf Einzelflächenqualitäten an, nicht auf räumlich, zeitlich und strukturell ideal verteilte Komplexe in der Landschaft. Der HNV-Indikator ist in diesem Sinne nur bedingt ein geeigneter Indikator für Landschaftsqualitäten (*landscape scale*), auf die z. B. Feldvögel, aber auch Säugetiere u. a. angewiesen sind.
- Die forstlichen Fördermaßnahmen zur Entwicklung einer standortgerechten **Baumartenzusammensetzung** haben zur Halbzeit ihr Outputziel mit nur 319 ha noch lange nicht erreicht. Mit dem Waldumbau kann langfristig auch die Naturnähe der Bestände und damit ihr **HNV**-Wert erhöht werden. Gleichwohl werden mit der Maßnahme lediglich 0,2 % der Nadelholzbestände erreicht.
- Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Maßnahmen Einfluss auf die **Erhaltung des Grünlands** nehmen, da viele Grünlandmaßnahmen innerhalb von Schutzgebieten (bestehende Umbruchsverbote) oder in den Mittelgebirgen (standörtliche Nachteile für Ackernutzung) in Anspruch genommen werden. Dennoch können die, in den MSL-Maßnahmen, verankerten Bestimmungen zur Erhaltung des Dauergrünlandanteils im Betrieb einen gewissen Zielbeitrag liefern. Jedoch hält der Dauergrünlandverlust in NRW an und wird 2010 vermutlich die 5 %-Marke überschreiten. Dann wird eine entsprechende Verordnung zur Genehmigungspflicht des Grünlandumbruchs in Kraft treten, sodass die Maßnahmenbestimmungen obsolet werden könnten.
- Die Förderung der hoch wirksamen Maßnahmen konzentriert sich auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem **Natura 2000** sowie auf Trittsteinbiotop, die dessen Kohärenz steigern. In der Maßnahmenbewertung konnte gezeigt werden, dass in diesen Gebieten erhebliche positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden. Die Qualitäten dieser Gebiete, die i. d. R. Grund für eine Schutzgebietsausweisung waren, werden somit erhalten oder sogar verbessert. Inwiefern das z. B. auf die Erhaltungszu-

stände von Lebensraumtypen durchschlägt kann jedoch erst im weiteren Verlauf des FFH-Monitoring beurteilt werden.

2.3.2.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Integration von Umweltzielen

Das Programm hat die Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie werden stark auf das kohärente Schutzgebietssystem Natura 2000 ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen. Die zur Programmplanungsphase und auch zum *Health Check* offensichtliche Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wurde zum Anlass genommen, um auch zusätzliche finanzielle Schwerpunkte im Hinblick auf den Arten- und Lebensraumschutz im ländlichen Raum zu setzen. Allerdings wird nicht für alle identifizierten Problemlagen deutlich, wie und durch welche Maßnahmen sie erreicht werden sollen.

Beitrag zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes

Obwohl die Maßnahmen z. T. sehr gute Biodiversitätswirkungen entfalten und auf Einzelflächen bzw. im lokalen Maßstab dazu beitragen hohe Naturschutzwerte zu erhalten, ist die flächenhafte Wirkung in der Normallandschaft sowohl im Offenland als auch im Wald vorläufig als gering einzustufen. Tabelle 2.22 zeigt eine Klassifizierung der Fördertatbestände (Maßnahmen mit Flächenbezug sowie Projekte und betriebliche Förderung als Vorhaben zusammengefasst) im Hinblick auf die Wirkungsstärke für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen. Es wird deutlich, dass vergleichsweise geringe Anteile an verausgabten Kosten auf das Göteborg-Ziel entfallen, mit denen jedoch wichtige Wirkungsbeiträge geleistet werden. Darüber hinaus sind die positiven Synergien zum Wasser-, Klima-, Boden- und Landschaftsschutz zu berücksichtigen.

Tabelle 2.22: *Light-* und *Dark green*-Programmwirkungen im Hinblick auf die Biodiversität sowie verausgabte Finanzmittel

	Wirkung auf Biodiversität	
	light green (+)	dark green (++)
Fläche (ha)	186.957	28.089
Vorhaben (n)	1	0
Kosten (Euro)	86.868.242	42.379.216
Anteil an Gesamtkosten (%)	14,9	7,2

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Flächenrelevanz der Maßnahmen, insbesondere der AUM, ist ein nennenswerter Beitrag zum Feldvogel-, insbesondere aber zum Waldvogelindikator daher nicht zu vermuten (vgl. hierzu und im Folgenden auch die kritische Diskussion des Indikators im Anhang 1). Deren Trends werden offensichtlich durch Kräfte bestimmt, die nicht oder nur in vernachlässigbarem Umfang im Sinne des Biodiversitätsschutzes durch das Programm beeinflusst werden können. Neben relevanten externen Faktoren werden mit hohen Finanzmitteln Maßnahmen gefördert, die einer weiteren Intensivierung Vorschub leisten können, wie z. B. das AFP, die Flurbereinigung, der Wegebau. Alle diese Maßnahmen haben für sich genommen kaum oder keine negativen Biodiversitätswirkungen, bereiten in der Summe jedoch den Boden²² für eine immer effizientere Landbewirtschaftung: Einsatz schwererer, größerer Maschinen mit höherer Schlagkraft und Effizienz, neue Einkommensmöglichkeiten mit monokulturellen Anbaustrukturen, weitergehende Segregation von Schutz und Nutzung in der Landschaft. Auch der fortschreitende Grünlandumbruch mit entsprechenden Biodiversitätsverlusten ist z. T. in diesem Zusammenhang zu sehen. Im ländlichen Siedlungsbereich ist nicht von positiven Wirkungen des Programms auf Vogelpopulationen auszugehen. Wenn überhaupt, sind hier durch den Verlust von Gebäudehabitaten tendenziell negative Wirkungen zu erwarten.

Die Programmstrategie für Biodiversitätsziele konzentriert sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Natura 2000). Hier ist ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung von besonders schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen zu erwarten, wie in der Maßnahmenbewertung gezeigt werden konnte. Die dort erzielten Qualitäten in Grünland, Magerrasen und in geringerem Umfang auf Ackerflächen können wesentlich zu einem hohen HNV-Anteil an der LF beitragen. Insbesondere durch die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, in den Mittelgebirgen auch durch die Grünlandextensivierung und ggf. durch den Ökolandbau, werden somit auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften geleistet.

2.3.3 Beitrag des Programms zum Wasserschutz und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Frage 2b und Frage 3b)

In Bezug auf Wasserschutzaspekte sind auf Programmebene die zwei unten im Kasten zitierten Bewertungsfragen zu beantworten. Beide Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des Programms für den Wasserschutz wird eher auf Wirkungsaspekte abgehoben, während Frage 3 beantworten soll, in welchem Umfang das NRW-Programm ‚Ländlicher Raum‘ im Kontext weiterer Instrumente und Programme

²² D. h. sie wirken auch zusammen mit anderen treibenden Kräften (z. B. technischer Fortschritt, Agrarpreise, Erneuerbare-Energien-Gesetz).

überhaupt auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in die WRRL-Strategie des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Programmbeitrag aber auch durch die Relevanzkriterien im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen zu überprüfen, sodass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellung integriert zu betrachten sind.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:*

b) Wasser?

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:*

b) die Ziele der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik?

Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität

Beide Fragen korrespondieren zudem mit dem Wirkungsindikator 6: Verbesserung der Wasserqualität (s. u.). Dessen Operationalisierung in Form der Messung von Nährstoffbilanzen allein deckt aber nicht die vielfältigen Aspekte des Wasserschutzes ab. Insbesondere durch die Verknüpfung beider Bewertungsfragen ist hier breiter anzusetzen und zu bewerten, inwiefern das Programm zu allen relevanten, in der Wasserrahmenrichtlinie angesprochenen Schutzziele einen Beitrag leistet.

2.3.3.1 Fachlicher und politischer Kontext

Nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie weist der heutige Zustand von Grund- und Oberflächengewässern in Nordrhein-Westfalen noch erhebliche Defizite auf. Zu den Ursachen zählen insbesondere Wassernutzungen, diffuse Stoffeinträge (z. B. aus Nährstoffeinträgen der Landwirtschaft) sowie strukturelle Veränderungen bei Oberflächengewässern. Neben Auswirkungen auf die Gewässerqualität insgesamt resultieren daraus auch Beeinträchtigungen der Trinkwassernutzung sowie aquatischer Ökosysteme.

- Das Grundwasser wird auf 40 % der Landesfläche mit einem schlechten chemischen Zustand bewertet, der vor allem auf diffuse Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft zurückzuführen ist. Auch wenn die Nitratkonzentration in NRW im Durchschnitt unter der 50 mg/l-Qualitätsnorm der Grundwasserschutzrichtlinie liegt und deren Trend sich in den letzten zehn Jahren leicht abgesenkt hat (vgl. Baselineindikator B 21), gibt es weiterhin Gebiete mit erhöhten Nitratreinträgen. Insgesamt enthält ca. ein Drittel der

Grundwasservorkommen zu viel Nitrat (LANUV, 2008). Hingegen befindet sich die Mehrzahl der Grundwasserkörper in einem mengenmäßig guten Zustand, 8 % der Landesfläche weisen auch diesbezüglich Defizite auf.

- Fast alle Oberflächengewässer befinden sich in einem mäßigen ökologischen Zustand, nur 8 % der Gewässer werden mit „gut“ bewertet, hier vorwiegend im Mittelgebirgsraum. Die Mehrzahl der Bäche und Flüsse (60 % der Gewässerstrecken) in Nordrhein-Westfalen sind in Verlauf und Ufergestaltung erheblich verändert, besonders im Tieflandbereich ist ein erheblicher Teil der Gewässer stark verändert oder künstlich ausgebaut (LANUV, 2008).
- Allerdings befinden sich über 80% der Oberflächengewässer in einem guten chemischen Zustand. Die verbleibende Belastung beruht vor allem auf Stickstoff. Etwa die Hälfte der jährlichen Stickstofffracht von 83.000 t stammt aus der Landwirtschaft. Die Nitratkonzentration war in den letzten zehn Jahren korrespondierend zum Grundwasser leicht rückläufig. Drei Prozent des Oberflächengewässernetzes sind mit Pflanzenschutzmitteln belastet.

Die aktuelle Höhe der Bruttonährstoffbilanzen gibt als emissionsseitiger Indikator (B20) einen Hinweis auf die potenzielle Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sowie weiterer natürlicher Ressourcen durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Der Stickstoffbilanzüberschuss in Nordrhein-Westfalen lag, trotz eines kontinuierlichen Rückgangs in den 1990er Jahren, im Jahr 2005 mit einem Wert von rund 93 kg/ha noch leicht über dem Bundesdurchschnitt. Insbesondere die Kreise mit hoher Viehdichte im Nordwesten des Landes sowie im Bergischen Land weisen noch sehr hohe N-Überschüsse auf. Aktuelle positive Einflüsse auf die Entwicklung der Nährstoffbilanzen werden durch die verschärften Anforderungen der Düngeverordnung (DüV) erwartet. Gegenteilige Effekte werden für die beiden zurückliegenden Jahren durch Umbruch von Grünland (Osterburg et al., 2009b) und vor allem von dauerhaft stillgelegten Flächen vermutet.

Tabelle 2.23: Basisindikatoren Vertiefungsthema Wasser

Nr.	Basisindikator	Datenstand	Wert
B 20	Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz		
	Brutto-Stickstoffbilanz (kg/ha)	2005	93
	Brutto-Phosphorbilanz (kg/ha)	2008	-10,5
B 21	Wasserqualität: Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide		
	Index NO ₃ -Konzentration in mg/l, 1994=100, Oberflächengewässer	2006	60,8
	Index NO ₃ -Konzentration in mg/l, 1994=100, Grundwasser	2006	81,3
	Konzentration von Pestiziden im Oberflächenwasser (ug/l)	2006	16,7
	Konzentration von Pestiziden im Grundwasser (ug/l)	2006	*
B 22	Boden: von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha/Jahr)	2004	2,76
BC 14	Wasserqualität (% mit „Nitrate Vulnerable Zone“-Klassifizierung)	2005	100
BC 15	Wasserverbrauch (% bewässerte LF)	2003	1,49
BC 16	Schutzwälder – hauptsächlich Boden und Wasser (% der forstwirtschaftlichen Flächen)	2000/2002	14,6

* An einzelnen Messstellen sind fallende Belastungen erkennbar. Da die Konzentration der einzelnen Pestizide aber so gering ist, ist für die Pestizidbelastung im Grundwasser keine generelle Trendaussage möglich.

Quelle: Eigene Darstellung anhand von MUNLV (2010a)

Wasserschutzstrategie NRW: ELER-Förderung und das WRRL-Maßnahmenprogramm

Bis Ende 2009 wurden Bewirtschaftungspläne entsprechend der WRRL für die nordrhein-westfälischen Anteile an den Flussgebietseinheiten von Rhein, Weser, Ems und Maas erstellt und veröffentlicht (MUNLV, 2009b). Zur Erreichung der darin enthaltenen Bewirtschaftungsziele für die genannten Flussgebietsanteile sind die Maßnahmenprogramme in einem NRW-weiten Programm zusammengefasst worden und ebenfalls seit Ende 2009 behördenverbindlich eingeführt. Das Maßnahmenprogramm beschreibt grundlegende und ergänzende Maßnahmen in Form einer fachlichen Rahmenplanung, die bis 2015 zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele umgesetzt werden sollen und die zur Verfügung stehenden Finanzquellen. ELER-Maßnahmen werden ausdrücklich in die Finanzierungsstrategie mit eingebunden. Das Programm zeigt aber auch auf, dass in den Jahren 2015 und 2021 noch weitere Maßnahmen notwendig sein werden, um letztlich bis zum WRRL-Zieljahr 2027 den guten Zustand bzw. das gute Potenzial der Gewässer zu erreichen.

Grundlegende Maßnahmen bestehen im Wesentlichen aus der Umsetzung gängiger, meist schon lange in Deutschland existierender Rechtsinstrumente (MUNLV, 2009d). Im Hinblick auf den Grundwasserschutz und die oben problematisierten, diffusen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft sind hier in erster Linie die Nitratrichtlinie bzw. Konkretisierung durch die Düngeverordnung anzuführen. Ergänzende Maßnahmen zur Bekämpfung von Nähr- und Schadstoffeinträgen aus der Landwirtschaft sind zusammen mit der Landwirtschaft erarbeitet worden und basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Sie sind in

Form von Beratung, Trinkwasserschutzmaßnahmen, Maßnahmen zur Reduzierung des Nitrataustrags und von Pflanzenschutzmitteln vorgesehen. Zu den zwei letztgenannten Maßnahmen zählen insbesondere die über ELER kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen. Rein landesseitig finanziert ist die derzeit im Aufbau befindliche, spezifisch auf die Anforderungen der WRRL hin konzipierte Gewässerschutzberatung (Apel, 2009). Zu den Minderungsmaßnahmen für diffuse Nährstoffeinträge ist eine Zielkulisse festgelegt worden, aber konkrete Minderungsziele wurden nicht definiert, wohl aber Minderungsbedarfe berechnet. Im Rahmen des Trinkwasserschutzes werden seit 20 Jahren nach dem Kooperationsprinzip von den Wasserversorgern spezifische Maßnahmen in den Trinkwasserschutzgebieten (bzw. Kooperationsgebieten) angeboten und – mit Unterstützung des Landes – mit Beratungsangeboten flankiert (MUNLV, 2009e).

Bei den Maßnahmen zur ökologischen Gewässerentwicklung von Oberflächengewässern wird die ELER-Förderung kaum genutzt, sie werden überwiegend außerhalb des Programms aus Landesmitteln finanziert²³. Die Landesregierung hat im Oktober 2009 das Programm „Lebendige Gewässer“ zur ökologischen Entwicklung der Gewässer in Nordrhein-Westfalen als Teil des WRRL-Maßnahmenplans beschlossen. Für die ökologischen Funktionen der Gewässer sollen bis 2027 mehr als 2.200 km Fließgewässer renaturiert werden, um Durchgängigkeit und Morphologie der Gewässer zu verbessern. Die Förderung der Maßnahmen zur Renaturierung von Gewässern und Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerdurchgängigkeit wurden bisher über das „Aktionsprogramm zur naturnahen Entwicklung der Gewässer 2. Ordnung in Nordrhein-Westfalen“ sowie über die RL „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen des Wasserbaus einschließlich Talsperren“ abgewickelt. Für Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung nach der genannten Richtlinie wurden auch Mittel aus der GAK sowie aus dem EFRE-Fonds eingesetzt²⁴. Für die ökologische Verbesserung der Gewässer (urbaner und ländlicher Raum) in Nordrhein-Westfalen wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 für Fördermaßnahmen insgesamt 127 Mio. Euro an Landesmitteln bereit gestellt, hiervon allein 89 Mio. Euro über das Aktionsprogramm zur naturnahen Entwicklung der Gewässer sowie das Folgeprogramm Lebendige Gewässer. Ab 2010 sind bis zu 80 Mio. Euro gemäß mittelfristiger Finanzplanung für die Fließgewässerentwicklung vorgesehen (MUNLV, 2008a).

Für einen Großteil der Gewässerkörper von Oberflächengewässern schlägt das Programm zur Umsetzung der WRRL zudem Maßnahmen vor, um diffuse Belastungen aus der Landwirtschaft als Belastungsquelle zu bekämpfen. In einigen Teilen wurden für die Bewirt-

²³ Im Rahmen von Naturschutzprojekten unter der Maßnahme 323 (Ländliches Erbe) werden einige kleinere Gewässerentwicklungsmaßnahmen realisiert.

²⁴ Innerörtlich wird die ökologische Aufwertung von Fließgewässern über den Förderbaustein ‚Integrierte Entwicklung städtischer Problemgebiete‘ und im gesamten Emscher-Einzugsgebiet im Programm ‚Beseitigung von Entwicklungsempässen insbesondere in industriell geprägten Regionen‘ des EFRE von der EU kofinanziert.

schaftungsphase bis 2015 schon Umsetzungsmaßnahmen definiert. Dazu zählen u. a. auch hier die über ELER kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen. Neben den Maßnahmen zur Verminderung von Einträgen über den Grundwasserpfad (s.o.) zählt zur derzeitigen Strategie insbesondere die Schutzwirkung durch Uferrandstreifen, die durch mehrjährige Begrünung über die CC-Anforderungen und Gewässerrandstreifen nach Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Landeswassergesetz (LWG) hinausgehend als grundlegende Maßnahmen zur Minderung von Erosionseffekten beitragen sollen. Eine Zielkulisse für Erosionsschutzmaßnahmen in Gänze soll für die Förderperiode nach 2013 erstellt werden (MUNLV, 2009d). Einen weiteren wichtigen Pfeiler zur Verringerung von Nährstoffeinträgen soll auch die Gewässerschutzberatung mit Fokus auf Oberflächengewässer bilden. Für die spezifische WRRL-Beratung (Grund- und Oberflächengewässer) stellt das Land jährlich 3 Mio. Euro zur Verfügung. In den weitaus meisten Gebieten sind zunächst aber konzeptionelle Maßnahmen vorgesehen, vor allem zur Ursachenklärung z. B. mit Hilfe des Einsatzes von Modellierungswerkzeugen.

Maßnahmen zur Minderung von Stoffeinträgen aus Punktquellen können über die Richtlinie „Investitionsprogramm Abwasser“ beantragt werden. Diese zielt vor allem auf Investitionsmaßnahmen im Bereich Abwasserentsorgung (Maßnahmen an Kläranlagen, Bodenfilteranlagen, Maßnahmen an Kanalisationsnetzen).

Programmstrategie und Programmziele

Die in der SWOT-Analyse als Schwäche eingestufte Gefahr der Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt) durch landwirtschaftliche Nutzung z. B. in Form der diffusen Nährstoffeinträge in die Gewässer wird in der Programmstrategie aufgegriffen. Zur Lösung des aufgezeigten Problems der Belastungen von Grund- und Oberflächengewässern wird auf ein ausgewogenes Verhältnis von Ordnungsrecht und Förderpolitik gesetzt. Als strategischer Förderbedarf wird formuliert, ordnungsrechtliche Maßnahmen durch gezielte Beratung (außerhalb ELER) sowie durch freiwillige Agrarumweltmaßnahmen über den ELER zu flankieren. Als Oberziel des Programms ist die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen definiert, als Unterziel wird speziell der Gewässerschutz betont. Diesem Ziel zugeordnet sind die ELER-Maßnahmen 111 - Berufsbildung, 125 A - Flurbereinigung und 214 - Agrarumweltmaßnahmen.

Bereits in der Programmstrategie wird detailliert auf die Wasserschutzziele bzw. –wirkungen der einzelnen Teilmaßnahmen der AUM eingegangen. Der Förderung des Ökologischen Landbaus wird systemimmanent eine Reihe von positiven Auswirkungen auf den Ressourcenschutz zugeschrieben. Die Grünlandextensivierung verfolgt durch die Begrenzung des Betriebsmitteleinsatzes (mineralische und organische Düngemittel sowie synthetische Pflanzenschutzmittel) eine Entlastung bzw. Verbesserung der abiotischen und biotischen Ressourcen. Um diffuse Einträge landwirtschaftlich bedingter Nährstoffe, Pflanzenschutzmittel, Krankheitserreger und Parasiten in die Oberflächengewässer zu minimieren, wird die Anlage von Uferrandstreifen auch im neuen NRW-Programm gefördert.

Sie trägt damit zur Umsetzung der Ziele der WRRL bei. Vielfältige Fruchtfolgen unter Einbeziehung von Leguminosen dienen der Pflanzengesundheit, verbessern die Nährstoffausnutzung und senken daher Pflanzenschutzmittel- und Düngerverbrauch.

Allerdings wird auch betont, dass gerade in landwirtschaftlichen Intensivregionen mit hohen Produktionspotenzialen und hohen Nährstoffüberschüssen freiwillige Agrarumweltmaßnahmen (nach ELER) ein wenig geeignetes Instrument zur Lösung der dort vorhandenen Probleme sind. Ziel der Aktivitäten der Landesregierung ist es daher, wie schon im WRRL-Maßnahmenprogramm dargelegt, eine angemessene Kombination aus ordnungsrechtlichen Maßnahmen (z. B. die Düngeverordnung zur Umsetzung der Nitratrichtlinie), freiwilligen Kooperationen (z. B. mit der Wasserwirtschaft), Beratungs- und Informationsmaßnahmen und spezifischen freiwilligen Maßnahmen zu implementieren. Darüber hinaus kann möglicherweise im Rahmen von Cross Compliance (CC) eine verbesserte Durchsetzung bestehenden Ordnungsrechts erreicht werden (MUNLV, 2009j).

Als ebenfalls den Wasserschutz betreffende Schwäche gemäß der SWOT-Analyse wird die Gefährdung der ökologischen Stabilität der Wälder, speziell durch Versauerung der Waldböden, eingestuft. Die Strategie setzt bei diesem Problem darauf, Anreize für Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung sowie für Bodenschutzkalkungen zu schaffen. Die zugeordneten ELER-Maßnahmcodes sind 224 und 227.

Die „neuen Mittel“ aus Health Check und EU-Konjunkturpaket werden in NRW überwiegend für bestehende Maßnahmen ausgegeben. Da wie aufgezeigt ein erheblicher Finanzbedarf im Rahmen der Umsetzung der WRRL besteht, werden Mittel in diesem Bereich aufgestockt. Gemäß der bisherigen Programmstrategie sollen besonders mit der Maßnahme 214 (Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz) Beiträge zugunsten der Umsetzung der WRRL geleistet werden. Dazu wurden in 2009 in den relevanten Maßnahmen die Prämien angepasst, um (wieder) eine bessere Akzeptanz zu erreichen, und es werden ab 2010 neue Teilmaßnahmen angeboten. Die Anlage von Blühstreifen wird u. a. zum Ausgleich für die ökologischen Effekte der weggefallenen Flächenstilllegung gefördert und soll zur Reduzierung des Eintrags von Schadstoffen in angrenzende Habitate beitragen. Zum anderen wurde als spezifische, kulissenbezogene Fördermaßnahme zur Umsetzung der WRRL die Förderung des Zwischenfruchtanbaus aufgenommen.

2.3.3.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Die Programmwirkungen zum Wasserschutz werden über den Indikator ‚Verbesserung der Wasserqualität‘ erfasst. Dieser soll laut CMEF über die Veränderungen von Nährstoffbilanzen gemessen werden²⁵. Dem Indikator liegt eine emissionsseitige Betrachtung zugrunde und kann vorwiegend betriebliche Effekte und Veränderungen der Landbewirtschaftung erfassen. Auch der durch forstliche Maßnahmen beeinflusste Nährstoffüberhang und der daraus resultierende Nährstoffaustrag unter Waldflächen kann über den Indikator dargestellt werden.

Der Wirkungsindikator ‚Nährstoffbilanzen‘ greift aber zu kurz, weil viele wasserschutzbezogene Wirkungsmechanismen von Fördermaßnahmen keine Berücksichtigung finden. Im Folgenden wird daher nach Haupt-Wirkungspfaden bzw. -mechanismen unterschieden in (jeweils – soweit erforderlich – auf Grund- und Oberflächengewässer bezogen):

- Wirkungen auf Nährstoffbilanzen,
- Wirkungen auf Nährstoffeinträge in Gewässer (punktuell, diffus),
- Wirkungen auf Morphologie und Durchgängigkeit von Gewässern,
- Wirkungen auf den Wasserverbrauch/Wassermenge,
- Indirekte Wirkungen auf die Verursacher.

Die Programmwirkungen sollen auch in den Zusammenhang mit den Baselineindikatoren gestellt werden. Der Baselinetrend zur Nährstoffbilanz korrespondiert unmittelbar mit dem Wirkungsindikator. Schwieriger zu ermitteln sind die Zusammenhänge zu den Baselinetrends auf der Immissionsseite, also dem Zustand von Grund- und Oberflächengewässern. Die Immissionssituation wird abgebildet über die Konzentration von Nitrat und Pestiziden (siehe Kapitel 2.3.3.1). Die Zusammenhänge zwischen Nährstoffbilanzen und Messwerten zur chemischen Belastung von Grund- und Oberflächenwasser sind meist recht komplex, Reaktionen und Effekte am Ende der Wirkungskette treten mit zum Teil erheblicher Zeitverzögerung ein. Komplexe Systeme mit verschiedenen Wirkungspfaden können über komplexe Modellsysteme abgebildet werden, deren Einsatz aber erst nach der Halbzeitbewertung in Absprache mit den Fachbehörden erwogen werden soll. Erst wenn valide Maßnahmenwirkungen vorliegen, kann eine monetäre Bewertung (Kosten-Wirksamkeitsanalysen) der verausgabten EPLR-Mittel (regional differenziert) erfolgen.

²⁵ Wirkungen des Programms auf die Nährstoffbilanzen konnten bislang nicht quantifiziert werden, da keine geeigneten Daten auf Maßnahmenebene vorliegen. Die entsprechenden Monitoringsysteme befinden sich noch im Aufbau. Im Folgenden werden daher Abschätzungen über den Wirkungsumfang anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (Osterburg und Runge, 2007).

Die EU-KOM (2006b) schlägt vor, die Wirkungsindikatoren ausgehend von den Maßnahmen, bezogen auf Output- und Ergebnisindikatoren zu quantifizieren, wobei Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen sind. Die Berechnung solcher Nettoeffekte ist aktuell nicht durchführbar, da belastbare Aussagen zu Verdrängungs- und Multiplikatoreffekten nicht vorliegen. Zudem ergibt sich aus der Addition der maßnahmenspezifischen Effekte noch nicht die Programmwirkung. Dennoch wird zur Halbzeitbewertung als erste Annäherung zunächst dieser Weg beschritten. Insgesamt stehen bislang nur für einzelne Maßnahmen quantifizierte Wirkungsabschätzungen zur Verfügung. Wie in früheren Bewertungsberichten beschränken sich Maßnahmen- und Programmbewertungen daher auch zu den Schutzgütern Wasser und Klima vorwiegend auf qualitative Aussagen.

2.3.3.3 Relevante Programminhalte und Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags des NRW-Programms zum Gewässerschutz werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die laut EPLR ein Wasserschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt entweder von Seiten der Programmplanungen (erwünschte positive Nebenwirkungen) oder durch die Evaluatoren erwartet werden. Dazu zählen auch alle Maßnahmen, für die im NRW-Programm Ergebniszielwerte festgelegt wurden, auch wenn sie nicht explizit in der Zielhierarchie der Programmstrategie erwähnt wurden. In Tabelle 2.24 sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, konzentriert sich das Programm mit relativ wenigen, aber finanzstarken Maßnahmen auf die Ziele des Gewässerschutzes. Ausgehend von den vorgesehenen Budgets auf Maßnahmenebene können 50 % des geplanten Mittelansatzes mit Wasserschutzzielen in Verbindung gebracht werden.

Tabelle 2.24: Relevante Maßnahmen – Wasserschutz

Maßnahme	Wasser- ziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				Wirkung
		Output		Ergebnis		
	ja/nein	Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111 Berufsbildung	ja	7.850	Teilnehmer	80	%	Verbess. Wissen Umwelt-, Tier-, Verbraucherschutz
		2.725	Schulungstage			
114 Beratungsdienste	ja	1.900	Beratungen			
121 AFP	ja	1.980	Betriebe			
123 A Wertschöpfung	nein	150	Unternehmen	ca. 50		neue Produkte / Techniken ca. 25 ha Fläche für Natur- und Gewässerschutz
125 A Flurbereinigung	nein	42	neue Verfahren			
		65	fortg. Verfahren			
211/ Ausgleichszulage	nein	145.000	ha	145.000	ha	Btrg. Wasserqualität >= 66 % Grünlandanteil, Erhalt/ Steigerung bei Teilnehmern
212						
213 Natura 2000	nein	37.500	ha	37.500	ha	Btrg. Wasserqualität
214 Agrarumweltmaßnahmen	ja	519.150	ha Förderfläche	313.000	ha	Btrg. Wasserqualität
		356.300	ha phys. Fläche			
OEK Ökologischer Landbau	ja	62.000	ha	62.000	ha	Btrg. Wasserqualität
EXG Ext. Grünlandnutzung	ja	90.000	ha	90.000	ha	Btrg. Wasserqualität
UFE Uferrandstreifen	ja	4.600	ha	4.600	ha	Btrg. Wasserqualität
VNS Vertragsnaturschutz	ja	27.000	ha	27.000	ha	Btrg. Wasserqualität
BLÜ Blühstreifen	ja	900	ha *	900	ha	Btrg. Wasserqualität
ZWF Zwischenfrüchte	ja	40.000	ha *	40.000	ha	Btrg. Wasserqualität
f1-A1 Extensive Produktion	ja	300	ha	300	ha	Btrg. Wasserqualität
f1-A2 Schonstreifen	ja	600	ha	600	ha	Btrg. Wasserqualität
f1-Be Grünlandext., Einzelfl.	ja	9.200	ha	9.200	ha	Btrg. Wasserqualität
f1-D Festmistwirtschaft	ja	31.500	ha	31.500	ha	Btrg. Wasserqualität
f3 Erosionsschutz	ja	76.000	ha	76.000	ha	Btrg. Wasserqualität
f4 Langjährige Stilllegung	nein	2.050	ha	2.050	ha	Btrg. Wasserqualität
224 Natura 2000 Wald	nein	35.000	ha			
227 Nicht-produkt. Invest.	nein	130.000	ha			
Forst - Umbau	nein	5.000	ha			
Forst - Kalkung	nein	80.000	ha			
313 Fremdenverkehr	nein	30	Förderfälle	4.500	Tagesgäste zusätzlich	Übernachtungsgäste zus. 1.500
				1.500		
322 Dorferneuerung	nein	300	Dörfer	2 - 2,5	ha	Vermeidung Flächenversiegelung
		100	Umnutzungen			
323 C Ländl. Erbe Naturschutz-	nein					
Grundstücksankäufe		500	ha			
Biotopschutzmaßnahmen		1.000	ha			
41 LEADER -	nein	11	lokale Aktionsgruppen			
Umsetzung lokaler		100	Projekte			
Entwicklungsstrategien		7.500	km ² Tätigkeitsgebiete			

Wirkung auf Programmebene: Verbesserung der Gewässerqualität
>/= 92,2 (Nitratbelastung im Grundwasser), Wert geringer oder gleich dem Ausgangswert

* Förderung ab 2010

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von MUNLV (2009j).

Die wichtigsten Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität sind die flächenbezogenen Fördermaßnahmen des Schwerpunktes 2. Inklusive der forstwirtschaftlichen Maßnahmen wird insgesamt durch erfolgreiches Landmanagement auf einer Fläche von brutto 660.500 ha eine Verbesserung der Gewässerqualität erwartet. Agrarumweltmaßnahmen allein sollen im Umfang von 313.000 ha (physische Fläche) zum Schutzziel beitragen²⁶. Neben den AUM wird auch von der Ausgleichzulage für benachteiligte Gebiete und von den Natura-2000-Zahlungen ein Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität erwartet (laut Anrechnung für den Ergebnisindikator), ein entsprechendes Programm- oder Maßnahmenziel ist aber nicht formuliert worden.

Mit den Maßnahmen des Schwerpunktes 2 konzentriert sich das Programm eindeutig auf die Minderung oder Vermeidung direkter oder indirekter Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer. Die meisten AUM sowie die forstlichen Maßnahmen zielen primär auf die Absenkung der Nährstoffauswaschung über den Grundwasserpfad. Daneben finden sich in der Programmstrategie einige begleitend wirkende Maßnahmen, die primär auf die Eintragspfade Erosion und Abschwemmung abzielen. Aufzuzählen ist hier neben den Erosionsschutzmaßnahmen die Schaffung von Pufferzonen an den Gewässern über Uferrandstreifen sowie die Bereitstellung von Pufferflächen durch die Flurbereinigung.

Zusätzlich sollen über begleitenden Maßnahmen die Fähigkeiten der Landbewirtschaftler u. a. im Hinblick auf Gewässerschutzpraktiken verbessert werden. Zum einen dienen dazu spezifische, umweltbezogene Kurse innerhalb der Förderung der Berufsbildung (111), zum anderen zielen die Beratungsdienste für landwirtschaftliche Betriebe (114) u. a. auf Kenntnisse zur Einhaltung der Grundanforderungen nach Cross Compliance. NRW setzt Maßnahmen wie Berufsbildung und landwirtschaftliche Beratung gezielt im Sinne der WRRL als konzeptionelle Maßnahmen ein (MUNLV, 2009d), die die Umsetzungsmaßnahmen der WRRL durch Akzeptanzsteigerung und Knowhow-Aufbau flankieren sollen²⁷.

Das Programm beinhaltet nur sehr wenige Maßnahmen, die die morphologische Struktur und damit indirekt den ökologischen Zustand von Oberflächengewässern verbessern sollen. Solche Maßnahmen werden, wie dargestellt, überwiegend über andere Förderprogramme umgesetzt. Die Flurbereinigung soll über Flächenbereitstellung oder Nutzungsentflechtung indirekt zur Verbesserung des ökologischen Zustand von Gewässern beitragen. Im kleinen Umfang werden aber auch im Rahmen der Dorferneuerung (Maßnahme 322) innerörtlich sowie im Rahmen der über Maßnahme ‚Ländliches Erbe‘ (ELER-Code 323) umgesetzten Naturschutzprojekte gewässergestaltende Maßnahmen angeboten.

²⁶ Eine Überlagerung von AUM-Flächen mit den Förderflächen der Maßnahmen 211/212 und 213 dürfte vielfach gegeben sein, wurde aber in den Zielwerten des Programms nicht berücksichtigt.

²⁷ Die ELER-Maßnahme 114 ‚Beratungsdienste für landwirtschaftliche Betriebe‘ ist von der spezifisch für WRRL-Zielgebiete konzipierten Wasserschutzberatung zu unterscheiden, die außerhalb des ELER umgesetzt wird (s. Kapitel 2.3.3.1).

2.3.3.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Wasserschutzwirkungen des NRW-Programms sind in Tabelle 2.25 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor²⁸. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

²⁸ Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden (erst mehrjährige Zeitreihen zeigen belastbare Ergebnisse und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen), und sind zudem nur für Maßnahmen mit erheblichen, zu erwartenden Wirkungen gerechtfertigt.

Tabelle 2.25: Output, Ergebnis und Wirkung relevanter Maßnahmen: Wasserschutz

Maßnahmen	Output		Input			Ergebnis mit Umweltrelevanz		Wirkungen Wasserschutz					
	Anzahl	Einheit	Ziel- errei- chung	Öffent- liche Aus- gaben	Wirk- samer Anteil	Anzahl	Einheit	potenzielle Wirkung nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Mitnahme	Nettowirkung	
			%	1.000 €	%								
111	Berufsbildung	174	Kurse, davon	820		2.621	Teilnehmer						
		38	biodyn. Ldw.	261	30	478	Teilnehmer	+	(x)	x	?	?	
114	Beratungsdienste	5	Beratungen	0,3	3	0	relevante Beratungen	+	x	x	?	0	
121	Agrarinvest.förder.	1.072	Betriebe	54	56.800	?	>276	Wirtschaftdüngelager	+/-		x	++	?
123 A	Wertschöpfung	34	Unternehmen	19	2.591	5	15	Projekte m. Umweltschutzziel	+		x	?	?
	landw. Erzeugnisse	4	Ökoprod.					(5-25% des Investitionsziels)					
125 A	Flurbereinigung	32	Verfahren	10	7.523	?	184	ha für Wasserwirtschaft	+	x	x	0	++
							195	km Randstreifen					
							5	km Renaturierung					
211/12	Ausgleichszulage	142.242	ha	98	31.024	0	0	ha Btrg. Wasserqualität	0				0
213	Natura 2000	35.349	ha	94	9.064	1	15	ha Btrg. Wasserqualität	+	x	x	0	0
214	AUM	453.794	ha **		176.889	69	314.052	ha Btrg. Wasserqualität **	++	x	x	x	++
	OEK	48.851	ha *	79		100	48.851	ha Btrg. Wasserqualität					
	EXG	63.116	ha *	70		100	63.116	ha Btrg. Wasserqualität					
	UFE	3.102	ha *	67		100	3.102	ha Btrg. Wasserqualität					
	VNS	23.868	ha *	89		85	20.385	ha Btrg. Wasserqualität					
	f1-A1	162	ha *			100	162	ha Btrg. Wasserqualität					
	f1-A2	558	ha *			100	558	ha Btrg. Wasserqualität					
	f1-Be	4.282	ha *			100	4.282	ha Btrg. Wasserqualität					
	f1-D	15.142	ha *			0	0	ha Btrg. Wasserqualität					
	f3	60.716	ha *			100	60.716	ha Btrg. Wasserqualität					
	f4	2.028	ha *			100	2.028	ha Btrg. Wasserqualität					
224	Natura 2000 Wald	3.755	ha	11	436	0	0	ha Btrg. Wasserqualität	0				0
227	Nichtprod. Invest.				1.658	90							
	Forst-Umbau	319	ha	6	1.094		319	ha Btrg. Wasserqualität	+		x	0	+
	Forst-Kalkung	2.893	ha	4	391		2.893	ha Btrg. Wasserqualität	+	x	x	0	+
322	Dorferneuerung	316	Dörfer	105	27.413	0		Vermiedene Versiegelung	+		x	?	?
		33	Umnutz.	33				Daten liegen nicht vor					
323	Ländliches Erbe	192	Maßnahmen	64	5.329	1							
	Grundstückskäufe	0,57	ha	0,1					+		x	0	0
41	LEADER				744	0	0	relevante Projekte	+/-				0

* Flächenangabe nach InVeKoS 2009 ? = Wirkung nicht abschätzbar Mitnahme + = möglich, ++ = wahrscheinlich Wirkung: + = positiv, ++ = sehr positiv

** Flächensumme für alle AUM aus dem Monitoring (2007-2009)

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Zahlstellen-, Maßnahmen- und Monitoringdaten.

Verringerung der diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge und der Nährstoffbilanzen

Wesentliche Programmwirkungen für den Gewässerschutz gehen aktuell fast ausschließlich von Maßnahmen des Schwerpunktes 2 aus. Die deutlichsten Wasserschutzwirkungen erzielen die Agrarumweltmaßnahmen. Der Ergebniszielwert für erfolgreiches Landmanagement als Beitrag zur Wasserqualität wird mit einer Fläche von insgesamt rund 314.000 ha sogar übertroffen²⁹. Neben den aktuell im Programm angebotenen Maßnahmen leisten gemessen an der Förderfläche auch die auslaufenden Altverpflichtungen derzeit noch rund 40 % des gesamten AUM-Beitrags. Bezogen auf ihre jeweiligen Wirkmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten.

Zu diesem Zweck wurde für die AUM im Rahmen der Maßnahmenbewertung (vgl. Teil II Kapitel 11) eine Wirkungsabschätzung bezüglich ihres Einfluss auf den Wirkungsindikator Stickstoffbilanz vorgenommen. Durchgeführt wird die Abschätzung anhand von Hochrechnungsfaktoren, die im Rahmen der vom vTI durchgeführten Studie im Auftrag der LAWA (Osterburg und Runge, 2007) sowie im WAgriCo-Projekt basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und Expertenschätzungen ermittelt wurden³⁰.

Die eingesparte Menge Stickstoff bewegt sich nach diesen Schätzungen bei Einbeziehung aller wirksamen Maßnahmen im Jahr 2009 zwischen 2.580 und 11.960 t bei einem Mittelwert von rund 6.040 t. Auf die LF von NRW bezogen berechnet sich damit ein landesweiter Minderungsbeitrag von im Mittel 3,93 kg/ha (Spanne 1,7-7,8 kg/ha). Der Schätzwert für die Minderungswirkung im Jahr 2007 lag im Mittel mit 6.800 t bzw. 4,4 kg/ha deutlich über dem Werte von 2009. Der Rückgang des Reduktionsbeitrags der AUM beruht in erster Linie auf dem Rückgang der als wirksam eingeschätzten Förderflächen der Gründlandextensivierung (auch im Vertragsnaturschutz), der Erosionsschutzmaßnahmen und der Uferrandstreifen. Da zur Halbzeitbewertung noch kein aktueller Wert für den landesweiten N-Saldo vorliegt, kann der Wirkungsbeitrag nicht berechnet werden. Die Bruttostickstoffbilanz lag im Jahr 2005 bei durchschnittlich 93 kg/ha.

Innerhalb der AUM wird in 2009 der Beitrag zur die Absenkung der Stickstoffbilanz zum größten Teil (rund 80 %) durch den Ökologischen Landbau und die Grünlandextensivierung erbracht. Der Wirkungsanteil des Ökologischen Landbaus, der eine der höchsten

²⁹ Dieser Wert ist sicherlich zu hoch gegriffen, da er durch Addition aller Förderflächen der Teilmaßnahmen berechnet ist. Eine Angabe in Form der physischen Fläche würde die Sachlage korrekter wiedergeben. Zudem wurde unter den Maßnahmen mit positivem Ergebnis die Festmistwirtschaft eingerechnet, die nach Auffassung der Evaluatoren keinen positiven Wirkungsbeitrag leistet.

³⁰ Die Schätzwerte können nicht eine Überprüfung der tatsächlich im Land erreichten Stickstoffreduzierung ersetzen, da die Schätzwerte durchweg auf älteren Studien beruhen, also aktuelle Einflüsse wie die Wirkung der Düngeverordnung (DüV) nicht einbezogen sind und zudem nicht vorbehaltlos auf die lokalen Verhältnisse im Bundesland übertragen werden können. Eine Verifizierung über betriebliche Erhebungen im Land ist unerlässlich, kann aber erst nach der Halbzeitbewertung und dann auch nur für ausgewählte Maßnahmen durchgeführt werden.

Wirkungen pro Flächeneinheit erzielt, hat gegenüber 2007 von 36 auf 49 % nochmals deutlich zugenommen. Einen weiteren relevanten Beitrag zur Senkung der N-Salden erzielen nach dieser Kalkulation auch die Varianten extensiver Grünlandnutzung des Vertragsnaturschutzes und die Förderflächen nicht mehr fortgesetzter Maßnahmen mit einem Minderungsanteil von zusammen 17 %.

Entsprechend der räumlichen Verteilung der Inanspruchnahme erreichen Maßnahmen mit Hauptziel Wasserschutz vor allem die Mittelgebirgsregionen. Nur 12 % der geförderten Flächen dieser Maßnahmen erreichen die Regionen, die als Zielgebiete nach WRRL für die Reduktion der Nährstoffauswaschung ins Grundwasser vorgesehen sind, bei der gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung sind es sogar nur 6 % der Flächen. Hingegen ist die Deckung von Zielgebieten für Umsetzungsmaßnahmen gegen diffuse Nährstoffeinträge in Oberflächengewässer wesentlich besser. Bei der derzeitigen räumlichen Verteilung der Inanspruchnahme tragen die AUM mit Reduktionswirkung auf die N-Salden somit eher zum Schutz von Oberflächengewässer und zur Erhaltung des guten chemischen Zustands in entsprechend bewerteten Grundwasserkörpern als zum Schutz des Grundwassers in Gebieten mit belasteten Grundwasserkörpern bei. Noch nicht in die Bewertung fließen hierbei die neu ab 2010 angebotenen AUM ein (z. B. der Zwischenfruchtanbau in der WRRL-Zielkulisse „Grundwasser“).

Auf die Eintragspfade Abschwemmung und Erosion für Schadstoffeinträge in Oberflächengewässer haben die Uferrandstreifen und Erosionsschutzmaßnahmen mindernde Effekte. Uferrandstreifen wirken vor allem im Hinblick auf PSM-Eintrag und direkte Nährstoffeinträge sowie gegen erosionsbedingte Einträge auf entsprechend gefährdeten Standorten, eine ausreichende Breite vorausgesetzt.

Durch die Gewährung einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (ELER-Code 212) und Berggebiete (ELER-Code 211) begründet sich nach Auffassung der Programmplaner ein im Vergleich zum Landesdurchschnitt verminderter Grünlandumbruch, der aus Wasserschutzsicht positiv zu bewerten wäre. Der programmspezifische Ergebnisindikator zeigt zwar für die teilnehmenden Betriebe eine Aufrechterhaltung ihres Grünlandteils an, aber der Indikator lässt noch keinen Rückschluss auf den tatsächlich stattfindenden Umbruch zu. Zu ermitteln wäre die Entwicklung der Grünlandflächen als Brutto-Bilanz (Osterburg et al., 2009b). Auf Ebene der Maßnahmenbewertung wurde für die Ausgleichszulage keine entsprechende Wirkung ermittelt.

Für die Natura-Zahlungen (ELER-Code 213) hat die maßnahmenbezogene Analyse ergeben, dass nach grober Schätzung auf rund 5 % der Kulisse Förderauflagen umgesetzt werden, die über die jeweiligen Schutzgebietsauflagen hinausgehen. Im Hinblick auf den Wasserschutz wird von diesen Auflagen eine positive Wirkung vor allem durch das Verbot des Grünlandumbruchs erreicht. Laut der Studie von Osterburg et al. (2009b) wurde zwischen 2005 und 2007 in NRW innerhalb der Landschaftsschutzgebiete landesweit gerech-

net 0,9 % des Grünlands umgebrochen. Wenn man überschlägig die genannten Prozentwerte auf die Förderfläche überträgt, ergäbe sich als korrigierter Ergebniswert eine Größenordnung von 15 ha vermiedener Grünlandumbruch. Auch für diese Maßnahme gilt daher, dass im Ergebnis für erfolgreiches Landmanagement mit Beitrag zur Wasserqualität nicht die ganze Förderfläche angerechnet werden kann und der in den Monitoringtabellen angegebene Wert zu Fehlinterpretationen führt. Die Maßnahme 213 entfaltet für den Wasserschutz nur in sehr begrenztem Umfang eine positive Wirkung.

Aufgrund der geringen Umsetzung ist die Wirkung der Forstmaßnahmen 224 und 227 ebenfalls marginal³¹. Bislang sind nur rund 725 ha mit einem Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität gefördert worden. Aus den Monitoringdaten geht zudem nicht hervor, welche Fördertatbestände in Anrechnung gebracht wurden und ob die geförderten Flächen Wälder mit Schutzfunktion für Gewässer erreichen (vgl. Basisindikator B 16). Ein potenzieller Wirkungsbeitrag ist im Hinblick auf diffuse Schadstoffausträge insbesondere durch die Bodenschutzkalkung und den Umbau zu standortgerechten Beständen über Erhaltung bzw. Verbesserung der Pufferfähigkeit der Böden zu erwarten.

Der Einfluss der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen auf die Basisindikatoren ‚Nährstoffgehalte und -frachten in den Gewässern‘ kann landesweit derzeit nicht gesichert quantitativ bestimmt werden. Im Wesereinzugsgebiet sind Minderungsszenarien berechnet worden (Kreins et al., 2010), um Zielwerte für Nährstofffrachten in die Nordsee zu erreichen. Über Modellsimulationen wurden für die einzelnen Teileinzugsgebiete der Reduktionsbedarf für Nährstoffeinträge bestimmt. Zukünftig ist zur landesweiten Wirkungsabschätzung laut WRRL-Maßnahmenplan ebenfalls ein solcher Modelleinsatz angedacht.

Weitere Maßnahmen mit ggf. erheblichen, aber nicht quantifizierbaren Effekten

Die als konzeptionelle Maßnahmen zur WRRL fungierende Berufsbildung und die landwirtschaftliche Beratung dürften nach derzeitigem Umsetzungsstand nur sehr indirekt und vermutlich eher marginal wirken. Ein Wasserschutzbezug kann unter den nach Kurschwerpunkten systematisierten Berufsbildungsangeboten aktuell nur den Kursen zum Erlernen der biologisch-dynamischen Wirtschaftsweise zugeschrieben werden. Damit wird die Akzeptanz des Ökologischen Landbaus unterstützt, die positiven Wirkungen drücken sich in den Akzeptanzzahlen unter 214 aus, da die meisten Ökobetriebe im Land auch eine ELER-Förderung beantragen. Die landwirtschaftliche Beratung wurde nur sehr zögerlich angenommen, eine CC-Beratung hat bisher nicht stattgefunden³².

³¹ Die bisher geringe Inanspruchnahme der etablierten Maßnahmen (Umbau, Kalkung) ist insbesondere auf Nachwirkungen der Sturmschäden von Kyrill (gebundene Kapazitäten, Sonderprogramm) sowie auf fehlende Akzeptanz wegen der im Vergleich zur gewährten Prämie hohen Transaktionskosten für die Teilnahmen an Maßnahme 227 zurückzuführen.

³² Vgl. Ausführungen in Kapitel 2.3.3.1: Das Land setzt derzeit schwerpunktmäßig auf die im Aufbau befindliche spezifische WRRL-Beratung (außerhalb ELER).

Durch die Flurbereinigung konnten wesentlich mehr Flächen für den Natur- und Gewässerschutz bereitgestellt werden als erwartet. Die Wirkung kann analog zu den Uferrandstreifen pauschal als positiv eingeschätzt werden. Genauere Angaben zum Umfang, Lage und Ausgestaltung der geschaffenen Gewässerrandstreifen lassen sich den aktuell verfügbaren Förderdaten nicht entnehmen.

Potenziell erhebliche, aber derzeit nicht quantifizierbare Effekte auf die Wasserqualität kann von Förderfällen der Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) ausgehen. Bei dieser Maßnahme können sowohl positive als auch negative Effekte auftreten. Positive Wirkungen werden durch Einsatz verbesserter Technologien erreicht, vor allem durch Zuwendungen für die Erhöhung der Güllelagerkapazitäten über die bestehenden Grundanforderungen hinaus. Auf der anderen Seite können insbesondere Wachstumsinvestitionen, die mit Ausdehnung der Tierbestände und infolgedessen mit erhöhtem Wirtschaftsdüngeraufkommen verbunden sind, Auswirkungen auf die Nährstoffbilanzen zur Folge haben. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass solche Effekte in den ohnehin schon hoch belasteten Regionen konzentriert auftreten und die Situation dort noch verschärfen. Allerdings ist auch zu vermuten, dass durch die Förderung ein ohnehin vorhandener Trend verstärkt / beschleunigt wird und damit der Programmeinfluss eher marginal eingeschätzt werden muss. Ein Effekt der Bestandsdichteerhöhung bei geförderten Betrieben konnte in Analysen für die Halbzeitbewertung in Niedersachsen nachgewiesen werden. Die Nettowirkungen solcher betriebsstrukturellen Veränderungen können aber erst mit Einzelfall-Analysen nach der Halbzeitbewertung ermittelt werden.

Inwieweit sich Biotopschutzmaßnahmen unter ELER-Code 323 auch auf aquatische Biotope und Gewässer positiv auswirken, kann aufgrund fehlender Daten aktuell nicht beurteilt werden. Grundstückskäufe im Rahmen von Maßnahme 323, die bei nachfolgender Extensivierung für naturschutzkonforme Bewirtschaftung auch positive Nebenwirkungen für den Wasserschutz mit sich bringen könnten, sind praktisch bis 2009 nicht umgesetzt worden. Die Maßnahme wird daher vorerst als nicht wirksam eingeschätzt. Allerdings sind die Förderbedingungen zwischenzeitlich verbessert worden, sodass zukünftig mit einer gesteigerten Akzeptanz gerechnet werden kann.

Wasserverbrauch/Wassermenge

Die Verbreitung wassersparender Technologien in der Produktion ist ein Kuppelprodukt der Investitionsförderung in den Maßnahmen 121 (vor allem Gartenbau) und 123. Der Umsetzungsstand dieser Technologien konnte bis zur Halbzeitbewertung nicht ermittelt werden. Durch Umnutzungsprojekte innerhalb der Dorferneuerung (Maßnahme 322) soll eine weitere Flächenversiegelung vermieden werden. Daten zum Umfang der Vermeidung liegen nicht vor, deren Wirkungen dürften aber bei aktuell 0,27 ha Umnutzungsfläche ebenfalls zu vernachlässigen sein. Für die weitere Bewertung werden die Maßnahmen nach derzeitigem Stand als nicht wirksam eingeschätzt.

2.3.3.5 Beantwortung der Bewertungsfragen

Das Programm hat mit vergleichsweise wenig Maßnahmen einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität und damit zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie geleistet. Insgesamt stehen rund 125 Mio. Euro und damit 40 % der bisher verausgabten Programmmittel mit Wasserschutzwirkungen in Verbindung³³.

Der wichtigste Wirkungsbeitrag wurde durch die Agrarumweltmaßnahmen durch Reduzierung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer beigesteuert. Sie bilden mit diesem Ansatzpunkt einen wichtigen Baustein in der Wasserschutzstrategie des Landes, in der weitere wichtige Bausteine wie der Trinkwasserschutz, die Beratung oder die Gewässerentwicklung außerhalb des Programms häufig mit Mitteln des Landes finanziert werden. Die Umsetzungsraten der AUM entsprechen den Erwartungen.

Zum Wirkungsumfang für die Reduzierung der Nitratbilanzen wurde eine erste quantitative Schätzung vorgenommen. Auf die LF bezogen berechnet sich für das Jahr 2009 ein landesweiter Minderungsbeitrag von im Mittel 3,93 kg/ha (Spanne 1,7-7,8 kg/ha). Gegenüber dem Ende der letzten Förderperiode ist der Wirkungsbeitrag durch den Rückgang wirksamer Flächen abgesunken. Die berechneten Werte basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen, Daten zur Ableitung von Nettoeffekten liegen nicht vor. Der Referenzwert in der Baseline betrug im Jahr 2005 93 kg/ha. Ein aktueller Wert 2010, der auch erste Einflüsse der verschärften Anforderungen der Düngeverordnung abbilden könnte, liegt noch nicht vor. Der Wirkungsbeitrag kann erst sicher beurteilt werden, wenn für die Gewässerkörper im Land Reduktionsziele zur Erreichung des guten Zustands nach WRRL beziffert sind. Die meisten bisher geförderten AUM verfolgen noch weitere Schutzziele und wurden nicht spezifisch auf Gewässerschutzkulissen ausgerichtet. Daher fällt ihr Wirkungsbeitrag zum Großteil auch außerhalb der Problemgebiete an. Noch nicht in die Bewertung einfließen konnte die ab 2009 infolge der Prämienerrhöhung wieder bessere Inanspruchnahme der AUM und die in 2010 neu eingeführten Maßnahmen (u.a. Zwischenfruchtanbau mit spezifischer Ausrichtung auf Gewässerschutzkulisse).

Zusätzliche, aber im wirksamen Flächenumfang deutlich geringere Wirkungsbeiträge wurden von weiteren Maßnahmen des Programms geleistet. Entweder waren nur geringe Wirkbeiträge erwartet worden, wie etwa durch die Flurbereinigung, oder sie fallen aufgrund der geringen Inanspruchnahme, hier vor allem bei den forstlichen Maßnahmen im

³³ Hier ist zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Berichterstellung nur undifferenzierte Finanzdaten zur gesamten bisherigen Förderperiode auf Ebene der Maßnahmen-codes zur Verfügung standen. Die verausgabten Mittel können nicht direkt mit den abgeschätzten Wirkungen eines Förderjahres in Verbindung gebracht werden. Um die erzielte Wirkung in 2009 auch monetär zu bewerten, wären Finanzdaten für das Einzeljahr sowie aufgeschlüsselt nach einzelnen Fördertatbeständen erforderlich gewesen.

Schwerpunkt 2 gering aus. Schließlich wurden von den Maßnahmen 211-213 deutlich zu hohe Wirkungsbeiträge erwartet.

Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind insbesondere durch die Bezugnahme des WRRL-Maßnahmenplans auf das Förderangebot des Programms gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie des Landes und wichtiges Finanzierungsinstrument geworden. Aber auch umgekehrt hat das Programm, vor allem mit den Änderungen infolge der Health-Check-Beschlüsse, eine explizite Ausrichtung auf die Umsetzung der WRRL-Richtlinie und damit auf europäische Umweltziele bekommen. Mit der entsprechenden Programmänderung werden die Mittel für Wasserschutzziele erhöht und neue AUM eingeführt, die gezielt in Gebiete gelenkt werden, für die nach der Bestandaufnahme der Wasserrahmenrichtlinie besonderer Handlungsbedarf formuliert wurde. Die ELER-Förderung in NRW wird daher vermutlich in der zweiten Hälfte der Programmlaufzeit einen noch wichtigeren Beitrag zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten leisten.

2.3.4 Beitrag des Programms zum Klimaschutz und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (Frage 2c, 3c)

Ähnlich wie zum Wasserschutz sind auch in Bezug auf Klimaschutzaspekte auf Programmebene zwei Bewertungsfragen zu beantworten (siehe Kasten). Auch diese Fragen hängen nach Auffassung der Evaluatoren wieder eng zusammen und werden daher im folgenden Kapitel gemeinsam beantwortet. Mit der Frage 2 zum Beitrag des NRW-Programms wird eher auf Wirkungsaspekte in Bezug auf den Ressourcenschutz abgehoben³⁴, während Frage 3 klären soll, ob und in welchem Umfang das NRW-Programm überhaupt auf die europäischen Klimaschutzziele und insbesondere auf die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls ausgerichtet wurde. Ob das Programm zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele beiträgt, wird durch eine Zielanalyse des Entwicklungsprogramms sowie dessen Einordnung in den Kontext weiterer Instrumente und Programme des Landes untersucht. Neben der Nennung explizierter Programm- oder Maßnahmenziele ist der Beitrag des Programms aber auch wieder durch die Wirkungen von Maßnahmen zu überprüfen, sodass in einer gesamthaften Bewertung letztlich beide Fragestellungen integriert zu betrachten sind.

³⁴ Aspekte der Anpassung an den Klimawandel werden hier nicht weiter betrachtet. Zwar können entsprechende Ziele in den Entwicklungsplänen vorkommen, z. B. bei Maßnahmen zum Küsten- und Hochwasserschutz, jedoch ist die Kommissionsfrage auf Ressourcenschutzaspekte ausgerichtet.

Horizontale Bewertungsfrage 2: *Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen:*

c) *Klimawandel?*

Horizontale Bewertungsfrage 3: *Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:*

c) *die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels?*

Wirkungsindikator 7: Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

Aus Sicht des CMEF und der Fragen der Kommission sind unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes zwei getrennte Fragestellungen zu verfolgen. Zum einen ist der Einfluss des EPLR auf die Erzeugung Erneuerbarer Energie zu bestimmen (Wirkungsindikator 7 und korrespondierender Baselineindikator B 24). Da Klimaschutzwirkungen nicht allein mit der Produktion Erneuerbarer Energien verbunden sind, ist zum zweiten in Verbindung mit Baselineindikator B 26 von Interesse, wie sich das Programm auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) der Landwirtschaft auswirkt. In der folgenden Bewertung wird darüber hinaus versucht, für die Bestimmung der Klimaschutzwirkungen den Blick auf alle Treibhausgasemissionen mit Bezug zu EPLR-Maßnahmen zu weiten, weil nichtlandwirtschaftliche Programmbestandteile – wie z. B. die forstlichen Maßnahmen – ebenfalls Einfluss auf das Emissionsgeschehen haben können³⁵.

³⁵ Außerdem werden in der aktuellen Berichterstattung von THG-Emissionen aus der Landwirtschaft einzelne Emissionsquellen (Düngerproduktion, Kraftstoffverbrauch) in anderen Sektoren berichtet.

2.3.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Ausgangslage anhand der Basisindikatoren

Tabelle 2.26: Basisindikator Vertiefungsthema Klima

Nr.	Basisindikator	Datenstand	Menge
B 24	Klimawandel: Erzeugung Erneuerbarer Energien aus Landwirtschaft (Kilotonnen)	2008	560
	aus der Forstwirtschaft (Kilotonnen)	2003*	424
B 25	Klimawandel: der Erzeugung Erneuerbarer Energien gewidmete LF mit Energie- und Biomassepflanzen (1.000 ha)	2006	56,9
B26	Klimawandel/Luftqualität: Gas-Emissionen aus der Landwirtschaft THG-Emissionen aus der LaWi (1.000 t CO ₂ -Äquivalent)	2006	6.102
W7	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels Zunahme der Produktion Erneuerbarer Energien (kt)		> 330

* keine aktuelleren Werte vorhanden

Quelle: Eigene Darstellung anhand von MUNLV (2010a)

Bioenergie: Die in Nordrhein-Westfalen zu verzeichnende Entwicklung bei der Produktion Erneuerbarer Energie ist ausführlich in Teil I, Kapitel 3 und im vorliegenden Teil in Kapitel 2.3.1 dargestellt.

Treibhausgas- und Ammoniak-Emissionen: In Deutschland ist die Landwirtschaft für 14 % der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich (inklusive LULUCF)³⁶. Nordrhein-Westfalens Landwirtschaft trug 2008 mit 7.583 Gg CO₂-Äquivalenten zu 11 % an den Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) der Landwirtschaft in Deutschland bei. Bezogen auf die LF liegt der Ausstoß an Treibhausgasen der Landwirtschaft über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Die Landwirtschaft hat im Bundesdurchschnitt bedeutende Anteile am Ausstoß der klimarelevanten Gase Methan (50 %) und Lachgas (80%) (BMELV, 2006a)³⁷. Die Menge der direkten Emissionen aus der Landwirtschaft (Quellgruppen Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement, Düngung landwirtschaftlicher Böden, Emissionen aus Nährstoffeinträgen von nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen) ist in den letzten 10 Jahren nur leicht zurückgegangen (Haenel, 2010). Die kritische Belastung ist abhängig von der Viehdichte einer Region. Charakteristisch für NRW ist eine starke regionale Konzentration der Viehdichte im Nordwesten. Einige Landkreise sind bedingt durch ihre ho-

³⁶ Die Emissionen durch Veränderung der Kohlenstoffvorräten im Boden infolge von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) werden im nationalen Inventarbericht gemäß den IPCC-Konventionen separat (unter CRF5) berichtet.

³⁷ Nach Umweltbundesamt (2010) belaufen sich die Anteile auf 53 % bei Methan und 68 % bei Lachgas.

hen Viehbesatzdichten hinsichtlich des Ausstoßes von Treibhausgasen als kritisch einzustufen.

Die im Zuge der Nutzung der Böden durch Abbau des Bodenkohlenstoffs entstehenden CO₂-Emissionen sind als die größte mit Landwirtschaft in Verbindung stehende Emissionsquelle anzusehen. Die Emissionen stammen zum größten Teil aus der Nutzung von Moorböden, die in NRW eine vergleichsweise geringe Verbreitung aufweisen. Zusammen emittieren meliorierte und als Acker oder Grünland genutzte Moorböden bundesweit ca. 42 Mio. t CO_{2äq} (Osterburg et al., 2009a). Rund 5,3 Mio. t wurden auf mineralischen Böden infolge von Grünlandumbruch oder des Wechsels auf einjährige Kulturen emittiert (Umweltbundesamt, 2010). Hinzuzurechnen sind auch noch die CO₂-Emissionen aus Brennstoffen, die für die Landwirtschaft berichtet werden, sowie Emissionen in Verbindung mit den Vorleistungen der landwirtschaftlichen Produktion. Emissionswerte für einzelne Bundesländer sind dazu im nationalen Inventarbericht zur Treibhausgasberichterstattung (NIR) nicht veröffentlicht.

Auch 95 % der Emissionen des nicht direkt klimawirksamen Ammoniaks (NH₃) in Deutschland stammen aus der Landwirtschaft (2004), davon 75 % aus der Tierhaltung. Ammoniak wird aber durch die Umwandlung von Ammoniumverbindungen zu Lachgas und trägt über den Austrag von Stickstoff zur Eutrophierung und Bodenversauerung bei. Deutschland wird voraussichtlich die nach der NEC-Richtlinie der EG (EG-Richtlinie 2001/81/EG) für 2010 festgeschriebene Höchstmenge für Ammoniakemissionen überschreiten. Wegen der hohen Tierbestandszahlen in NRW liegt der Anteil des Landes an den bundesweiten Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung bei knapp 14 %. Die hohe Viehdichte spiegelt sich ebenfalls in der Verteilung der Ammoniakemissionen wieder (LUA, 2004). In den nordwestlichen Landesteilen werden auch – korrespondierend mit der Viehbesatzdichte – die kritischen Belastungsgrenzen für atmosphärisch eingetragenen Stickstoff im Wald besonders hoch überschritten (> 20 kg/ha und a) (LÖBF, 2005).

Die Leistung der Forstwirtschaft besteht im Hinblick auf THG-Emissionen in der Senkenfunktion durch CO₂-Bindung. Aufgrund der Luftschadstoffbelastung des Waldes sind mehr als 70 % der Waldböden stark versauert und natürlichen Bodenfunktionen (Ernährung, Filterung) gefährdet. Die Stoffeinträge haben die Waldböden großflächig labiler gemacht und somit die waldbaulichen und betrieblichen Risiken erhöht. Trotz umfassender Luftreinhaltemaßnahmen erreichen die für Boden, Bäume und Grundwasser schädlichen Stoffbelastungen der Wälder weiterhin eine kritische Höhe. Rund 70 % der Bäume sind mittlerweile schwach bis deutlich geschädigt.

SWOT Klima und Programmstrategie

Das Leitbild, die Oberziele sowie der strategische Förderbedarf sind systematisch im Vertiefungsthema Biodiversität dargestellt. Hier werden nur die in Bezug auf den Klimaschutz im Programm enthaltenen Aspekte besprochen. Das Oberziel ‚Nachhaltige Nutzung der

natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft’ umfasst als Unterziel auch den Klimaschutz. Direkt diesem Unterziel tabellarisch zugeordnet werden auf Programmebene die Berufsbildung (ELER-Code 111) und die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Um die Interventionslogik des Förderansatzes darzustellen, werden zudem im Programm den in der SWOT-Analyse als Schwächen bewerteten Problemen Maßnahmen zugeordnet. In der Tabelle 2.27 ist diese Zuordnung auf die Klimaaspekte konzentriert dargestellt und um Probleme ergänzt, denen im Programm keine Maßnahme zugeordnet wurde.

Freiwillige Agrarumweltmaßnahmen sollen zwar bei der Gefahr der Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt) durch landwirtschaftliche Nutzung ordnungsrechtliche Maßnahmen flankieren. Gleichzeitig wird aber darauf verwiesen, dass die Agrarumweltmaßnahmen - nicht zuletzt aufgrund der begrenzten Finanzmittel – nicht zur Lösung aller Umweltprobleme in allen Regionen beitragen können. Gerade in landwirtschaftlichen Intensivregionen mit hohen Produktionspotenzialen und hohen Nährstoffüberschüssen sind freiwillige Agrarumweltmaßnahmen ein wenig geeignetes Instrument. An dieser Stelle sieht das Programm keine sonstigen Lösungsansätze vor. Mit der Umsetzung der HC-Beschlüsse werden zusätzliche Mittel den AUM für die neue Herausforderung Klimaschutz zugewiesen. Neben der Aufstockung der Fördersätze bestehender, als wirksam eingeschätzter Maßnahmen wird ab 2010 die Förderung des Zwischenfruchtanbaus als neue Maßnahme mit Klimaschutzziel eingeführt. Zur Bekämpfung der Waldschäden und Aufrechterhaltung der Klimaschutzzfunktion des Waldes wird unter Maßnahme 227 der Fördertatbestand Kalkung angeboten. Die Berufsbildung ist keinem speziellem Klimaschutzziel zugeordnet, soll aber ganz allgemein über entsprechende Kursangebote umweltbezogenes Wissen der Landbewirtschaftler verbessern. Auf die negativen Umweltwirkungen infolge des verstärkten NawaRo-Anbaus hat das Programm unter anderem durch Förderstopp für Anlagen zur Strom- oder Biokraftstofferzeugung unter AFP oder Diversifizierung reagiert.

Tabelle 2.27: Schwächen im Bereich von Umwelt und Landschaft mit Bezug zu Klima

Schwächen	Erwähnt in		Maßnahmen
	Ausgangslage	Strategie	
Gefahr der Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Artenvielfalt) durch landw. Nutzung	X	X	214
Überdurchschnittliche N-Bilanzüberschüsse, überdurchschnittlicher Viehbesatz	X		
Immissionsbelastungen der Luft vor allem in Regionen mit intensiver Tierhaltung mit Konsequenzen z. B. auf Versauerung der Böden (Waldschäden)	X	X	227
Weiterer Ausbau der Biogasproduktion kann aufgrund der Flächenknappheit in NRW zur Intensivierung der Flächennutzung führen und sich negativ auf Umweltparameter auswirken	X	X	
Regional niedriger Waldanteil	X	X	221 (auslaufend)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MUNLV (2009j)

Neben den auf Strategieebene besonders hervorgehobenen Maßnahmen finden sich aber in den Begründungen zu den Schwerpunkten 1 und 3 sowie auf Maßnahmeebene noch weitere klimaschutzbezogene Förderziele: Im Schwerpunkt 1 sollen bei der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (AFP) z. B. die verstärkte Nutzung Erneuerbarer Energien einen Beitrag zum Klimaschutz bringen. Bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (Maßnahme 123 B) im Bereich der Forstwirtschaft soll der verstärkte Einsatz von Waldholz zur energetischen Holznutzung zum Klimaschutz beitragen. Mit der Förderung der Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (Maßnahmen 124) soll u. a. auch der Bereich der Erneuerbaren Energien stärker erschlossen werden. Zudem soll durch die in 2009 erfolgte Neuausrichtung der betrieblichen Beratungsdienste (ELER-Code 114) eine Verbesserung der Energieeffizienz und den verstärkten Einsatz von Erneuerbaren Energien auf den beratenen Betrieben erreicht werden. Im SP 3 wird gemäß den Förderzielen der Landesregierung eine Vernetzung der Stromproduktion aus Biogas mit dem Umfeld durch Nahwärmanlagen gefördert (Maßnahme 321). Als Beitrag des Programms in Bezug auf die Mitteilung der Kommission zum Klimawandel (Europäische Leitlinien) und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls werden folgende Maßnahmen genannt: 123 B, 214, als wirksam wird auch die Investitionsförderung (ELER-Code 121) eingeschätzt.

Wie folgender Tabelle zu entnehmen ist, stehen rund 560 Mio. Euro oder 60 % der im indikativen Finanzplan vorgesehenen Mittel auch mit Klimaschutzziele in Verbindung. Die Kernmaßnahmen aus Schwerpunkt 2 machen rund 39 % des Mittelansatzes aus.

Tabelle 2.28: Indikative Finanzmittel in Verbindung mit Klimaschutzziele

Maßnahme	Gesamtkosten [Mio. EUR]			Anmerkung
	Öffentliche Ausgaben	Private Beteiligung	Gesamt	
111 Berufsbildung	6,63	2,65	9,28	überwiegend keine Klimaschutzziele
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	124,85	481,47	606,33	überwiegend keine Klimaschutzziele
123 Erhöhung der Wertschöpfung	51,21	138,09	189,30	überwiegend keine Klimaschutzziele
124 Zusammenarbeit	1,54	1,54	3,09	auch ökonomische Ziele
214 Agrarumweltmaßnahmen	356,59		356,59	auch Wasser-, Boden-, Biodiversitätsziele
227 Nichtproduktive Investitionen Forst	6,80	0,17	6,97	auch Wasser-, Boden-, Biodiversitätsziele
321 Dienstleistungseinrichtungen	11,76		11,76	auch Ziele Lebensqualität
Summe Maximum (alle Maßnahmen)	559,38	623,92	1.183,31	
Summe Minimum (214, 227)	363,39	0,17	363,55	

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von MUNLV (2009j).

Fördermöglichkeiten außerhalb ELER

Der Klimaschutz ist ein integraler Bestandteil des politischen Gesamtkonzepts der Landesregierung. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen stellte im Jahr 2008 die Energie- und Klimaschutzstrategie NRW vor (MWME, 2008). Um die von EU, Bund und dem Land NRW angestrebten CO₂-

Reduktionsziele zu erreichen, werden für verschiedene Handlungsfelder (Energiesparen, regenerative Energien, Kraft-Wärme/Kälte-Kopplung) Maßnahmen vorgeschlagen. Bezug zur ELER-Förderung weisen u. a. auf:

- energetische Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen,
- verstärkter Einsatz Erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung von Gebäuden,
- Aktion Holzpellets (Ziel ist Marktanteil von Pelletheizungen deutlich zu erhöhen),
- Verstärkung der Landesförderung im Bereich Kraft-Wärme-Kopplung und Nah- und Fernwärmenetze.

Speziell zur Förderung des Einsatzes von Bioenergie wurde aufbauend auf der Biomassestrategie (2007) der Biomasseaktionsplan (MUNLV, 2009a) ins Leben gerufen. Die Finanzierung der Umsetzung der in vier Handlungsfelder aufgeteilten Maßnahmen erfolgt durch Förderung von EU, Bund und Land über die Förderprogramme ELER und EFRE. Unter anderem ist vorgesehen:

- Beratung der Landwirte (landwirtschaftliche Produktion, Betreiben von Bioenergieanlagen), Zentrum nachwachsende Rohstoffe, Mithilfe bei der Erstellung integrierter Konzepte (z. B. Naturschutz),
- Beratung und Förderung der Forst- und Holzwirtschaft durch Landesbetrieb Wald und Holz, forst- und holzwirtschaftliche Förderprogramme, Aus- und Fortbildung, Marketingmaßnahmen, Cluster-/Netzwerkdienstleistungen in regionalen Zentren,
- Erprobung eines regionalen Biomassemanagements auf Ebene der Landkreise,
- Fortführung der Aktion Holzpellets,
- Netzwerk Biomasse soll Unternehmen und Gemeinden hinsichtlich Erneuerbarer Energieträger sensibilisieren und zu Nutzungsmöglichkeiten informieren.

In der Biomassestrategie (2007) selbst ist festgelegt, dass die Nutzung von Biomasse in solchen Nutzungspfaden erfolgen soll, die eine hohe Wertschöpfung und/oder hohe Arbeitsplatzeffekte verbunden mit hoher energetischer Effizienz haben. Unter den nordrhein-westfälischen Rahmenbedingungen wird diese vor allem bei der Produktion von Biogas zur gekoppelten Strom- und Wärmeproduktion bzw. bei der Produktion von Biomasse für Treibstoffzwecke (z. B. Biodiesel) gesehen.

Investive Förderansätze zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Bioenergieproduktion konzentrieren sich künftig vor allem auf die Förderung regionaler Biomasseprojekte im Rahmen des EFRE. In besonders gelagerten Fällen (Pilot- und Demonstrationsvorhaben) ist eine investive Förderung von Biomasseanlagen ebenfalls im Rahmen des EFRE-Programms (PROGRES-Förderung unter Federführung des MWME) vorgesehen. Auch der weitere Ausbau der Biogasnutzung wird seitens des Landes durch investive För-

derung im Rahmen des Programms PROGRES sowie durch Forschungsprojekte und Unterstützung der Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammer NRW unterstützt.

Darüber hinaus hat das MUNLV im Jahr 2009 die Strategie des Landes zur Anpassung an den prognostizierten Klimawandel vorgestellt (MUNLV, 2009a). In dieser Strategie werden allgemeine Handlungsoptionen, bereits begonnene Anpassungsprojekte und Maßnahmen der Landesregierung - auch für die Land- und Forstwirtschaft - vorgestellt.

2.3.4.2 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Laut ELER-VO ist der Beitrag der Förderprogramme zur Bekämpfung des Klimawandels durch den Wirkungsindikator W 7 ‚Anstieg der Produktion Erneuerbarer Energie‘ zu erfassen, gemessen in Kilotonnen Erdöläquivalenten (ktoe) pro Jahr. Dabei kommt für alle relevanten Maßnahmen ein einheitliches Berechnungsverfahren zur Anwendung, die Ergebnisse werden nach landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und anderen Quellen getrennt ausgewiesen. Der Wirkungsindikator steht im Zusammenhang mit den Baselineindikatoren zur Produktion (Menge, Fläche) Erneuerbarer Energien. Wenn immer möglich wird im Folgenden aber bei wirksamen Maßnahmen nicht nur die mit der Förderung produzierte Menge an Erneuerbarer Energie angegeben, sondern mit etablierten Faktoren auf die eingesparte Menge an CO₂-Äquivalenten (CO_{2aq}) umgerechnet.

Nach Auffassung der Evaluatoren und bestätigt durch das Arbeitspapier des Europäischen Evaluierungsnetzwerkes (Lukesch et al., 2010) greift dieser Indikator aber viel zu kurz, da er die Interventionslogik und Wirkungspfade wichtiger Maßnahmen nicht abbildet und viele klimaschutzrelevante Wirkungen damit vernachlässigt. Die Wirkungen zum Klimaschutz werden daher zusätzlich über den Beitrag der Programme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen abgeschätzt. Für landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen wird dabei Bezug genommen auf den entsprechenden Baselineindikator B 26, und nach den verschiedenen Treibhausgasen differenziert. Zur Vergleichbarkeit der Emissionsbetrachtung einzelner Maßnahmen auf Programmebene wird bei Vorliegen entsprechender Daten wieder in CO₂-Äquivalente umgerechnet, auch die Wirkung von CO₂-Senken wie Forst oder Moore werden darüber erfasst. Darüber hinaus können trotz der vergleichsweise geringen Klimawirkung Ammoniakemissionen als Indikator benutzt werden, wenn die Programme auf dieses Problemfeld (Luftverunreinigungen, Schadstoffeinträge) abzielen.

2.3.4.3 Relevante Maßnahmen

In der Analyse des Beitrags des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Klimaschutz werden alle Maßnahmen als relevant berücksichtigt, die laut EPLR ein Klimaschutzziel aufweisen oder von denen entsprechende Wirkungen inklusive negativer Wirkungen als Kuppelprodukt zu erwarten sind. In Tabelle 2.29 sind die relevanten EPLR-Maßnahmen mit ihren Output-, Ergebnis- und Wirkungszielen dargestellt. Auf die Wirkungen selbst wird im folgenden Unterkapitel 2.3.4.4 eingegangen.

Wie schon die Analyse der Programmstrategie gezeigt hat, ist das Programm im Bezug auf Klimaschutz mit Maßnahmen aus drei Schwerpunkten recht breit angelegt. Über die genannten Maßnahmen hinaus sind aufgrund zu erwartenden positiven Nebenwirkungen noch weitere Maßnahmen aus allen Schwerpunkten zu beachten. Positive Nebenwirkungen werden von Seiten der Programmplaner innerhalb des Schwerpunktes 2 von den Maßnahmen 211/212 (Ausgleichszulage), 213 und 224 (Natura-2000-Zahlungen) erwartet. Unter Einbeziehung der genannten Maßnahmen soll von relevanten Maßnahmen ein Beitrag zum Ergebnisindikator R6 für erfolgreiche Landmanagementmethoden zur Verminderung des Klimawandels auf einer Fläche von 597.500 ha (brutto) erbracht werden. Davon entfallen allein 482.500 ha auf landwirtschaftliche Flächen, das entspricht 32 % der LF, und mit 115.00 ha auf Forstmaßnahmen oder knapp 13 % der Waldfläche NRWs.

Auch aus Schwerpunkt 1 und 3 sind weitere Maßnahmen zu nennen. So kann eine effizientere Außenwirtschaft infolge der Flurbereinigung (Maßnahme 125 A) zu Energie- bzw. Treibstoffeinsparungen führen. Über Wärmdämmmaßnahmen im Zuge von Gebäudesanierungen können in der Dorferneuerung (Maßnahme 322) ebenfalls Energieeinsparungen erreicht werden. Die im Rahmen der Maßnahme 323 geplanten Grundstückskäufe mindern über die folgende Extensivierung oder Aus-der-Produktionsnahme der erworbenen Flächen Treibhausgasemissionen der landwirtschaftlichen Produktion.

Tabelle 2.29: Relevante Maßnahmen – Klimaschutz

Maßnahme	Klima- ziel	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren				Wirkung
		Output		Ergebnis		
	ja/nein	Wert	Einheit	Wert	Einheit	
111 Berufsbildung	ja	7.850	Teilnehmer	80	%	Verbess. Wissen Umwelt-, Tier-, Verbraucherschutz
		2.725	Schulungstage			
114 Beratungsdienste	ja	1.900	Beratungen			
121 AFP	ja	1.980	Betriebe			
		591	Mio. Euro			
			Investitionsvol.			
123 A Wertschöpfung		150	Unternehmen	ca. 50		neue Produkte oder Techniken
landw. Erzeugnisse	nein	173	Mio. Euro	ca. 75		EZG/Unternehmen mit neuen Absatzmärkten
			Investitionsvol.			
123 B Wertschöpfung Forst	ja	100	Unternehmen			
124 Zusammenarbeit	ja	6	Kooperationen	17		neue Produkten/ Technologien
		3,1	Mio Euro	ca. 40		gesicherte Arbeitsplätze
			Investitionsvol.	ca. 20		neu geschaffene Arbeitsplätze
125 A Flurbereinigung	nein	42	neue Verfahren	ca. 25	ha	Fläche für Natur- und Gewässerschutz
		65	fortg. Verfahren			
211/ Ausgleichszulage	nein	145.000	ha	145.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
212				>= 66	%	Grünlandanteil, Erhalt/ Steigerung bei Teilnehmern
213 Natura 2000	nein	37.500	ha	37.500	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
214 Agrarumweltmaßnahmen	ja	519.150	ha Förderfläche	369.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
		356.300	ha phys. Fläche			
OEK Ökologischer Landbau	ja	62.000	ha	62.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
EXG Ext. Grünlandnutzung	ja	90.000	ha	90.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
VIF Vielfältige Fruchtfolge	ja	90.000	ha	90.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
BLÜ Blühstreifen	ja	900	ha	900	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
ZWF Zwischenfrüchte	ja	40.000	ha	40.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
UFE Uferrandstreifen	nein	4.600	ha			
VNS Vertragsnaturschutz	nein	26.670	ha			
f1-A1 Extensive Produktion	ja	300	ha	300	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
f1-A2 Schonstreifen	ja	600	ha	600	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
f1-Be Grünlandext., Einzelfl.	ja	9.200	ha	9.200	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
f3 Erosionsschutz	ja	76.000	ha	76.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
f4 Langjährige Stilllegung	nein	2.050	ha			
224 Natura 2000 Wald	nein	35.000	ha	35.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
227 Nicht-produkt. Invest. Forst (Kalkung)	ja	80.000	ha	80.000	ha	Btrg. Verring. THG-Emis.
321 Dienstleistungs- einrichtungen	ja	100	Maßnahmen	100	Gemeinden / Regionen	profitierende Einwohner
322 Dorferneuerung	nein	300	Dörfer	100	Umnutzungen	
323 C Ländl. Erbe Naturschutz- Grundstücksankäufe	nein	500	ha	500	ha	Extensivierung, Aus-der-Produktionnahme
41 LEADER - Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien	nein	11	lokale Aktionsgruppen			
		100	Projekte			
		7.500	km ² Fläche			Tätigkeitsgebiete

 Wirkung auf Programmebene: 7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels
 Zuwachs in der Produktion erneuerbarer Energien: 330 kt, Wert geringer oder gleich dem Ausgangswert

THG-Emis. = Emissionen von klimarelevanten Gasen (Treibhausgasen)

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von MUNLV (2009j).

2.3.4.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Die auf Basis der Output- und Ergebnisindikatoren qualitativ eingeschätzten Klimaschutzwirkungen des NRW-Programms sind in Tabelle 2.30 dargestellt. Quantitative Wirkungsnachweise liegen bisher für keine Maßnahme vor³⁸. Für einige Maßnahmen werden aber im Folgenden quantitative Wirkungsabschätzungen aufgrund von Literaturangaben aus den Outputzahlen hochgerechnet. Ob erhebliche Wirkungen vorliegen, ist zum einen von der Wirkungsintensität der Maßnahme abhängig (potenzielle Wirkung), wird aber zum zweiten ganz entscheidend durch den Umfang der Maßnahmenumsetzung beeinflusst. Der bisher realisierte Förderumfang (Output) der als wirksam eingeschätzten Maßnahmen geht als wichtiger Faktor mit in die abschließende qualitative Bewertung ein (vgl. Spalte Nettowirkungseinschätzung).

³⁸ Vertiefte Wirkungsuntersuchungen können erst nach der Halbzeitbewertung durchgeführt werden, und sind zudem nur für relevante Maßnahmen mit erheblichen Wirkungen gerechtfertigt. Zudem führen erst mehrjährige Zeitreihen zu belastbaren Ergebnissen und erlauben ein Abscheiden von Nettowirkungen. Bislang ist geplant, diese vor allem für die AUM durchzuführen.

Tabelle 2.30: Output, Ergebnisse und Wirkungen relevanter Maßnahmen: Klimaschutz

Maßnahmen	Output		Input			Ergebnis mit Umweltrelevanz		Wirkungen Klimaschutz				
	Anzahl	Einheit	Ziel- errei- chung	Öffent- liche Aus- gaben	Wirk- samer Anteil	Anzahl	Einheit	potenzielle Wirkung nicht dauerhaft	direkt	indirekt	Mitnahme	Nettowirkung
			%	1.000 €	%							
111	Berufsbildung	174	Kurse, davon	820		2.621	Teilnehmer					
		38	biodyn. Landw.	261	30	478	Teilnehmer	+	x	x	?	?
114	Beratungsdienste	5	Beratungen	0,3	3	0	relevante Beratungen	+	x	x	?	0
121	Agrarinvestitions- förderung	1.072	Betriebe	54	56.800	?	72 Umst. umweltvert. Energie	+/-		x	++	?
		1.677	Invest.objekte				42 Gewächshäuser, mindestens					
							216 Wirtschaftdüngerlager					
123 A	Wertschöpfung	34	Unternehmen	19	2.591	5	15 Projekte m. Umweltschutzziel	+		x	?	?
	landw. Erzeugnisse	4	m. Ökoproduk.				(5-25% des Investitionsziels)					
123 B	Wertschöpf. Forst	0	Projekte			0	--	+				0
124	Zusammenarbeit	0	Projekte				--	+				0
125 A	Flurbereinigung	32	Verfahren	10	7.523	?	k.A. Kraftstoffersparnis durch	+				?
							rationellere Bewirtschaftung					
							57 km Hecken, Baumreihen	+		x	0	+
211/12	Ausgleichszulage	142.242	ha	98	31.024	0	0 ha Abschw. Klimawandel	0				0
213	Natura 2000	35.349	ha	94	9.064	1	15 ha Abschw. Klimawandel	+		x	0	0
214	AUM	453.794	ha **		176.889	68	308.608 ha Abschw. Klimawandel**	++	x	x	x	++
	OEK	48.851	ha *	79		100	48.851 ha Abschw. Klimawandel					
	EXG	63.116	ha *	70		100	63.116 ha Abschw. Klimawandel					
	VIF	34.185	ha *	38		0	0 ha Abschw. Klimawandel					
	UFE	3.102	ha *	67		100	3.102 ha Abschw. Klimawandel					
	VNS	23.868	ha *	89		85	20.385 ha Abschw. Klimawandel					
	f1-A1	162	ha *			100	162 ha Abschw. Klimawandel					
	f1-A2	558	ha *			100	558 ha Abschw. Klimawandel					
	f1-Be	4.282	ha *			100	4.282 ha Abschw. Klimawandel					
	f3	60.716	ha *			19	11.468 ha Abschw. Klimawandel					
	f4	2.028	ha *			100	2.028 ha Abschw. Klimawandel					
224	Natura 2000 Wald	3.755	ha	11	436	0		0				0
227	Nichtprod. Invest.				1.658	90						
	Forst-Umbau	319	ha	6	1.094		319 ha Abschw. Klimawandel	+		x	0	+
	Forst-Kalkung	2.893	ha	4	391		2.893 ha Abschw. Klimawandel	+	x	x	0	+
321	Dienstleistungs- einrichtungen	28	Projekte		3.278	0	19 geförderte Gemeinden	+		x	?	0
							0 Nahwärmenetze					
322	Dorferneuerung	316	Dörfer	105	27.413	50	Dämmwirkung bei	+		x	?	?
		33	Umnutzungen	33			Sanierung von Gebäuden					
323	Ländliches Erbe	192	Maßnahmen	64	5.329	1						
	Grundstückskäufe	0,57	ha	0,1				+		x	0	0
41	LEADER					0	0 relevante Projekte	+/-				0

* Flächenangabe nach InVeKoS 2009 ? = Wirkung nicht abschätzbar Mitnahme += möglich, ++ = wahrscheinlich Wirkung: += positiv, ++ = sehr positiv

** Flächensumme für alle AUM aus dem Monitoring (2007-2009)

Quellen: Eigene Zusammenstellung aus Zahlstellen-, Maßnahmen- und Monitoringdaten.

Bioenergie - Substitution fossiler Brennstoffe:

Zur Erzeugung und Nutzung von Bioenergie wurden im Programm bis zur Halbzeitbewertung nur wenige relevante Fördertatbestände angeboten. Weil zudem alle in Frage kommenden Maßnahmen nicht umgesetzt oder in Anspruch genommen wurden (124 - Zusammenarbeit, 321 - Nahwärmenetze, Leader-Projekte), konnten in diesem Bereich bisher keine relevanten Wirkungen erzielt werden. Über den Einsatz Erneuerbarer Energien bei der Modernisierung von Betrieben (AFP, ELER-Code 121) oder Wohngebäuden (Dorferneuerung, ELER-Code 322) liegen keine näheren Informationen vor, sodass eine Wirkungsabschätzung derzeit nicht möglich ist.

Verringerung von Treibhausgasemissionen

Die deutlichsten Wirkungen für den Klimaschutz gehen aktuell von den Agrarumweltmaßnahmen und von den nichtproduktiven Investitionen im Forst durch Minderung von Treibhausgasemissionen aus.

Die *Agrarumweltmaßnahmen* haben im Durchschnitt rund 63 % ihrer maßnahmenbezogenen Outputziele erreicht (vgl. Teil II Kapitel 11). Der Beitrag der AUM zum Klimaschutz wurde im Jahr 2009 auf einer Flächen von rund 154.000 ha erzielt³⁹. Neben den aktuell im Programm angebotenen Maßnahmen haben gemessen an der Förderfläche auch die auslaufenden Altverpflichtungen noch rund ein Drittel des gesamten AUM-Beitrags beigesteuert. Fast alle AUM leisten einen Beitrag zur Reduzierung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft, bezogen auf ihre jeweiligen Wirkmechanismen sind die Teilmaßnahmen aber differenzierter zu betrachten. Es überwiegt dabei die durch Einsparung von Dünger erzielte Minderung von Lachgas(N₂O)-Emissionen, die Kohlenstoffsequestrierung macht einen Anteil von knapp einem Fünftel aus. Der Minderungsbeitrag zu den Methanemissionen kann mit den aktuell vorliegenden Daten nicht abgeschätzt werden, da unklar ist, wie stark die Tierbestände durch relevante Maßnahmen reduziert wurden.

³⁹ Die in der Evaluierung der AUM berechnete wirksame Förderfläche im Jahr 2009 ist wesentlich kleiner als die für den Ergebnisindikator R6 im Monitoring ausgewiesene Fläche. Zum einen ist dies auf die spezifische Zählweise im Monitoring zurückzuführen (kumulativ über den Förderzeitraum), die keine Betrachtung eines Einzeljahres zulässt. Zum anderen wurden in der Bewertung der AUM einige im Monitoring angerechnete Fördertatbestände nicht als wirksam für Klimaschutz eingeschätzt.

Für die Klimaschutzwirkung der AUM wurde in der Maßnahmenbewertung ausgehend von den im nationalen Inventarbericht betrachteten Quellpfaden für Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft (Haenel 2010) die Minderungsanteile auf Ebene der Teilmaßnahmen abgeschätzt. Grundlage dazu bildeten die geförderten Flächenumfänge und soweit vorhanden die in der deutschen Klimaberichterstattung verwendeten Emissionsfaktoren. Waren solche für die den Teilmaßnahmen zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen nicht vorhanden, wurden sie mittels einer Literaturanalyse bestimmt. Da in der Literatur oft sehr unterschiedliche Werte angegeben werden, wird mit Wirkungsspannen gearbeitet.

Die meisten AUM setzen bei der Minderung von Treibhausgasen, vor allem von Lachgas, durch die mit den Auflagen verbundene Reduzierung der Düngung an. Nicht dazu gerechnet werden nach derzeitigen Erkenntnissen die vielfältige Fruchtfolge sowie einige Fördertatbestände des Vertragsnaturschutzes (Biotoppflege- und Zusatzmaßnahmen, naturschutzgerechte Nutzung) und die nicht flächengebundenen Altmaßnahmen Festmistwirtschaft und Weidehaltung.

Aus der eingesparten Menge Stickstoff (vgl. Kapitel 2.3.3.4) errechnet sich ein durchschnittlicher Reduktionsbeitrag der AUM für Lachgasemissionen in Höhe von 19 bis 90 Gg CO_{2äq} (Mittelwert 45,6 Gg), bzw. ein Minderungsanteil an den Lachgasemissionen von 1,1 % im Jahr 2009. Der Umfang der Reduktion ist bis 2009 wegen des Rückgangs der Förderflächenumfänge bzw. des Auslaufens wirksamer Maßnahmen gegenüber dem Ende der vergangenen Förderperiode zurückgegangen.

Auf Methan- und Ammoniakemissionen infolge der Veränderung von Tierbestandszahlen haben im Programm vor allem die Grünlandextensivierung, der Vertragsnaturschutz und der Ökologische Landbau Einfluss. Allerdings liegen derzeit keine Erkenntnisse darüber vor, welcher Umfang der Tierbestände sich ohne Förderung einstellen würde. Ohne ein solches Referenzszenario kann die Höhe der vermiedenen Methanemissionen nicht bestimmt werden, da zudem –wie in der Ex-post-Bewertung 2008 und bei Offermann et al. (2010) beschrieben – in Modellprognosen von weiter sinkenden Rinderbeständen ausgegangen wird.

Im Hinblick auf die Bindung von Kohlenstoff in Böden können Maßnahmen positive Wirkung entfalten, die einen vermehrten Humusaufbau zur Folge haben. Diese Wirkung wird von den aktuell angebotenen Maßnahmen laut Literatur nur für den ökologischen Ackerbau angenommen (vgl. Rahmann et al., 2008). Bei Hochrechnung der dort angegebenen Wirkungsfaktoren ergibt sich im Jahr 2009 eine maximale Kohlenstoffbindung durch ökologischen Ackerbau zwischen 5,6 und 13,7 Gg CO_{2äq}, im Mittel 9,6 Gg CO_{2äq}. Bei der Förderung der vielfältigen Fruchtfolge wird laut Analysen in der Maßnahmebewertung (vgl. Kapitel 11.8) über die Aufweitung der Fruchtfolge und den Zwischenfruchtanbau alleine keine Humusanreicherung erzielt, sondern lediglich Humusbilanzen annähernd ausgeglichen. In den auslaufenden Verpflichtungen zum Erosionsschutz geförderten Mulch- und Direktsaat und die Mulchpflanzverfahren werden trotz häufig anders lautender Quellen nach dem aktuellen Stand in der Literatur (vgl. Ex-post-Bewertung, Reiter et al., 2008) als nicht wirksam eingeschätzt. Eine hohe Wirkung für Kohlenstofffestlegung, aber mit minimalem Flächenumfang, erzielt die Umwandlung von Acker in Grünland. Eine Nettowirkung bezüglich der Kohlenstoffbindung in landwirtschaftlichen Böden kann auf Grundlage der vorliegenden Daten derzeit nicht ermittelt werden.

Positive Klimaschutzwirkungen sind unter den *nichtproduktiven Investitionen im Forst* (ELER-Code 227) mit den Fördertatbeständen Umbau und Kalkung verbunden. Beide Maßnahmen tragen zur Stabilisierung der Bestände und damit zur Erhaltung der forstlichen Senkenfunktion bei. Für die im Hinblick auf Kohlenstoffsequestrierung mit positiven Wirkungen verbundene Erstaufforstung werden in der laufenden Förderperiode lediglich noch Altverpflichtungen ausfinanziert und hier nicht bewertet.

Auf der Grundlage von der in Paul, Weber und Mosandl (2009) nach Altersklassen und Baumarten differenziert angegebenen Kohlenstoffspeicherungs- sowie CO₂-Minderungsrate wurde in der Maßnahmenbewertung für die im Zeitraum 2007 bis 2009 umgebaute Flächen eine Modellrechnung zur Speicherleistung durchgeführt. In den ersten 20 Jahren können durch die Maßnahme ca. 13 Gg Kohlenstoff im wachsenden Holz gespeichert werden. Die CO₂-Minderungsleistung liegt bei 48 Gg. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 16 Gg Kohlenstoff und 60 Gg CO₂ gebunden bzw. gemindert werden. In Relation zu dem im gesamten nordrhein-westfälischen Wald gespeicherten Kohlenstoff entsprechen die geförderten Flächen in den ersten 20 Jahren einem Anteil von 0,02 %. Bei Betrachtung der gesamten 120 Jahre entspricht der Anteil 0,19 %. Die CO₂-Vermeidungskosten belaufen sich bei der Wirkung der vollen Umtriebszeit damit auf rund 2,47 Euro/t CO₂. Auch durch die Neuanlage von linienhaften Gehölzstrukturen (Hecken, Baumreihen) im Rahmen der Flurbereinigung von netto rund 57 km werden neue Kohlenstoffsinken geschaffen, deren Wirkungsumfang mit den vorliegenden Daten allerdings nicht berechnet werden kann.

Nach Einschätzung der Maßnahmenbewerter kann für die Maßnahmen 211/212 Ausgleichzulage und 213/224 Natura-2000-Zahlungen keine bzw. nur eine marginale Klimaschutzwirkung angenommen werden. Für 211/212 und 213 sind die Ausführungen im Vertiefungsthema Wasserschutz über die Verhinderung des Grünlandumbruchs für die Bewertung zu beachten. Für diesen Effekt wird ein Umfang von 15 ha geschätzt, mit sehr positiver Wirkung pro Flächeneinheit. Insgesamt ist aber in der Programmplanung die Klimawirkung dieser Maßnahmen viel zu hoch eingeschätzt worden und der im Programm angegebene Zielwert für den Ergebnisindikator daher nicht verwendbar.

Weitere Maßnahmen mit nicht quantifizierbaren Wirkungen - Energieeinsparung

Die Verbreitung energiesparender Technologien in der Produktion ist ein Kuppelprodukt der Investitionsförderung in den Maßnahmen 121 (wurde nicht umgesetzt) und 123 sowie in der Dorferneuerung bei Maßnahmen an Gebäuden (ELER-Code 322). Zu den für Energieeinsparung relevanten Fördertatbestände liegen zwar einige Hinweise zu Projekten vor, von denen eine Einsparwirkung ausgehen kann, wie z. B. durch modernisierte Heiztechnik in geförderten Gewächshäusern oder Maßnahmen zur Dämmung von Wohngebäuden. Da aber zu diesen Maßnahmen und Projekten keine genaueren Angaben vorliegen, kann zur Halbzeitbewertung keine Wirkungsabschätzung vorgenommen werden. Gleiches gilt für

die theoretisch zu erwartende Kraftstoffeinsparung bei der Bewirtschaftung von arrondierten Flächen in Flurbereinigungsgebieten (Maßnahme 125).

Die Berufsbildung (Maßnahme 111) kann potenziell in Bezug auf den Klimaschutz indirekte Wirkungen erzielen. Ein Klimaschutzbezug kann unter den nach Kursschwerpunkten systematisierten Berufsbildungsangeboten aktuell aber nur den Kursen zum Erlernen der biologisch-dynamischen Wirtschaftsweise zugeschrieben werden. Damit werden die Akzeptanz und positive Wirkung des Ökologischen Landbaus unterstützt. Ähnliches kann für die Vermarktungsförderung von Ökoprodukten unter Maßnahme 123 erwartet werden, die in vier Fällen in Anspruch genommen wurde.

Potenziell negative, aber derzeit nicht quantifizieren Wirkungen können von der Agrarinvestitionsförderung ausgehen. Wachstumsinvestitionen können z. B. eine Verschlechterung der betrieblichen Nährstoffbilanz zur Folge haben, wenn der Tierbestand ohne entsprechendes Flächenwachstum aufgestockt wird, sich damit das Wirtschaftsdüngeraufkommen pro ha erhöht und der Mineraldüngereinsatz nicht gesenkt wird. Der aspekte wurde bereits beim Thema Wasserschutz erläutert. Potenziell negative Wirkungen sind derzeit aber nicht quantifizierbar.

2.3.4.5 Beantwortung der Bewertungsfrage

Der Bezug des Programms zu den europäischen Prioritäten beim Klimaschutz ist vorhanden, die in den Leitlinien der Kommission definierten Ziele sind in der Zielsystematik des Programms zitiert. Laut Programmstrategie soll der Beitrag des Programms zum Klimaschutz über Maßnahmen in den Schwerpunkten 1, 2 und 3 umgesetzt werden. Rund 60 % der öffentlichen Mittel im indikativen Finanzplan sind mit Klimaschutzziele verbunden.

Im Vergleich zu den breiten Zielsetzungen des nordrhein-westfälischen Förderprogramms konnten bis zur Halbzeitbewertung aber nur vergleichsweise wenig Maßnahmen oder Fördertatbestände mit Klimawirkung umgesetzt werden. Zum einen sind relevante und potenziell wirksame Maßnahmen nicht in Anspruch genommen worden (124 Zusammenarbeit, 321 Nahwärmenetze, Leader-Projekte). Zum anderen werden einige relevante Fördertatbestände erstmalig im Jahr 2010 angeboten und daher erst in Zukunft Wirkung entfalten (114 Energieberatung, 123 B Wertschöpfung Forst, 214 Zwischenfruchtanbau).

Zur Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien hat das Programm bis zur Halbzeitbewertung keinen nennenswerten Beitrag geleistet. Zu diesem Interventionsbereich waren im Programm bis zur Halbzeitbewertung ohnehin nur wenige relevante Fördertatbestände enthalten, die zudem nicht umgesetzt oder nicht in Anspruch genommen wurden.

Der wesentlichste Beitrag des Programms zur Minderung des Klimawandels besteht in der Minderung von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft durch die Agrarumweltmaßnahmen sowie in der Schaffung und Erhaltung von Kohlenstoffsinken durch die Forstmaßnahmen. Ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels wurde in 2009 durch AUM im Umfang von 154.000 ha (wirksame Maßnahmen mit Klimaschutzziele – auch integrierte Ziele – und inklusive auslaufender Altverpflichtungen) oder gut 10 % der LF sowie durch Forstmaßnahmen auf rund 3.200 ha oder 0,35 % der Waldfläche NRWs erzeugt. Insgesamt wurde für die Wirkung der Maßnahmen 214 und 227 eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Umfang von 56 Gg CO_{2äq} für das Jahr 2009 geschätzt. Bezieht man die geschätzte CO₂-Minderungsleistung in 2009 auf die zuletzt veröffentlichte Zahl für alle THG-Emissionen aus Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2006 (Statistische Ämter der Länder, 2010) in Höhe von 318 Tg CO_{2äq}, ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,02 %. Ein Basiswert für THG-Emissionen in 2009 liegt nicht vor. Mit den wirksamen Maßnahmen stehen Ausgaben in Höhe von rund 178 Mio. Euro und damit 56 % der insgesamt verausgabten Programmmittel in Verbindung⁴⁰. Der größte Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels geht von den Agrarumweltmaßnahmen aus (99 %), die vor allem durch Reduzierung der Düngung eine Minderung von THG-Emissionen mit sich bringen. Darüber hinaus wurden 88 Mio. Euro für Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3 verausgabt, bei denen positive, aber derzeit nicht quantifizierbaren Nebenwirkungen durch Energieeinsparung angenommen werden. Die als wirksam eingeschätzten Maßnahmen sind alle multifunktional und erbringen weitere positive Wirkungen auch für andere Ziele. Nettowirkungen konnten bislang nicht ermittelt werden, entsprechende Daten lagen nicht vor.

Im Vergleich zum erreichten Stand am Ende der Vorgängerperiode ist die Klimaschutzleistung des Programms aber deutlich zurückgegangen, weil einige der zur Ex-post-Bewertung als wirksam eingestuft Maßnahmen im neuen Programm nicht mehr angeboten werden und die Flächenumfänge in den fortgeführten Maßnahmen von 2007 bis 2009 z. T. rückläufig waren. Viele wichtige Maßnahmen bzw. Werkzeuge zum Klimaschutz in NRW laufen außerhalb des Programms.

⁴⁰ Siehe dazu wieder die Anmerkung in der Fußnote im Kapitel 2.3.3.5.

2.4 Anpassung an Bevölkerungsschwund oder -druck (Frage 6)

Horizontale Bewertungsfrage 6: Inwieweit ist das Programm erfolgreich auf Besonderheiten im Programmbereich wie Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren eingegangen?

Programmspezifischer Wirkungsindikator: Stabilisierung der Bevölkerungszahl

2.4.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Bevölkerungsdichte in Nordrhein-Westfalen variiert stark zwischen den Ballungsräumen (insbesondere der Rhein-Ruhr-Region und Köln-Bonn), dem ostwestfälischen Kernraum Gütersloh/Bielefeld/Minden und ländlich strukturierten Räumen im Sauerland, der Eifel und dem Weserbergland. Die Bevölkerungsentwicklung wird von der demografischen Entwicklung (Geburten- und Sterberate) und den regionalen Wanderungsbewegungen (Zuzüge und Wegzüge) bestimmt. Nordrhein-Westfalen profitierte bisher vor allem von Wanderungsgewinnen, während die natürliche Bevölkerungsentwicklung aufgrund einer niedrigen Geburtenrate – wie in der gesamten Bundesrepublik – seit Jahren negativ ist. Seit 2003 ist die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens jährlich leicht zurückgegangen. Bevölkerungsrückgänge weist vor allem das Ruhrgebiet auf (MUNLV, 2009j).

Im Zuge des demografischen Wandels ist bis 2020 ein Rückgang der Gesamtbevölkerung prognostiziert, bei einer gleichzeitigen Verschiebung der Altersstruktur und regional unterschiedlichen Auswirkungen. Rückgänge sind vor allem in den Stadtregionen zu erwarten, während die meisten ländlichen Gebiete mit Bevölkerungsgewinnen rechnen können (MUNLV, 2009j). Problematisch in Nordrhein-Westfalen könnte somit weniger ein Bevölkerungsverlust, als die allgemeine Altersverschiebung in der Bevölkerung werden (vgl. Nockemann, 2004).

Die Frage des Drucks durch urbane Zentren ist für Teilräume Nordrhein-Westfalens eher relevant. Der Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Gewerbegebietsentwicklung ist ein andauerndes Problem für ländliche Räume, dem NRW durch verschiedene Initiativen zu entgegen versucht (vgl. Teil I, Kapitel 3.1.3). Ansatzpunkte liegen allerdings weniger im ländlichen Raum als in den Städten selbst. Das ELER-Maßnahmenspektrum bietet kaum Möglichkeiten, mit Ausnahme vielleicht der Dorferneuerung, die durch Innenentwicklung und Umnutzung hier ansetzen könnte.

Einflussfaktoren auf Wanderungsbewegungen

Wohnorts- bzw. Wanderungsentscheidungen werden durch etliche Faktoren beeinflusst, wobei die Verfügbarkeit von Einkommen und Arbeit, Wohnmöglichkeiten, die regionale Ausstattung mit sozialer Infrastruktur sowie die (subjektive) Bewertung der Lebensquali-

tät in einer Region am relevantesten sind (Bähr, 2004). Wirkungsvolle Ansatzpunkte zur Vermeidung von Abwanderung liegen in der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in zumutbarer Nähe, dem Erhalt einer sozialen Infrastruktur und Investitionen in „Lebensqualität“ im weiteren Sinne (vgl. Kapitel 2.5). Die SWOT-Analyse für Nordrhein-Westfalen zeigt als Stärken eine hohe Bereitschaft der ländlichen Bevölkerung zur Selbsthilfe aufgrund intakter sozialer Strukturen sowie ein hohes ehrenamtliches Engagement auf. Als Schwächen werden der Rückzug von Nahversorgungseinrichtungen aus der Fläche (betrifft vor allem weniger mobile Bevölkerungsgruppen) sowie eine z. T. fehlende eigenständige Identität der Kommunen aufgrund historisch gewachsener Strukturen ausgemacht (MUNLV, 2009j).

2.4.2 Relevante Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum und deren Wirkungen

Das Land Nordrhein-Westfalen versucht, den identifizierten Problemen durch die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und die Sicherung einer ausreichenden Grundversorgung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum entgegen zu wirken. Insbesondere die Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 sollen dazu beitragen, ländliche Räume zu schaffen, die auch für die künftigen Generationen attraktiv bleiben (MUNLV, 2009j).

Für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 etwa 39,6 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, davon 27 Mio. Euro für die Dorferneuerung (Maßnahme 322, 691 Projekte), 4,9 Mio. Euro für die Erhaltung des ländlichen Erbes (Maßnahme 323, 192 Projekte), 3,3 Mio. Euro für Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (Maßnahme 321, 28 Projekte) und 3,2 Mio. Euro für die Diversifizierung wirtschaftlicher Aktivitäten in ländlichen Räumen (Maßnahme 311, 56 Projekte) sowie 1,4 Mio. Euro im gesamten Leader-Schwerpunkt. Insgesamt entspricht dies einem Anteil an den bisher verausgabten öffentlichen Mitteln von 13,1 % in den Schwerpunkten 3 und 4, was die verhältnismäßig geringe Relevanz dieses Themas in der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum zeigt. Die Anzahl der im Zeitraum 2007 bis 2010 geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze ist mit 17 bzw. 44 ebenfalls gering (vgl. Kapitel 2.1).

2.4.3 Beantwortung der Bewertungsfrage

Bevölkerungsrückgang ist in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens kein Problem, eher die allgemeine Alterszunahme der Bevölkerung. Die Instrumente, um den ländlichen Raum für junge Familien attraktiv zu erhalten, finden sich in anderen Politikbereichen, insbesondere der Wirtschaftspolitik (Stärkung der regionalen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen), der Familien- und Bildungspolitik (Sicherung von Schulstandorten

und Kinderbetreuung) und der kommunalen Finanz(ausgleichs)politik. Maßnahmen der ländlichen Entwicklungspolitik können hier flankieren, nicht aber die Defizite in anderen Bereichen ausgleichen.

Die finanziell am stärksten ausgestatteten Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (Dorferneuerung, 322 und Ländliches Erbe, 323) lassen aus Bevölkerungssicht keinen Effekt erwarten, die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der anderen Maßnahmen (311, 312, 313) sind aufgrund des geringen Umsetzungsstandes und aufgrund der fehlenden „Kritische Masse“ (Anzahl und Größe der Projekte) gering (vgl. Kapitel 2.1).

2.5 Lebensqualität (programmspezifische Frage)

Zentrales Ziel der Förderung im Rahmen der ELER-Verordnung ist die Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen. Eine Einordnung des Verständnisses von Lebensqualität bleibt dabei ebenso offen wie die Begriffsdefinition. Viel mehr wird Lebensqualität allgemein als „Formel für das gute Leben“ verwendet. Für die Analyse auf Programmebene wirkt sich dieses Problem vor allem durch fehlende Indikatoren aus: Im CMEF sind keine Wirkungsindikatoren formuliert. Bewertungsfragen zu dem Hauptziel „Lebensqualität und Attraktivität ländlicher Räume“ werden auf Maßnahmenebene für die Schwerpunkte 3 und 4 gestellt. Die Bewertungsfrage auf horizontaler Ebene, die Lebensqualität einbezieht, zielt auf die Wirkung als Instrument zur Gegensteuerung von Bevölkerungsschwund und dem Druck durch urbane Zentren.

Für die Evaluation der Wirkungen im Bereich Lebensqualität setzen die konzeptionellen Überlegungen daher zunächst bei einer Begriffsklärung und theoretischen Einordnung an.

Begriffsklärung und theoretische Einordnung

Was Lebensqualität ist, ist zunächst individuell belegt und eine subjektive Vorstellung. Gleichzeitig liegen den Auffassungen von Lebensqualität nicht nur subjektive Präferenzen zugrunde, sondern sie sind in einem gesellschaftlichen Diskurs vermittelt. Dabei hat sich der Begriff im gesellschaftlichen Wandel verändert. In dem einsetzenden Perspektivenwechsel der Entwicklung von Wohlstand und Wohlfahrt zeigten sich die Grenzen des Wachstums offensichtlich und wurden um eine Sicht auf Umweltfragen, Fragen des Lebensstils und Wertvorstellungen erweitert. Das Konzept des Lebensstandards, von Wohlstand und Wohlfahrt entwickelte sich zu Lebensqualität: „Unter Lebensqualität verstehen wir (...) gute Lebensbedingungen von Individuen und Gruppen bestimmt durch die Konstellation (Niveau, Streuung, Korrelation) der einzelnen Lebensbedingungen und der Komponenten des subjektiven Wohlbefindens“ (Zapf, 1984, S. 23).

In diesem Verständnis ist Lebensqualität weniger eine Zustandsbeschreibung als vielmehr ein multidimensionales Wohlfahrtskonzept, das unterschiedliche gesellschaftliche Ebenen

verbindet und materielle wie immaterielle, objektive und subjektive, individuelle wie kollektive Komponenten umfasst (Noll, 1995). Das subjektive Wohlbefinden ist zu verstehen als das Ergebnis eines Bewertungsprozesses, in dem die Menschen vor dem Hintergrund ihrer individuellen Ansprüche ihre objektiven Lebensbedingungen abwägen (Statistisches Bundesamt, 2004). Die eigene Situation wird dabei im Vergleich zu anderen bewertet, das 'besser' vor dem 'mehr' betont. Auch unterliegen die individuellen Ansprüche einem Wandel – je nach Lebensphase, aktuellen Ereignissen usw.

Das Konzept der Lebensqualität dient der Analyse subjektiver und objektiver Indikatoren der Lebensbedingungen und der subjektiven Wahrnehmung. Mittels Untersuchungen der subjektiven und einstellungsbedingten Wahrnehmungen werden individuelle Ziele und Orientierungen identifiziert, die zu einer Gewichtung der objektiven Lebensbedingungen führen und Aussagen zum subjektiven Wohlbefinden ermöglichen.

Untersuchungsansatz und leitende Fragestellungen

Die dem Konzept von Lebensqualität zugrunde liegende Dualität und Unterteilung in objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden stellt sich für die Evaluation der EPLR-Förderung als sehr gut anwendbar dar. Wirkungspfade zu den beobachtbaren Lebensverhältnissen können anhand der Analyse der objektiven Lebensbedingungen ermittelt werden. Über die Darstellung der Maßnahmen im Kontext dieser Aspekte objektiver Lebensbedingungen zeigen sich Synergien und komplementäre Wirkungen.

Zwei Fragestellungen leiten die Untersuchung für die Bewertung des Ziels Verbesserung der Lebensqualität:

- Welchen Beitrag leisten die Entwicklungsprogramme zu den objektiven Lebensbedingungen?
- Welche Bedeutung haben die Entwicklungsprogramme in der subjektiven Wahrnehmung von Lebensqualität?

Für die erste Untersuchungsfrage werden basierend auf der Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsstand wesentliche Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen bestimmt. Diese Vorgehensweise lehnt sich auch an das Arbeitspapier des European Evaluation Network for Rural Development an. Hier werden ebenfalls Aspekte identifiziert und Indikatoren zusammengestellt, anhand derer sich Lebensqualität ableiten lässt, um zu einer Wirkungsanalyse zu gelangen. Ein zweiter Untersuchungsschritt sieht regionale Auswertungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor, um Entwicklungen der Bereiche darzustellen, die den Fördersummen gegenübergestellt werden sollen. Ein zweiter Untersuchungsschritt sieht regionale Auswertungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor, um Entwicklungen der Bereiche darzustellen, die den Fördermitteln gegenübergestellt werden sollen.

Für die Analyse des subjektiven Wohlbefindens gehen die konzeptionellen Überlegungen des Untersuchungsansatzes dahin, eine eigene empirische Erhebung in Form einer Befragung durchzuführen, um zunächst Bereiche von Lebensqualität in ländlichen Räumen zu identifizieren, die durch die ländliche Entwicklungspolitik erreicht werden können und in einem folgenden Schritt, gezielt die Wahrnehmung von Verbesserungen der Lebensqualität in Folge der umgesetzten Entwicklungsprogramme zu ermitteln.

Aspekte von Lebensqualität in ländlichen Räumen

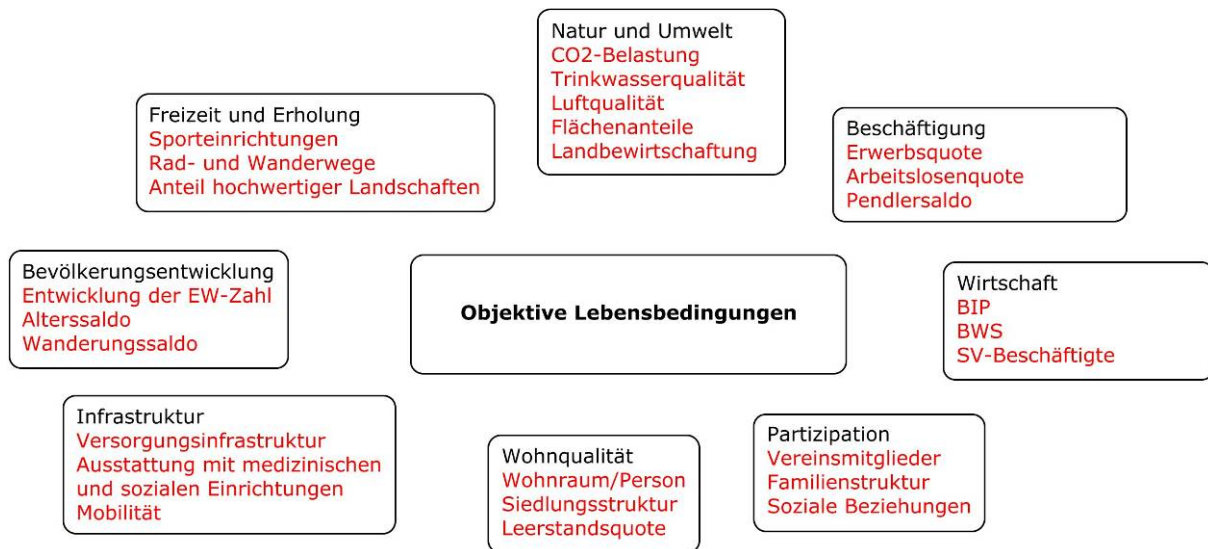
Sozialwissenschaftliche Forschungen verwenden das Konzept der Lebensqualität bezogen auf Individuen und Haushalte. Wird es für Lebensqualität in ländlichen Räumen entwickelt, also auf eine räumliche Ebene übertragen, folgt eine Hervorhebung der regionalen natürlichen, baulichen, strukturellen Bedingungen, und es ergeben sich spezifische Leitfragen, Begriffsdefinitionen, Operationalisierungen und Indikatoren zur Messung der Wirkungen auf Lebensqualität (vgl. Fries, 2006).

Untersuchungen zu Lebensqualität in ländlichen Räumen führen die räumlich differenzierten Lebensverhältnisse aus: die Lebensbedingungen unterscheiden sich je nach Lage im Raum, nach Verkehrsanbindung, nach Wohnortgröße und Wirtschaftsstruktur (vgl. Becker et al., 2009). Als spezifische objektive Eigenarten werden die Siedlungsstruktur und Wohnmöglichkeiten, insbesondere größere Wohn- und Grundstücksflächen, der Zugang zu Landschaft und Natur genannt. Die Qualität der sozialen Beziehungen (Nachbarschaft u. ä.), höhere Sicherheit, stärker gemeindebezogenes Leben, Engagement und Beteiligung und Freizeit- und Aktivitätsangebot sind spezifische Aspekte, die sich je nach subjektiver Wahrnehmung unterscheiden (Beetz, 2007; OECD, 2007; Spellerberg, 2007).

Auf die Frage nach der Lebenszufriedenheit, also dem subjektiven Wohlbefinden, lassen sich in Untersuchungen zur Lebensqualität zwischen ländlichen und städtischen Räumen kaum Unterschiede finden. Bei Bewohnern ländlicher Räume zeigt sich sogar ein eher hohes Wohlbefinden (Faßbender und Kluge, 2006).

Die erarbeiteten Aspekte der spezifischen Lebensbedingungen ländlicher Räume liefert die Abbildung 2.17.

Abbildung 2.17: Set objektiver Lebensbedingungen ländlicher Räume und mögliche Indikatoren

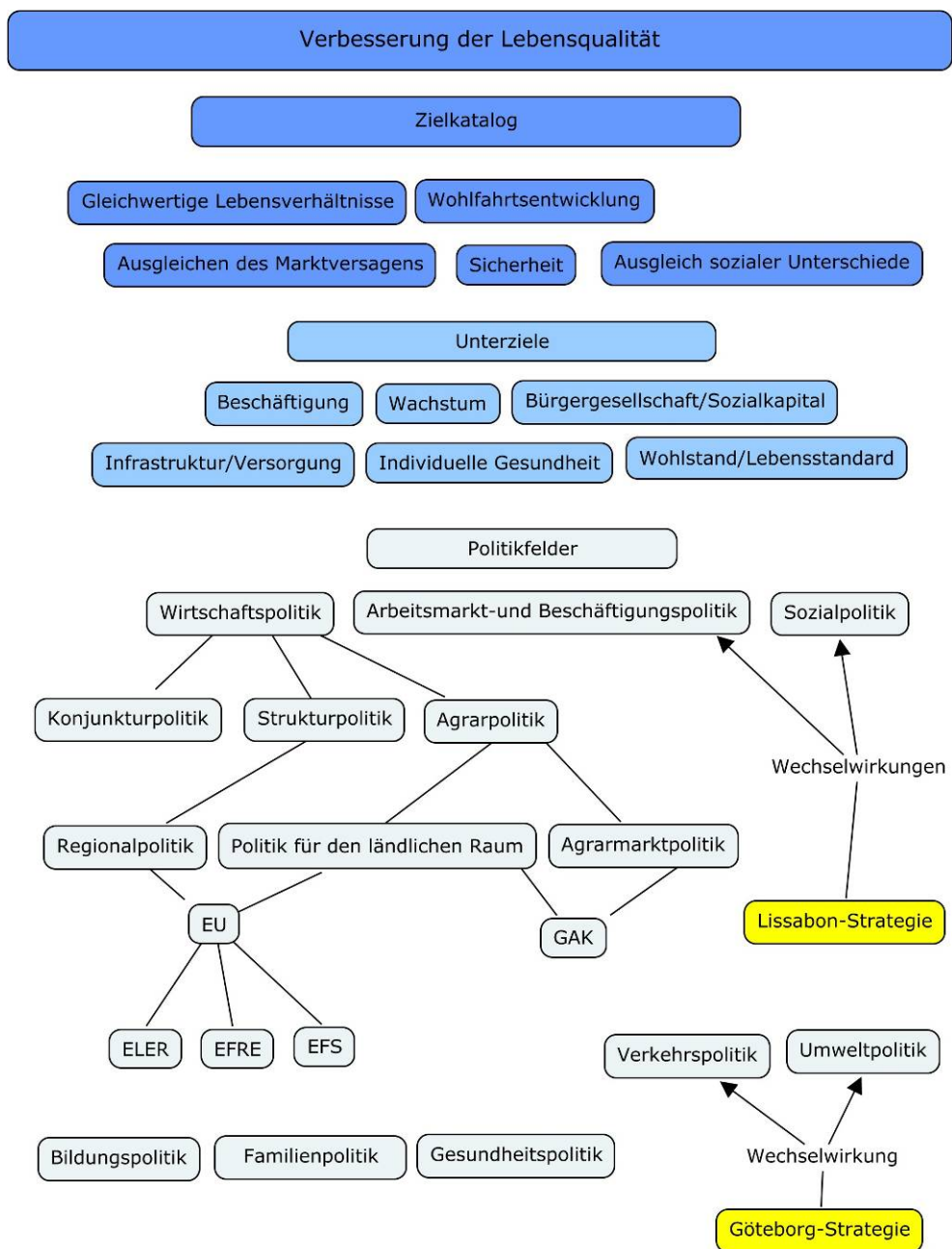


Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Aehnelt, Kühn und Schütte, 2006; Korczak, 1995; OECD, 2009; Statistisches Bundesamt, 2009).

2.5.1 Fachlicher und politischer Kontext

Die Verbesserung der Lebensqualität ist grundlegendes und übergeordnetes Ziel des politischen Handelns in Wohlfahrtsstaaten. Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedsstaaten. Sie stellt mit der Agrarpolitik einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik dar (siehe Abbildung 2.18).

Abbildung 2.18: Einordnung der Politik für den ländlichen Raum



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Lebensbedingungen in Nordrhein-Westfalen sind geprägt von den zentralen Ballungsräumen und der hohen Bevölkerungsdichte. Dabei kennzeichnet eine fortschreitende Urbanisierung und der andauernde Strukturwandel von der Industrieproduktion zum Dienstleistungsstandort die Entwicklung. Viele vom Strukturwandel betroffene Regionen stehen vor der Herausforderung der Neubelebung der Dörfer. Eine große Anzahl zentraler Orte und die gute Verkehrsanbindung bedeuten eine stabile Infrastrukturausstattung. Gleichzeitig führt die Konzentration in diese zentrale Orte vor allem für ältere, weniger mobile Bevölkerungsgruppen zu einer Verschlechterung der Nahversorgung. Im Vergleich zu den

Entwicklungen anderer Bundesländer ist die Situation in Folge des demographischen Wandels in NRW weniger drängend. Lediglich in den ländlichen Regionen des Siegerlands und im Sauerland in peripherer Lage wird sich in Zukunft bis 2020 die Bevölkerungsentwicklung problematisch gestalten.

Ausgangspunkt der Ausführungen zu Lebensqualität im nordrhein-westfälischen Entwicklungsplan ist ebenfalls die Vielfalt der ländlichen Räume und die bestehenden regionalen Disparitäten. Besonderer Fokus liegt auf den Fragen der Daseinsvorsorge. Ziel ist der Erhalt und die Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen. Dies soll durch die Förderung der eigenständigen Entwicklung und von Investitionen erreicht werden. Es gilt dem Verlust der regionalen Identität entgegen zu wirken. Als wesentlicher Ansatzpunkt für die Verbesserung der Lebensqualität wird das ehrenamtliche Engagement genannt, das sich vor allem in den stabil hohen Teilnahmen am Dorf-Wettbewerb (Unser Dorf hat Zukunft) zeigt.

2.5.2 Relevante Maßnahmen

Ausgehend von dem erarbeiteten Set objektiver Lebensqualität werden Maßnahmen als relevant ausgewählt, die laut EPLR ein formuliertes Ziel in diesen Aspekten haben oder in diesen Bereichen eine Wirkung erwarten lassen.

Die ELER-Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung und Entwicklung der Lebensqualität in den Dörfern umfassen den Erhalt und die Entwicklung der Dörfer als attraktiven Wohn- und Arbeitsraum. Dafür ist eine bedarfsgerechte Infrastrukturversorgung und Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungseinrichtungen zu erreichen. Es sollen neue Arbeitsplätze geschaffen und wirtschaftliches Wachstum erreicht werden; hier sollen u. a. Maßnahmen der Flurbereinigung sowie bei der Umnutzung innerhalb der Dorferneuerung ansetzen. Ortsbildprägende Bebauung soll erhalten werden. Die Förderung fokussiert auch auf den ländlichen Tourismus. Die umfangreichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 mit ihren Umwelt- und Klimazielen betreffen Lebensqualität im Bereich Umweltbedingungen sowie Freizeit und Erholung. Der Aufbau integrierter regionaler Netzwerke über den Ansatz von LEADER zielt auf die Erschließung endogener Entwicklungspotenziale und ist auf die Identitätsbildung ländlicher Regionen ausgerichtet.

Die Darstellung in Tabelle 2.31 zeigt die als relevant ausgewählten ELER-Maßnahmen.

Tabelle 2.31: Auswahl relevanter Maßnahmen – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen		Relevanz							
		Set objektiver Lebensbedingungen							
		Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
125-A	Flurbereinigung	x					x	(x)	
211/212	Ausgleichszulage						(x)	(x)	
214	Agrarumweltmaßnahmen						x	(x)	
321	Dienstleistungseinrichtungen	x	x		x	x			
322	Dorferneuerung	x	x	(x)		x	x		x
323	Ländliches Erbe						x	x	
4	LEADER	(x)	(x)	x					

(x) Maßnahme ausgewählt, da Wirkung in diesem Aspekt.

x Maßnahme ausgewählt, da Ziel formuliert in diesem Aspekt.

Quelle: Eigene Darstellung, MUNLV (2009j).

2.5.3 Bewertungsindikatoren und -kriterien

Für den Wirkungsbereich „Lebensqualität“ werden keine programmspezifischen Indikatoren genannt. Da auch das CMEF keine Indikatoren vorgibt, sind für diesen Bereich eigene Bewertungsindikatoren zu entwickeln, die das erarbeitete Set objektiver Lebensbedingungen widerspiegeln und auf verfügbaren Datenbeständen oder eigenen Erhebungsmöglichkeiten aufbauen. Die relevanten Indikatoren auf der Ebene der Maßnahme werden dabei ergänzend mit einbezogen. Dies wird ein erster Schritt für die Untersuchungen nach 2010 sein.

2.5.4 Maßnahmen- und Programmwirkungen

Wesentlicher Bestandteil für die Messung der Beiträge der einzelnen Maßnahmen zum Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität‘ ist das dargestellte Set der objektiven Lebensbedingungen, dem folgend die Programme mit ihren Zielsetzungen und Wirkungsbereichen auf Maßnahmenebene zugeordnet wurden. Eine Darstellung auf Basis der Outputindikatoren

für die relevanten Maßnahmen sowie Hinweise zu Wirkungen auf Lebensqualität gibt die Darstellung der Tabelle 2.32.

Tabelle 2.32: Output und eingeschätzte Wirkung – Lebensqualität

Relevante Maßnahmen	Output			Wirkung: Set objektiver Lebensbedingungen							
	Förderfälle lt. EPLR 2007-2013	Förderfälle 2007-2009	Zieler- reichung	Infrastruktur	Wohnqualität	Partizipation	Wirtschaft	Beschäftigung	Natur und Umwelt	Freizeit und Erholung	Bevölkerungsentwicklung
Anzahl	Anzahl	%									
125-A Flurbereinigung	107 ¹⁾	9	8,4	+					++		
211 Ausgleichszulage	5.000 ²⁾	5.332 ²⁾	106,1						+	+	
212 Ausgleichszulage	140.000 ²⁾	132.839 ²⁾	97,6						+	+	
214 Agrarumweltmaßnahmen	356.300 ²⁾	173.100 ²⁾	48,6								
321 Dienstleistungseinrichtungen	100	25	25	+	+		k. A.	k. A.			k. A.
322 Dorferneuerung	300 ³⁾	620 ⁴⁾	51	+	++		k. A.	k. A.			k. A.
323 Ländliches Erbe	300	192 ⁵⁾	64						+	0	
41 LEADER	100	7	7	+	0	++					

k. A. = Keine Angaben (auf dem derzeitigen Stand keine Aussage möglich).

Zu erwartende Wirkung - Einschätzung

++ positive Wirkung

+ geringe positive Wirkung

0 neutrale Wirkung

1) 42 neue Verfahren, weitere 65 Verfahren aus 2000-2006. 2) Hektar.

3) Teilnehmende Dörfer, ca. 1225 geförderte Vorhaben.

4) Projekte.

5) 11 Schutz- und Bewirtschaftungspläne für 1.487 ha. Biotopentwicklungsmaßnahmen: 1.080 ha. 64 Grundstücksankäufe

Quelle: Eigene Darstellung, MUNLV (2009j).

Für die Aspekte Wirtschaft und Beschäftigung ermitteln die Untersuchungen aus dem entsprechenden Vertiefungsthema (Kapitel 2.1) nur geringe Wirkungen. Die weiteren Bewertungen basieren auf Einschätzungen der Evaluatoren.

Für die **Ausgleichszulage und die Flurbereinigung** sind Wirkungen auf die Lebensqualität durch die Sicherstellung der Landbewirtschaftung und Landschaftsnutzung in ihrer Funktion für Erholung und Freizeit zu sehen. Des Weiteren tragen Maßnahmen der Flurbereinigung in Bezug auf die innerörtliche Verkehrssituation zu einer Verbesserung der Infrastruktur bei.

Auch die **Agrarumweltmaßnahmen** tragen mit zum Erhalt von Landschaften bei und wirken auf die Erholungsfunktion. Die Wirkungen der vielfältigen Maßnahmen entfalten sich vor allem im Aspekt Natur und Umwelt durch den Schutz von Umweltgütern (Wasser, Boden) und die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität. Dies betrifft ebenso die

Maßnahme **Ländliches Erbe**, die zu einer Verbesserung der Lebensräume führen und Wirkungen auf die Attraktivität der Landschaft entfalten. Eine Gewichtung dieser Wirkungen in Bezug auf die Lebensqualität ist auf dem jetzigen Stand nicht möglich.

Die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 werden innerhalb der integrierten ländlichen Entwicklung umgesetzt. Die Lebensqualität betreffen sie besonders in den Aspekten Infrastruktur, Wohnqualität, Freizeit und Erholung, Partizipation und Natur und Umwelt. Die Wirkungen der **Dienstleistungseinrichtungen** liegen in der Verbesserung der Infrastrukturausstattung wie z. B. der Nahversorgung (hier wurde aber noch kein Projekt abgeschlossen) oder der sozialen Infrastruktur.

Die Wirkungen der **Dorferneuerung** liegen vor allem im Bereich der Wohnqualität durch die Aufwertung des Erscheinungsbilds der Dörfer, die nachhaltige Flächennutzung sowie in der Bereitstellung von sozialer Infrastruktur wie z. B. Dorfgemeinschaftshäuser. Sie dienen damit dem Erhalt lebendiger Ortskerne. Den Anforderungen aus dem demographischen Wandel wird mit den Fördermöglichkeiten in Bezug auf die Umnutzung begegnet.

Die **integrierten regionalen Entwicklungsansätze** der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und in LEADER basieren auf der Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung und sollen das regionale endogen Potenzial stärken. In diesen Prozessen liegen neue Handlungsansätze für die Bereitstellung von Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung. Hiervon gehen besondere Ansätze für die Verbesserung der Lebensqualität zu erwarten (Beetz, 2007).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Auswertung der entsprechenden Indikatoren und Förderdaten wenig aussagekräftig. Dies liegt einerseits z. T. an dem geringen Umsetzungsstand. Auf der anderen Seite ist mit großer Bedeutung die Langfristigkeit der Maßnahmenwirkungen zu nennen. Erst nach einiger Zeit der Umsetzung werden die Wirkungen der unterschiedlichen Projekte offensichtlich und können dann erfasst werden.

Das Untersuchungskonzept sieht für den Modulbericht 2013 regionale Auswertungen der objektiven Lebensbedingungen auf Landkreisebene im Zeitverlauf vor. Für diese Messung stellt das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) die wesentliche Datenbasis bereit. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Der Datensatz gibt Auskunft über viele objektive Lebensbedingungen. Dieser Analyse der ausgewählten Sozialindikatoren werden die verausgabten Fördermitteln gegenübergestellt. Die Untersuchung der subjektiven Wahrnehmung als Instrument für die Gewichtung objektiver Aspekte und Bedeutungsanalyse der ELER-Maßnahmen erfolgt durch eine Befragung (siehe oben). Ergebnisse aus dem qualitativen empirischen Datenmaterial der Einzelfallstudien im Rahmen der Maßnahmenbewertung für die Dorferneuerung 322, fließen in die Konzeption dieser Untersuchung ein.

2.5.5 Fazit und Ausblick

Der Evaluierung der Wirkungen für das programmspezifische Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ liegen keine Bewertungsfragen zugrunde. Die gestellte grundlegende Untersuchungsfrage nach dem Beitrag der ELER-Förderung zu den objektiven Lebensbedingungen lässt sich auf dem Stand der dargestellten Untersuchung nicht beantworten. Herausgearbeitet wurden die objektiven Aspekte der Lebensbedingungen und Lebensqualität in ländlichen Räume, die Zielsetzungen im EPLR sowie die relevanten Maßnahmen mit ihren Zielen und Indikatoren, um so die Komplexität zu erfassen. Deutlich zeigt sich der kleine Wirkungsbereich der relevanten Maßnahmen.

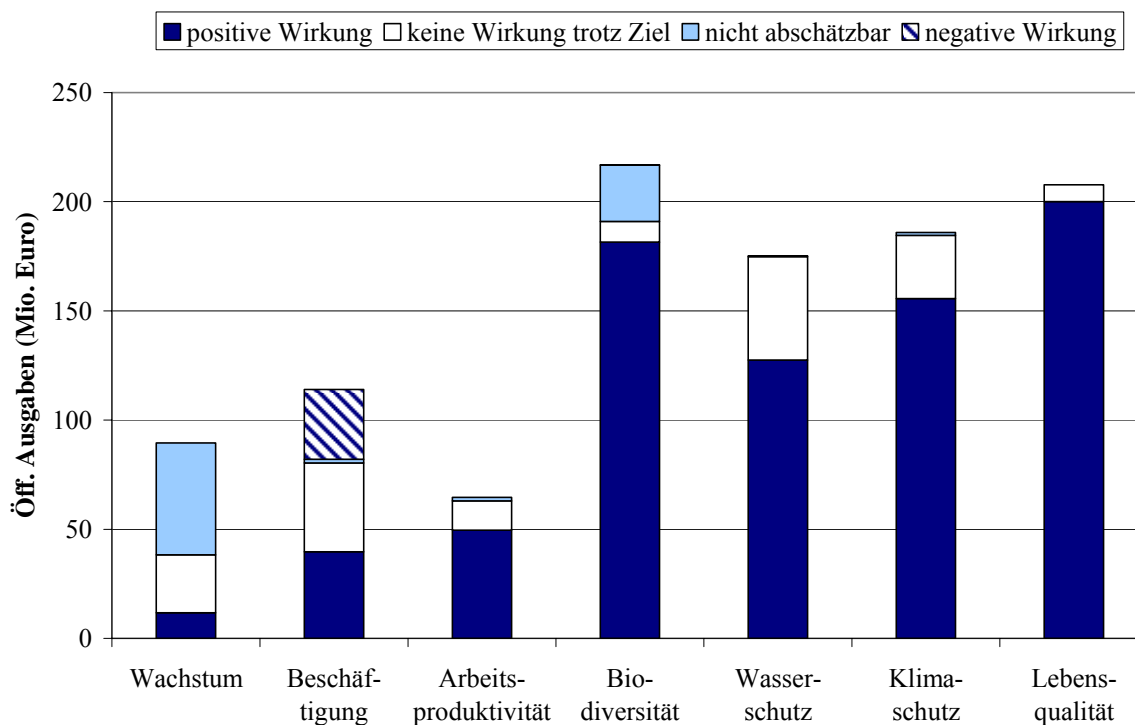
Vertiefte Wirkungsanalysen wird der Modulbericht vorlegen. Besonders die Analyse der subjektiven Wahrnehmung schafft die Voraussetzung zur Bewertung der Wirkung der Verbesserung der Lebensqualität. Die Untersuchungsschritte innerhalb der Analyse der Maßnahmenwirkungen fließen in die Bearbeitung des Vertiefungsthemas ein.

2.6 Fazit Programmwirkungen

Um die Gewichtung der einzelnen Wirkungsbereiche in den ersten drei Programmjahren zu verdeutlichen, wurde ein qualitativer Ansatz gewählt, der die potenziellen Wirkungen (3-stufig) den bisher eingesetzten Programmmitteln gegenüberstellt. Abbildung 2.19 stellt die Programmwirkungen bezogen auf die vertieft untersuchten Themenbereiche (Wachstum und Beschäftigung, Modernisierung des Agrarsektors, Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz und Lebensqualität) dar. Abgebildet ist der Umfang der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen mit „positiver“, „negativer“, „keiner“ oder „unbekannter“ Wirkung verausgabt worden sind. Öffentliche Mittel mit „keiner“ Wirkung beziehen sich auf Maßnahmen, für die ein entsprechendes Ziel besteht, jedoch keine Wirkung zu beobachten war. Die Kategorie „Wirkung unbekannt“ bezieht sich auf Maßnahmen mit einem entsprechenden Ziel, deren Wirkung zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht einschätzbar ist.

Es versteht sich von selbst, dass die Einschätzungen nur sehr pauschal erfolgen können, mit dem Ziel, ein erstes Bild über Schwerpunkte darzustellen. Die Darstellung beinhaltet insbesondere keine Aussage über die Stärke der (positiven oder negativen) Wirkung; es ist allein die Wirkungsrichtung (gewichtet mit den Ausgabenanteilen), die zählt. Eine fundierte Gewichtung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt und anhand von überprüften Zielindikatoren erfolgen.

Abbildung 2.19: Verausgabte öffentliche Mittel (2007 bis 2009, inklusive Artikel 89) nach Wirkungsrichtung der Maßnahmen*



* In der Abbildung sind Ausgabenanteile aller Maßnahmen mit positiven oder negativen Wirkungen berücksichtigt. Verausgabte Mittel mit „keiner“ oder „nicht abschätzbarer“ Wirkung beziehen sich nur auf Maßnahmen, die ein entsprechendes Ziel haben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Basis für die Darstellung sind die insgesamt rund 313 Mio. Euro öffentliche Mittel, die im Zeitraum 2007 bis 2009 für ELER- und Artikel-89-Maßnahmen verausgabt wurden (vgl. Teil I, Kapitel 4.2.1). Mit positiven Wirkungsbeiträgen sind zwischen 64 und vier Prozent der Gesamtmittel in den einzelnen Wirkungsbereichen verbunden.

- Die bislang größten Budgetanteile mit positiven Wirkungen (64 %) werden mit dem Bereich Lebensqualität verbunden. Allerdings ist in diesem Bereich bislang kein differenziertes Bewertungskonzept verfügbar, sodass insbesondere die finanzstarken Agrarumweltmaßnahmen sowie die Dorferneuerung mit ihren gesamten Ausgaben diesem Bereich zugeordnet wurden.
- Es folgen die drei Umweltthemen, denen jeweils zwischen 41 und 58 % der Gesamtmittel mit positiven Wirkungen zugeordnet wurde. Das finanzielle Schwergewicht stellen dabei die Agrarumweltmaßnahmen mit positiven Wirkungen eines Großteils der Ausgaben in allen drei Bereichen. Auch die Forstmaßnahmen (227) wirken in allen drei Bereichen positiv. Dem Bereich Biodiversität wurden darüber hinaus die Ausgaben der Maßnahmen 213 (Natura-2000-Zahlungen) und 323 (Erhaltung des ländlichen Erbes) als positiv wirksam zugerechnet. Im Bereich Klimaschutz sind posi-

- tive Wirkungen mit einem Budgetanteil der Dorferneuerung (Anreiz zu Wärmedämmung bei Gebäudesanierungen) verbunden. Ob das Ziel der Dorferneuerung, positiv zur Entwicklung der Biodiversität beizutragen, erreicht wird, kann hingegen bislang nicht beurteilt werden.
- 16 % der Mittel sind mit positiven Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität verbunden. Dies beruht auf den positiven Einschätzungen in einem Großteil der investiven Maßnahmen in Schwerpunkt 1. Auch Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen gehen mit einem Teilbudget in die positive Wertung ein.
 - 12 % der verausgabten öffentlichen Mittel sind mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden. Der größte Budgetanteil in diesem Bereich kommt aus dem Ökolandbau (mit vermutlich nur gering positiven Beschäftigungswirkungen). Negative Beschäftigungswirkungen sind in den Maßnahmen 121 und 123 dem Teil der Projekte zugeordnet worden, der vor allem eine Rationalisierung der Produktion bewirkt. „Keine Wirkung“ wurde insbesondere dem Großteil der Maßnahmenbudgets im Schwerpunkt 3 zugeordnet, zu denen Ziele im EPLR formuliert sind.
 - Für den Bereich Wirtschaftswachstum haben den Einschätzungen gemäß nur 4 % der verausgabten Mittel positive Wirkungen. Insbesondere der Beitrag der meisten Maßnahmen im Schwerpunkt 1 ist bislang nicht abschätzbar.

2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Beitrag des EPLR zu Wachstum und Beschäftigung (Frage 1):

- Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzt einen deutlichen strategischen und finanziellen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Umwelt. Dagegen werden Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in ländlichen Räumen eher nachrangig verfolgt. Dies ist für ein hoch industrialisiertes und dicht besiedeltes Land wie NRW eine angemessene Strategie. Als wenig angemessen erscheinen daher die relativ ambitionierten Einkommens- und Beschäftigungsziele im Schwerpunkt 3. Nach den bisherigen Analysen werden diese Ziele mit den bislang umgesetzten Maßnahmen deutlich unterschritten.
- Potenzial für strukturelle Einkommens- und Beschäftigungswirkungen haben am ehesten die Maßnahmen 311, 322 (Umnutzung) und unter Umständen auch 313. Sollen die gesetzten Ziele erreicht werden, so wäre eine stärkere Konzentration von Mitteln und Projekten in diese Richtung erforderlich. Da Wirtschaftswachstum und Beschäftigung jedoch nur Nebenziele des NRW-Programms Ländlicher Raum darstellen, wäre eine Anpassung der Ziele und die Beibehaltung der bisherigen Schwerpunktsetzung zu empfehlen.

Beitrag des EPLR zur Modernisierung des Agrarsektor (Fragen 7-10):

Die Wirkung der relevanten Maßnahmen auf die strukturelle Entwicklung im Agrar- und Agrarnahrungsmittelsektor auf der Grundlage der bisher vorliegenden Informationen ist noch unklar. Die mit den Maßnahmenbewertern geführten Interviews zeigen jedoch die Komplexität der verschiedenen möglichen Wirkungsrichtungen auf. So ist der Sektor strukturell in der Primärproduktion überwiegend gut aufgestellt. Probleme ergeben sich jedoch in Nutzungskonflikten, der Flächennutzung (Entwicklung Maisanbau), der Art der Produktion (Tierschutz in der Veredlung) und in dem Auseinanderklaffen von Ferkelerzeugung und Schweinemast mit der Folge steigender Tiertransporte und erhöhter Risiken der Einschleppung von Krankheiten und Seuchen.

Da eine detaillierte Untersuchung dieser Zusammenhänge und des Zusammenspiels der Wirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung eines modernen Agrarsektors erst nach 2010 qualitativ und quantitativ anhand von empirisch gestützten Modellanalysen erfolgen wird, soll zum jetzigen Zeitpunkt auf weitere Politikempfehlungen verzichtet werden.

Vertiefungsthema Biodiversität (Frage 2a und 3a):

- Der HNV-Indikator wurde 2010 erstmalig berichtet und konnte noch nicht im Hinblick auf Biodiversitätsziele interpretiert werden. Die Herstellung von Kausalitäten zwischen dem Verlauf des Feldvogelindikators und den Programmwirkungen beruht auf Annahmen, die im weiteren Verlauf der Evaluation verifiziert werden sollen. Vor dem Hintergrund der nicht erreichten Biodiversitätsziele und der (vorläufigen) dargestellten Biodiversitätswirkungen des NRW-Programms können zur Halbzeit der Programmumsetzung folgende **Empfehlungen an das Land** gegeben werden:
- Die EU hat den ELER als ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung des kohärenten ökologischen Netzes Natura-2000 bestimmt. Auf die Einrichtung eines speziell auf die Natura-2000-Gebiete zugeschnittenen Fonds wurde bewusst verzichtet. Es ist daher konsequent, dass das NRW-Programm mit vielen Maßnahmen hier räumlich gesteuerte Förderschwerpunkte setzt. Dieser Ansatz ist weiter zu verfolgen, um den gemeinschaftlichen und nationalen Verantwortungen für Arten und Lebensräume gerecht zu werden. Der Anteil der hoch wirksamen Maßnahmen ist in diesen Gebieten ggf. zu erhöhen, um die Erhaltungsziele zu erreichen.
- Andererseits ist durch die Konzentration auf die besonders hochwertigen Gebiete, die überwiegend Grünland oder Wald dominiert sind, eine Vernachlässigung der Normallandschaft zu erkennen: So werden mit Agrarumweltmaßnahmen zwar 26,5 % des Dauergrünlands erreicht, von dem sich mittlerweile hohe Anteile, insbesondere der hochwertigen Flächen, in Schutzgebieten befinden. Die ackerbaulich dominierte Normallandschaft wird jedoch nur auf 5,7 % des Ackerlandes erreicht. Da die Biodiversitätsziele wohl nur zu erreichen sind, wenn auch die Normallandschaft Mindestqualitäten für Arten und Lebensgemeinschaften aufweist, sind hier zusätzliche Impulse zu setzen.

- Der Mittelansatz für die Agrarumweltmaßnahmen ist zu erhöhen. Eine entsprechende Kofinanzierung ist auch EU-seitig sicherzustellen. Um den flächenhaften Biodiversitätszielen gerecht zu werden, müssen mehr freiwillige Maßnahmen ermöglicht werden, sofern nicht an anderen Stellschrauben (strengere Cross-Compliance-Regelungen, wie z. B. Mindestanteile an ökologischen Ausgleichsflächen je Betrieb oder Ordnungsrecht) gedreht werden soll. Maßnahmen in hochproduktiven Agrarlandschaften sind kostenintensiver als in ertragsärmeren Extensivregionen, daher sind erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich.
- Die Teilnahme an AUM in Normallandschaften ist gezielt zu bewerben und zu fördern. Die Motivation zur Teilnahme kann durch „Qualifizierungsinstrumente“ gesteigert werden (z. B. förderfähig im Code 331). Die Biologischen Stationen könnten hier evtl. in die Umsetzung einbezogen werden. Mittelfristig wären neue Modelle denkbar, wie z. B. die Aufstellung von betrieblichen Naturschutzplänen. Ggf. wären auch betriebsübergreifende Ansätze sinnvoll, die bessere Möglichkeiten zur Optimierung von Habitatqualitäten bieten, wie z. B. die Verteilung von Landschaftselementen in einer Region. Zur stärkeren Betreuung der Landwirte und Umsetzung der Maßnahmen muss eine hinreichende personelle Ausstattung der umsetzenden Stellen sichergestellt werden.
- Das Maßnahmenportfolio für die Normallandschaften ist gezielt auf Biodiversitätsaspekte auszurichten und zu erweitern. In den Ackerbau-Normallandschaften sollten die (vorhandenen) GAK-Maßnahmen genutzt und im Hinblick auf Biodiversitätswirkungen optimiert werden. Es besteht die Hoffnung, dass dadurch hohe Flächenanteile der Ackerlandschaften erreicht werden können. Die Ausgestaltung sollte als Baukastensystem erfolgen, indem auf die GAK-Grundmaßnahmen Naturschutz-Bausteine modular, flexibel aufgesattelt werden können. Damit wird vermieden, dass die Teilnahme an den GAK-Grundmaßnahmen unattraktiver wird.
 - Anschließend an die Winterbegrünung können für Teilflächen spezielle Sommerungen (Getreide, Leguminosen-Gemenge, u. a.) vorgeschrieben werden. Denkbar ist, Streifen ohne Ernte bis ins Folgejahr stehen zu lassen und/oder mit einem erweiterten Saatreihenabstand auszubringen. Davon könnten viele Feldvogelarten, Kleinsäuger und Wirbellose profitieren. Synergien zum Gewässerschutz können genutzt werden (Lage an Gewässern, Erosionsschutzstreifen, Verzicht Düngung u. a.).
 - Auch in Kombination mit (derzeit nicht angebotenen) MDM-Verfahren wären z. B. Anteile an nicht geernteten, überwinterten Feldfrüchten, Brachestreifen oder Anteile von Sommerungen im Folgejahr denkbar.
 - Schonstreifen können auch als Brachestreifen mit Selbstbegrünung angeboten werden. Damit kann ggf. ein kleiner Teil der entfallenen obligatorischen Stilllegungsflächen aufgefangen werden, denen ein hoher Biodiversitätswirkungsgrad zugesprochen wird.
 - Für den Ökolandbau können Naturschutz-Bausteine entwickelt werden, damit seine Biodiversitätswirkung gesteigert werden kann. Gute Praxisbeispiele sind be-

- kannt (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008) und müssen ggf. regional adaptiert werden.
- In der Grünlandextensivierung kann das Stehenlassen von ungemähten, jährlich rotierenden Grünlandstreifen bedeutende Rückzugsräume für die Wiesenfauna schaffen. Gleichzeitig können Pflanzenarten zur vollen Samenreife gelangen und Genpöole auffrischen.
- Darüber hinaus sind neue Vertragsmuster in der Normallandschaft mit konsequenter Ausrichtung auf Biodiversitätsziele erforderlich (Beispiele):
- So sind z. B. die Feldlerchenfenster in einigen Ländern bereits mit großem Erfolg erprobt worden. Aufwand für den Landwirt und Ertragsausfälle halten sich im Verhältnis zur Wirkung sehr in Grenzen. Neben der Feldlerche profitieren auch weitere Bodenbrüter wie z. B. Schafstelze. Es sollte jedoch sorgfältig abgewogen werden, ob eine EU-Kofinanzierung für diese Maßnahme sinnvoll ist. Maßnahmenträger wie Stiftungen oder Verbände bieten manchen Landwirten niedrigere „Eintrittsschwellen“, die erhalten bleiben sollten.
 - Auch doppelte Saatreihenabstände im Sommer- oder Wintergetreide haben sich als wirksame Habitatverbesserung für Bodenbrüter erwiesen.
 - Ergebnisorientierte Ansätze im Grünlandschutz eignen sich gut für die Normallandschaft mit vorhandenen Mindestqualitäten, wie in NRW großflächig in den Mittelgebirgen vorhanden. Es sollte geprüft werden, ob mittels eines Pilotprojektes diese Maßnahme für die nächste Förderperiode vorbereitet werden kann. Der Maßnahmenansatz eröffnet neben einem effizienten Mitteleinsatz auch die Einführung eines neuen Förderverständnisses in der Landwirtschaft, welches mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit einfordert und somit das Bewusstsein für Naturschutzbelange stärkt.
- Der Ansatz zum Biodiversitätsschutz sollte Schwerpunkt übergreifend gestärkt werden. Während im Schwerpunkt 1 z. B. in der Flurbereinigung umfangreich Biodiversitätsziele bedient werden (Steigerungen wären jedoch z. B. bei der Biotopstrukturdichte je Verfahrensgebiet denkbar), ist die Berücksichtigung von konkreten Handlungszielen insbesondere im Schwerpunkt 3 vorzusehen. Bei Maßnahmen an Gebäuden, z. B. bei der Dorferneuerung oder Diversifizierung könnten z. B. grundsätzlich künstliche Dach-/Fassaden-integrierte Ersatzhabitate vorgesehen werden (für Schwalben, Mauersegler, Haussperling, Fledermäuse, Schleiereule usw.).

Empfehlungen an die EU:

- In der nächsten Förderperiode sollte die zu entwerfende Verordnung eine stärker an fachlichen Zielen orientierte Programmierung erleichtern und dafür z. B. auf eine aus Sicht von Biodiversitätszielsetzungen wenig hilfreiche Schwerpunkt-Bildung verzichten. Es ist eine stärkere Begründungspflicht einzufordern, wie, womit und in welchem Umfang prioritäre Ziele wie das Göteborg-Ziel (bzw. entsprechende Folgeziele) erreicht werden sollen.

Vertiefungsthema Wasserqualität (Frage 2b und 3b):

Die Wirkungen des NRW-Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Gewässerqualität werden vor allem durch Agrarumweltmaßnahmen erzeugt. In geringem Umfang steuern auch die Forstmaßnahmen und die Flurbereinigung zur Wirkung bei. Der Fokus der wirksamen ELER-Maßnahmen liegt in der Verhinderung oder Reduktion diffuser Stoffeinträge in Grund- und Oberflächenwasser. Wichtige Wasserschutzaktivitäten des Landes wie der Trinkwasserschutz oder die Fließgewässerentwicklung werden derzeit außerhalb des Programms durchgeführt.

- Aus Sicht der Evaluation wird die vorgesehene enge Verbindung zwischen der ELER-Förderung, vor allem den Agrarumweltmaßnahmen, und den Anforderungen zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in NRW begrüßt. Wie im NRW-Programm dargelegt, werden die Agrarumweltmaßnahmen dabei als ein Baustein neben der Beratung und ordnungsrechtlichen Regelungen aufgefasst. Um diesem Anspruch zu genügen, werden aber nach Einschätzung der Evaluatoren größere Anpassungen in der Ausgestaltung des Programms notwendig sein. Durch Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse ist zwar das Programm bereits stärker auf diesen fachlichen Bedarf ausgerichtet worden, aber es muss insgesamt darum gehen, relevante Maßnahmen und fachlichen Bedarf im Sinne einer effizienten Mittelverwendung noch stärker zusammen zu führen.
- Als Grundlage zur Planung und Bewertung des Förderangebotes wäre wünschenswert, wenn quantitative Reduktionsziele benannt werden. Reduktionsziele aus Sicht der WRRL sind in den Bewirtschaftungsplänen umrissen worden, aber unklar bleibt, welcher Beitrag zur Zielerreichung durch die AUM geleistet werden soll und welchen Beitrag andere Instrumente und Maßnahmen beitragen können. Ausgehend von den Reduktionszielen sollte dann das Maßnahmenportofolio überprüft werden.
- Zur Minderung diffuser Stickstoffeinträge bei belasteten Grundwasserkörpern wird zukünftig neben dem landesseitigen Beratungsangebot eine neue Maßnahme mit entsprechender Zielkulisse angeboten. Derzeit kann zwar nicht beurteilt werden, ob diese Maßnahmen allein (neben den grundlegenden Maßnahmen nach WRRL) den Minderungsbedarf decken können. Es erscheint aber angeraten, dass bisher weitgehend unspezifisch für Wasserschutzziele eingesetzte Mittel stärker auf diesen Bedarf ausgerichtet werden, zum Beispiel durch räumlich Lenkung. Darüber hinaus kann erforderlich sein, weitere, besonders an die spezifischen Produktionsbedingungen in Problemregionen angepasste Maßnahmen anzubieten. Hierzu bieten sich die im Rahmen des WAgriCo-Projektes in Niedersachsen diskutierten Maßnahmen an. Trotz der derzeit schwierigen Genehmigungspraxis der KOM sollten dabei auch ergebnisorientierte Ansätze zur Stickstoffreduzierung weiter verfolgt werden. Gerade in den Problemgebieten gehört die Steigerung der Düngereffizienz zu den wichtigsten Themen. Wie im WRRL-Maßnahmenplan vorgesehen kann auch bezüglich der diffusen Stoffeinträge in Oberflächengewässer eine Ergänzung und Lenkung des Maßnahmenangebotes auf noch genauer zu ermittelnde Gewässerabschnitte erforderlich werden.

- Das Förderprinzip eines ausgewogenen Verhältnisses von Ordnungsrecht und Förderpolitik erfordert in zukünftigen Evaluations- und Monitoringaktivitäten, diesen strategischen Ansatz als Ganzes zu analysieren. Es macht wenig Sinn, die Wirkung freiwilliger Maßnahmen zu bewerten, wenn der Beitrag des Ordnungsrechts nicht bekannt ist. Es sind also Bemühungen zu umfassenden Wirkungsanalysen angezeigt, um alle Bausteine sachgerecht bewerten zu können. Vor allem die Agrarumweltmaßnahmen sollten im Kontext mit den übrigen WRRL-Maßnahmen inklusive der Beratung in ein systematisches und umfassendes Konzept zur Wirkungsevaluation integriert sein, das die Wirkungen der Maßnahmen auch im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung und im Kontext der sonstigen Entwicklungen in der Landwirtschaft aufzeigen kann.
- Das unter Maßnahme 114 geförderte, aber kaum in Anspruch genommene Beratungsangebot wirkt mit seiner Ausrichtung als CC-Beratung auch unterstützend auf die grundlegenden Maßnahmen der WRRL. Es bietet damit eine sinnvolle Ergänzung zu der landesseitig finanzierten, zielkulissenbezogenen und wesentlich zielgerichteteren WRRL-Intensivberatung. Von daher wäre nach Wegen der Akzeptanzsteigerung zu suchen. Gleichzeitig ist aber zu klären, ob der fachliche Bedarf noch gegeben ist.

Vertiefungsthema Klimawandel (Frage 2c und 3c):

Eine spezielle Förderung der Bioenergie über das NRW-Programm findet nicht mehr statt, nur Nahwärmenetze und zukünftig die Mobilisierung forstlicher Biomasse zur energetischen als auch stofflichen Verwendung sind Fördergegenstand. Diese Neuausrichtung des Programms wird ausdrücklich begrüßt, da in dem in Deutschland hoch subventionierten Bioenergie-Sektor die Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und weiterer Bundesprogramme ja auch in NRW eine sehr dynamische Entwicklung in Gang gebracht haben. Positive Wirkungen für den Klimaschutz erzielt das Programm durch die Minderung von Treibhausgasemissionen über AUM sowie Schaffung und Erhaltung von CO₂-Senken über Forstmaßnahmen.

- Insgesamt ist der Grad der Zielerreichung einiger Maßnahmen mit Klimaschutzzielen im NRW-Programm gering. Vordringlichste Aufgabe ist demnach, in den Förderbereichen, deren Umsetzung über den ELER als sinnvoll bewertet werden, die Akzeptanz der Klimaschutzmaßnahmen zu verbessern. Dies gilt vor allem für den Bereich forstlicher Maßnahmen sowie für Nahwärmenetze.
- Die Klimawirkungen der AUM entstehen überwiegend als Nebeneffekte von Maßnahmen zur Reduzierung des Stickstoffeinsatzes. Für eine eigenständige Klimaschutzstrategie mittels AUM bieten sich insgesamt nur wenig Handlungsansätze. Schon vielfach angeführt wurde, dass die Steigerung der Stickstoffeffizienz als einer der wichtigsten Ansatzpunkte für Maßnahmen anzusehen ist (Osterburg et al. 2009), wobei das Management der organischen Düngung (inkl. Gärreste) als zentrale Herausforderung gilt. Dieser Wirkungsansatz zur Minderung von Lachgasemissionen besitzt hohe Syn-

ergien zum Wasserschutz und eine optimierte Wasserschutzstrategie kommt daher gleichzeitig dem Klimaschutz zugute.

- Generell gilt, wegen der Vielzahl möglicher Ansatzstellen für Klimaschutzmaßnahmen die knappen Ressourcen auf die effizientesten Klimaschutzstrategien und Maßnahmen zu konzentrieren und auf Synergien für weitere (Schutz)-Ziele zu achten. Die Minderungsleistungen der forstlichen Maßnahmen sind mit sehr geringen Vermeidungskosten verbunden, ihre Inanspruchnahme sollte daher verbessert und weiter ausgebaut werden. Als mögliche, weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für ländliche Entwicklungsmaßnahmen mit großen Minderungs-Potenzialen für Treibhausgase sollten der Grünlanderhalt oberhalb der Mindestverpflichtung sowie die Steigerung der Retentionspotenziale im Landschaftswasserhaushalt (Synergien zum Wasserschutz) mehr Beachtung finden.
- Aus Sicht der Evaluation ist auch im Hinblick auf den Klimaschutz wichtig, dass die Wirkung von Maßnahmen mit Klimaschutzziele eindeutig belegbar sind. Zu diesem Zweck sollten in den weiteren Evaluationsschritten Betriebserhebungen zu Themen wie N-Düngung /-Bilanz, Humusbilanzen, Wirtschaftsdüngermanagement (Lagerung / Ausbringung) im Mit-Ohne-Vergleich ermöglicht werden.

Vertiefungsthema Lebensqualität:

- Auf dem derzeitigen Stand der Untersuchung können konkrete Aussagen zu Wirkungen auf die Verbesserung von Lebensqualität nicht getroffen werden. Deutlich wurde der kleine Wirkungsbereich. Mit der integrierten ländlichen Entwicklung hat Nordrhein-Westfalen eine Zusammenführung der verschiedenen Förderansätze vollzogen, in der ein besonderes Potenzial für die Umsetzung von regionspezifischen Anforderungen liegt. Welche Wirkungen daraus auf Aspekte der objektiven Lebensbedingungen entstehen, ist in den kommenden Untersuchungen zur Lebensqualität zu zeigen.

3 Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zu den Zielen der ELER-Verordnung, den übergeordneten Strategieebenen und den Neuen Herausforderungen

3.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Flankierung der GAP-Reform

In den Erwägungsgründen der ELER-Verordnung finden sich zwei wesentliche Zielsetzungen, nämlich die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Flankierung der GAP-Reform. Im Folgenden sollen Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und der Programmbewertung kurz zusammengetragen werden.

3.1.1 Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

Horizontale Bewertungsfrage 4: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung von wirtschaftlichen Zielen und Zielen der Politik für sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beigetragen im Hinblick auf:

- *die Reduzierung der Disparitäten zwischen EU-Bürgern?*
- *die Reduzierung territorialer Ungleichgewichte?*

Die Begriffe „Disparitäten“ und „territoriale Ungleichgewichte“ beschreiben Unterschiede der Raumstruktur (Wirtschafts-, Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen etc.) zwischen und innerhalb von Nationen bzw. Regionen (Leser, 2005; Neu, 2006).⁴¹ Die Bewertungsfrage beinhaltet demnach zwei Aspekte:

- den Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Angleichung der Unterschiede in der EU und
- den Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Angleichung der Unterschiede in NRW.

Unterschiede innerhalb der EU

NRW gehört zu den wohlhabenderen Regionen Europas (vgl. Tabelle 3.1). Unter der wahrscheinlichen Annahme, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum keinen messbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes hat (vgl. Kapitel 2.1), bleiben

⁴¹ Der geographische Begriff „Disparitäten“ beschreibt raumstrukturelle Unterschiede auf einer aggregierten Ebene (Region, Nation). Der aus der Soziologie stammende Begriff der „territorialen Ungleichheit“ betont die Konsequenzen raumstruktureller Unterschiede für die konkrete Lebenssituation von Bürgern.

die Unterschiede zwischen NRW und anderen EU-Regionen wie zuvor bestehen, und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum einen Beitrag zur Angleichung der Unterschiede zwischen EU-Regionen leistet. Diese Annahme gilt in gleicher Weise auch für die übrigen Strukturindikatoren (Bevölkerung, Arbeitslosigkeit etc.).

Tabelle 3.1: Rang ausgewählter Regionen NRWs auf NUTS 2-Ebene bezogen auf das BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten (2004)

Region	Index (EU27=100)	Rang (von 361 Regionen)
Regierungsbezirk Düsseldorf	129,2	50
Bundesrepublik Deutschland	115,8	91
NRW insgesamt	115,0	95
Regierungsbezirk Münster	95,7	190

Quelle: EU-KOM (2007a).

Unterschiede innerhalb Nordrhein-Westfalens

Innerhalb von NRW besteht aufgrund der strukturellen und wirtschaftlichen Probleme des Ruhrgebiets und des Bergischen Städtedreiecks prinzipiell ein Wohlstandsgefälle zwischen Land und Stadt, wobei die ländlichen Regionen in der Regel stabiler dastehen und sich dynamischer entwickeln. Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzt einen klaren sektoralen Schwerpunkt mit flächenbezogenen und investiven Maßnahmen. Im ländlichen Raum werden nur nachrangig Maßnahmen außerhalb des Landwirtschaftssektors gefördert. Der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Reduzierung territorialer Ungleichgewichte ist daher zu vernachlässigen.

3.1.2 Flankierung der GAP-Reform

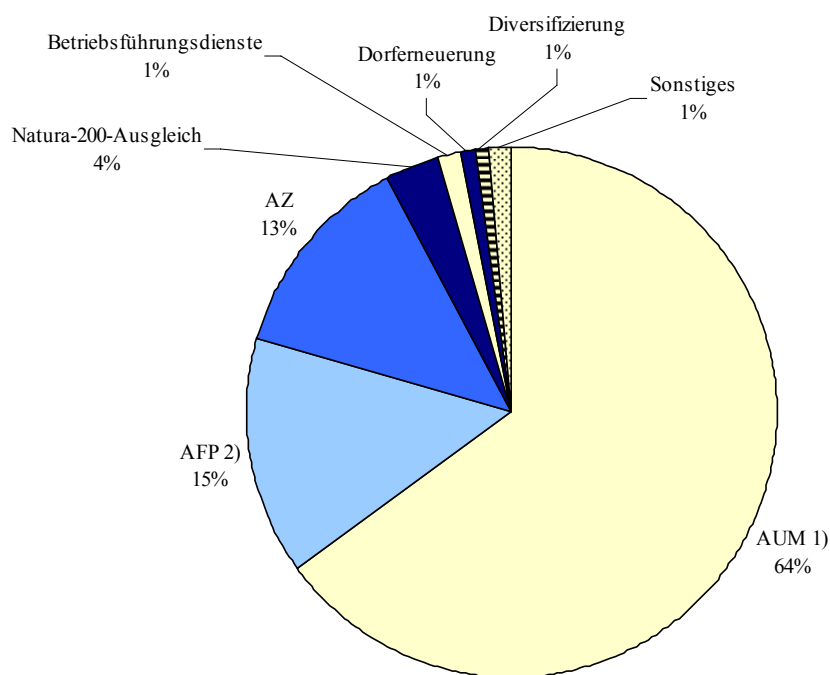
Die zentralen Elemente der Reform der 1. Säule der GAP sind die stärkere Marktorientierung und die Einbeziehung von Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- und Tierschutzstandards in die Auflagenbindung (2006/144/EG). Die 2. Säule soll diese Neuausrichtung durch entsprechende Maßnahmen begleiten. Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass der Beitrag der 2. Säule schon aufgrund der Finanzausstattung begrenzt ist. Trotz des Bedeutungszuwachs der 2. Säule liegt ihr Anteil in Nordrhein-Westfalen nur bei knapp 20 % des Finanzvolumens der GAP (siehe Teil I). Des Weiteren können Veränderungen in der 1. Säule, wie z. B. die ggf. mit der Abschaffung der konjunkturellen Flächenstilllegung verbundenen negativen Biodiversitätswirkungen kaum von freiwilligen Maßnahmen der 2. Säule der GAP aufgefangen werden. Dies gilt auch für andere Wirkungen aufgrund der stärkeren Marktorientierung der 1. Säule, z. B. Aufgabe unrentabler Betriebszweige nach

dem Wegfall von Tierprämien oder Fruchtfolgeverengungen oder die deutlichen Grünlandverluste, die allerdings auch durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit induziert wurden.

Rund 87 % der ausgezahlten öffentlichen Mittel flossen in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 an Landwirte (siehe Teil I). Abbildung 3.1 stellt die Verteilung der bislang verausgabten öffentlichen Mittel an Landwirte auf Maßnahmenebene dar.

Der finanzielle Fokus in der Umsetzung lag bis 2009 auf den Agrarumweltmaßnahmen. Das AFP und sonstige investive Maßnahmen bzw. Investitionen in Humankapital hatten einen Anteil von rund 18 %. Für die AZ werden rund 13 % der Mittel eingesetzt, wobei diese Maßnahme weder einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit leisten kann noch explizite Ressourcenschutzziele verfolgt.

Abbildung 3.1: Ausgezahlte öffentliche Mittel in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009 in %



1) einschließlich Restzahlungen der fakultativen Modulation.

2) einschließlich Zuckerdiversifizierungsbeihilfen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV (2009m; 2010f).

Ogleich das NRW-Programm Ländlicher Raum schon einen finanziellen Schwerpunkt im Bereich des Ressourcenschutzes setzt, können die Agrarumweltmaßnahmen kaum die negativen Effekte des Agrarstrukturwandels und der Liberalisierung der Agrarmärkte auf den Ressourcenschutz kompensieren. Gerade in agrarischen Gunstlagen, insbesondere auf

Ackerstandorten, reichen die Prämien nicht aus. Hier stößt das Prinzip der Freiwilligkeit an seine Grenzen.

In der jetzigen Ausgestaltung zielt das AFP auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe und des Sektors. Es überwiegen somit „Standardinvestitionen“. Das Instrument der Investitionsförderung ist auch nur bedingt geeignet, zu mehr Innovationen beizutragen. Dazu gibt es andere Instrumente aus dem Bereich der Forschungs- und Entwicklungsförderung und des Technologietransfers, die sich besser eignen. Umweltaspekte können zwar in der Investitionsförderung stärker verankert werden. Sie führen aber häufig zu höheren Produktionskosten, die, wenn sie nicht über den Produktpreis kompensiert werden, mit einem einmaligen Zuschuss nicht gedeckt sind.

3.2 Übergeordnete Strategieebenen

In Kapitel 4 wird die geringe Relevanz der neu eingeführten Strategieebenen für die Programmgenese und die Programmsteuerung diskutiert. Die Programmstruktur in NRW hängt in starkem Maße von den landespolitischen Prioritäten ab, die sich z. T. mit der EU-Strategie decken und in die Nationale Strategie aufgrund des Bottom-up-Entstehungsprozesses eingeflossen sind. Wesentlich war auch der Umfang an Altverpflichtungen (MUNLV, 2009i).

An dieser Stelle wird ein Überblick gegeben, in welchem Ausmaß das NRW-Programm Ländlicher Raum die verschiedenen Strategien bzw. Handlungsfelder bedient. Analog zu dem „earmarking“⁴² der Lissabonstrategie in den Strukturfonds werden die bisher verausgabten öffentlichen Mittel den „lissabonfähigen“ Codes der ELER-Verordnung zugeordnet. Der Ansatz orientiert sich an dem Vorgehen im Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland. Die Ergebnisse sind nur bedingt vergleichbar mit den Ergebnissen in den Vertiefungsthemen (siehe Kapitel 2), weil die Vertiefungsthemen von den potenziellen oder ermittelten Wirkungen ausgehen. Der aus den Strukturfonds übertragene Ansatz definiert pauschal bestimmte ELER-Codes als „lissabonfähig“ unabhängig von dem konkreten Wirkungsbeitrag. Diese grobe Zuordnung ermöglicht aber einen Vergleich des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den Programmen der anderen Bundesländer.

⁴² Earmarking = Zweckbindung der Fördermittel. Die Strukturfonds sollen zu einem großen Teil die Ziele der Lissabonstrategie unterstützen. Entsprechend dieser Zweckbindung sollen 60 % der Strukturfondsmittel im Konvergenzziel und 75 % der Mittel im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" für Aufgaben aufgewendet werden, die die Attraktivität der Mitgliedstaaten, Regionen und Städte verbessern, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen sowie Innovation und das Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft fördern. Im Rahmen des Monitoring ist die Zweckbindung der Fördermittel zu erfassen. Dazu gibt es eine Liste der „lissabonfähigen“ Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006.

3.2.1 EU-Strategie

Die EU-Strategie ist eng mit der Lissabon- und Göteborg-Strategie verwoben. Im Gegensatz zu anderen Bundesländerprogrammen hat die Lissabon-Strategie im NRW-Programm Ländlicher Raum ein größeres Gewicht, da das AFP finanziell gut ausgestattet ist. Geplant sollen etwa ein Viertel der Mittel in „lissabonfähige“ Ausgabenkategorien fließen. Die Bedeutung von „Lissabon“ in den bisher getätigten Ausgaben liegt etwas darunter, weil v. a. Schwerpunkt 3 und 4 ebenso wie die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123/124) in der Umsetzung zurückliegen.

Tabelle 3.2: Berücksichtigung „lissabonfähiger“ Ausgabenkategorien in Planung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

	Öffentliche Mittel (indikativ) in Euro 2007 bis 2013	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Planung in %	Ergebnis kumulativ in Euro zum 31.12.09	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in der Umsetzung in %
Nordrhein- Westfalen	223.300.315	25	61.362.752	20
Alle Bundesländer		21		16

Bei der Zuordnung wurde die Liste der „lissabonfähigen“ Ausgabenkategorien gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Berechnung nach MUNLV (2009j), SFC.

Dagegen spielt im EFRE-Programm des Landes NRW die Lissabon-Strategie eine wesentlich größere Rolle. Hier kann von einer Arbeitsteilung der verschiedenen EU-Programme gesprochen werden, wie es in einer Kabinettsentscheidung im Vorfeld der Programmierung eigentlich noch akzentuierter vorgesehen war. Dieser Kabinettsentscheidung folgend, hätte das EFRE-Programm die Hauptlast des Beitrags zur Lissabon-Strategie tragen sollen, während das ELER-Programm sich auf die Bereiche sektorale Wettbewerbsfähigkeit und kooperative Agrarumweltmaßnahmen konzentriert hätte. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben wurde das ELER-Programm etwas breiter aufgestellt (MUNLV, 2009i).

Gemäß den Vorgaben der allgemeinen Strukturfondsverordnung 1083/2006 (Artikel 9 sowie Anhang IV) sollen im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 75% der Ausgaben auf Vorhaben entfallen, die insbesondere auf die Erreichung der Ziele der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (sog. „Lissabon-Ziele“) ausgerichtet sind. Im EFRE-Programm des Landes Nordrhein-Westfalen entfielen bis zum 31.12.2008 insgesamt 279,7 Mio. Euro der insgesamt 462,5 Mio. Euro Gesamtkosten auf diese Ausgabenkategorien. Der Anteil der Lissabon-konformen Ausgaben entspricht somit 60,5 %. Der Wert liegt unterhalb der 75 %-Marke, weil vor allem in der Prioritätsachse 2 „Innovation und wissensbasierte Gesellschaft“ erst eine unterdurch-

schnittliche Anzahl an Bewilligungen für die ausgewählten Projekte aus den innovationsorientierten Wettbewerben ausgesprochen werden konnte. Auf der anderen Seite wurden in den nicht „Lissabon-orientierten“ Maßnahmen des Schwerpunktes 3 „Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung“ relativ viele Projekte bewilligt (MWME, 2009a).

Die strategischen Handlungsfelder der Göteborg-Strategie spielen demgegenüber im NRW-Programm Ländlicher Raum im Vergleich zum EFRE-Programm eine wesentlich zentralere Rolle. Rund 70 % der geplanten Ausgaben lassen sich der Göteborg-Strategie zuordnen. Im Gegensatz dazu können nur 12 % der EFRE-Mittel bundesweit Göteborg-relevanten Ausgabenkategorien zugeordnet werden (TAURUS ECO Consulting und ISI, 2009)⁴³. In der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum spielten die zentralen Herausforderungen der Göteborg-Strategie bislang aufgrund der Dominanz des Schwerpunktes 2 (siehe Teil I) mit 75 % eine noch größere Rolle im Vergleich zur Planung. Mit Blick auf die Göteborg-Strategie ist v. a. die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen“ von Relevanz. Wesentliche Maßnahmen in dieser Rubrik sind in Nordrhein-Westfalen die Agrarumweltmaßnahmen.

⁴³ In einer Studie für das BMWI geht Prognos auf der Grundlage einer Fallstudie in NRW von einem Beitrag zur Göteborg-Strategie von 47 bis 67 % der Projekte und 46 bis 78% der eingesetzten Mittel aus und überträgt die Ergebnisse auch auf die RWB-Programme insgesamt (Bornemann et al., 2010). Allerdings gibt es keine projektbezogene Erfassung des Beitrags zur Göteborg-Strategie, was durch ein neues Kategorisierungssystem ab 2014 behoben werden sollte. Die unterschiedlichen Ergebnisse zeigen aber unseres Erachtens, wie schwierig es ist, anhand von Ausgabenkategorien Zielbeiträge zu ermitteln. Dies gilt auch für den Versuch, die ELER-Haushaltslinien zu kategorisieren. Dieses vereinfachte Monitoring ersetzt keine Wirkungsmessungen.

Tabelle 3.3: Finanzielle Kenndaten von Göteborg-relevanten Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (*kursiv*: Bundesdurchschnitt)

Zentrale Herausforderungen der Nachhaltigkeitsstrategie ¹⁾	Planung			Umsetzung		
	Öffentliche Mittel 2007 bis 2013 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %		Auszahlungen zum 31.12.2009 Euro	Relative Relevanz der berücksichtigten Maßnahmen in %	
Klimaänderung und saubere Energie	44.654.802	4,9	7,8	18.815.709	6,0	7,6
Nachhaltiger Verkehr	10.780.224	1,2	1,9	3.834.159	1,2	1,7
Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion	23.684.449	2,6	1,8	4.683.639	1,5	1,4
Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	523.235.971	57,5	48,8	199.209.166	63,9	60,4
Gesundheit	10.152.862	1,1	0,9	2.448.948	0,8	0,7
Soziale Eingliederung, Demografie und Migration	19.837.780	2,2	4,4	5.564.459	1,8	2,4
Insgesamt	632.346.089	69,5	65,5	234.556.080	75,2	72,6

1) Die Kategorie „Armutsbekämpfung“ wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach MUNLV (2009j), SFC.

Der Rubrik „Klimaänderung und saubere Energie“ wurden sowohl Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen als auch Anpassungsstrategien zugeordnet. Einen Beitrag zur Minderung von CO₂-Emissionen können beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen und die forstliche Förderung leisten. Alle anderen Rubriken der Nachhaltigkeitsstrategie spielen dagegen nur eine geringe Rolle.

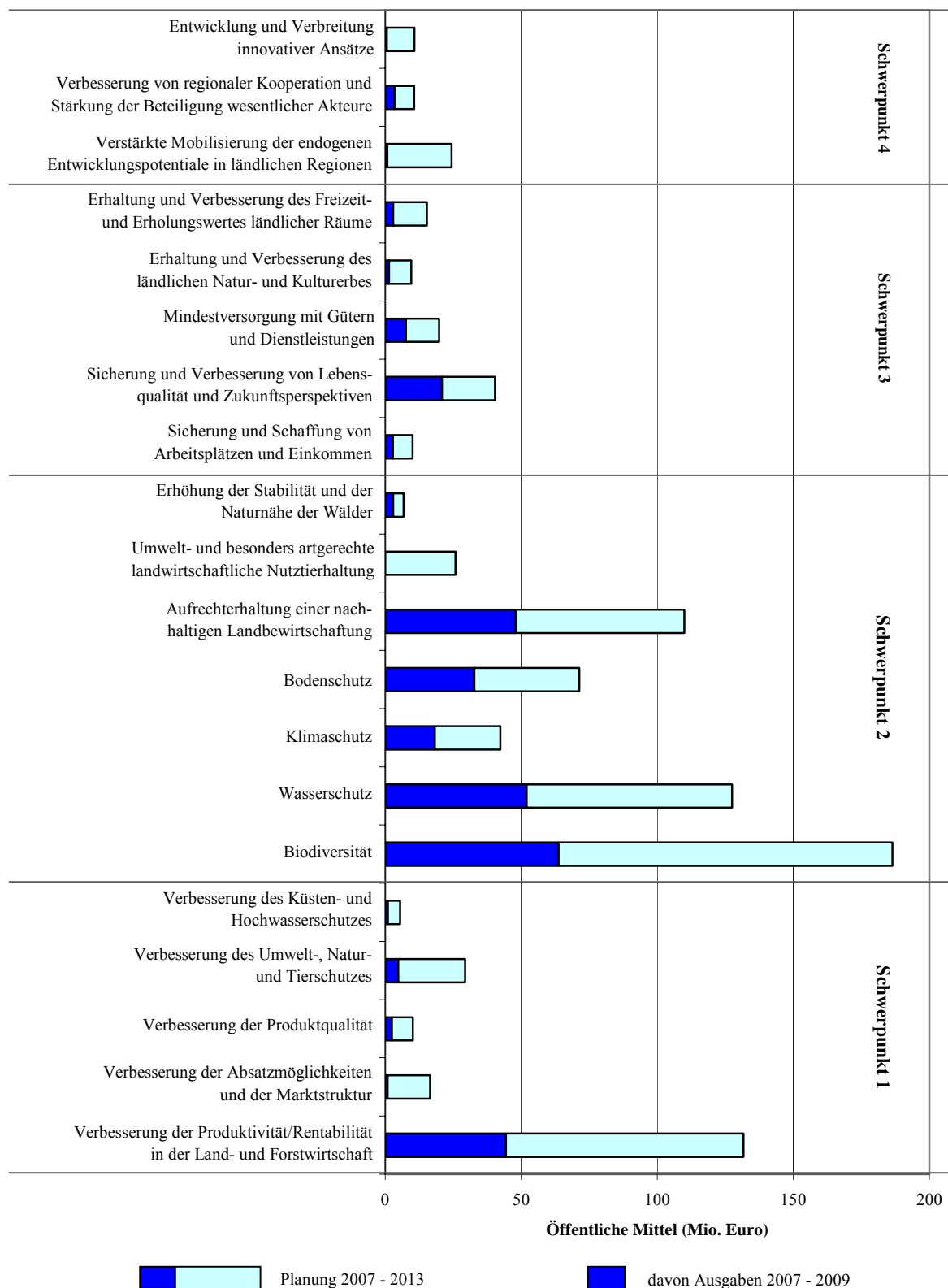
3.2.2 Nationale Strategie

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, inwieweit mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum die prioritären Ziele der Nationalen Strategie aufgegriffen wurden. Die Analyse beschränkt sich auf die Zuordnung des bisherigen Finanzflusses zu den im Nationalen Strategieplan dargelegten prioritären Zielen. In Abbildung 3.2 werden die Beiträge der Maßnahmen zu den schwerpunktbezogenen Zielen dargestellt, wobei berücksichtigt wird, dass die Maßnahmen und Teilmaßnahmen des einen Schwerpunktes auch wesentliche Beiträge zur Erreichung von anderen Schwerpunktzielen leisten können.

Verschiedene Schwerpunkte lassen sich erkennen. Aspekte des Ressourcenschutzes spielen die wesentliche Rolle im NRW-Programm Ländlicher Raum, v. a. unterstützt durch die Maßnahmen des Schwerpunktes 2 aber auch durch den investiven Naturschutz im Schwer-

punkt 3 und die Flurbereinigung, Ein weiterer wichtiger Zielbereich ist die Verbesserung der Produktivität/Rentabilität in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, der v. a. von der einzelbetrieblichen Investitionsförderung dominiert wird.. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt kommt der Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven eine geringere Bedeutung zu. Dies liegt an der aus der SWOT abgeleiteten geringeren Fokussierung auf ländliche Entwicklungsmaßnahmen im engeren Sinne.

Abbildung 3.2: Geplante und verausgabte öffentliche Mittel des NRW-Programms Ländlicher Raum (Stand 31.12.2009) in den prioritären Zielbereichen des Nationalen Strategieplans



Quelle: Eigene Berechnung nach MUNLV (2009j), SFC.

3.3 Neue Herausforderungen

Durch den Health Check und das EU-Konjunkturprogramm fließen rund 74,6 Mio. Euro zusätzlich in das NRW-Programm Ländlicher Raum. Damit erhöhen sich die ELER-Mittel um 26,2 % auf insgesamt 369,1 Mio. Euro, die geplanten öffentlichen Ausgaben betragen 909,4 Mio. Euro. Im Verhältnis zu den anderen Bundesländern der 7-Länder-Evaluation liegt der relative Mittelanstieg an zweiter Stelle. Mit 27,1% verzeichnet Schleswig-Holstein den höchsten und Hamburg mit 5,5 % den geringsten Zuwachs. Die zusätzlichen Mittel werden in NRW für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen eingesetzt.

Während das zusätzliche Mittelvolumen der anderen Länder der 7-Länder-Evaluation wie folgt über die Schwerpunkte verteilt wird - Schwerpunkt 1: 14 %, SP 2: 65 %, SP 3:17 % und SP 4: 0,5% , konzentriert sich in NRW die Mittelzuweisung ausschließlich auf den Schwerpunkt 2. Rund 55,3 Mio. Euro erhalten die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) und 19,4 Mio. Euro die neu eingeführte Tierschutzmaßnahmen nach ELER-Code 215 (siehe Tabelle 3.4). Fünf Untermaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen werden mit den zusätzlichen Mitteln bedient, davon sind zwei Teilmaßnahme „neue Vorhaben“ und drei „bestehende Vorhaben“. Die Teilmaßnahme „Anlage von Blühstreifen“ war ebenso wie die Tierschutzmaßnahme „Weidehaltung von Milchvieh“ in vergleichbarer Form bereits Fördertatbestand der Periode 2000 bis 2006.

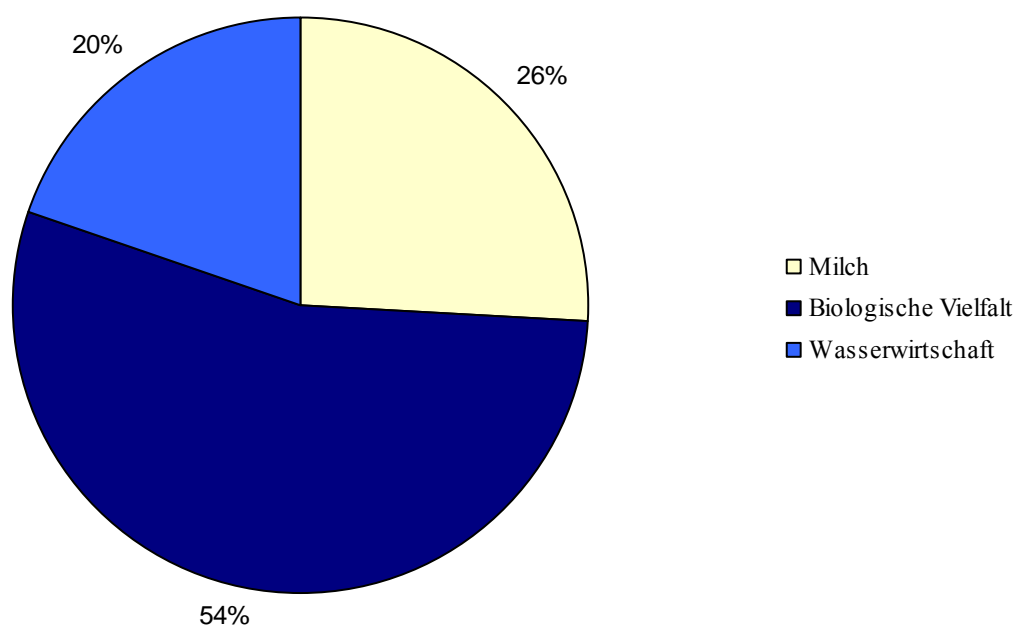
Tabelle 3.4: Mittelvolumen für Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen und Anteil an den zusätzlichen Mitteln insgesamt

ELER-Code	Maßnahme	Mittel (Euro)	Anteil (%)
214	Agrarumweltmaßnahmen	55.283.737	74,1
BLÜ	Anlage von Blühstreifen		
VIF	Anlage einer vielfältigen Fruchtfolge		
ZWI	Anbau von Zwischenfrüchten		
EXG	Extensive Grünlandnutzung		
UFE	Anlage von Uferrandstreifen		
215	Tierschutz	19.354.040	25,9
	Weidehaltung von Milchvieh		

Quelle: Eigene Berechnung nach Programmplanungsdokument, (MUNLV, 2009k).

In Abbildung 3.3 erfolgt die Mittelverteilung der Vorhaben im Rahmen der Neuen Herausforderungen auf die Prioritäten.⁴⁴ Auf die Priorität „Biologische Vielfalt“ entfällt mehr als die Hälfte der Mittel, die verbleibenden Mittel verteilen sich auf die Prioritäten „Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors“ (im Folgenden kurz Milch) und „Wasserwirtschaft“. Die Prioritäten „Klimawandel“ und „erneuerbare Energien“ bleiben unberücksichtigt.

Abbildung 3.3: Mittelzuweisung auf die Prioritäten der Neuen Herausforderungen



Quelle: Eigene Berechnung nach Programmplanungsdokument (MUNLV, 2009k) und schriftlicher Auskunft MUNLV vom 30.11.2010.

Die obigen Ausführungen sind als Bruttoangaben zu interpretieren. Sie berücksichtigen keine Umschichtungseffekte, die sich aus der (zulässigen) Anerkennung von bereits bestehenden Maßnahmen als Neue Herausforderungen ergeben. Durch Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen werden wiederum Mittel frei, die zur Mittelaufstockung für andere, nicht als Neue Herausforderung deklarierbare Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig mindert die Umschichtung der Mittel auch die *zusätzliche* Wirkung, die sich für die o. g. genannten Prioritäten der Neuen Herausforderungen ergibt. Vor diesem Hintergrund stellt der Anteil der umgeschichteten Mittel eine Kennziffer dar, um die Wirkung der Health-Check-Mittel zu relativieren. Wird vereinfachend der Mittelansatz der von den Neuen Herausforderungen tangierten Fördermaßnahmen zum Zeitpunkt der Programmaufstellung (2007) und der des konsolidierten Programms gegenübergestellt, zeigt sich, dass

⁴⁴ Zuordnung der Teilmaßnahmen entsprechend der „Spezifischen Hauptwirkung“ lt. Tabelle 5.3.6.

rund 21 Mio. Euro durch die Anerkennung bereits bestehender Maßnahmen und damit zur Umfinanzierung frei werden. Dies entspricht rund 28 % der Mittel.

Im Folgenden wird ex-ante eine Wirkungseinschätzung der mit zusätzlichen Mittel bedachten Maßnahmen vorgenommen. Die Einstufung erfolgt in Bezug auf die mit den Maßnahmen verfolgten Zielen, die sich in den jeweiligen Prioritäten der Neuen Herausforderungen widerspiegeln. Für die Ex-ante-Einstufung wird auf die Ergebnisse von Bauschke (2010) sowie auf Ergebnisse der entsprechenden Maßnahmenbewertung (siehe Teil II) zurückgegriffen

Agrarumweltmaßnahmen nach ELER-Code 214

Von den zusätzlichen ELER-Mitteln fließen 55,3 Mio. Euro in die Agrarumweltmaßnahmen. Die Teilmaßnahmen „Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge“, „Einhaltung einer extensiven Grünlandnutzung“ und „Anlage von Uferrandstreifen“ sind „bestehende Vorhaben“. Hierdurch erhöht sich das Mittelvolumen der AUM netto zur Referenz 2007 nur um 34,4 Mio. Euro. Zusätzliche Umweltwirkungen sind also von gut 60 % der o. g. 55,3 Mio. Euro zu erwarten.

Die Agrarumweltmaßnahme „Anbau von Zwischenfrüchten“ wird laut Programmplanungsdokument der Priorität Wasserwirtschaft zugeordnet und auf die Förderkulisse der WRRL-Gebiete beschränkt. Über das Förderniveau der Nationalen Rahmenregelung hinausgehend gelten gewässerschutzbezogener Zusatzaufgaben, wie z. B. Auflagen zur Düngung, Vorgaben zur Winterfestigkeit der Zwischenfrüchte und Einschränkungen zum Anbau von Leguminosen sowie Dokumentationspflichten und die Verpflichtung zur Teilnahme an Gewässerschutzberatung. Anvisiert ist eine Förderfläche von 40.000 ha. Die Förderhöhe beträgt 84 Euro/ha, bei Kombination mit dem Ökologischen Landbau 54 Euro/ha. Die Evaluationsergebnisse des Zwischenfruchtanbaus der anderen Bundesländer der 7-Länder-Evaluation zeigen, dass die potenzielle Umweltwirkung des Zwischenfruchtanbaus stark von der (Detail-)Ausgestaltung der Förderbestimmungen abhängt. Sowohl das Land Hessen als auch Schleswig Holstein setzen diese Maßnahme mit dem Ziel Wasserschutz ein und haben das Förderniveau mit ähnlichen zusätzlichen Förderauflagen wie NRW deutlich über das Niveau der NRR angehoben. In dieser ambitionierten Ausgestaltung wird dem Zwischenfruchtanbau in NRW ein positiver Umwelteffekt zugesprochen. Die über die NRR hinausgehenden Auflagen bewirken zudem, dass Mitnahmen weitestgehend vermieden werden.

Die „Anlage von Uferrandstreifen“ ist als „bestehendes Vorhaben“ ebenfalls der Priorität „Wasserwirtschaft“ zugeordnet. Die Maßnahme blickt auf eine langjährige Förderkontinuität zurück. Das Output-Ziel bleibt unverändert und wird mit 3.260 ha angegeben. Bei einer Förderfläche von 3.100 ha in 2009 wird die Erreichung des Ziels als realistisch einge-

stuft. Die Literaturlage zur Einstufung von Uferrandstreifen in Bezug auf ihr Wasser-schutzziel ist uneinheitlich und variiert zwischen (+) und (++)⁴⁵. Die Wirkungsbeurteilung der Uferrandstreifen ist z. B. abhängig von der Hangneigung (Böschungslage) und den Abstandregelungen zur Anwendung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln. Da es sich erstens um eine bereits bestehende AUM handelt und zweitens die Ziele der Output-Indikatoren nicht erhöht wurden, ist ein *zusätzlicher* Umwelteffekt zur Referenz der ursprünglich formulierten Ziele in 2007 durch die Verwendung der Health-Check-Mittel nicht zu erwarten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ohne die im dritten Änderungsantrag vorgenommene Erhöhung der Förderprämie, die infolge der veränderten Rahmenbedingungen notwendig geworden war (Aufhebung der konjunkturellen Flächenstilllegung), die Akzeptanz der Maßnahme und somit weder der anvisierte Förderumfang und damit einhergehend der angestrebten Umweltleistungen nicht hätten gewährleistet werden können.

Die Anlage von Blühstreifen ist eine als „neues Vorhaben“ zu deklarierende Fördermaßnahme. Sie war bereits in vergleichbarer Form Förderbestandteil des NRW-Programms 2000 bis 2006. Im Jahr 2006 wurden 464 ha gefördert, das Outputziel wird jetzt mit 900 ha angegeben. Die Maßnahme ist der Priorität der biologischen Vielfalt zugeordnet, genauer der Schaffung von Lebensräumen von verschiedenen Tiergruppen und der Verbesserung des Blütenangebotes für Insekten. Auch wenn in NRW die Teilmaßnahme nicht aus Mitteln der NRR gefördert wird, lässt sich zur Einordnung der Maßnahme festhalten, dass die Förderauflagen weitestgehend mit denen der NRR identisch sind. In der Ex-post-Bewertung wurde festgestellt, dass Blüh- und Schonstreifen zur Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt und zur Verbesserung des landschaftlichen Erlebens in der Normallandschaft beitragen. Die Fortsetzung des Förderangebotes, besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen wurde empfohlen. Da es sich um eine neue Teilmaßnahme handelt, sind die skizzierten Umwelteffekte zusätzliche Effekte.

Der Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge soll laut Programmplanungsdokument einen Beitrag zur „Biologischen Vielfalt“ erbringen. Die geplante Förderfläche erhöht sich im Vergleich zur Programmaufstellung in 2007 von 67.000 ha auf 90.000 ha. Die Förderfläche beträgt in 2009 rund 34.000 ha. Der vorläufige Förderumfang 2010/2011 zeigt eine deutlich höhere Akzeptanz der Maßnahme auf 72.000 ha, sodass das gesetzte Outputziel als realisierbar eingestuft wird. Die Maßnahme wird in Bezug auf ihre Wirkung auf die Biologische Vielfalt vorläufig⁴⁶ als leicht positiv⁴⁷ (+) eingestuft (siehe Teil II, Kapitel 11).

⁴⁵ Detaillierte Ausführungen vergleiche Teil II, Kapitel 11.

⁴⁶ Die Bewertung erfolgt auf Grundlage von Literaturlauswertungen. Zur Zeit wird eine Begleituntersuchung in NRW durchgeführt, deren Ergebnisse noch nicht vorliegen.

⁴⁷ Einordnung in drei Stufen (+), (++) und (+++)

Zusätzliche Umwelteffekte ergeben sich erst, wenn ein Förderumfang von mehr als 67.000 ha erreicht wird.

Dritte Agrarumweltmaßnahme, welche einen Zielbeitrag zur „Biologische Vielfalt“ leisten soll ist die Einhaltung der extensiven, betriebszweigbezogenen Grünlandnutzung. Über die Förderbestimmungen der NRR hinausgehend, ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Produktionsmitteln untersagt und die Mindestgrenze des RGV-Besatzes auf 0,6 RGV/ha HFF angehoben. Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung, die bereits zum Förderangebot des NRW-Programms 2000 bis 2006 gehörte, war von 2007 bis 2009 auf Altteilnehmer beschränkt. Ab 2010 steht sie wieder allen Betrieben offen. Der Zielwert erhöht sich zur Referenz 2007 allerdings nur unwesentlich von 89.000 ha auf 90.000 ha. Zentrale Auflage für die Einstufung der Umweltwirkung der Grünlandextensivierung ist das Anwendungsverbot von chemisch-synthetischen Produktionsmitteln. Die Einordnung der Maßnahme auf der dreistufigen Rangfolge zur Einschätzung der Biodiversitätswirkung erfolgt als (++)). Die größte Bewertungsunsicherheit besteht z. Z. in der Abschätzung von Mitnahmeeffekten. Nach wie vor bestehen berechtigte Annahmen, die Mitnahmen wahrscheinlich machen. Differenzierte Aussagen für die Mittelgebirgsregionen in NRW, die die höchsten Teilnahmen aufweisen, liegen unter Berücksichtigung von Anpassungseffekten infolge des Milchquotenausstiegs noch nicht vor. Auch ohne diese Analysen kann bereits heute festgestellt werden, dass in Anbetracht der geringen Erhöhung des Zielwertes um nur 1.000 ha das Gros der Health-Check-Mittel in der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung keine zusätzlichen Umwelteffekte erbringen wird.

Tierschutzmaßnahmen nach ELER-Code 215

Die Maßnahme „Weidehaltung von Milchvieh“ wurde im Zuge des Health-Checks neu eingeführt. Auch die Weidehaltung war unter vergleichbaren Förderauflagen – allerdings als Agrarumweltmaßnahme – Bestandteil des NRW-Programms 2000 bis 2006. Im Jahr 2005 wurde die Maßnahme um eine Teilvariante erweitert, die keine Stallhaltungsaufgaben mehr vorsah. Die Einführung dieser Variante hat bei gleichzeitiger Aufhebung der ursprünglichen Förderkulisse einen regelrechten Teilnahmeschub ausgelöst. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Variante mit Stallhaltungsaufgaben wurde die Variante der reinen Weidehaltung von kleinen und Mikrobetrieben mit entsprechend geringen Herdengrößen angenommen. Zwar liegen zur Aufstellungsform der Teilnehmer keine Angaben vor, die Tatsache, dass die Betriebe an den ursprünglichen Varianten jedoch nicht teilnahmen, lässt den Schluss zu, dass die Tiere zumindest anteilig (noch) in Anbindehaltung gehalten werden.

Der Begründung für die Wiederaufnahme der Förderung (ohne Stallhaltungsaufgaben) ist zu entnehmen, dass der Weidegang von Milchkühen immer weniger realisiert wird, da er mit erhöhten Arbeitsbelastungen und einem erschwerten Futtermanagement verbunden ist. Auf der anderen Seite – und hierauf zielt die Förderung laut MUNLV ab – entspricht der Weidegang dem natürlichen Tierverhalten und trägt positiv zur Tiergesundheit bei. Die

Umstrukturierung des Milchsektors wird laut MUNLV den Rationalisierungsdruck weiter erhöhen, wodurch der Weidegang weiter rückläufig sein wird (MUNLV, 2009k).

Der Argumentation wird seitens der Evaluatoren gefolgt, allerdings sollte nach Auffassung der Evaluation sichergestellt werden, dass die Tierhaltung während des *ganzen* Jahres ein der Tiergesundheit förderliches Niveau erreicht. Insofern wird empfohlen, die Weidehaltung (wieder) an Stallhaltungsaufgaben zu binden und die Aufgaben zur Tierhaltung ggf. durch eine erhöhte Prämie zu kompensieren. Nur unter dieser Voraussetzung kann ex ante der Tierschutzeffekt der Fördermaßnahme uneingeschränkt als positiv eingestuft werden.

4 Programmdurchführung

4.1 Zielsetzungen und Kontext

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sowohl in seinem Planungsdokument (MUNLV, 2009j) als auch in den Expertengesprächen (MUNLV, 2009i) klare Ziele für die Programmdurchführung formuliert, die sich teilweise mit den übergeordneten europäischen Zielen decken bzw. diese spezifizieren:

- schlankes verwaltungsökonomisches Programm,
- Ausbau der regionalen integrierten Strategien zur Stärkung der Selbstentwicklungspotenziale,
- Konzentration auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors und auf öffentliche Güter im Sinne einer klaren Aufteilung mit den Aufgaben der Strukturfonds.

Die Grundzüge der Bewertung der Programmdurchführung und die Zuordnung der Bewertungsfragen zu den folgenden Themenfeldern wurden bereits in Kapitel 1 dargestellt. Dort findet sich auch der Überblick über die verwendeten Datengrundlagen.

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen – sowohl der von der EU gesetzten wie auch der durch Nordrhein-Westfalen eingeführten Mechanismen und Regelungen – auf die Programmumsetzung und die Erreichung der o. g. Ziele zu analysieren. In diesem Zusammenhang werden die entsprechenden horizontalen und programmspezifischen Bewertungsfragen beantwortet und Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Diese sind für alle Themenfelder gemeinsam unter Kapitel 4.6 zusammengefasst.

Die Konzeption des rechtlichen Rahmens⁴⁸ für die Umsetzung der Förderung für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007 bis 2013 war von vier Zielen geleitet:

- Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten zur Verbesserung der Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH),
- Vereinfachung,
- stärkere Zielausrichtung der Förderung sowie
- Stärkung der (regionalen) Governance durch die Integration von LEADER und einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

Dieser in sich nicht konfliktfreie Zielrahmen bestimmte wesentlich die Durchführung. Abbildung 4.1 stellt diesen Zielrahmen dar und ordnet die entsprechenden nordrhein-westfälischen Unterziele zu.

⁴⁸ Hier im Wesentlichen:

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den ELER: Grundsätzliches zur Verwaltung, Kontrolle und Information (Artikel 73 – 75)

Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 „Durchführungsverordnung zur ELER-VO“, Verpflichtung zur Einrichtung leistungsfähiger Kontrollsysteme und eines Informationssystems (Artikel 63)

Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 „Kontrollverordnung“: Kontrollgrundsätze, Inhalte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen der unterschiedlichen Maßnahmen.

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der GAP: Grundsätze über die Einrichtung des ELER und des EGFL, Finanzierungsmethoden, Rechnungsabschluss, Konformitätsabschluss, Überwachungsbefugnisse der EU-KOM.

Verordnung (EG) Nr. 883/2006 „Buchführungsverordnung“: Grundsätze der Buchführung für beide Fonds, Ausgabenerklärungen und Bedarfsvorausschätzung, Elektronischer Austausch der Informationen (SFC).

Verordnung (EG) Nr. 885/2006 „Zahlstelle und Rechnungsabschluss“: Verfahren der Zulassung der Zahlstellen, Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters, Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Rechnungsabschlussverfahren und Konformitätsabschluss, Schlichtungsverfahren.

(VO (EG) Nr. 1974/2006; VO (EG) Nr. 1975/2006; VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission; VO (EG) Nr. 1290/2005; VO (EG) Nr. 1698/2005) (SFC).

Abbildung 4.1: Spannungsfeld der europäischen und nordrhein-westfälischen Ziele und Instrumente für die Durchführung



Kursiv sind die im NRW-Programm Ländlicher Raum bzw. von der Verwaltungsbehörde (VB) genannten zusätzlichen durchführungsrelevanten Ziele.

Quelle: Eigene Darstellung.

Größere Zuverlässigkeit durch Verschärfung der Kontroll- und Dokumentationspflichten versus Vereinfachung?

Die gesamte EU-Rechnungsführung der Kommissionsdienststellen unterliegt der Aufsicht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Mit der jährlichen „**Déclaration d’Assurance**“ (DAS)⁴⁹ legt er seit 1994 ein Prüfungsurteil über die ordnungs- und rechtmäßige Rechnungsführung ab. 2004 hat der EuRH zum elften Mal in Folge eine eingeschränkte DAS abgegeben. Grundlage ist die vom EuRH für alle Politikbereiche unabhängig von deren Komplexität und Förderstruktur festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle einer

⁴⁹ Zuverlässigkeitserklärung.

Fehlerquote von 2 %⁵⁰. So hat der Rechnungshof für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur für den Teil der Agrarausgaben, die nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet werden, eine positive Zuverlässigkeitserklärung vorgelegt (Kallas, 2006). Gerade das Politikfeld der ländlichen Entwicklung ist aus Sicht der Rechnungsprüfer ein „Sorgenkind“, was das Image dieser EU-Politik beeinträchtigt. Die EU-KOM strebte daher an, noch in dieser Amtszeit (bis 2009) durch die Verschärfung der umfassenden Bestimmungen für Verwaltung und Kontrolle eine positive DAS zu erhalten. Ausfluss dieser Zielsetzung sind insgesamt **schärfere Bestimmungen**, die z. T. aus den Bestimmungen der 1. Säule der GAP abgeleitet wurden und z. T. gänzlich neu sind. Insbesondere die Umsetzungsebene vor Ort ist betroffen.

Zum Ziel der **Vereinfachung** hieß es bereits in den Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg von 2003: Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums muss – und zwar dringend – deutlich vereinfacht werden. Der Durchführung muss ein Verfahren zur Programmplanung, Finanzierung und Kontrolle zugrunde liegen, das auf die Bedürfnisse der Entwicklung des ländlichen Raums zugeschnitten ist (EU-KOM, 2003a). Mit den Schlagwörtern „Simplification“ und „Ausbau bewährter Prinzipien“ wurden die Grundzüge für das jetzige System der ELER-Verordnung festgelegt:

- Einrichtung des ELER als einzigen Fonds für die 2. Säule der GAP; er tritt an die Stelle der Zerteilung von EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie,
- Integration von LEADER in die Mainstream-Programme,
- Abkehr von dem Prinzip der Jährlichkeit und Einführung der n+2-Regelung aus dem Bereich der Strukturfonds,
- weitgehende Übernahme des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der 1. Säule und Harmonisierung der flächenbezogenen Maßnahmen und der Direktzahlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Zahlungen. Übernahme wesentlicher Bestimmungen auch für investive Maßnahmen (ELER-investiv), wie z. B. die Abweichungs- und Sanktionsregelungen,
- Übernahme der Cross-Compliance-Bestimmungen für die 2.-Säule-Maßnahmen, d. h. bei Nichtbefolgung anderweitiger Verpflichtungen durch einen Antragsteller erfolgt eine Reduzierung der bewilligten Förderung sowie der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule.

Aus europäischer Sicht mag mit diesen klareren Strukturen und Regelungsvereinheitlichungen eine Vereinfachung (in erster Linie in der Programmvielfalt) einhergehen. Für die

⁵⁰ Bei einem Konfidenzniveau von 95 %. Beide Merkmale gelten bei Experten als eigentlich unerreichbar und sind strenger als internationale Standards für Zuverlässigkeitserklärungen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

Belastung der Umsetzungsebene sind jedoch die Summe der auf sie zukommenden Aufgaben und die Konsequenzen der Vereinheitlichung von Regelungen für eigentlich nicht einheitlich umsetzbare Maßnahmen relevanter.

So existiert für die Abwicklung der 1. Säule mit dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) weiterhin ein zweiter Fonds. Nicht zuletzt durch die Modulationsmechanismen und die Diversifizierungsbeihilfe Zucker sind diese beiden Fonds zunehmend miteinander verzahnt. Die spezifischen Regelungen (VO (EG) Nr. 1290/2005 und VO (EG) Nr. 883/2006) unterscheiden sich allerdings v. a. im Hinblick auf die Buchführung und das Prozedere der Refinanzierung der Ausgaben erheblich. Die Zahlstellen haben somit zwei Fonds zu verwalten, wobei der EGFL die Regelungen des alten EAGFL-Garantie weitgehend übernommen⁵¹ und der ELER neue Formalitäten, Zahlungswege und zeitliche Taktungen etabliert hat. Dass hiermit eine „Simplification“ aus der Sicht der Zahlstellenverwaltungen erreicht wurde und tatsächlich den Bedürfnissen gerade der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und LEADER entsprochen werden konnte, war bereits zu Beginn der Förderperiode fraglich (Fährmann und Grajewski, 2008).

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist die Organisation der Förderung in der Landesverwaltung ausschlaggebend für eine effiziente und schlanke Umsetzung. Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung werden die Auswirkungen des Rechtsrahmens und der Verwaltungsstruktur auf die Umsetzbarkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum und die Verwirklichung einer Vereinfachung qualitativ im Kapitel 4.2.1 analysiert.

Zielgerichtete Mittelverwendung

Das dritte Ziel des oben genannten Zielkanons (siehe Abbildung 4.1) liegt in der Stärkung der zielgerichteten Mittelverwendung. Über eine stärkere Lenkung und zielorientierte Steuerung soll die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöht werden, und zwar

- mit der Einführung **strategischer Planungsinstrumente** (Strategische Leitlinien, Nationaler Strategieplan),
- einer stark auf **Indikatoren** gestützten Begleitung und Bewertung (EU-KOM, 2006g)
- sowie der obligatorischen Einführung von **Projektauswahlkriterien-** und -verfahren.

Im Kapitel 4.2.2 wird die Wirksamkeit dieser Instrumente für das NRW-Programm Ländlicher Raum analysiert und diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die horizontalen Bewertungsfragen nach der Vermeidung von **Mitnahme-** sowie der Förderung von **Multiplikatoreffekten** behandelt.

⁵¹ Siehe hierzu Artikel 12 bis 21 der VO 1290/2005 bzw. Artikel 3 bis 12; es wird die monatliche Meldung der Tabelle 104 an die EU-KOM und monatliche Zahlungen der EU-KOM an die Mitgliedstaaten beibehalten.

Mehr Governance wagen – auf allen Ebenen

Das von der OECD postulierte neue Paradigma für die ländlichen Räume geht davon aus, dass eine konsistente Politik zur Förderung des ländlichen Raums neue Formen der Koordination von Entscheidungen auf allen staatlichen Ebenen erfordert, die private Partner einbezieht und Ressortgrenzen überwindet (OECD, 2006). Dieser Gedanke findet sich auch in den Ansprüchen und Zielen für die Erstellung und Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum wieder. Neben der Integration von **LEADER** ist es in erster Linie der größere Anspruch an die Realisierung des **Partnerschaftsprinzips** gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: sowohl horizontal durch breite Beteiligungs- und Konsultationsprozesse als auch vertikal zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenen-System Region – Land – Bund – EU. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft in der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008). Diese Fragestellung bildet den Schwerpunkt von Kapitel 4.3.

Der zudem in den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) formulierte direkte „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds, die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums zu unterstützen, wird ebenfalls durch die ELER-VO (Artikel 5) und das NRW-Programm Ländlicher Raum aufgegriffen. **Komplementarität und Kohärenz** mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fischereifonds (EFF)⁵² sollen demnach noch eine größere Rolle spielen. Diesem Thema wird mit den entsprechenden Bewertungsfragen unter Kapitel 4.4 nachgegangen. Es steht in direktem Zusammenhang mit dem Governance-Begriff, ebenso die unter Kapitel 4.5 behandelten Fragestellungen zum **Kapazitätsaufbau** der unterschiedlichen Akteure.

⁵² Der EFF spielt in Nordrhein-Westfalen nur eine untergeordnete Rolle (0,2 % der EU-Mittel einschließlich Kofinanzierung an allen EU-Fonds), so dass er hier nicht vertieft betrachtet wird. Bis zum 31.12.2009 wurden darüber hinaus nur zwei Projekte im EFF gefördert (BLE, 2010).

4.2 Themenfeld: Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz (programmspezifische Frage)

Programmspezifische Frage: Inwieweit wurden die Ziele der Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht?

Dieses Themenfeld umfasst zwei Analysefelder:

- a) die Umsetzungsstrukturen und Regularien, die maßgeblich den Aufwand und damit die Effizienz der Programmumsetzung beeinflussen (Kapitel 4.2.1),
- b) die Mechanismen, die die Wirksamkeit der eingesetzten Programmmittel erhöhen sollen (Kapitel 4.2.2).

4.2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung

Der institutionelle Rahmen, in dem Förderung stattfindet, entscheidet maßgeblich über den Erfolg eines Programms, da zentrale Faktoren hierüber beeinflusst werden:

- Akzeptanz durch die umsetzenden Behörden (Praktikabilität der Maßnahmen und der jeweiligen Bestimmungen mit der gegebenen personellen Ausstattung),
- Akzeptanz durch die potenziellen Zuwendungsempfänger (Ausgestaltung des Förderverfahrens, Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Förderung aufgrund des Fördermanagements),
- Verhältnis von Umsetzungskosten zu eingesetzten Fördermitteln und den damit erzielten Wirkungen.

Auf der Grundlage von Interviews⁵³ mit der Verwaltungsbehörde (MUNLV, 2009i) und Vertretern der Zahlstellenkoordination (MUNLV, 2009g) sowie der Ergebnisse und Expertise der Maßnahmenbewertungen erfolgen hierzu Einschätzungen zu folgenden Fragestellungen:

- Ist es durch die Organisationsstruktur und die rechtliche Rahmensetzung zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung gekommen, die Einfluss auf die Erreichung der Programmziele haben?
- Wie hat sich der administrative Aufwand gegenüber der letzten Förderperiode entwickelt?

⁵³ Die Interviewleitfäden sind im Anhang enthalten.

- Sind Probleme durch die Organisation und mangelnde Ausstattung eher hausgemacht oder durch Vorgaben der EU bedingt?
- Gibt es „gute“ Ansätze bei der Durchführung der Maßnahmen?

4.2.1.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

4.2.1.1.1 Umsetzungsstrukturen und Organisation der Durchführung – Programmsicht

Während für die meisten sektorbezogenen Maßnahmen (AFP, AUM, AZ) des NRW-Programms Ländlicher Raum **Kontinuität** gegenüber der letzten Förderperiode überwiegt, sind andere Bereiche noch stark durch die Veränderungen der **Verwaltungsstrukturenform** geprägt. Zudem hat es in den aktuellen Umsetzungsstrukturen einige Veränderungen im Hinblick auf organisatorische Zuordnungen, Anzahl beteiligter Dienststellen und Gremien sowie der Verflechtungen mit der Bundesebene gegeben. Die gesamte Umsetzungsstruktur ist in einer Strukturlandkarte in Teil I dargestellt.

Auf Programmebene ist die **Verwaltungsbehörde** (VB) Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung. Neben der Koordinierung der am Programm beteiligten Referate und der Abstimmung mit dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten laufen über sie die Organisation und Durchführung des Begleitausschusses (BGA), die Abstimmungen mit den anderen Fonds, die Organisation und Erstellung der stark formalisierten Berichtslegung im Bereich der Begleitung sowie das Finanzmanagement (Mittleinsatz, Überwachung der n+2-Regelung etc.). Hinzu kommen die Abstimmung mit dem Bund (Sitzungen der Programmkoordinierungsreferenten, Zulieferung von Indikatoren und Beiträgen zur Nationalen Strategie etc.) sowie der EU-KOM (z. B. in den Jahresgesprächen). Gleichzeitig ist im Referat die Zuständigkeit für allgemeine Fragen der Agrarpolitik, für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, also auch die Nationale Rahmenregelung, sowie für EU- und Rechtsangelegenheiten verankert. In den anderen Bundesländern sind die verschiedenen Arbeitsfelder häufig auf mehrere Referate verteilt und in die EPLR noch andere Ressorts involviert, was einen zusätzlichen Abstimmungsbedarf mit sich bringt. Die Konstruktion in NRW erzeugt weniger Schnittstellen und bündelt eine hohe Kompetenz in der VB.

Die **Zahlstellenfunktion** ist vollständig an den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter delegiert. Gegenüber der Vorperiode hat sich die Anzahl der Zahlstellen von zwei auf eine reduziert. Das LANUV ist nicht mehr als Zahlstelle zugelassen.

Das Referat für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV ist gegenüber dem Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter weisungsbefugt (Aufsicht, Steue-

rung/Koordination). Für den ELER-Bereich wurde eine Rahmenregelung erlassen, die für Kontrollen und Sanktionen die wesentlichen Bestimmungen festlegt (MUNLV, 2008c). Das MUNLV verfolgt gegenüber der LWK eher einen kooperativen Arbeitsstil. Die Funktion der LWK als Zahlstelle ist historisch gewachsen und basiert auf einem Organisationsgutachten aus dem Jahr 2003. Die Übertragung der Zahlstellenfunktion an die LWK wird über Verwaltungskostenpauschalen finanziell entgolten. Größere Veränderungen, z. B. der Aufbau eines Grünlandkatasters oder weitere Cross-Compliance-Regelungen, die in das FLIK-Feldblocksystem eingebaut werden müssen, werden im Rahmen von zusätzlichen Projekten entgolten (MUNLV, 2009g).

Obgleich sich durch die ELER-Verordnung die Funktion und der Aufgabenbereich der Verwaltungsbehörde im Vergleich zur Vorperiode gegenüber der Zahlstelle geändert haben, ist das Verhältnis der beiden Regelungskreise gleich geblieben. Beide Regelungskreise arbeiten gut und kooperativ zusammen (MUNLV, 2009i; MUNLV, 2009g). Das Zusammenspiel zwischen VB und dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten ist wenig formalisiert. Die Kommunikationsstrukturen – auch zu den weiteren beteiligten Fachreferaten im MUNLV – haben sich nicht verändert. Sie bestehen aus anlassbezogenen Besprechungen und einer bilateralen Koordination mit einer starken Stellung der Verwaltungsbehörde.

Die **Bescheinigende Stelle** (BS) ist dem Finanzministerium zugeordnet. Der Vergleich der verschiedenen Bundesländer hat gezeigt, dass die Bescheinigenden Stellen durchaus ein unterschiedliches Selbstverständnis haben. Es reicht von einer reinen Kontrollinstanz zur Defizitaufdeckung bis hin zu einer beratenden Instanz, die auf Verbesserungen hinwirkt. In NRW ist zwischen den Hauptakteuren des Zahlstellenwesens (Referat für Zahlstellenangelegenheiten, Leitung der Technischen Zahlstelle, der Zuständigen Behörde und der BS) durch Quartaltreffen ein ständiger Austausch organisiert, in dem die BS sich einbringt.

Die Strukturlandkarte aus Teil I zeigt, dass die Umsetzungsstruktur auf der Steuerungsebene sehr schlank ist. Die Umsetzungsebene hingegen umfasst fünf Stränge, die sich aufgrund der großen Landesfläche zum Teil sehr breit auffächern. So hat die LWK beispielsweise 14 Kreisstellen mit fünf Außenstellen. Für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes sind 31 Kreise und acht kreisfreie Städte verantwortlich. Fünf Bezirksregierungen sind zuständig für die Umsetzung der Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER.

Seit dem Beginn der neuen Förderperiode erfolgten in drei Schritten umfangreiche **Reformen der Landesverwaltung**. Zum 01.01.2007 wurde die staatliche Sonderverwaltung in die Struktur der allgemeinen Verwaltung integriert. Dies betraf die zehn Staatlichen Umweltämter und acht Ämter für Agrarordnung, die den Bezirksregierungen zugeordnet wurden. LÖBF, LEJ und LUA wurden in das LANUV überführt. Als zweiter Schritt erfolgte die Kommunalisierung der Umweltverwaltung. Der dritte Schritt ist noch nicht ab-

geschlossen; dieser betrifft die Umorganisation der Bezirksregierungen und einen weiteren Personal- und Standortabbau. Das Personal der (damaligen) Ämter für Agrarordnung und das Personal der ehemaligen Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster wurden bisher von 639 auf 439 bzw. von 44 auf 32 reduziert. Weitere Überprüfungen stehen 2011 aus (LRH NRW, 2009).

Die behördliche Umorganisation trifft im Kontext der EU-Förderung auf ein Verwaltungs- und Kontrollsystem, das deutlich komplexer ist als es die Landeshaushaltsordnung erfordern würde, und das zudem ständigen Veränderungen und Weiterentwicklungen unterworfen ist (siehe Kapitel 4.2.2). Die (vertikalen) Bezüge müssen sich neu ordnen, wobei die Gefahr von Reibungsverlusten und der Verlust von Erfahrungswissen groß sind. Bereits in der Ex-post-Bewertung 2008 wurden (im Zusammenhang mit Analysen auch in anderen Bundesländern) personelle und strukturelle Umbrüche als wesentlicher kostentreibender Faktor für Implementationskosten in der Abwicklung von EU-Programmen identifiziert (Fährmann und Grajewski, 2008).

Eine zusätzliche Herausforderung stellt die Integration der mittlerweile 12 LEADER-Regionen in die Bewilligungsstränge dar.

4.2.1.1.2 Auswirkungen der Umsetzungsstrukturen auf die Schlüsselmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Im Rahmen der Maßnahmenbewertungen bestätigt sich das Bild, dass v. a. die Umstrukturierungen und der Personalabbau in der Anfangszeit für Friktionen bei einzelnen Maßnahmen gesorgt haben.

Zur Umsetzung von **LEADER** wurden ablauforganisatorisch mit der Verankerung des „**Ein-Tür-Prinzips**“ bei den Bezirksregierungen für die LAGn und die RegionalmanagerInnen (RM) effektive Strukturen aufgebaut. Den RM wird für Vorhaben in anderen Zuständigkeitsbereichen die Kontaktaufnahme mit anderen Dienststellen erspart. Die Bezirksregierungen übernehmen die weiteren notwendigen Abstimmungen und Verfahrensschritte. Allerdings mussten sich die administrativ-organisatorischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von LEADER zum Beginn der Förderperiode noch einspielen. Zum einen hatten die Bezirksregierungen mit dem LEADER-Ansatz erst wenig Erfahrung sammeln können, da es vorher nur drei LEADER-Gruppen gab. Zum anderen erfolgten mit der Umorganisation der Ämter und Bezirksregierungen ein Personalabbau und Umsetzungen (s. o.).

Die neuen RegionalmanagerInnen und MitarbeiterInnen in den Bezirksregierungen mussten sich somit **parallel** in das Tätigkeitsfeld einarbeiten und sich neues Wissen aneignen. Auch für erfahrene Beteiligte bestand Klärungs- und Lernbedarf, um sich mit den in dieser

Förderperiode geltenden Regelungen vertraut zu machen. Diesen Erfordernissen wurde und wird mit verschiedenen vom MUNLV ausgerichteten Abstimmungstreffen begegnet. Da es auf der Referatsebene Personalfluktuierungen gab, muss auch dort Know-how für den ganzen Bereich LEADER und Dorferneuerung aufgebaut werden. Für die bessere Organisation der Abwicklung, Vereinheitlichung und einen Erfahrungsaustausch haben die zuständigen Sachbearbeiter der Bezirksregierungen vorgesehen einen Arbeitskreis LEADER zu gründen, ähnlich dem in der Dorferneuerung.

Personalabbau spielt auch im Rahmen der **forstlichen Förderung** eine große Rolle. Die Umstrukturierung des Landesbetriebes Wald und Holz führt insbesondere auf der Ebene der Forstbetriebsbezirke, die die Privatwaldbesitzer betreuen und beraten, zu Engpässen. Da die ökologisch ausgerichteten Forstmaßnahmen für eine Teilnahme aber intensiv beworben werden müssen, könnte sich dies nachteilig auf die Inanspruchnahme auswirken. Ansatzpunkt für eine Entlastung bietet die Einrichtung einer zentralen Bewilligungsstelle, Schwerpunktaufgabe Förderung des Landesbetriebes Wald und Holz NRW in Münster.

Auch die nicht zufriedenstellende Umsetzung der **Maßnahme 123 A** ließe sich u. a. durch Verbesserungen in der Personalausstattung oder der Arbeitsorganisation beim LANUV optimieren. Die anfänglich unzureichende Kommunikation (Öffentlichkeitsarbeit, Information über geänderte Förderkonditionen) wurde mittlerweile behoben, Es wurden fünf dezentrale und eine zentrale Informationsveranstaltung durchgeführt.

Im Bereich der **Flächenförderung** hat sich aus Sicht der Referate im MUNLV gegenüber der letzten Förderperiode nichts Wesentliches im Bezug auf die Umsetzung oder die Umsetzbarkeit von Maßnahmen geändert. Zur Realisierung des nationalen Biodiversitätsziels müssten sowohl die Vertragsnaturschutzflächen als auch MSL-Teilmaßnahmen ausgeweitet werden. Dem entsprechend wäre auch eine Personalaufstockung in den nachgelagerten Verwaltungseinheiten sowie in den Biostationen notwendig. In allen Verwaltungseinheiten, auch im Ministerium bestehen schon derzeit personelle Engpässe, eine genauere Betrachtung hierzu wird 2011 erfolgen (siehe Teil II, Kapitel 10).

4.2.1.2 Einfluss des rechtlichen Regelungsrahmens

Mit der neuen Förderperiode wurde ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue Kontrollformen und Berichtslegungen vorsieht. Zusätzlich wurden die Ansprüche an die Vorgehensweisen der umsetzenden Verwaltungen kontinuierlich durch ergänzende Leitlinien weiterentwickelt und festgelegt (EU-KOM, 2007b; EU-KOM, 2007c; EU-KOM, 2007d; EU-KOM, 2007e; EU-KOM, 2007f; EU-KOM, 2007g; EU-KOM, 2007h). Zahlreiche Bestimmungen wurden gegenüber der letzten Förderperiode verschärft und neue Instrumente eingeführt:

- Einrichtung neuer Institutionen wie beispielsweise der zuständigen Behörde mit eigenen Aufgaben, Prüfverfahren und Berichtslegungspflichten über die Zuverlässigkeit der Zahlstelle (siehe grau hinterlegte Dienststellen in der Strukturlandkarte in Teil I),
- neue und schärfere Kontroll- und Sanktionsbestimmungen,
- Zuverlässigkeitserklärungen der Zahlstellenleiter,
- jährliche Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollergebnisse und Sanktionen,
- Anlastung von Mitteln, deren Rückforderung nicht realisiert wurde.

Auswirkungen der Kontroll- und Sanktionspflichten auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum

Die Maßnahmen der GAP fallen, wie rund 80 % des EU-Haushaltes, unter das „shared management“ (Artikel 9 der VO (EG) Nr. 1290/2005). Das heißt, den Mitgliedstaaten obliegt es, durch ein gutes und leistungsfähiges Kontroll- und Managementsystem dafür zu sorgen, dass die EU-Ausgaben rechtmäßig und effektiv eingesetzt werden. Die **Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind hierbei das Kernstück für die Sicherstellung der regelkonformen Mittelverwendung. Abbildung 4.2 stellt die erforderlichen Kontrollformen und Akteure sowohl der internen wie der externen Finanzkontrolle⁵⁴ zusammen.

⁵⁴ Bei der externen Finanzkontrolle handelt es sich um die Rechnungshöfe auf den verschiedenen Ebenen.

Abbildung 4.2: Kontrollkaskade bei der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Europäischer Rechnungshof	Jährliches förmliches Prüfungsurteil: „Déclaration d'Assurance“ (DAS) über EU-Rechnungsführung
Kommission (Revisionsdienst)	Rechnungsabschluss: überwiegend Unterlagenprüfung; Konformitätsabschluss: Systemprüfungen und einzelne Zahlungsvorgänge
Zunehmend: LRH und BRH	Schwerpunktprüfungen (Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsführung), Maßnahmenprüfungen oder System- und Programmprüfungen (inkl. Erhebungen in den entsprechenden Verwaltungen und von Einzelfällen)
Zuständige Behörde	Stetige Überwachung der Zahlstelle hinsichtlich der Zulassungskriterien über BS, alle drei Jahre Berichtslegung
Bescheinigende Stelle (BS)	Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle. Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen; Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss
Zahlstelle	Festsetzung der Verfahrensregeln und -abläufe für die Kontrollsysteme
Interner Revisionsdienst	Bewertung der Verfahrensabläufe, Prüfung der Zahlstellensysteme und Einzelfallprüfungen
Technische Prüfdienste	Kontrolle der Letztempfänger – Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen*
Bewilligungsstelle	Kontrolle der Letztempfänger im Zuge der Bewilligung (Verwaltungskontrolle)

* Nur für bestimmte investive Vorhaben wie das AFP (ELER-Code121) etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann et al. (2008, verändert).

Mit den Ex-post-Kontrollen für investive Maßnahmen wurde eine zusätzliche Kontrollform eingeführt. Der Artikel 30 der VO (EG) Nr. 1975/2006 legt Zweck und Anforderungen an die Prüfung fest (VO (EG) Nr. 1975/2006). Sie müssen sich jedes Jahr auf mindestens 1 % der beihilfefähigen Ausgaben für relevante Vorhaben erstrecken, für die eine Abschlusszahlung geleistet wurde. Sie werden innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des betreffenden ELER-Haushaltsjahres durchgeführt. Die Ex-post-Kontrollen dürfen nicht von denselben Prüfern vorgenommen werden, die für das Vorhaben die Kontrollen vor der Zahlung durchgeführt haben. In Nordrhein-Westfalen werden diese Kontrollen durch Prüfdienste in den jeweiligen Bewilligungsstellen durchgeführt. Für 1 % der flächenbezogenen Maßnahmen sind noch sogenannte CC-Kontrollen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durchzuführen. Diese obliegen in Nordrhein-Westfalen verschiedenen Fachrechtsbehörden. Die Kontrollen werden bei Standards und Anforderungen, die mit der Tierhaltung bzw. der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zusammenhängen, von den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte durchgeführt, bei flächenbezogenen Standards und den Anforderungen gemäß Anhang IV vom Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter (MUNLV, 2008c).

Bei den investiven Maßnahmen ist die vorgeschriebene Kontrollquote von 5% der gemeldeten öffentlichen Ausgaben nicht vernünftig steuerbar. Es dürfen nur Kontrollen herangezogen werden, bei denen die Auswahl zur VOK, die VOK selbst sowie die Auszahlung und Verbuchung der geprüften Beträge im selben Kalenderjahr erfolgen. Da bei manchen Maßnahmen, z. B. Marktstrukturverbesserung, Grundbewilligungen über das Jahr verteilt, also auch noch im November/Dezember ausgesprochen werden und Auszahlungsanträge z. B. bei der Maßnahme 323 (Ländliches Erbe) naturgemäß erst nach Abschluss der Vegetationsperiode – also zum Jahresende – gestellt werden, entsteht zum einen für den Prüfdienst ein hoher zeitlicher Druck, in wenigen Wochen zum Jahresende den gesamten Prüfungsauftrag erfüllen zu müssen. Zum anderen führen Feststellungen von Unregelmäßigkeiten systembedingt und kaum steuerbar zur Unterschreitung der Prüfquote, da nicht der geprüfte sondern nur der zur Auszahlung gelangende Betrag an der Prüfquote angerechnet wird. Nachziehungen von Kontrollvorhaben und Kontrollen von Prüfungsvorhaben sind dann zum Jahresende nicht mehr möglich bzw. zu Beginn des nächsten Kalenderjahres nicht mehr erlaubt.

Die Vielzahl der Kontrollen und die dauernde Konkretisierung und Verfeinerung der Anforderungen bringen die Verwaltung, an den Rand der Leistungsfähigkeit, zumal diese Entwicklung gegenläufig zum momentanen Personalabbau verläuft. Es gibt zwar in der VO (EG) Nr. 1975 Artikel 5 (2) ein Bündelungsgebot für die verschiedenen Kontrollen, dies ist aber durch die Landesverwaltungen so nicht leistbar. Die Realität sieht aus Sicht von Verwaltung eher so aus, dass zur Zeit „Kontrollorgien“ stattfinden (BMELV, 2010c). Die EU-KOM hat bereits 2006 einen Aktionsplan für einen einheitlichen integrierten Kontrollrahmen vorgelegt, in dem auf eine bessere Verzahnung und den gegenseitigen Nutzen der Kontrollergebnisse abgestellt wird (EU-COM, 2006). Weitere Aspekte verstärkten die ohnehin gestiegenen Anforderungen:

1. Die Ad-hoc-Einführung neuer Maßnahmen bzw. Programme, die in das NRW-Programm Ländlicher Raum integriert werden mussten: EU-Konjunkturprogramm und Health Check oder das Zuckerdiversifizierungsprogramm, das als 1.-Säule-Maßnahme gesondert programmiert wurde, aber ausschließlich der Umsetzung ausgewählter Maßnahmen des EPLR, u. a. dem AFP, diente. Diese Maßnahmen, die teilweise mit den Rechtsbestimmungen des EGFL umgesetzt werden mussten bzw. andere Kofinanzierungssätze aufweisen, als die originären EPLR-Maßnahmen, müssen alle ebenfalls im Zahlstellensystem abgebildet und kontrolliert werden (siehe hierzu Teil I). Dies erforderte u. a. eine ständige Anpassung der DV-Systeme. Zudem erfolgt sowohl für die Zuckerdiversifizierung als auch die HC-Maßnahmen eine weitgehend getrennte Finanz- und Monitoringberichterstattung.
2. Parallel zum Umsetzungsprozess stattfindende Spezifizierungen des Rechtsrahmens, z. B. angestoßen durch Kontrollergebnisse auch in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, treffen auf ein komplexes System aus beteiligten Stellen. Regelungen

müssen zum Teil fünf Ebenen nach unten gelangen.⁵⁵ Die Praxis des allmählichen Ausreifens von anfänglich unklaren und auslegungsfähigen (und -bedürftigen) Rechtsregelungen führt zu einer Überlastung des Systems, da wie vielfach von den umsetzenden Stellen angemerkt, die Verfahren auch rückwirkend nachgebessert werden müssen.

3. Diese Entwicklung und die Prüf- und Kontrollkaskade bauen einen sehr hohen Druck auf. Das Risiko der Anlastung scheint unkalkulierbar. Aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten steht die DAS im Vordergrund. Die Diskussion über unterschiedliche Wesentlichkeitsschwellen für die 1. und 2. Säule der GAP geht in die richtige Richtung. Eine 2 %-Sicherheit kann man auch mit noch soviel finanziellem Aufwand für mehr Kontrollen nicht sicherstellen. Hier stößt man aufgrund des Maßnahmenspektrums an die Grenzen der Standardisierbarkeit. NRW hat von der BS für ELER-investiv nur eine eingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung erhalten (mit einer Fehlerquote von 2,18 %), wie fünf andere Bundesländer auch (MUNLV, 2009g).⁵⁶

Nach Auffassung der Koordinierungsstelle des Bundes ist das Vorschriftengefüge mittlerweile derart komplex, dass das System „bei Weggang von zentralen Mitarbeitern (...) zusammenbrechen“ kann bzw. sehr lange braucht, um neues Personal einzuarbeiten. Die notwendige Organisation der Abwicklungssysteme ist nicht auf den „durchschnittlich qualifizierten und engagierten Mitarbeiter mit einer normalen Fluktuationsrate im Apparat ausgelegt“ (BMELV, 2010c). In einer aktuellen Mitteilung der EU-KOM wird ausgeführt, dass beim Erlass der Rechtsvorschriften für die Jahre 2007 bis 2013 weder die mit der Kontrolle der Einhaltung der Förderkriterien verbundenen Kosten noch das Fehlerrisiko explizit berücksichtigt wurden (EU-KOM, 2010a). Zur Zeit wird an einem Konzept des tolerierbaren Risikos gearbeitet, das differenzierte Schwellenwerten je nach Komplexität des Politikbereiches festlegen soll (EU-KOM, 2010a).

Auch das **Berichtswesen** wurde insgesamt nicht nur für den Bereich der Kontrollen stark ausgeweitet und unterliegt einer stärkeren Formalisierung, engeren zeitlichen Taktung und in Teilen einer vorher nicht bestehenden Sanktionierung. So ist der neuen Zuverlässigkeitserklärung (Artikel 3 der VO (EG) Nr. 885/2006) des Zahlstellenleiters über die Korrektheit der Auszahlungen eine Stellungnahme der Bescheinigende Stelle (BS) beizufügen. Die BS hat wiederum selber einen Bericht für den Rechnungsabschluss zu erstellen. Die VB wiederum hat einen zuvor vom Begleitausschuss zu genehmigenden Jahresbericht zum Stand der Programmumsetzung vorzulegen. Zudem muss die Zahlstelle – neben den vier

⁵⁵ EU Bund Land (Verwaltungsbehörde) Fachreferate Bewilligungsstellen LEADER-Region.

⁵⁶ Grund waren zwei Dorferneuerungsprojekte, die in städtischen Randlagen bewilligt wurden, ehe im Programm die neue Gebietskulisse Ländlicher Raum festgelegt wurde. Gemäß Förderrichtlinie ist auch in städtischen Randlagen eine Förderung möglich und auch in der Vergangenheit immer umgesetzt worden. Trotz Herausnahme aus der EU-Förderung wurde der „Fehler“, der als 100-Prozent-Fehler gewertet wurde, von der BS nicht korrigiert

Ausgabeerklärungen inklusiver zweier Bedarfsvorausschätzungen⁵⁷ – zum 15.07. einen Bericht über alle wesentlichen Prüfungen und deren Ergebnisse (Artikel 34 VO (EG) Nr. 1975/2006) erstellen.

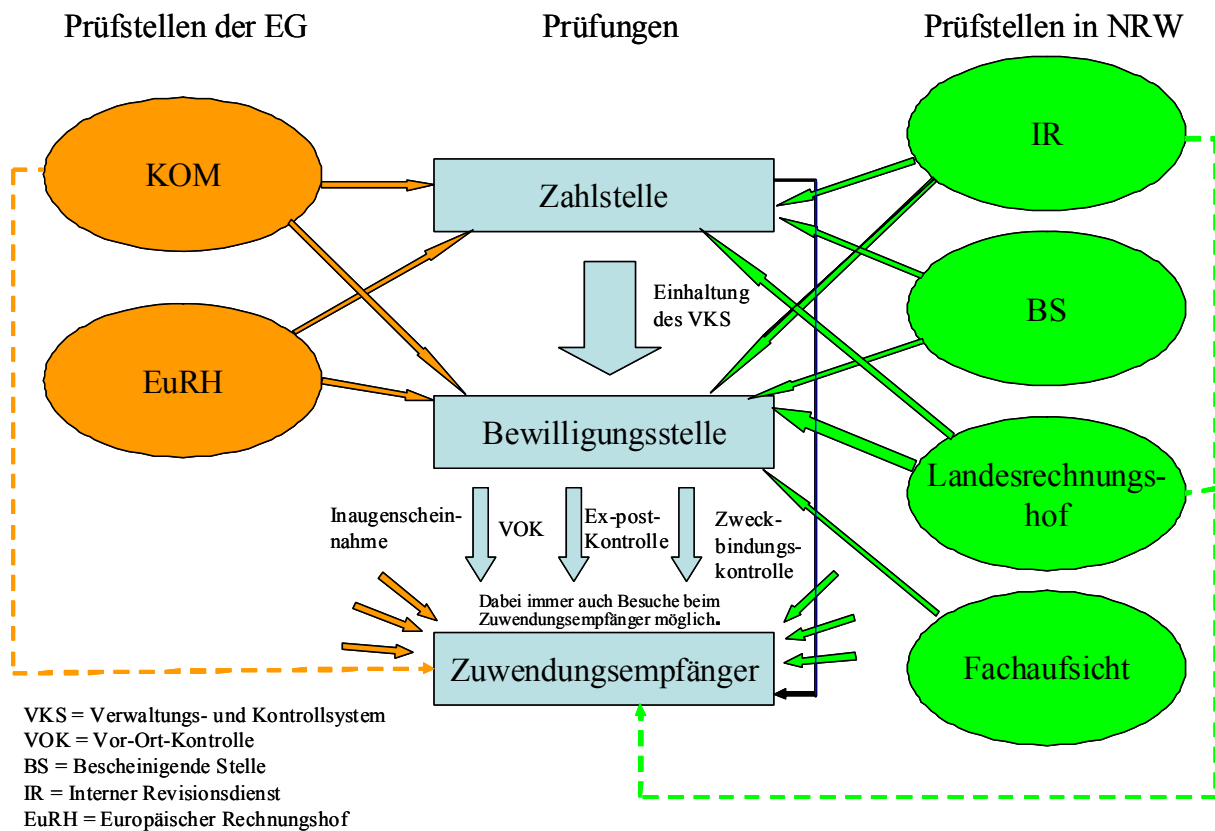
Eine Aussetzung der Zahlungen droht, wenn die VB den bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu erstellenden Begleitbericht nicht rechtzeitig übermittelt, der zuvor noch vom BGA zu genehmigen ist. In diesem Fall würde es im Rahmen der folgenden Ausgabenerklärung nicht zu einer Erstattung der vom Land geleisteten Zahlungen kommen. Führt man **Stichtage**, erforderliche Verzahnungen und Zulieferungen aller beteiligten Stellen zusammen, ergeben sich enge zeitliche Abfolgen und kaum Zeiträume, die für inhaltliche Diskussionen oder Verstetigung von Prozessen und Abläufen verbleiben. Dieser Eindruck hat sich im Rahmen der Evaluation verstärkt, da es kaum Zeiten ohne Engpässe bei den Ansprechpartnern der Verwaltung gab.

Die **Zuverlässigkeitserklärung** wird vom MUNLV positiv gesehen, weil dadurch ein Quartalstreffen zwischen Ministerium, Zahlstelle, Bewilligungsstellen und Bescheinigender Stelle initiiert wurde. Diese regelmäßigen Treffen tragen zu einer systemischen Qualitätssicherung aller Akteure bei und zu einer ständigen Rückkopplung von Problemen und Lösungsansätzen. Zudem werden die Ergebnisse der Treffen entsprechend dokumentiert (MUNLV, 2009g). Dies entspricht dem positiven Grundgedanken einer größeren Eigenverantwortung bei den umsetzenden Ebenen und einem verbesserten gegenseitigen Erkenntnisgewinn, der der Zuverlässigkeitserklärung und den anderen Berichtspflichten ursprünglich zugrunde lag. Allein, so die Interviewergebnisse in den Zahlstellenverwaltungen der Länder, hat dies nicht zu einem Gefühl der größeren Sicherheit und Eigenverantwortung oder zu einer Veränderung der Prüfungstiefe der europäischen Dienststellen geführt. Dem Mehraufwand steht aus dieser Perspektive kein Mehrwert gegenüber.

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum bzw. deren Akzeptanz

Insgesamt, so zeigt Abbildung 4.3 können auf den Endbegünstigten **Mehrfachkontrollen** der verschiedenen Kontrollinstanzen zukommen.

⁵⁷ Jeweils zum 31.01 und 31.07 eines Jahres.

Abbildung 4.3: Mehrfachkontrollen im Rahmen der ELER-Förderung

Quelle: Eigene Darstellung.

Dies birgt das Risiko eines Akzeptanz- bzw. Imageverlust der Fördermaßnahmen und der Förderverwaltung. Im Bereich der forstwirtschaftlichen Maßnahmen sowie ILE-Maßnahmen und LEADER wird dies mehrfach problematisiert⁵⁸. „Papierkrieg und Kontrollen“ sind bei einzelnen Maßnahmen ein größerer Hinderungsgrund an der Teilnahme als Prämienhöhen. Problematisch im Außenverhältnis zu den Antragstellern ist die Notwendigkeit bei (rückwirkend) geänderten Anforderungen, Unterlagen nachzufordern.

Besonders gravierend sind die Auswirkungen für **viele investive Maßnahmen** aufgrund der Übernahme der 3 %-Abweichungsregelung aus der Flächenförderung für die Sanktionierung eines Zuwendungsempfängers. Gemäß Artikel 31 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1975/2006 hat die Behörde eine Sanktionierung vorzunehmen, wenn die Differenz zwischen dem Betrag, den der Begünstigte ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrags zu zahlen ist und dem, den der Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrags erhält, größer als 3 % ist. Außer der Antragsteller kann nachweisen, dass

⁵⁸ Im Rahmen der Befragung von ZuwendungsempfängerInnen und den Betreuungsförstämtern und der RM Befragung (siehe Teil II, Kapitel 14 und 15)

er für die Angabe des nicht förderfähigen Betrags nicht verantwortlich ist. Kann die Behörde dem Begünstigten allerdings nachweisen, dass er mit grobem Vorsatz gehandelt hat, greifen weitergehende Sanktionen. Das heißt, es müssen sowohl die Verwaltung als auch der Antragsteller von Anfang an sicher wissen, welche mit der Maßnahme verbundenen Kosten dem Grunde nach zuwendungsfähig sind. Dies ist besonders bei den sehr komplexen Förderfällen der Schwerpunkt-3-Maßnahmen nur schwer leistbar. Es erfordert sehr genaue Kostenaufstellungen und kleinteilige Kontrollen. Auf diese Weise bleibt von dem positiven Impuls einer Förderung wenig erhalten und ein Antragsteller ist dem Risiko einer „Kriminalisierung“ durch Sanktionsregelungen ausgesetzt. Diese Regelung gehört dringend auf den Prüfstand.

Das System der "Agrarförderung" ist nur schwer auf die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 zu übertragen. Die Projekte sind hier einfach vielfältiger und "änderungsanfälliger". Es muss für jede Abweichung bei Auszahlungsanträgen die Zahlstelle informiert werden, diese dokumentiert und pflegt die Veränderung in der Datenbank ein; Änderungsbewilligungen sind ggf. erforderlich. Aufgrund der Vielfalt der relativ individuellen Maßnahmen kann sich keine Routine einstellen.

Insgesamt fällt bei der Abwicklung von **Schwerpunkt 3 und LEADER** sehr viel mehr Dokumentation an. Die Antragsbearbeitung dauert deutlich länger. Regionalmanager beurteilen die Zeitspanne bis zur Bewilligung als stark beeinträchtigendes Problem bei der Umsetzung von Projekten (siehe Teil II, Kapitel 15). Für die Verwaltung ist es schwierig, alle erforderlichen Kontrollen in der gegebenen Zeit auszuführen. Zur Sicherheit werden zudem alle Projekte begutachtet – nicht nur ab 50.000 Euro, der Schwelle für die Inaugenscheinnahme nach der Rahmenregelung für Kontrollen und Sanktionen. Das ist mehr Aufwand als vorgeschrieben, aber nach Aussagen der Bewilligungsstellen (zur Absicherung) notwendig.

Für die Antragsteller werden Auszahlungsanträge/Verwendungsnachweise immer komplizierter und sind kaum mehr ohne Unterstützung zu bewerkstelligen. Das äußern auch die Antragsteller im **Forstbereich**.

Bei der **Maßnahme 323** (Investiver Naturschutz) führt die, bei langfristigen Projekten nur schwer planbare, Erfordernis der 100 % Übereinstimmung zwischen Projektplanung und -realisierung zu Umsetzungsproblemen. Der insgesamt hohe verwaltungstechnische Aufwand für die Antragstellung und die Abrechnung sowie die Unsicherheit aufgrund zu erwartender Kontrollen führen zu einer geringen Akzeptanz bei privaten Antragstellern, wie beispielsweise Naturschutzverbänden. Die Maßnahme wird praktisch nur von Unteren Landschaftsbehörden (ULB) in Anspruch genommen.

Viele andere Akteure, die für die Umsetzung von Natura 2000 und dessen Akzeptanz wichtig wären, sind nicht in der Lage, den erforderlichen Verwaltungsaufwand sowie auch

den finanziellen Aufwand der Vorfinanzierung zu leisten. Verwaltungsökonomisch ist zu hinterfragen, ob es sinnvoll ist, eine Vielzahl von Vorhaben über ELER zu fördern, ohne hierbei die maximal möglichen EU-Förderung auszuschöpfen. Sinnvoller wäre es, die Anzahl der ELER-geförderten Vorhaben durch Inanspruchnahme von 50 % EU-Mitteln zu minimieren und möglichst viele Vorhaben allein mit Landesmitteln zu bedienen. Hierbei sollten insbesondere kleinere Projekte und solche mit privaten Antragstellern über die etablierte Förderrichtlinie Naturschutz (FöNA) bezuschusst werden. Stattdessen werden mit dem eingeräumten Vorrang für die ELER-Förderung die Kreise sowie auch ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände und Privatpersonen in das wesentlich aufwendigere ELER-Förderverfahren gedrängt. Sinnvoller wäre es, mit der Maßnahme 323 besondere Schwerpunkte zu setzen und kleinere Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen auf breiter Grundlage über Landesmittel zu finanzieren. Diese Option setzt allerdings die Verfügbarkeit von Landesmitteln in erforderlichem Umfang voraus.

Bei den **Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen** (ELER-Codes 111 und 114), stehen Aufwand und Fördervolumen generell in einem ungünstigen Verhältnis, sodass über den Verbleib gerade der Maßnahme 114 im Programm nachgedacht und auch 111 leicht modifiziert werden sollte (siehe Teil II, Kapitel 2, 3 und 4).

4.2.1.3 Einfluss der Finanzierung und finanztechnischen Regelungen auf die Abwicklung

In diesem Zusammenhang geht es um die Auswirkungen zentraler finanztechnischer Regelungen auf die Teilaspekte Akzeptanz/Inanspruchnahme, Praktikabilität und Aufwand. Aus Sicht der Evaluation sind dies insbesondere die

- n+2-Regelung,
- Ausgabenvorausschätzungen,
- fehlende Möglichkeit der Anrechenbarkeit privater Mittel zur Kofinanzierung,
- Prüfung des Nachweises der öffentlichen Kofinanzierung im Einzelfall,
- Mehrwertsteuerregelung im ELER,
- Fördersätze und finanztechnische Entscheidungen von NRW.

Auswirkungen auf die Verwaltung und die Umsetzbarkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum

Die **n+2-Regelung** wird von der Programmsteuerungsebene gegenüber dem Jährlichkeitsprinzip positiv eingeschätzt. Es gibt nunmehr nur noch eine intensive Auszahlungsphase im Dezember für die Landes- und GAK-Mittel (MUNLV, 2009i). Die gleiche Auffassung vertritt auch das Referat für Zahlstellenangelegenheiten (MUNLV, 2009g). In anderen Bundesländern wird die n+2-Regelung aufgrund der erhöhten Anforderungen an die Fi-

nanzsteuerung sehr viel kritischer gesehen. In NRW umfassen allerdings die Flächenmaßnahmen 53 % des Programmolumens, die wesentlich besser zu steuern sind als investive Maßnahmen. Regelmäßige Sitzungen finden mit den Fachreferaten statt, um frühzeitig die Maßnahmenumsetzung zu analysieren und ggf. Fehlentwicklungen gegenzusteuern. Das Risiko der Nichteinhaltung von n+2 ist in NRW derzeit nicht gegeben.

Die **Ausgabenvorausschätzung** für das folgende EU-Haushaltsjahr erfolgt durch die Zahlstelle. Die EU-KOM droht – aus ihrer Sicht nachvollziehbar – zukünftig, den Mittelansatz in den nächsten Jahren um die Abweichungen zu kürzen, sofern sie 10 % übersteigen.⁵⁹ NRW hatte bislang nur geringe Abweichungen zu den tatsächlichen Zahlungen laut Zahlungsanträgen zu verzeichnen, was u. a. an dem hohen Anteil gut planbarer Mittelabflüsse durch Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage liegt.

Die Regelung im ELER zur **Beteiligung des Fonds** (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)) ist mit großem Verwaltungsaufwand verbunden, da im Gegensatz zu den Strukturfonds im Einzelfall der Nachweis zu führen ist, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Nur diese können EU-kofinanziert werden. Mit der fehlenden Anrechenbarkeit privater Finanzmittel brechen zusätzliche Finanzquellen für die Maßnahmen weg.

Die **Mehrwertsteuerregelung** im ELER schließt – anders als die Strukturfonds – die Kofinanzierung der Mehrwertsteuer bei bestimmten Zuwendungsempfängern (Nichtsteuerpflichtigen) aus. Das ist in erster Linie für Kommunen, Vereine und die Teilnehmergemeinschaften der Flurbereinigung von Nachteil.

Auswirkungen auf die Schlüsselmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum bzw. deren Akzeptanz

Der Ausschluss der **Mehrwertsteuer** von der Kofinanzierung bei öffentlichen Trägern ist u. a. für Teilnehmergemeinschaften nach dem FlurbG ein Problem. In den anhängigen Bodenordnungsverfahren, die vor 2007 eingeleitet und in die neue Förderperiode übergeleitet wurden, haben die Teilnehmergemeinschaften entsprechende Bewilligungsbescheide erhalten und damit auch einen Anspruch auf Förderung der Mehrwertsteuer. Die Veränderung in der Behandlung der Mehrwertsteuer (MwSt.) seitens der EU-KOM gefährdet die langfristigen Finanzierungspläne der Flurbereinigung. Da die Finanzierungspläne der Flurbereinigungsverfahren die Förderung der MwSt. einkalkuliert haben, würde das plötzliche Aussetzen dieser Förderung einer Kürzung des bestehenden Verfahrensbudgets um fast 15 % (bei einem Fördersatz von 75 bis 80 %) bedeuten. Der zusätzliche Verwaltungs-

⁵⁹ Damit gibt diese den Druck weiter, der selber auf der DG Agri liegt: Sollte hier der Mittelabfluss nicht gewährleistet werden, folgt dementsprechend die Kürzung der Haushaltsansätze in den nächsten Jahren.

aufwand dieser Förderung ist gering, da die Förderanteile aus ELER und GAK in einem Bewilligungsbescheid zusammengefasst werden. NRW hat daher im 1. Änderungsantrag 2009 beantragt, die Mehrwertsteuer bei Projekten der Teilnehmergemeinschaft rein national zu finanzieren. Die Abbildung der zusätzlichen nationalen Mittel erfolgt in den Artikel-89-Maßnahmen als nationaler top-up. Bei anderen ILE-Maßnahmen (ELER-Codes 313, 321, 322) wurden zur Kompensation und als Reaktion auf die schlechte kommunale Haushaltslage die Fördersätze bei öffentlichen Maßnahmen um 10 % ab 2010 angehoben.

Das Aufbringen notwendiger **öffentlicher Kofinanzierungsmittel** gehört zu den Problemen, die die Projektumsetzung sowohl für private als auch für öffentliche Akteure am stärksten beeinträchtigen. Dies trifft insbesondere für die ILE-Maßnahmen und LEADER zu und beinhaltet folgende Aspekte:

- die schwierige Haushaltslage einiger Kommunen, die die Umsetzung eigener kommunaler Projekte begrenzt bzw. verhindert;
- die (auch daraus resultierende) geringe Bereitschaft der Kommunen, Kofinanzierungsmittel für Projekte anderer Akteure bereit zustellen. Private (Ehrenamtliche) finden so nur schwer öffentliche Kofinanzierungsmittel und können deswegen Projekte nicht umsetzen;
- der enge Kreis der den öffentlichen Mittel gleichgestellten Mittel, die als alternative Quellen zur Verfügung stehen und
- die Demotivation privater Akteure, sich in LAGn einzubringen, da zwar ihre Stimme benötigt wird⁶⁰, ihre Bereitschaft, materielle Ressourcen einzubringen aber deutlich niedriger gewichtet wird, als die der Kommunen (siehe Befragungsergebnisse Teil II, Kapitel 15).

Als Nebeneffekt leiden darunter der Bottom-up-Ansatz und der integrierte Ansatz (siehe Kapitel 4.3.2).

Das NRW-Programm Ländlicher Raum sieht in Schwerpunkt 3 eine geringe EU-Kofinanzierungsrate vor (25 % EU-Mittelanteil an den öffentlichen Kosten). Einerseits gelingt es auf diese Weise, über die EU-Kofinanzierung das Angebot vieler Maßnahmen zu sichern. Andererseits werden die EU-Mittel auf viele Förderanträge „gestreckt“. Aus verwaltungsökonomischer Sicht wirkt sich dies vor allem bei wenig standardisierbaren Maßnahmen, bei denen kein positiver Skaleneffekt bei den Umsetzungskosten auftritt, wie z. B. Maßnahme 323, negativ aus.

Der in der Förderphase 2000 bis 2006 stetig gestiegene Umfang der AUM-Förderung wirkt im Programm 2007 bis 2013 durch die Übernahme eines hohen Anteils an Altver-

⁶⁰ Um den 50 %-Anteil nicht-öffentlicher Akteure bei Entscheidungen sicherzustellen.

pflichtungen deutlich nach und führte trotz eines ähnlich hohen Budgets für AUM zu einem restriktiven Angebot im aktuellen Programm. Erst mit Erhöhung des Budgets durch die Health-Check-Mittel konnten der Maßnahmenumfang und die Prämiensätze der AUM erhöht werden. 2009/2010 laufen zusätzlich die letzten Verpflichtungen der Altmaßnahmen⁶¹ aus. Insofern kann erwartet werden, dass der Fördereinbruch zumindest in Teilen durch die Neuangebote aufgefangen werden kann (siehe hierzu Teil II, Kapitel 11). Ein großes Problem stellt die auf allen Ebenen immer weniger gegebene Haushaltssicherheit in Kombination mit der 5-Jährigkeit der AUM dar. Der ELER-Finanzierungszeitraum endet 2015 (2013(n)+2), sodass letztmalig die Bewilligung in 2010 hinsichtlich ihrer Finanzierung gesichert ist. Die Frage der Anschlussfinanzierung und des Übergangs in die neue Förderperiode ist noch offen und sollte aufgrund ihrer großen Relevanz für die Länder(haushalte) vordringlich durch die EU-KOM geklärt werden.

Rechts- und Finanzierungsregelungen aus Sicht der Zahlstellen der Bundesländer

Auch wenn die Rechts- und Finanzierungsregelungen auf ein unterschiedliches institutionelles Umfeld treffen und somit bestimmte Schwierigkeiten auf landesinterne verwaltungstechnische Abläufe und Umbrüche zurückzuführen sind, so sind sich die Vertreter der Zahlstellen aller evaluierten Bundesländer in ihrem Urteil – unabhängig voneinander – sehr einig. Nach ihrer Gesamteinschätzung des neuen Rechtsrahmens gefragt, gaben sie die folgenden eindeutigen Antworten, die in erster Linie den gestiegenen Aufwand durch das Kontroll- und Berichtswesen bestätigen. Bis auf den Vertreter des Bundes konnte keiner der Zahlstellenvertreter der Länder hierin einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensabläufe noch der Verringerung von Anlastungsrisiken erkennen.

Das Referat für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV sieht die Finanzierungsregelungen weniger kritisch als die Mehrzahl der Befragten. Die Kombination von EGFL-Elementen (X-Liste und EU-Haushaltsjahr) mit Strukturfondselementen (n+2-Regelung, vierteljährliche Auszahlungsanträge, kalenderjahr-basierte Abrechnungen) stellt kein Problem dar. Der erhöhte Verwaltungs- und Kontrollaufwand und die zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten werden allerdings sehr problematisch gesehen (MUNLV, 2009g).

Ein Problem, das die Befragten in NRW in starkem Maße thematisieren, ist die widersprüchliche Zielausrichtung der 1. Säule (nur Förderung von landwirtschaftlichen Flächen) und der 2. Säule (Extensivierung bis hin zum Herausfallen aus der LF). Angestoßen durch Kontrollen aus der 1. Säule wird derzeit eine Diskussion über die Frage geführt, was als

⁶¹ Mit Ausnahme langjähriger Stilllegung.

landwirtschaftliche Fläche gelten kann (MUNLV, 2009g).⁶² Hier sind für die Landwirte rechtssichere Lösungen gefragt, damit Flächen nicht aufgrund weitreichender AUM-Verpflichtungen den Charakter einer landwirtschaftlichen Fläche und folglich ihre Prämienfähigkeit verlieren (Weiler, 2009).

Tabelle 4.1: Einschätzung der Zahlstellenverwaltungen der Länder und des Bundes zum Finanzierungssystem 2007 bis 2013

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu dem 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von ...	Die Aussage			
	trifft nicht zu	trifft kaum zu	trifft zu	trifft voll und ganz zu
... einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand.			■	■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen.		■ ●	■ ■	■ ■ ■
... zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten.				■ ■ ■ ■ ■ ■ ●
... einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung.		■	■ ■ ●	■ ■ ■
... neuen Anlastungstatbeständen.	■	■	■ ●	■ ■ ■
... einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en/Fonds ¹⁾ .		■	■ ■ ●	■ ■
... Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen.	■	●	■ ■	■ ■ ■

■ = Vertreter der Länder

● = Vertreter des Bundes

¹⁾ Für HH irrelevant daher erfolgte hier keine Einschätzung.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Expertengespräche (BMELV, 2010c; BWA, 2009; HMUELV, 2009; LU, 2009; ML, 2009; MLUR, 2009; MUNLV, 2009g).

⁶²

An den EuGH wurde im Rahmen eines juristischen Verfahrens folgende Frage gerichtet: „Handelt es sich auch dann um eine landwirtschaftliche Fläche im Sinne von Art. 44 (2) der VO (EG) Nr. 1782/2003, wenn deren Nutzung zwar auch landwirtschaftlichen Zwecken dient (Beweidung zwecks Schafhaltung), der überwiegende Zweck aber in der Verfolgung der Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes besteht?“

4.2.1.4 Regelungen zu den Programmänderungsverfahren

Unklarer Rechtsrahmen

Die Regelungen in der ELER-Verordnung (Art. 19) und der Durchführungsverordnung (Artikel 6 bis 12) zu den Änderungsanträgen und -verfahren scheinen – ähnlich wie in der letzten Förderperiode – nicht klar zu sein. Im Ergebnis wird jede Änderung in den Planungsdokumenten in einem offiziellen Verfahren vorgenommen.

Zentrales Problem hierbei ist es, dass sich die formalen Anforderungen an ein reines Anzeigeverfahren und ein veritables Änderungsverfahren kaum unterscheiden. Ersteres muss lediglich nicht den Ausschuss für Ländliche Entwicklung (RDC) passieren. Diese Unklarheit manifestiert sich auch darin, dass von außen schwer nachzuvollziehen ist, wann nur eine Annahme und wann eine Genehmigung seitens der EU-KOM erforderlich ist.

Anzahl und Änderungstiefe

Im Zeitraum 2007 bis 2009 erforderten grundlegende Entscheidungen der EU-KOM (Konjunkturprogramm, HC etc.) und Änderungen der NRR umfassende Änderungsverfahren. Generell liegt daher ein Problem in der Häufigkeit der gestellten Änderungsanträge und den langwierigen kommissionsinternen Abstimmungsprozessen, um in umfassenden Konsultationsrunden die interne Kohärenz zu sichern. In Teil I ist ein Überblick über die Anzahl der bereits gestellten Änderungsanträge und deren Genehmigungsdauer gegeben (Teil I, Kapitel 4.1.2). Bis Ende 2009 hat NRW vier Programmänderungen auf den Weg gebracht. Eine fünfte Programmänderung wurde im Frühjahr 2010 eingereicht. Die strategische Ausrichtung war von diesen Änderungen in keiner Weise tangiert.

Gerade die von Seiten der EU-KOM geforderte ständige Anpassung der Indikatoren bzw. deren Zielwerte an den neuen Kenntnisstand und Anforderungsgrad ist außerordentlich aufwendig und nach den Aussagen über ihren Nutzen zudem wenig zweckmäßig. Gegenwärtig werden von den Ländern, so auch von NRW, selbst Änderungen in den Förderrichtlinien⁶³ im Rahmen der Änderungsverfahren mitgeteilt. Es ist fraglich, ob es sich hierbei (noch) um Subsidiarität und eine vereinfachte Umsetzung handelt.

Eine Folge der praktizierten Vorgehensweise (aller Beteiligten) ist eine starke Belastung sämtlicher beteiligter Dienststellen im Land und in der EU-KOM. Programmänderungen sind auch ein Dauerthema im Rahmen der Jahresgespräche (BMELV, 2008). Zudem muss der BGA gemäß seiner Geschäftsordnung zuvor für jede Änderung konsultiert werden. Das kann die Zeit und die Bereitschaft für Diskussionen bei wesentlichen inhaltlichen Änderungen sehr schmälern.

⁶³ Wenn hiervon Förderbestimmungen im Programm betroffen sind.

Hohe Anforderungen und hoher Detaillierungsgrad

Die vorgegebenen Gliederungen und die in den Jahresgesprächen formulierten Anforderungen führen zu umfangreichen Dokumenten, obgleich teilweise nur Marginalien geändert wurden. Von außen betrachtet liegt hier eine Diskrepanz zwischen Aufwand, inhaltlicher Relevanz und Kapazitäten in den Dienststellen zur Bewältigung der Dokumente vor. Zu den zentralen Anforderungen an Programmänderungsanträge gehören beispielsweise, dass

- alle Änderungen hinreichend begründet werden,
- die Auswirkungen der Änderungen beschrieben werden,
- die Übereinstimmung mit der Nationalen Strategie erläutert wird,
- stets eine konsolidierte Fassung des Programms sowie eine Fassung im Änderungsmodus beigefügt wird,
- in Abstimmung mit der EU-KOM kurz vor der Genehmigung des Änderungsantrages eine konsolidierte Fassung des Programms ohne Änderungsmodus in SFC eingestellt wird.

Jede Nachlieferung (spätere Ergänzung oder Korrektur) verlangt grundsätzlich eine Neueinstellung in SFC (nach vorheriger Rückgabe durch EU-KOM). Rein redaktionelle Änderungen sollten möglichst vermieden werden, da auch diese von der EU-KOM wie Änderungen geprüft werden müssten. Grundsätzlich können bereits neue Programmänderungsanträge eingereicht werden, wenn die vorherige Änderung in der EU-KOM noch geprüft wird⁶⁴. Das Thema der Indikatoren sowie deren Quantifizierung werden bei jeder Programmänderung geprüft und deren Vollständigkeit stellt mittlerweile einen Genehmigungsvorbehalt dar. Es sei ein „absolutes Muss“, das volle Set der Pflichtindikatoren zu bedienen (BMELV, 2008).

4.2.2 Instrumente zur Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit

4.2.2.1 Mehrstufiger strategischer Ansatz

Mit der ELER-Verordnung sollte der strategische Ansatz gestärkt werden, zum einen durch die EU-Strategie (2006/144/EG) und die Nationale Strategie (BMELV, 2007). Im Rahmen der Interviews mit Vertretern des Bundes und der Länder haben wir den Mehrwert des mehrstufigen strategischen Ansatzes in Bezug auf die bessere Zielausrichtung abgefragt (siehe Tabellen 4.2 und 4.3).

⁶⁴ Dadurch verliert das erste Dokument den Status des Änderungsantrags und wird zu einem „sonstigen Dokument“.

Tabelle 4.2: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der strategischen Leitlinien

Die strategischen Leitlinien ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... waren hilfreich für den Diskussionsprozess.		■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	
... haben zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ●	■ ■ ■	■ ■ ●	■ ■	
... haben Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■
... hatten einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung.	■ ●	■	■ ■ ■ ■	■	■ ●

■ = Vertreter der Länder⁶⁵
● = Vertreter des Bundes⁶⁶

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Die **strategischen Leitlinien** der EU wurden von einigen Befragten als hilfreich für den Diskussionsprozess angesehen. Im Gegensatz zu diesen Einschätzungen sieht NRW in der EU-Strategie einen zusätzlichen bürokratischen Überbau ohne Mehrwert. In der Einschätzung der Nationalen Strategie sind sich die meisten Ländervertreter einig. Sie beinhaltet keine inhaltlichen Einschränkungen oder Lenkungen; alles aus Landessicht Erforderliche konnte im Programm untergebracht werden (MUNLV, 2009i).

⁶⁵ In Mecklenburg-Vorpommern wurde auch die Gemeinsame Verwaltungsbehörde und in Niedersachsen das Koordinierungsreferat des Umweltministeriums befragt. Daher sind es insgesamt acht Landesvertreter.

⁶⁶ Jeweils ein Vertreter der Referate 615 und 521 des BMELV.

Tabelle 4.3: Befragungsergebnisse zur Bedeutung der Nationalen Strategie

Die nationale Strategie war ...	trifft überhaupt nicht zu			trifft voll und ganz zu	
	1	2	3	4	5
... war hilfreich für den Diskussionsprozess.	■	■ ■ ●	■ ■	■ ■ ■ ●	
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt.	■ ■	■ ■ ■	■ ■ ●	■	
... hat Raum für landesspezifische Erfordernisse gelassen.				■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●
... hatte einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung.	●	■ ■ ■	■ ■	■ ■ ●	■

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Ein Satz der **Nationalen Strategie** ist besonders kennzeichnend für das inhaltlich weit gespannte Dach, das Platz für jede Positionierung der Länder lässt: „Angestrebt wird eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum“ (BMELV, 2007). D. h., zwischen regionalpolitischer und agrarpolitischer Positionierung ist alles möglich. Für Vorgaben für inhaltliche Schwerpunkte oder Mittelverteilungen hat der Bund gegenüber den Ländern aufgrund der Aufgabenverteilung im föderalen Staat keinerlei Handhabe. Die Strategie war im ersten Entwurf der kleinste gemeinsame Nenner und – nachdem die Länderprogramme fertig gestellt waren – quasi deren Zusammenfassung (BMELV, 2010c).

Es liegt hierin folglich kein strategischer Nutzen, der über den in den dafür vorgesehenen Gremien (z. B. PKR-Sitzung) normalen Diskussions- und Einigungsprozess hinausgeht. Dem gegenüber steht ein erheblicher und langwieriger Abstimmungsprozess über zu liefernde Indikatoren und Daten sowie Aufwand für die Berichtslegung zur Nationalen Strategie. Deren Lenkungsfunktion tendiert sowohl aus Sicht des Bundes wie der VB für die Umsetzungsphase gegen Null (MUNLV, 2009i).

Die größere Lenkungsfunktion für die Länderprogramme und deren Ausrichtung hat die **Nationale Rahmenregelung** (NRR) (BMELV, 2009), mit der die Maßnahmen der GAK notifiziert werden. Gerade für ein Land wie Nordrhein-Westfalen, das einen Großteil seiner Maßnahmen auf der Grundlage der GAK umsetzt (siehe Teil I), sind diese über den Bund notifizierten Fördergrundsätze eine wesentliche Arbeitserleichterung. Die Programmänderungsverfahren werden dadurch einfacher (MUNLV, 2009i).

Im Vergleich mit der letzten Förderperiode wurde versucht, den **strategischen Ansatz** im NRW-Programm Ländlicher Raum weiterzuentwickeln. In erster Linie ging es um eine stärkere strategische Verknüpfung zwischen den Maßnahmen. Die Impulse hierzu kamen weniger aus dem ELER selbst, als vielmehr aus den Ergebnissen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (FAL, ARUM und BFH, 2005). Der Rechtsrahmen und die hohe Vorfestlegung durch Altverpflichtungen haben den Gestaltungsspielraum allerdings stark eingeschränkt. Dies bezieht sich v. a. auf die Vorgabe, der **Mindestausstattung** der Schwerpunkte mit festgelegten Mittelanteilen. Ohne diesen „Zwang“ wären die Schwerpunkte 3 und 4 mit weniger Mitteln ausgestattet worden. Dies hätte auch der Gesamtstrategie NRWs besser entsprochen. In einem Kabinettsbeschluss wurde vorab eine klare Aufgabenteilung bzw. strategische Positionierung der einzelnen EU-Fonds in Bezug auf einen kohärenten Rahmen festgelegt. ELER wäre demzufolge schwerpunktmäßig auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation des Sektors und kooperative Agrarumweltmaßnahmen ausgerichtet worden. Das EFRE-RWB-Programm⁶⁷ sollte mit einem flächendeckenden Ansatz die Lissabonstrategie verfolgen. Ausdrücklich war es Wille der Landesregierung, mit dem EFRE-Programm auch im ländlichen Raum zu agieren, wobei das Ressort selbst mit der starken Betonung einer Clusterförderung einen etwas anderen Ansatz verfolgt (MUNLV, 2009i). Mehr zu diesem Thema findet sich unter Kapitel 4.4.2, Kohärenz und Komplementarität mit den Strukturfonds.

4.2.2.2 Förderbedingungen, Auswahlkriterien und Auswahlverfahren

4.2.2.2.1 Ausgangslage und Gesamteinschätzung

Auf die Einführung von Auswahlkriterien und entsprechender Verfahren legt die EU-KOM sowohl in den Verordnungen (Artikel 71 (2) der VO (EG) Nr. 1698/2005) als auch in ihren späteren Stellungnahmen in den Jahresgesprächen oder den Begleitausschusssitzungen großen Wert. Empfehlungen aus der Ex-post-Bewertung gingen in eine ähnliche Richtung und forderten eine Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit: Die Förderkriterien des Programms und der Maßnahmen müssen über die Mindestkriterien so gestaltet werden, dass die Projekte realisiert werden, die der Zielerreichung am zuträglichsten sind. Diese sollten jedoch bereits neben rein formalen Förderbedingungen auch inhaltliche Aspekte beinhalten, die die Zielerreichung der Fördermaßnahme sicherstellen. Insbesondere bei Antragsüberhang können darüber hinausgehende Projektauswahlkriterien hilfreich sein, anhand derer eine Priorisierung der Förderfälle vorgenommen werden kann. Die Erfordernisse bzw. der Bedarf seitens der Betriebe, Regionen oder Umweltgüter sollte dabei im Mittelpunkt stehen

⁶⁷ Horizontales EFRE-Programm (RWB=Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) (MWME, 2009b).

(LR et al., 2008, Kapitel 11). Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt bzw. in der aktuellen Förderperiode ausgebaut:

- Definition passgenauer inhaltlicher Fördervoraussetzungen und -gegenstände in den Förderrichtlinien, die über rein formale Aspekte hinausgehen, hierzu gehört auch eine Förderung in fachlich abgegrenzten Kulissen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen),
- (nach) Justieren der Prioritäten und Ausrichtung durch die Einrichtung spezieller Gremien (Gutachterausschuss für AFP) oder Verfahren, ,
- durch eine Fachplanung, die bereits eine Prioritätenliste festsetzt,
- sonstige Aspekte der räumlichen Fördermittellenkung bzw. Kontingentierung; für letztere findet für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen ein Verteilungsschlüssel auf die Bezirksregierungen Anwendung, das hat weniger mit Zielgerichtetheit als mit Verteilungsproporz zu tun; eine aktive Lenkung in bestimmte Regionen findet über eine Bonusregelung bei Umsetzung integrierter Konzepte statt;
- durch Auswahlverfahren und -kriterien, so z. B. der Wettbewerb zur Auswahl der LEADER-Regionen, ein bereits Ende der letzten Förderperiode eingeführtes Auswahlverfahren bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung.

Ein Auswahlkonzept lohnt sich allerdings nur bei Maßnahmen mit einem Mindestumfang an Fördermitteln bzw. Förderfällen, da ansonsten der Aufwand zur Erstellung und Umsetzung eines Auswahlsystems und die Etablierung von Stichtagen im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu hoch ist (LR et al., 2008, Kapitel 11). Im Übrigen ist bei kontinuierlichen Bewilligungsverfahren (ohne Stichtage) das System der Auswahlkriterien nur schwer umzusetzen. Insbesondere investive Maßnahmen sollten sich nicht an seitens der Verwaltung festgesetzten Stichtagen orientieren, sondern vielmehr an den Bedürfnissen und Möglichkeiten der potenziellen ZuwendungsempfängerInnen. Das entspricht auch der Auffassung der VB, die anstelle von Stichtagverfahren anspruchsvolle Fördervoraussetzungen präferiert, die zu allen anderen formellen Anforderungen noch zusätzliche Hindernisse für die Förderung aufbauen.

Eine größere Herausforderung als das Auswahlverfahren liegt darin die Zielsysteme einzelner Maßnahmen (AFP, VV) zu konkretisieren, zu operationalisieren und die Projektauswahl daran auszurichten.

Bei dem von der Kommission für die neue Förderperiode erwarteten Projektauswahlkriterien herrschte lange Unklarheit in Bezug auf die Begrifflichkeiten und das erforderliche Prozedere auch im Hinblick auf die Prüfungsmaßstäbe des EuRH und der EU-KOM (DG Agri, 2008; EU-COM, 2009). Nach den Stellungnahmen von Kommissionsvertretern ist davon auszugehen, dass die EU-KOM eine Auswahl in jedem Fall nach zielgerichteten Auswahlkriterien für erforderlich hält und nicht erst bei Mittelknappheit (DG Agri, 2008).

Das Verfahren und die Kriterien sind transparent zu machen und im Verwaltungs- und Kontrollsystem abzubilden. Empfohlen werden von Kommissionsvertretern Checklisten, da bei Prüfungen durch den EuRH oder die Kommission darzulegen ist, nach welchen Gesichtspunkten Projekte ausgewählt werden.

In NRW wurden, wie in vielen anderen Bundesländern auch, die Projektauswahlkriterien (PAK) schrittweise entwickelt und mehrmals verändert. Der letzte Stand der Projektauswahlkriterien ist vom 20.05.2010 (MUNLV, 2010b). In diesem Katalog sind die Förder Voraussetzungen der in den Förderrichtlinien niedergelegten Voraussetzungen (dazu gehören auch Gebietskulissen) als Mindestkriterien enthalten und Auswahlkriterien für den Fall des Antragsüberhangs festgelegt. Ein Ranking wird beim überwiegenden Teil der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 vorgenommen, Mindestpunktzahlen werden nicht festgelegt. Regelmäßige Antragsüberhänge gibt es nur beim AFP. In der Regel führt dies aber nicht zu einem generellen Förderausschluss, sondern zu einer Verschiebung der Anträge in die nächsten Bewilligungsrunden. Ansonsten kam es bisher bei keiner Maßnahme zu einem Antragsüberhang. Eine Stichtagsregelung gab es nur bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung, die aus Praktikabilitätsgründen wieder ausgesetzt wurde. Es ist festzustellen, dass in den ELER-Programmen der Länder teilweise sehr differenzierte Förderbedingungen vorgesehen sind, die die Art der möglichen Anträge bereits stark einengt.⁶⁸

Zum jetzigen Stand ist der Mehrwert einer Einführung von Projektauswahlkriterien in stark standardisierten Verfahren für eine stärkere Zielausrichtung aus Sicht der EvaluatorenInnen gering, da in den meisten Fällen kein Antragsüberhang vorliegt und die folglich zur Anwendung kommenden allgemeinen Auswahlkriterien in erster Linie die Fördervoraussetzungen wiedergeben. Eine Erhöhung der Wirksamkeit der Fördermittel ergibt sich vielmehr aus dem Set der oben aufgeführten Instrumente. Liegt denen keine angemessene Strategie oder Zielsetzung zugrunde, können PAK dieses Defizit nicht ausgleichen. Dies wird im folgenden Abschnitt anhand ausgewählter Beispiele illustriert.

⁶⁸ Nach Kenntnis der VB sind in anderen Mitgliedsstaaten die Förderbedingungen im Programmtext offener gehalten und müssen daher durch zusätzliche Auswahlkriterien präzisiert werden.

4.2.2.2 Auswirkungen auf die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Investive Maßnahmen

Beim **AFP** muss bei Investitionen größer 100.000 Euro eine Stellungnahme eines Gutachterausschusses eingeholt werden. Dabei wird eine Prioritätenliste angewendet (u. a. Förderung von Milchviehbetrieben), die jedoch laut Auskunft der Verwaltung nur eine begrenzte Lenkungswirkung entfalten wird (Expertengespräch NW, 2010). Im Gegensatz zu Ländern wie Niedersachsen, die mit einem Stichtag arbeiten, würden die Förderanträge in Nordrhein-Westfalen bei kontinuierlicher Antragstellung über das ganze Jahr bewilligt. Dabei könne es passieren, dass beim letzten tagenden Gutachterausschuss nicht mehr genug Mittel vorhanden sind, um alle Anträge zu bewilligen. In diesem Fall würde nach Punkten sortiert und Investitionen mit einer niedrigen Punktzahl würden dann keine Förderung (in diesem Jahr) erhalten (siehe Teil II, Kapitel 5).

Auf Empfehlung der Halbzeitbewertung in der Förderphase 2000 bis 2006 (Wendt et al., 2003) wurde für die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (123A, 124) eine Stichtagsregelung in Verbindung mit einem Bewilligungsranking eingeführt, die jedoch wieder ausgesetzt wurde, da sie als eine der Hauptursachen für die bisher geringe Inanspruchnahme der Förderung gesehen wird. Das Ranking hat bisher keine praktische Bedeutung, da die Mittel nicht knapp sind und eine Mindestpunktzahl nicht festgelegt ist. In den Kriterien wird eine Verbindung zur Zielsetzung, wie z. B. die angestrebte Erhöhung der Wertschöpfung durch hochwertige Produkte oder die Vermarktung durch Regionalinitiativen, nicht deutlich (siehe Teil II, Kapitel 6).

Flächenmaßnahmen

Bei den **Agrarumweltmaßnahmen** wurde die Effizienz der Förderung über Gebietskulisen, gezielte Förderauflagen über das Aufslagenniveau der GAK hinausgehend und eine Erhöhung der Bagatellgrenzen gesteigert. Die in den PAK festgelegte Reihenfolge der prioritär zu bedienenden Anträge im Falle eines Antragsüberhangs ist aus Umweltgesichtspunkten überwiegend sinnvoll. Bisher ist sind PAK im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen nicht zur Anwendung gekommen, da kein Antragsüberhang bestand.

Schwerpunkt 3 und 4

Beide Schwerpunkte leiden insgesamt noch an einer schleppenden Umsetzung. Bei der **Dorferneuerung** wurde in den zurückliegenden Bewertungen die Einbettung in regionale Konzepte und eine stärkere Bündelung empfohlen. In der neuen Förderperiode sind hierfür bereits mehrere Mechanismen, Vorrang von Projekten innerhalb von LEADER, ILEKs, Dorfentwicklungsplanung und Ensemblebildung von öffentlichen und privaten Vorhaben vorgesehen.

Um diesen Kriterien zur Wirksamkeit zu verhelfen, werden sie teilweise mit einem Anreizsystem untersetzt: Maßnahmen, die der Umsetzung von LEADER-Strategien oder eines ILEK dienen, werden mit einem höheren Satz gefördert. Insgesamt wurden im Bereich der ILE-Maßnahmen (ELER-Codes 313, 321, 322 und LEADER) 68 % der ELER-Fördermittel mit einem Förderbonus umgesetzt. Ohne Ausrichtung auf ein Entwicklungskonzept werden 17,5 % der ELER-Mittel verausgabt (siehe genauer Teil II, Kapitel 15). Problematisch ist die teilweise lange Wartezeit durch den zeitlichen Abstand der LAG-Sitzungen. Der Weg, Qualitätssicherung über ein regionales Auswahlgremium wie die LAGn zu betreiben, wird als sinnvoll erachtet. Nach Ansicht der befragten RM und LAG Mitglieder führt die Diskussion von Projekten in einem heterogen zusammengesetzten Gremium zu einer kritischeren Auswahl als bei „Standardbewilligungsverfahren“⁶⁹. Für Massenverfahren (AFP, AUM etc.) ist eine solche gremiengestützte Auswahl aufgrund der benötigten Vorlaufzeit und des Aufwandes nicht geeignet.

4.2.2.3 Monitoringsysteme

Sowohl Programmsteuerung als auch Evaluation sind zur Erfüllung ihres Informationsbedarfs auf ein aussagefähiges Monitoring und funktionsfähige Datenbanken angewiesen. Das Monitoring wird im Folgenden nicht auf das von der EU vorgegebene System reduziert, sondern beinhaltet auch weitere Datenhaltungssysteme in Nordrhein-Westfalen.

4.2.2.3.1 EU-Monitoring

Monitoring und Evaluation waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 in getrennten Systemen verankert. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die EU-KOM mit dem Anspruch angetreten, beide Systeme stärker miteinander zu verknüpfen. Das System der laufenden Bewertung beinhaltet sowohl originäre Elemente eines Monitoring-Systems (Sammlung und Auswertung von Förderdaten und jährliche Berichterstattung) als auch darauf aufbauend externe Evaluationen. Grundlage für die Datensammlung bildet die Festlegung von verpflichtenden Indikatoren in der Durchführungsverordnung für jeden ELER-Code und die Umsetzung in Berichterstattungstabellen. Die Indikatoren sind in einem gemeinsamen Handbuch beschrieben (EU-KOM, 2006g). Für das Monitoring wurden noch weitere Leitfäden erstellt, die das Ausfüllen der jährlich zu erstellenden Tabellen als Grundlage und Anhang zum Jahresbericht erleichtern und EU-weit vereinheitlichen sollten (EU-KOM, 2009b). Daneben gibt es den Versuch, für die 14 Länderprogramme einheitlichere und

⁶⁹ Genannt wurden u. a. folgende Aspekte: „Bessere Zuordnung einzelner Projekte durch Beratung und Entscheidung im Gremium“, „es muss regional, ganzheitlich und zum Teil Organisationen übergreifend gedacht werden“, „die Akteure kennen ihre Region, die Bedürfnisse und die Umsetzungsfähigkeiten.“ Und „effiziente Mittelverwendung“ (siehe Teil II, Kapitel 15).

konkretere Vorgaben zur Erfassung der Daten zu machen und gleichzeitig auf der Grundlage des ELER-Monitoring auch die Berichterstattung zur GAK zu organisieren (Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren, 2010).

Das **Monitoringsystem i. e. S.** setzt sich zusammen aus dem jährlich zum 30.06. zu erstellenden Bericht an die EU-KOM sowie die Erfassung und Auswertung von Förderdaten nach einem vorgegebenen Muster. Die Gesamteinschätzung des EU-Monitoring-Systems ist eher ernüchternd. Das System ist recht aufwendig, ohne dass es aussagefähige Daten für das Land Nordrhein-Westfalen oder die EU liefert (siehe Tabelle 4.4), z. B. für die Flächenmaßnahmen.

In NRW werden die erforderlichen Angaben dezentral von der Zahlstelle/den Bewilligungsstellen für alle Maßnahmen erfasst. Eine Bündelung erfolgt seitens der Verwaltungsbehörde und wird von dort in das EU-System eingepflegt. In NRW sind kaum Artikel-89-Maßnahmen in das ELER-Monitoring einzupflegen. Dies ist ein Bereich, der in den meisten anderen Ländern schwierig zu handhaben ist.

Tabelle 4.4: Ausgewählte Problembereiche des EU-Monitoring

Vorgabe	Anspruch	Problem
Kumulation der Jahresdaten	Lieferung von Informationen über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung aggregiert über die Jahre	Bei flächenbezogenen, z. T. mehrjährigen Maßnahmen liefert die Kumulation nicht nachvollziehbare Angaben. Dieses Problem ist schon wiederholt mit der EU-KOM diskutiert worden, die aber nicht so auch die Rückmeldungen zum Monitoring 2009 von dem Anspruch einer Kumulierung der Flächenmaßnahmen abrückt. Die Kumulation von flächenbezogenen Maßnahmen, d. h. das Aufaddieren der jährlich neu dazu kommenden Flächen, ohne aber die Flächen, die aus der Förderung aussteigen, zu berücksichtigen, bereitet Probleme bei der Festlegung des Outputziels. Auf der Grundlage der finanziellen Möglichkeiten und der Ressourcenschutzziele (z. B. in einer Gebietskulisse) legt die Verwaltung normalerweise ein zu erreichendes Flächenziel fest und gleicht die Zielerreichung jedes Jahr mit dem jeweiligen Bestand an Verpflichtungsflächen ab. Mit dem EU-Monitoring geht das aus zweierlei Gründen nicht: Zum einen gibt es getrennte Tabellen für Alt- und Neuverpflichtungen, zum anderen verbleiben einmal geförderte Flächen im Monitoring.
Verwendung von Auszahlungsdaten	Möglichkeit des Abgleichs mit den Zahlungsdaten aus den Ausgabenerklärungen, Auszahlungsdaten sind aussagekräftiger, da Bewilligungsdaten die Umsetzung überschätzen	Eigentlich sind für ein sinnvolles Monitoring beide Informationen erforderlich: Bewilligungs- und Auszahlungsdaten im Monitoring sind nicht gleich den Buchungsdaten der Zahlstelle

Fortsetzung von Tabelle 4.4:

Vorgabe	Anspruch	Problem
Vorgegebene Kategorien statt Teilmaßnahmen	EU-weite Aggregierbarkeit der Daten angesichts der Fülle der möglichen Maßnahmen und Teilmaßnahmen	Für jeden ELER-Code ist ein Set von Indikatoren und Ausgabenkategorien vorgesehen, die so gefasst sind, dass trotz der Heterogenität der Umsetzung alle möglichen Maßnahmen sich in die vorgegebene Tabellenstruktur einpassen. Damit geht auf nationaler Ebene aber ein Großteil der Informationen verloren, z. B. bei den sehr ausdifferenzierten Agrarumweltmaßnahmen. Hier wurden Oberkategorien gebildet, denen die Teilmaßnahmen des AUM zuzuordnen sind. Die einzelnen AUM-Teilmaßnahmen sind aber nicht mehr erkennbar. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Darstellungen und der gemachten Aussagen. Die EU-KOM hat dieses Defizit inzwischen selbst erkannt und für das Monitoring 2009 eine zusätzlich Tabelle für die AUM-Teilmaßnahmen gefordert. Auch die anderen Tabellen des Monitoring lassen keine Teilmaßnahmen erkennen, was immer dann zu wenig aussagekräftigen Tabellen führt, wenn den ELER-Codes eine Vielzahl von Teilmaßnahmen zugeordnet ist.
Kontinuierliche Anpassung an Neuerungen	Notwendigkeit der Fehlerberichtigung und Einarbeitung des Health Checks	Der kumulierte Ansatz erfordert rückwirkende Datenerfassungen und -auswertungen, wenn die Tabellenstruktur oder Definitionen geändert werden. Dies ist mit zusätzlichem Aufwand und Kosten verbunden.
SFC als Datensammler	Nicht mehr Excel-Tabellen zum Datentransfer sondern Webforms/-services	Es ist sinnvoll, nicht Excel zum Transfer von Daten zu nutzen. Erst 2010 wurde die Möglichkeit eröffnet, Daten aus Datenbanken über eine Schnittstelle zuzuspielen. Diese muss aber entsprechend programmiert werden. Vom Bund wurde als Hilfsangebot ein SFC-Konverter entwickelt, mit dem die Angaben ab 2010 aus Excel in SFC transferiert werden können. Excel als Datenbank zu nutzen, ist aus Sicht der Evaluatoren aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit wenig geeignet.
Integration von Altverpflichtungen	Getrennte Darstellung von Altverpflichtungen	In Ausgangsfassung war eine getrennte Ausweisung von Altverpflichtungen nur für wenige Maßnahmen vorgesehen (als zusätzliche Zeile oder als eigene Tabelle O-Agri-env). Da Altverpflichtungen aber in allen ELER-Codes vorkommen, wurde die Tabellenstruktur geändert. Dies ist mit zusätzlichen Auswertungen und Kosten verbunden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine einheitliche Erfassung in einer Datenbank ist derzeit aufgrund der Organisationsstruktur nicht möglich. Probleme liegen des weiteren in der mangelhaften Beschreibung der zu erfassenden Variablen seitens der EU, die in den Monitoring-Handbüchern nicht ausreichend erläutert sind (EU-KOM, 2009b). Zudem wurde die Ausgabemaske kontinuierlich nachgebessert, Definitionen von Variablen wurden erst mit erheblicher Verspätung geliefert (EU-Com, 2010).

Das Monitoringsystem ist einem fortwährenden Veränderungsprozess unterworfen, der im Kontext von 27 Mitgliedstaaten mit 88 Programmen zu nicht unbedingt aussagekräftigen Ergebnissen führt. Die EU-KOM unterzieht die gelieferten Monitoringtabellen einer Plau-

sibilitätsprüfung, die sich primär auf formale Aspekte beschränkt. Eine inhaltliche Prüfung der gelieferten Daten ist kaum möglich. Aufgrund zunehmender Zweifel an der Vergleichbarkeit der Daten, wird auf EU-Ebene nur ein sehr reduzierter Satz an Indikatoren aggregiert⁷⁰. Die anderen Datenbestände werden zumindest für offizielle Veröffentlichungen seitens der EU nicht genutzt.⁷¹ Inwieweit sie kommissionsintern Verwendung finden, entzieht sich unser Kenntnis. Wenn aber ohnehin nur ein Bruchteil der Informationen in aggregierter Form verwendet wird, ließe sich das Monitoring künftig auf der Basis der Zahlstellendaten und als Ausfluss der X-Liste der Zahlstelle einfacher erstellen. Dies spricht ggf. für Korrekturen am bestehenden System, ohne die Gesamtkonstruktion gänzlich aufzugeben:

- Abkehr von den kumulierten Berichterstattungen,
- Ersatz der vorgegebenen Kategorien für die ELER-Codes durch Teilmaßnahmen oder Richtliniennummern.

Festgehalten werden kann, dass das EU-Monitoring in der vorliegenden Form weder die Informationsbedürfnisse der EU, noch des Landes und der Evaluatoren befriedigt. Für die nächste Förderperiode wäre ein schlankeres System auf EU-Ebene sinnvoll, auf Landesebene ein System, was tatsächlich relevante Informationen liefert und für die Evaluatoren ein System, vergleichbar mit dem in Österreich, das eine Verknüpfung von Zahlungs- und Förderdaten mit anderen Informationen ermöglicht.

Abschließend ist anzumerken, dass die beiden Systeme der Begleitung und Bewertung nicht gut ineinander greifen. Akzeptanzmängel bei einem System führen zur Ablehnung des anderen Systems. Die Evaluation gewinnt dadurch nicht an Qualität.

4.2.2.3.2 Weitere Sekundärdaten

Neben den CMEF-Daten wurden bei den Landesverwaltungen für die Vorbereitung und Durchführung von Wirkungsanalysen weitere Daten angefordert, die hinsichtlich des Informationsgehaltes und der technischen Aufbereitung mit Defiziten verbunden sind und deren Nutzung für die Evaluation z. T. erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringt

⁷⁰ V. a. die, die in den sogenannten G-Tabellen enthalten sind.

⁷¹ Für statistische Berichte über die ländliche Entwicklung nutzt die EU-KOM ausschließlich die Informationen aus den Ausgabenerklärungen (EU-KOM, 2006f). Auch im RDC werden in regelmäßigen Abständen Berichte über den Umsetzungsstand gegeben, auch immer nur auf der Basis der Ausgabenerklärungen. Das Europäische Netzwerk hat im September 2010 Monitoringdaten für die Jahre 2007 und 2008 ins Netz gestellt.

Sehr hoher Aufwand ist mit der Aufbereitung der Daten (Investitionskonzepte etc.) im Zusammenhang mit dem **AFP** (ELER-Code 121) und der **Diversifizierungsmaßnahme** (ELER-Code 311) verbunden. Für das AFP liegen die Buchführungsdaten in einer nur sehr eingeschränkt auswertbaren Form vor, da sie z. T. nicht ausreichend plausibel bzw. vollständig sind. Für Wirkungsanalysen sind die Investitionskonzepte, Bewilligungsdaten, Schlussverwendungsnachweise begrenzt geeignet, da keine Zeiträume nach Abschluss der Investition erfasst werden. Ein guter Ansatz im Vergleich zu anderen Bundesländern liegt in der Erfassung der Arbeitskräfte im Schlussverwendungsnachweis. Für ELER-Code 311 ist der Informationsgehalt der Investitionskonzepte sowie der Bewilligungsdaten für die Evaluation sehr gering, da keine ausreichende Darstellung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, keine Angaben zu Arbeitsplatzeffekten und keine Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Investition abgebildet werden. Hier sind umfassendere Primärerhebungen zur Ex-post-Bewertung notwendig.

Mit den vorliegenden Daten können bei der Maßnahme **ELER-Code 123 A** geförderte Investitionen in größeren Unternehmen nicht isoliert dargestellt werden. Zudem sind die (umfangreichen) Erhebungsbögen und der (zu) kurze Betrachtungszeitraum (t+1) für Wirkungsanalysen wenig geeignet.

Im Zusammenhang mit den **Agrarumweltmaßnahmen** ist die sehr fristgerechte Lieferung der Daten hervorzuheben sowie die gute Integration der Daten aller flächenbezogener Zahlungen (auch für ELER-Code 213) in einem System und einer Organisationseinheit. Die InVeKoS-Daten in Kombination mit Umweltdaten liefern eine sehr gute Grundlage zur Ermittlung von Ergebnisindikatoren und Analysen der Treffsicherheit. Sie können aber Wirkungsanalysen und fachliches Monitoring nicht ersetzen.

Größere Defizite bestehen in der dezentralen Datenhaltung und Lieferung von **ILE-Maßnahmen/LEADER** durch die Bezirksregierungen. Da die Datenbank zu Förderbeginn noch nicht aufgebaut war, führen die einzelnen Stellen eigene (unterschiedliche) Listen. Die Umsetzung der Anforderungen aus dem CMEF Handbuch insbesondere die Erfassung der Ergebnisindikatoren bereitet Probleme, was auch an einem zu wenig vermittelten Verständnis für Sinn und Zweck der Indikatoren und das Monitoring liegen kann. Die Nutzbarkeit der gelieferten Daten ist für die Einordnung und Kurzbeschreibung der Projekte ausreichend. Eine Zuordnung der Gemeindekennziffern zu den LEADER-Regionen fehlte.

Ausblick

Das zukünftige Berichtssystem an die EU wird sich an der Struktur der ab 2014 gültigen Verordnung orientieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die EU auf ein Monitoring verzichten wird. Für Nordrhein-Westfalen wäre es aus Sicht der Evaluatoren wünschenswert ein „universelles“ Datenhaltungssystem zu implementieren, das relativ breit die unterschiedlichsten Berichtserfordernisse abzudecken in der Lage ist (GAK-Berichterstat-

tung, Bericht über staatliche Beihilfen, verschiedene Subventionsberichte). Fraglich ist, ob dies aufgrund der verschiedenen zuständigen Behörden realisierbar ist.

4.2.2.4 Vermeidung von Mitnahmeeffekten (Frage 18) durch die Durchführungsausgestaltung

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten?

Förderung sollte um die Vermeidung unerwünschter Mitnahmeeffekte, die den Nettoeffekt reduzieren, bemüht sein. Das Auftreten von übermäßigen Mitnahmen ist als Effizienzman- gel zu bewerten (Angerer et al., 1997, S. 111 in Clausen und Trettin, 2003), da die einge- setzten Mittel keine zusätzlichen Wirkungen auslösen und auch nicht für andere wirksa- mere Maßnahmen zu Verfügung stehen. Gleichzeitig handelt es sich bei Mitnahmeeffekten um einen nie vollständig auszuschließenden Bestandteil des Fördergeschehens. Das Maß der tolerierbaren Mitnahmen definiert sich zum einen nach der „Alternativlosigkeit“ einer Fördermaßnahme vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Relevanz und den Kosten, die für ihre Vermeidung entstanden⁷². Wesentlich ist ein Bewusstsein innerhalb der fördernden Verwaltung, das dazu führt, bei der Instrumentenwahl potenzielle Mitnahmen zu berück- sichtigen und hierfür anfällige Förderinstrumente restriktiv einzusetzen.

Nach der Definition, die der Evaluation der EPLR-Maßnahmen zugrunde liegt, sind Mit- nahmeeffekte nicht für alle geförderten Maßnahmen in gleicher Weise relevant. Maßgeb- lich ist hiernach die Frage, ob eine Maßnahme (Investition, Erbringen einer Leistung) ganz oder teilweise auch ohne die Förderung durchgeführt worden wäre, weil diese mit einem wirtschaftlichen Vorteil für den Zuwendungsempfänger verbunden ist oder keine zusätzli- chen Kosten zur Erbringung einer Leistung anfallen. Im Zusammenhang mit einzelbetrieb- lichen Förderungen führen die realisierten Mitnahmen zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten, was ihnen eine zusätzliche Relevanz verleiht.

⁷² Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwendige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förder- bedingungen, etc. und auch beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

Mit Rückgriff auf empirische Erhebungen zur Ex-post-Bewertung bzw. aktuelle Bewertungen und Experteneinschätzungen wurde für die relevanten Maßnahmen eine **Einstufung** der Höhe der Effekte nach drei Stufen vorgenommen. Bezugsgröße sind die eingesetzten Fördermittel:

- 0 bis 25 %: geringer Mitnahmeeffekt,
- 26 bis 50 %: mittlerer Mitnahmeeffekt,
- > 50 %: hoher Mitnahmeeffekt.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne Vorhaben neben dem Idealfall der 100%igen Anstoßwirkungen (Initialwirkung) teilweise förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise die Vergrößerungs-, Beschleunigungs-/Vorzieh- oder Anpassungseffekte (auf eine gesellschaftlich gewollte Ausrichtung) hervorrufen, die mit anteiligen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Das ist u. a. beim AFP der Fall, wo häufig Vorzieheffekte durch die Maßnahme ausgelöst werden. Anteilige Mitnahmeeffekte bei Maßnahmen, die ohne Förderung später, kleiner oder in einer anderen Ausführung durchgeführt worden wären, werden in einem festgelegten Umrechnungsschlüssel berücksichtigt.⁷³

Zur Abschätzung der **Relevanz** von Mitnahmeeffekten wurde eine Unterscheidung nach Arten der geförderten Güter und der Bereitsteller vorgenommen. Danach kann für die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum die folgende Klassifizierung vorgenommen werden:

- Werden öffentliche Güter (Umweltschutz, Daseinsvorsorge, Infrastrukturen) durch öffentliche Anbieter bereitgestellt, sind Mitnahmeeffekte nach der oben genannten Definition von untergeordneter Relevanz. Im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum ist dies z. B. bei den Maßnahmen Flurbereinigung (ELER-Code 125 A), Erhaltung des natürlichen Erbes (ELER-Code 323), Tourismus (ELER-Code 313) und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (ELER-Code 321) eine Rolle, da hier ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger für Infrastruktur schaffende bzw. (umwelt-) verbessernde Maßnahmen gefördert wurden.
- Für diese Maßnahmengruppe wäre eher die Frage nach der Additionalität der Fördermaßnahmen zu stellen. Vor dem Hintergrund der momentanen Haushaltslage sämtlicher öffentlicher Haushalte ist allerdings davon auszugehen, dass diese Maßnahmen ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären und somit die Zusätzlichkeit gegeben ist. Diskutiert werden muss bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern zudem

⁷³ In den Befragungen wurde erhoben, ob ein Vorhaben ohne Förderung genauso (100 % Mitnahme), in Teilen (33 %), in veränderter Form (50 %) oder zu einem späteren Zeitpunkt (50 %) durchgeführt worden wäre. Die Mitnahmeeffekte variieren somit zwischen 1 % und 100 %. Um überschlägige Aussagen zu den Intensitäten der Mitnahmeeffekte bezogen auf die Fördermaßnahme treffen zu können, wurden die in den Klammern stehenden Prozentwerte verwendet.

- der Aspekt einer möglichen Fehlallokation von Mitteln, wenn die Förderung durch übergeordnete Ebenen Anreize setzt, Vorhaben v. a. auf kommunaler Ebene durchzuführen, die ohne Förderung nicht oder kleiner durchgeführt worden wären. Einen Problemaufriss hierzu liefert Bauer (2007) in seinem Beitrag „Förderpolitik in der Verflechtungsfalle“. Hierauf kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Die aufgeworfenen Fragen sollen aber für die relevanten Maßnahmen im Zuge der begleitenden Evaluation weiterverfolgt werden.
- Bei der Förderung von öffentlichen Gütern (z. B. ökologische Leistungen), die durch private Anbieter bereitgestellt werden, besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten, wenn die Vergütung (Förderung) der Leistung einen entgangenen Gewinn bzw. entstandene Mehrkosten überkompensiert. Klassische Beispiele sind Agrarumweltmaßnahmen, die Ausgleichszulage oder auch die Erhaltung ländlicher Kulturdenkmäler im Zusammenhang mit dem öffentlichen Gut Ortsbilderhalt. Hier kommt es auf die Ausgestaltung der Maßnahme und Förderbedingungen an. Einen Sonderfall stellt die Maßnahme 213 Ausgleichszahlungen (Natura 2000) dar. Laut VO (EG) 1698/2005, Art. 38 wird der finanzielle Ausgleich für Kosten und Einkommensverluste gewährt, die Landwirten durch die Umsetzung von Vogelschutz- und FFH- Richtlinien u. a. in Form der Einhaltung der ohnehin ordnungsrechtlich festgelegten Bewirtschaftungsauflagen entstehen. Damit sind de facto Mitnahmen durch die VO legitimiert. Eine Bewertung erfolgt daher nicht.
 - Auch meritorische Güter⁷⁴ sind mit möglichen Mitnahmen verbunden. Ein Eigeninteresse an Bildungs- oder Beratungsinvestitionen, die auf das betriebliche Kerngeschäft (Produktion, Buchhaltung) ausgerichtet sind, besteht, da die Investierenden so in die Lage versetzt werden, höhere Renten zu erwirtschaften. Dies gilt in Nordrhein-Westfalen vor allem für die Bildungsmaßnahme (ELER-Code 111) und die Beratungsmaßnahme (ELER-Code 114).⁷⁵ Nach Einschätzungen der Träger der Berufsbildungsmaßnahmen haben die verbilligten Kursgebühren einen starken bis sehr starken Einfluss auf die Teilnahmebereitschaft der TeilnehmerInnen. Nur rund 20 % der befragten TeilnehmerInnen hätten vielleicht auch ohne Förderung teilgenommen (siehe Teil II, Kapitel 2). Die auftretenden Mitnahmeeffekte werden daher als gering eingestuft.

⁷⁴ Begriff für grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger/Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang - gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad - suboptimalen Allokation dieser Güter führen. Beispiele: Ausbildung, Gesundheits-, Kulturwesen.

⁷⁵ Aufgrund der sehr schleppenden Inanspruchnahme und der bisher minimalen Auszahlung von Fördermitteln wird die Maßnahme ELER-Code 114 in diesem Zusammenhang nicht weiter berücksichtigt. Die Maßnahme Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (ELER-Code 115) wird im Rahmen des aktuellen NRW-Programms Ländlicher Raum nicht mehr angeboten, sondern als reine Altverpflichtung aus der Förderperiode 2000 bis 2006 nur noch finanziell abgewickelt und daher nicht bei der Programmbewertung berücksichtigt.

- Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist bei der Bereitstellung **privater Güter** durch **private Anbieter** schon aufgrund der Annahme der individuellen Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung sehr wahrscheinlich. Dies betrifft das AFP (ELER-Code 121), die Verarbeitung- und Vermarktungsförderung (unter ELER-Codes 123 und 124). Ein wichtiges Argument für die Förderung ist hier die Übernahme eines erhöhten Investitionsrisikos (z. B. in Verbindung mit Innovationen). Erhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung zeigen (Dirksmeyer et al., 2008, S. 38), dass der Mitnahmeeffekt der Agrarinvestitionsförderung (121) zwischen 30 % und 50 % liegt.⁷⁶ Im Rahmen der aktuellen Halbzeitbewertung wurde versucht, Mitnahmeeffekte anhand kalkulatorischer Berechnungen zu identifizieren. Hierbei blieben die Effekte unter dem Niveau der Ex-post-Evaluation. Sie werden demnach als mittel eingestuft (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 4).⁷⁷ Im Bereich gewerblicher Investitionen wurde in vergleichbaren Analysen ein Mitnahmeeffekt von bei 30 bis 80 % ermittelt (Lenihan, 2004; Stierwald und Wiemers, 2003). In den methodischen Arbeitspapieren für die Evaluation der Strukturfondsinterventionen wird bei der Berechnung von Nettoeffekten mit pauschalen Abschlägen von den Bruttoeffekten gearbeitet, die je nach Effektbereich bei bis zu 80 % liegen können (DG Regio, 2007). In der Ex-post-Bewertung wurden der Diversifizierungsmaßnahme (ELER-Code 311) aufgrund der Kombination aus degressivem Lohnkostenzuschuss, Qualifizierungsförderung und einer untergeordneten Investitionsförderung geringe Mitnahmeeffekte zugeordnet. Die Maßnahmenausgestaltung hat sich in der aktuellen Förderperiode in Richtung Investitionsförderung entwickelt, für die grundsätzlich die gleichen Annahmen zutreffen, wie für das AFP. Da mit der Diversifizierung jedoch im Gegensatz zum AFP auch neue Geschäftsfelder erschlossen werden⁷⁸, ist das unternehmerische Risiko höher und damit die Mitnahmeeffekte geringer als beim AFP einzuschätzen (siehe hierzu Teil II, Kapitel 16).

Das Ausmaß von Mitnahmeeffekten in einem Programm ist folglich maßgeblich von dem Anteil der hierfür relevanten Maßnahmen und Förderinstrumente abhängig. Die möglichen Mitnahmeeffekte von Fördermaßnahmen lassen sich aufgrund von der Förderausrichtung und Verfahrensweisen (Regelungsdichte) reduzieren. Wesentliche Aspekte sind hierbei:

- Art der Fördermaßnahme (s. o.) und Art der Zuwendungsempfänger,
- Ausdifferenzierung der Förderbedingungen, Auflagen und Fördermodalitäten,
- Auswahlverfahren, die die Treffsicherheiten erhöhen,

⁷⁶ 30 % der Betriebe hätten die gleiche Investition ohne Förderung durchgeführt. 50 % Betriebe hätten ohne Förderung investiert, aber entweder gleich oder kleiner, größer, früher oder später.

⁷⁷ An diesem Beispiel wird deutlich, wie schwierig die Quantifizierung von Mitnahmeeffekten ist und wie stark die ermittelten Effekte von der Methode und dem Zeitpunkt der Erhebung abhängen.

⁷⁸ Bisher handelt es sich bei vielen Diversifizierungsmaßnahmen jedoch um Erweiterungsinvestitionen. Für diese wird kein Personalkostenzuschuss gewährt.

- Umsetzung über regionale querschnittsorientierte Gremien, da nach Ansicht von Experten in LAGn und Regionalmanager, durch das Auswahlgremium und die Besetzung mit privaten Akteuren (auch Vereinen) eine kritischere Auswahl als im Rahmen eines „Standard-“ Bewilligungsverfahrens der Projekte erfolgt.⁷⁹

Tabelle 4.5 stellt die nach der Klassifizierung noch relevanten Maßnahmen, Minderungsmaßnahmen und verbleibende Effekte zusammen.

Tabelle 4.5: Mitnahmeeffekte und Ansätze zu deren Reduzierung relevanter Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Maßnahmenbezeichnung (Code)	Ausgezählte öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B. durch		Mitnahmeeffekte
		Ausdifferenzierung des Förderspektrums und der Auflagen	Auswahlverfahren	
Berufsbildung (111)	1.170.908	Stark, aufgrund der Ausrichtung des Kursangebots, Mitnahmen eher im Bereich der Qualifizierungsangebote für Nebenerwerbslandwirte	Prioritätenliste kam nicht zur Anwendung, da kein Antragsüberhang	↘ [3]
AFP (121)	45.390.033	Kaum, in geringem Umfang durch Investitionsunter- und Höchstfördergrenzen, durch administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines IK	Kaum, Auswahlverfahren führt zur „Verschiebung“, aber nicht zum Ausschluss	↗ → [3]
Verarbeitung und Vermarktung (123 A)	1.644.537	Kaum, über administrativen Aufwand, z. B. durch Vorlage eines Erhebungsbogens, inhaltlich z. B. durch Mindest- und Höchstfördergrenzen, nur Anhang I-Produkte	Kaum, Anwendung eines Rankings, aber da kein Antragsüberhang und keine Mindestpunktzahl keine Lenkungswirkung	↗ [2]
Forstlicher Wegebau (125-B)	1.341.394	Stark, über festgelegte Grundanforderungen zur Einhaltung eines ordnungsgemäßen Wegebaus, größere Waldbesitzer über Prosperitätsklausel ausgeschlossen, Landesbetrieb ebenfalls	Regionalausschüsse in Regionalforstämtern, entscheiden nach Dringlichkeit wohin zur Verfügung stehende Gelder fließen	↘ [3]
Ausgleichszulage (211/212)	31.548.875	kaum	nein	→ [3]*
AUM – ohne Grünlandextensivierung (214)**	144.634.707	Stark, durch ambitionierte Förderauflagen, Einhaltung der Auflagen nur durch Produktionsumstellung realisierbar .	Lenkung durch Förderauflagen, z. T durch Gebietskulissen; Prioritätenliste kam nicht zur Anwendung, da kein Antragsüberhang	↘ [2]
AUM – Betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung (214)**	17.100.000	Für eine (größere), jedoch nicht zu quantifizierende Gruppe der Teilnehmer stellen die Förderauflagen keine zusätzlichen Auflagen dar, sondern bilden das einzelbetriebliche Produktionsoptimum. Damit sind, obwohl positive Umwelteffekte erbracht werden, die Voraussetzungen für die Zahlung von Prämien nicht gegeben.	Nicht relevant	→ [1]

⁷⁹ Ergebnis der Befragung von LEADER-Akteuren (v. a. der LAG-Mitglieder) im Rahmen der Fallstudie (siehe Teil II, Kapitel 15).

Fortsetzung von Tabelle 4.5:

Maßnahmenbezeichnung (Code)	Ausgezahlte öffentliche Mittel 2007 bis 2009 in Euro	Reduzierung von Mitnahmeeffekten z. B. durch		Mitnahmeeffekte
		Ausdifferenzierung des Förderspektrums und der Auflagen	Auswahlverfahren	
Natura 2000 im Wald (224)	432.681	Mittel, geförderte Flächen müssen in entsprechendem Gebiet (Natura 2000 und NSG/LSG) liegen, SOMAKO muss vorliegen, Risiko der Überkompensation	Prioritätenliste kam nicht zur Anwendung, da kein Antragsüberhang	➔ [3]
Beihilfen für nichtproduktive Investitionen Forst (227) (Altverpflichtungen)	2.952.749	Stark: Grundanforderungen (Standortgutachten, Kalkungsbedürftigkeit) in RL enthalten, größere Waldbesitzer über Prosperitätsklausel ausgeschlossen, Landesbetrieb ebenfalls, Nachhaltigkeit steht im Vordergrund	Regionalausschüsse in Regionalforstämtern, entscheiden nach Dringlichkeit wohin zur Verfügung stehende Gelder fließen	↘ [3]
Diversifizierung (311)	3.181.203	Mittel: durch die Teilmaßnahmen Förderung von Lohnkostenzuschüssen und Qualifizierung werden die tendenziell hohen Mitnahmeeffekte der Teilmaßnahme Investitionsförderung „kompenziert“	Prioritätenliste kam nicht zur Anwendung, da kein Antragsüberhang	➔ [1] [3]
Dorferneuerung (322)	27.413.390	Hoch, da a) hoher Anteil an öffentlichen Zuwendungsempfängern (78 %) und b) Beihilfe an Private, die hohen Förderauflagen ausgleicht; Ausnahme ggf. Umnutzungsförderung ***	Ja, überwiegend in LEADER bzw. ILE integriert	↘ [1]
LEADER (41)	547.436	Hoch, da nur geringer Anteil privater ZuwendungsempfängerInnen; bei abgeschlossenen Projekten flossen 11 % der ELER-Mittel an Private; „Ausdifferenzierung des Förderspektrums“ und der Auflagen“ spielen eine untergeordnete Rolle	Ja, über LAG Auswahlverfahren	↘ [2]

↗ hoher Effekt (> 50 %), ➔ Effekt (26 - 50 %), ↘ geringer Effekt (0 - 25%).

- [1] Übertragung der Ergebnisse der Ex-Post-Bewertung der letzten Förderperiode (Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen)
- [2] Aktuelle Einschätzung der Maßnahmenbewertung auf der Grundlage von Experteninterviews und Akteursbefragungen (siehe die entsprechenden Kapitel in Teil II)
- [3] Ergebnisse aktueller Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen und Berechnungen (siehe entsprechende maßnahmenbezogene Kapitel in Teil II)

* Die Aussagen zur Ausgleichszulage beziehen sich auf die von der Maßnahmenbewertung zur Halbzeitbewertung vorgenommenen Berechnungen zum Maß der Überkompensationen (Frage nach den Einkommenseffekten). Analysen zu Mitnahmeeffekten in Bezug auf das Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Flächen werden in den folgenden Bewertungsberichten erfolgen und eventuell zu anderen Aussagen kommen.

** Mittel für die Grünlandextensivierung wurden überschlägig aus der durchschnittlichen Flächenförderung der Jahre in 2007 bis 2009 multipliziert mit der durchschnittlichen Prämie von 90 Euro/ha berechnet und vom Gesamtbetrag für ELER-Code 214 abgezogen.

*** Diese wird im Rahmen einer Zuwendungsempfängerbefragung für die folgenden Bewertungsberichte weiter untersucht.

Quelle: Eigene Darstellung nach den genannten Quellen.

Nach Tabelle 4.5 sind rund 277 Mio. Euro (88 %) der 2007 bis 2009 ausgezahlten öffentlichen Mittel mit dem Auftreten von Mitnahmeeffekten verbunden. Davon 1 % mit hohen, 35 % mit mittleren und 64 % mit geringen Effekten. Hauptgründe für den relativ hohen Anteil von Programmmitteln, die mit Mitnahmeeffekten verbunden sind, liegen in der Ausrichtung des Programms auf Unternehmensförderung und Förderung von öffentlichen Gütern, die durch private Anbieter bereitgestellt werden (siehe Klassifizierung oben).

Hauptstrategien für die Risikominimierung auf Programmebene sind die Ausrichtung auf Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger in Schwerpunkt 3 sowie deren Integration in regionale Strategien und Auswahlgremien und ein ambitioniertes Auflageniveau beim überwiegenden Anteil der Agrarumweltmaßnahmen. Die installierten Auswahlverfahren haben hier keine nennenswerte Wirkung entfalten können (siehe Kapitel 4.2.2.3).

Eine positive Entwicklung hat es gegenüber der letzten Förderperiode im Bereich der Forstmaßnahmen gegeben. Die Bestandespflege wird entsprechend der Empfehlung aus der Bewertung nicht mehr angeboten. Der größte Teil der Agrarumweltmaßnahmen ist mit ambitionierten Förderauflagen ausgestattet, die einerseits mit einer hohen Wirksamkeit der Förderung einhergehen und andererseits Mitnahmen weitgehend ausschließen. Einzig die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung ist nach Einschätzung der EvaluatorenInnen mit vergleichsweise höheren Mitnahmeeffekten verbunden, da davon auszugehen ist, dass die mit der Förderung verbundenen Förderauflagen für einen (größeren) Teil der Teilnehmer das betriebliche Produktionsoptimum darstellen. Die eingeführten zusätzlichen Auflagen (0,6 RGV/ha GL) und die erhöhte Bagatellgrenze wirken zwar Mitnahmen entgegen, werden jedoch als nicht so zielgerichtet eingestuft wie beispielsweise eine (kleinräumige) auf das Ressourcenschutzziel der Förderung (Wasserschutz) ausgerichtete Gebietskulisse. Eine vergleichbare Argumentation bezüglich des Verhältnisses von Förderauflagen und einzelbetrieblichen Produktionsoptimums gilt auch für die Maßnahme 215 (Weidehaltung). Diese Maßnahmen wurden mit der HC-Änderung ab 2010 eingeführt (siehe Kapitel 3).

4.2.2.5 Förderung von Multiplikatoreffekten (Frage 19) durch die Ausgestaltung

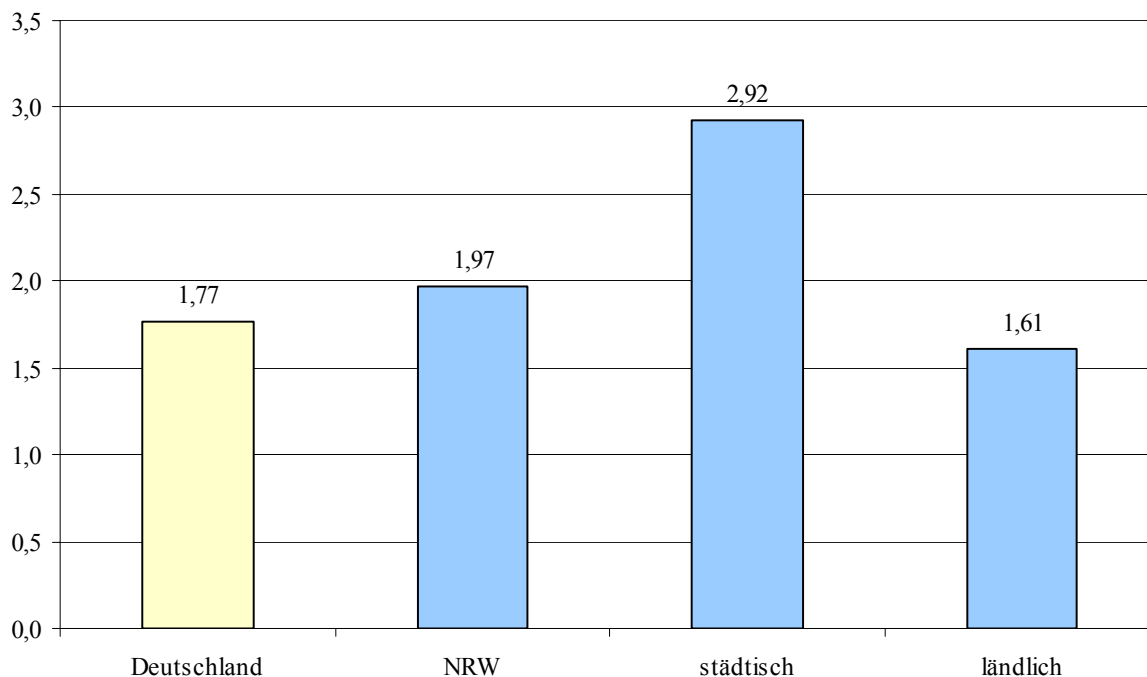
Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?

Ergebnisse der GWS-Studie für Nordrhein-Westfalen

Im Rahmen der Studie von Bieritz et al. (2010) werden als Multiplikator alle Effekte verstanden, welche durch den berechneten primären Impuls (siehe Kapitel 2) generiert wer-

den. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren.

Abbildung 4.4: Multiplikator auf Grundlage des primären Impulses



Quelle: Eigene Darstellung nach Bieritz et al. (2010).

In Nordrhein-Westfalen ist der Multiplikator im Landesdurchschnitt höher als im Mittel aller Bundesländer (1,77). Auf der regionalen Ebene sieht man Unterschiede zwischen den beiden gebildeten Gebietskategorien. In den städtischen Gebieten ist der Multiplikator deutlich höher als in der ländlichen Gebietskategorie. Letztlich kommt es aber weniger auf die Höhe des Multiplikators an, sondern auf die Höhe des Primäreffektes.

Stellschrauben für Primär- und Multiplikatoreffekte

Die horizontale Bewertungsfrage zielt darauf ab, inwieweit diese Effekte durch das Programmdesign optimiert werden können. Während der Multiplikator an sich nicht gestaltbar ist, da er maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur und den Pendlerverflechtungen abhängt, ist die Höhe des erzielten Multiplikatoreffekts nach Britschkat und Hornuf (2008) von Stellschrauben abhängig, die teilweise durch die Ausrichtung der Förderung beeinflussbar sind und die im Modell den primären Impuls beeinflussen. Die Höhe des Multiplikators der Förderung wird wesentlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- Die Intensität der Vorleistungsverflechtungen, die sich aus der Maßnahmenzusammensetzung und der Gruppe der Zuwendungsempfänger ergibt.

- Die Export- oder Importquote, d. h. wie viel der zusätzlichen Nachfrage kommt der eigenen Volkswirtschaft zu gute, indem diese durch inländische/regionale Güter abgedeckt wird. Hier kann eventuell an den Ausschreibungsmodalitäten für Förderungen öffentlicher Zuwendungsempfänger angesetzt werden. Optimierbar ist in erster Linie die Regionalität der Effekte, d. h. die Stärkung der Nachfrage nach regionalen Leistungen. Aufgrund der geltenden Ausschreibungsmodalitäten ist dies in der Regel nur begrenzt möglich. Aufgrund der Vergaberegulungen im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm des Bundes sind neue Schwellenwerte eingeführt worden.⁸⁰ Durch diese Regelungen ist es möglich, ortsansässige kleinere und mittlere Unternehmen unterhalb von gewissen Schwellenwerten zu bevorzugen. Mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist Gegenstand einer aktuellen Großen Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616).
- Die dritte wesentliche Stellgröße ist die marginale Konsum- bzw. Sparquote, d. h. wie viel des generierten Einkommens weiter in den Umlauf gebracht wird. Diese Größe ist von der Ausgestaltung der Förderung nicht beeinflussbar, sondern hängt von der allgemeinen wirtschaftlichen Stimmung ab und unterscheidet sich in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen.

Kritische Anmerkung zur Bewertungsfrage und Fazit

Eine Optimierung der Zweitrundeneffekte kann zu Zielkonflikten mit den „Primärzielen“ der Förderprogramme führen. Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist in erster Linie ein Struktur- und Umweltprogramm und nicht auf kurzfristige konjunkturelle Effekte ausgerichtet. Es soll langfristige förderpolitische Ziele verfolgen und eignet sich nicht als (zusätzliches) Konjunkturprogramm (vgl. zu dieser Problematik auch BMWI, 2009). Die Maßnahmenszusammensetzung sollte sich an den primären Zielsetzungen des Förderprogramms orientieren und nicht an sekundären Effekten. Diese sollten auch als Rechtfertigung – ansonsten eher wirkungsloser öffentlicher Interventionen – dienen. Treten positive sekundäre Effekte auf, sind sie als positive Nebenwirkungen zu werten.

Auch sind oben genannten Neuerungen im Vergaberecht nicht unumstritten. Sie bergen, wenn nicht ausreichend Transparenz hergestellt wird, verschiedene Risiken, so beispielsweise die Preistreiberei durch weniger Wettbewerb. Dies ist unbedingt zu vermeiden, da

⁸⁰ Mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung wurde auch das Vergaberecht geändert, damit die konjunkturfördernden Maßnahmen schneller durchgeführt werden können. Befristet auf zwei Jahre (bis zum 31.12.2010) werden für das gesamte öffentliche Auftragswesen die Schwellenwerte für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben (jeweils ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb) wesentlich angehoben. Bei Bauleistungen für die Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnahmewettbewerb) von 100.000 Euro auf 1.000.000 Euro und für die Freihändige Vergabe von 30.000 auf 100.000 Euro. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde eine einheitliche Grenze von 100.000 Euro für dieses Verfahrenswesen festgelegt. Die Schwelle lag vorher bei 30.000 Euro. Nordrhein-Westfalen hat das Vergabeverfahren 2009 und 2010 in einem Gemeinsamen Runderlass vereinfacht (MWME et al., 2009).

dieser Effekt ansonsten zu einer künstlichen Verteuerung geförderter Maßnahmen führen könnte und sich die Fördermitteleffizienz verschlechtert.

4.3 Themenfeld: Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance⁸¹

4.3.0 Kontext

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem Mehrebenensystem (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine hohe Herausforderung. Bereits die Programmaufstellung im Rahmen einer dreistufigen Strategie und der Prozess der Konsultation und Genehmigung weisen darauf hin.

Darüber hinaus kann sich der von der OECD geforderte Paradigmenwechsel für die Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum (OECD, 2006) im Rahmen des EPLR in einer stärkeren Beteiligung der WiSo-Partner, einer weitreichenden Integration des LEADER-Ansatzes in die Regel-Förderung sowie einer zunehmenden Einbindung der Projektumsetzung in integrierte ländliche Entwicklungsstrategien und andere integrierende Förderinstrumente niederschlagen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Möglichkeiten tatsächlich umgesetzt werden und wie groß deren Governancepotenzial⁸² ist. Bei LEADER wurde in einem gesonderten Vertiefungsthema die Vereinbarkeit der ursprünglichen Merkmale der Regional Governance mit den (administrativen) Erfordernissen des Mainstreaming abgeprüft. Kurzfassungen der bisherigen Ergebnisse fließen bei der Frage nach den integrierten Ansätzen (siehe Kapitel 4.3.2) ein.

Beurteilungsmaßstäbe für dieses Themenfeld sind die Grundsätze des „Guten Regierens“ aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die EU nennt in ihrem Weißbuch u. a. die Grundsätze

⁸¹ Allgemein sind bei Governance zwei Dimensionen zu unterscheiden: zum einen die lokale bzw. regionale Ebene (im deutschsprachigen Raum entspricht dies der Begrifflichkeit „Regional Governance“) und zum anderen die Einbindung in ein Mehrebenensystem als „Multilevel Governance“. Letztere Dimension schwerpunktmäßig in der Programmbewertung behandelt, während der Untersuchungsgegenstand des LEADER Kapitels die Wirkung des methodischen Ansatzes von LEADER auf „Regional Governance“ bzw. „Rural Governance“ ist.

Da im CMEF eine explizite Definition fehlt, wird als Begriffsklärung auf folgende Definition zurückgegriffen: Als Governance wird eine Form der gesellschaftlichen Steuerung bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der (regionalen) Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlichen Handlungslogiken) ermöglicht (siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 15).

⁸² Hierunter wird der Beitrag zu den „Governancezielen“: Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure und Verbesserung der (regionalen) Kooperation verstanden.

ze Offenheit (Transparenz), Partizipation und Verantwortlichkeit, die für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene – gelten. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird noch der Grundsatz der „Gleichheit und umfassenden Integration“ formuliert (UNESCAP, 2010).

Wesentlich für die Beantwortung der Fragen in diesem Themenfeld sind:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zwischen EU, Bund, Ländern, Regionen und der lokalen Ebene,
- Partizipation, d. h. Teilhabe unterschiedlicher Akteure an Politikgestaltungsprozessen – von der Konzeption bis hin zur Durchführung,
- Verantwortlichkeit, d. h. Schaffen von Klarheit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen,
- Gleichheit und umfassende Integration; dies wird hier am Beispiel der Verwirklichung des Querschnittsziels der Chancengleichheit von Männern und Frauen beleuchtet (Bewertungsfrage 12).

4.3.1 Partnerschaft (Frage 11)

Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist bei der Ausarbeitung Durchführung, Begleitung und Bewertung der EPLR das Partnerschaftsprinzip zu beachten. Zu unterscheiden sind horizontale und vertikale Partnerschaftsstrukturen. Die vertikalen Partnerschaftsstrukturen beziehen sich auf den Prozess zwischen den beteiligten Ebenen im Mehrebenensystem, die horizontalen Partnerschaften auf die Einbindung anderer Akteure in und außerhalb der Verwaltung in Entscheidungsprozesse. Zentral für die Bewertung der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist die Frage, wie im Rahmen der Partnerschaft Gestaltungsmacht und Entscheidungsbefugnisse verteilt sind (Grajewski und Mehl, 2008).

4.3.1.1 Ausprägung der vertikalen Partnerschaft: Multilevel Governance zwischen LAG, Land, Bund und EU-KOM

In Rahmen von Expertengesprächen⁸³ wurden alle Regelkreise, mit denen die Länder mit dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR verbunden sind, erfasst: die EPLR selbst, die Abstimmungen zu der Nationalen Rahmenregelung, der Nationalen Strategie und den Abläufen im Zusammenhang mit den Ausgabenerklärungen und Rechnungsabschlüssen über die Koordinierungsstelle beim BMELV (siehe hierzu Strukturlandkarte in Teil I).

Obwohl in der Bewertungsfrage ausdrücklich auch nach der Europäischen Ebene gefragt und die EU-KOM ein wesentlicher Akteur im Rahmen der Umsetzung der EPLR ist, war die EU-KOM nicht zu einem Interview bereit. Die Anfrage an Referat F.3⁸⁴ wurde per Mail abgelehnt. Man sähe kein Erfordernis und wolle die Unabhängigkeit der Evaluation – auch von der EU-KOM nicht gefährden. Dadurch konnten die Einschätzungen der Länder und des Bundes bezüglich des Verhaltens und Agierens der EU-KOM nicht mit den Einschätzungen der EU-KOM gespiegelt werden. Dieses wäre methodisch eigentlich erforderlich und war von den Bundesländern ausdrücklich gewünscht. Die Haltung der EU-KOM als Teil des evaluierten Systems eine Kommunikationsofferte abzulehnen ist auch unter evaluationstheoretischen Überlegungen zu akzeptieren (Blank und Löwenbein, 2009), die Begründung ist aber nicht nachvollziehbar⁸⁵.

Ergebnisse zur Kommunikation und Kooperation zwischen Ländern, Bund und der EU-KOM

Partnerschaftlicher Umgang erfordert in erster Linie offene und gleichberechtigte Kommunikationsstrukturen und Transparenz in den Entscheidungen zwischen den beteiligten Akteuren. Das besondere Problem, das sich schon in der letzten Förderperiode zeigte, ist, dass der Bund der eigentliche Ansprechpartner der EU-KOM ist, die Länder aber die umsetzende Instanz sind. Gibt es – rückwirkend – Probleme, werden vom Bund mehr Initiative und Koordination eingefordert. Dies wurde besonders bei den Abstimmungsversuchen des Bundes und der Länder hinsichtlich der Indikatoren zur Nationalen Strategie deutlich.

⁸³ Die hier getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf den Interviews mit den Verwaltungsbehörden der Länder und Vertretern des BMELV aus den Referaten 512 (EU-Programme zur Ländlichen Entwicklung und GAK) und 615 (EU-Agrarfinanzierung – Koordinierungsstelle) (Interviewleitfäden im Anhang). Seit Juni 2010 gelten die Referatsbezeichnungen aufgrund einer Reorganisation des BMELV nicht mehr.

⁸⁴ Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Referat F.3 - Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums/Österreich, Deutschland, Slowenien.

⁸⁵ Im Rahmen der Zwischenbewertung 2003 hat sich das Gespräch mit der EU-KOM als sehr hilfreich und informativ erwiesen und wurde vom dem damaligen Referatsleiter als ein erforderlicher Standard aller Evaluatoren angesehen (EU-KOM, 2003b).

Sind aber Koordinationsbestrebungen des Bundes mit Einschränkungen oder mit einem Mehraufwand für die Länder verbunden, wird er auf seine eingeschränkten Kompetenzen auf diesem Gebiet verwiesen. Dies galt beispielsweise für alle Versuche, dem Nationalen Strategieplan tatsächlich zu einem stärker steuernden Charakter zu verhelfen.

Betrachtet man die folgenden Ergebnisse und vergleicht sie mit ähnlichen Erhebungen im Jahr 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003), ergibt sich für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein verbessertes Bild. Dies deckt sich weitgehend mit der Einschätzung Nordrhein-Westfalens, wobei sich die VB eine noch stärkere Koordinationsfunktion wünschen würde, die zu einer einheitlicheren Umsetzung in Deutschland führte und die Interessen der Länder bei der EU-KOM vertritt. Fragen, die für alle Programme wesentlich sind, sollte der Bund mit der EU-KOM verhandeln, nicht nur für die NRR, sondern für Umsetzungsfragen allgemein. Derzeit ist der Bund zum Teil noch zu stark reine „Durchreicheinstanz“, die zu wenig filtert, was für die Länder erforderlich ist (MUNLV, 2009i).

Tabelle 4.6: Befragungsergebnisse: Informationsfluss Bund – Länder

Vom Bund erhalten wir ...	trifft überhaupt nicht zu		trifft voll und ganz zu		
	1	2	3	4	5
... rechtzeitig Informationen.				■ ■ ■ ■	■ ■
... eindeutige Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
... lückenlose Informationen.			■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
... aktive Unterstützung bei Problemen.			■ ■ ■	■ ■	■ ■ ■
... zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■
... verbindliche Hilfestellungen.		■ ■	■ ■ ■	■	■ ■

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Interviews.

Im Bereich der Zeitnähe und der Verbindlichkeit von Klärungen bestehen aus Sicht aller Befragten tendenziell noch Defizite. Hier wäre es hilfreich, wenn der Bund eine laufende Synopse der Auslegungen von ELER-Bestimmungen pflegen würde, damit alle Länder auf dem gleichen Stand wären und bestimmte Aushandlungen mit der EU-KOM nicht vom Verhandlungsgeschick Einzelner abhängen würden.

Insgesamt wird der Bund in seiner Koordinierungsfunktion stärker wahrgenommen, wobei er aus Sicht des MUNLV für die komplexer gewordenen Ausgaben und angesichts der gestiegenen Anforderungen durch die Nationale Strategie personell zu schwach ausgestat-

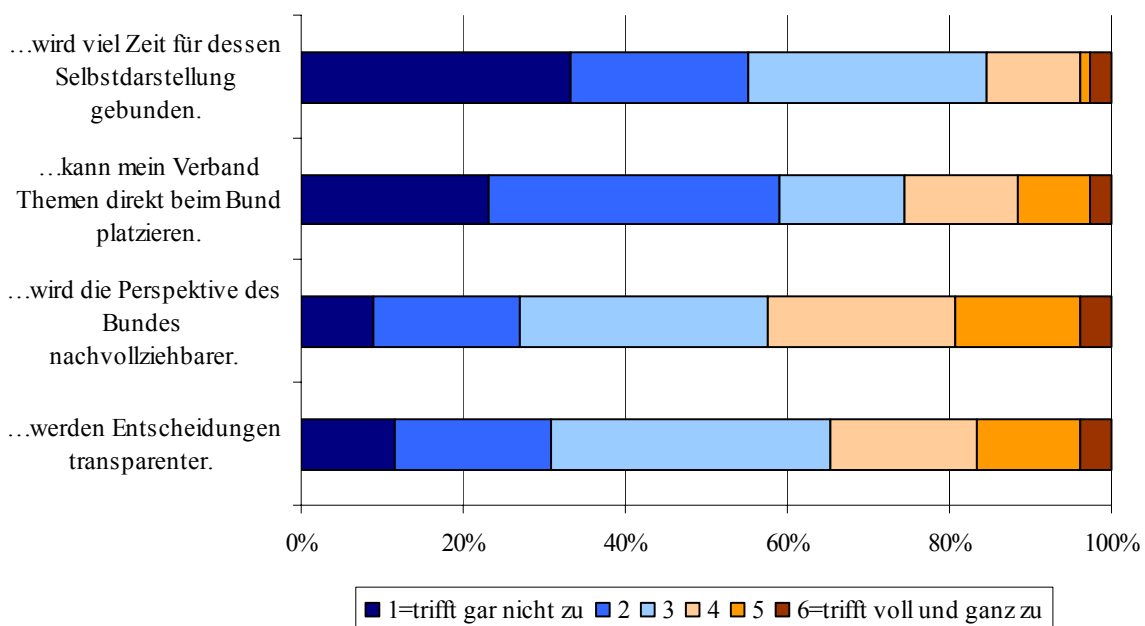
tet ist. Beispiel ist das kombinierte GAK-ELER-Monitoring, das sehr komplex und schwierig zu handhaben ist (MUNLV, 2009i).

Positiv wird von Landes- und Bundesseite die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Begleitausschüssen der Länder gesehen. Nach Aussagen der Bundesvertreter kann so Praxiswissen über die Umsetzung vor Ort gewonnen werden. Dies kann helfen, die anfangs erwähnte Diskrepanz zwischen „Theoretiker“ Bund und „Praktiker“ Land zu überbrücken. Zusätzlich kann durch ein Hineintragen der Erkenntnisse aus dem einen Länderbegleitausschuss in andere Länderbegleitausschüsse mehr Kohärenz zwischen den Bundesländern erreicht werden. Hierfür sollte der Bund genügend personelle Kapazitäten zur Verfügung stellen.

Die Präsenz der Vertreter des Bundes in den Länderbegleitausschüssen beurteilen die WiSo-Partner allerdings nicht ganz so positiv. Nur rund 40 % der Befragten stimmen den Aussagen überwiegend zu, mit der Anwesenheit der Bundesvertreter sei eine höhere Transparenz und „Zuordenbarkeit“ von Entscheidungen verbunden (Fährmann und Grajewski, 2010a). Dies mag auch darauf zurückzuführen sein, dass die Bundesvertreter häufig nicht anwesend sind.

Abbildung 4.5: Länderübergreifende Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz des Bundes bei BGA-Sitzungen („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter des Bundes im Begleitausschuss bei?“) (n=78)

Durch die Präsenz des Bundes



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern (bzw. zwischen dem Bund) und der EU-KOM werden insgesamt schlechter als die Bund-Länder-Beziehung bewertet. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich die Aspekte aktive Unterstützung und Rechtzeitigkeit von Informationen im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die EU-KOM von Seiten der befragten Verwaltungsbehörden etwas stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

Tabelle 4.7 Befragungsergebnisse: Informationsfluss von der EU-KOM an den Bund und die Länder

Von der EU-KOM erhalten wir ...	trifft				
	überhaupt nicht zu				voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... rechtzeitig Informationen.		■ ●	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ● ●	■
... eindeutige Informationen.		■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■		
... lückenlose Informationen.		■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■ ●		
... aktive Unterstützung bei Problemen.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
... eine zeitnahe Klärung offener Fragen.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ■	■
... verbindliche Hilfestellungen.	■	■ ■ ■ ●	■ ■ ■ ● ●	■ ■	

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Innerhalb der EU-KOM scheint es nicht immer eine einheitliche Meinung über bestimmte Auslegungen zu geben; die interne Abstimmung sollte zügiger laufen. Grundsätzlich verläuft die bilaterale Zusammenarbeit mit der Arbeitsebene gut, mit der Institution EU-KOM wird Verbesserungsbedarf gesehen. Vor allem die informellen Kontakte sind wichtig, weil man Unklarheiten schon in vorhinein ausräumen kann. Ohne die informellen Strukturen wäre z. B. der Genehmigungsprozess viel schwieriger gewesen.

Tabelle 4.8: Befragungsergebnisse: Rolle und Funktion der EU-KOM⁸⁶

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
Die Entscheidungen der EU-KOM sind transparent.		■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■ ●	■	
Die Entscheidungen der EU-KOM sind nachvollziehbar.		■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ● ● ●	■	
Die Kompetenzen zwischen Land/Bund und der EU-KOM sind klar geregelt.		■ ■ ●	● ■ ■	■ ■ ●	■ ■ ■
Die Zuständigkeiten in der EU-KOM sind für Sie klar geregelt.		■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ● ● ●	■
Die EU-KOM spricht mit einer Stimme.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	
Die Diskussionen mit der EU-KOM sind ergebnisoffen.	■	■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	■ ■ ●	
Die EU-KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.		■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■ ●	
Bedenken und Anregungen der Länder (des Bundes) werden von der EU-KOM ernst genommen		■ ●	■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ● ●	■
Die EU-KOM bezieht die Länder (den Bund) in ihre Entscheidungen ein	●	■ ■ ■ ■ ■ ●	■ ■	■ ●	■
Es überwiegt Top-down-Entscheidungen.	■		■ ■	● ● ●	■ ■ ■ ■ ■ ■

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)
● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

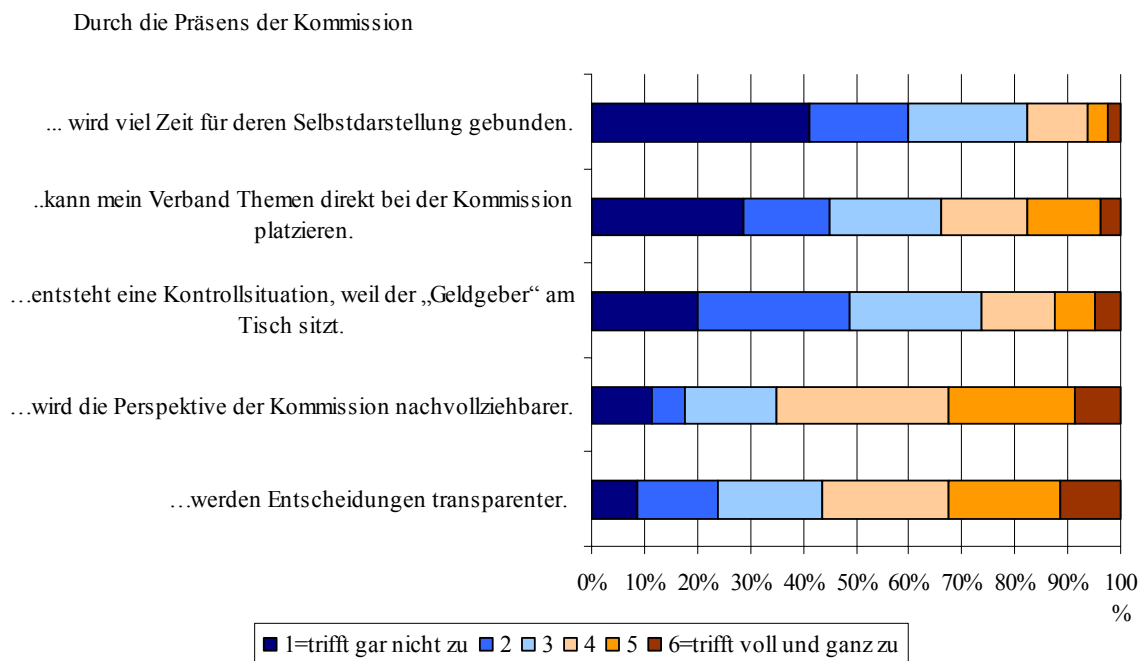
Bei der Steuerung des EPLR sollte die EU-KOM aus Sicht des Landes eine verlässliche Ausgangsbasis schaffen und nicht im letzten Moment noch Kernanforderungen, wie beispielsweise die Gebietskulisse ländlicher Raum, in Frage stellen (MUNLV, 2009i). Besonders kritisch zu bewerten ist die Auslegung des Rechtsrahmens bis in die Umsetzungsphase genehmigter Programme und Maßnahmen, da somit der notwendige verlässliche Rahmen für die Länder fehlt.

⁸⁶ Die Frage wurde ausdrücklich mit Bezug auf die gesamte Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU-KOM unabhängig von der Person des Desk-Officers gestellt.

Die größere Eigenständigkeit der Zahlstelle durch das aufwendige Zulassungsverfahren ist in der Realität nicht gegeben, da es im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollvorgaben immer neue Nachbesserungen gibt und das System ständig angepasst werden muss.

Die Anwesenheit eines Vertreters der EU-KOM bei den BGA wird hinsichtlich Nachvollziehbarkeit der Kommissionperspektive und Transparenz der Entscheidungen von mehr als der Hälfte der befragten WiSo-Partner positiv bewertet. Die EU-KOM ist allerdings im Gegensatz zu den Bundesvertretern bei jeder BGA-Sitzung anwesend und bringt sich auch in die Diskussion ein (siehe Abbildung 4.6). Verbindliche Aussagen werden allerdings in der Regel nicht abgegeben.

Abbildung 4.6: Länderübergreifende Einschätzung der WiSo-Partner zur Präsenz der EU-KOM in den BGA („Welchen Wert messen Sie der Präsenz der Vertreter der EU-KOM im Begleitausschuss bei?“) (n=78)



Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Organisation der Zusammenarbeit

Eine wesentliche Rolle bei der Datenkommunikation und Berichtsübermittlung spielt die Verwendung eines einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu verwendenden IT-Managementsystems: das Structural Funds Computerized System, kurz **SFC 2007** genannt. Durch dessen Einführung sollte eine transparentere und strukturierte Zusammenarbeit der Institutionen gewährleistet werden.

In dem Vierten Kohäsionsbericht lobt die EU-KOM die Einführung des neuen Systems als Modell für E-Government. Praktikern vor Ort interpretieren gilt es als ein Zeichen der weiteren Bürokratisierung der Fondsverwaltung (Becker, 2009). Unsere Befragungen hierzu ergaben ein differenzierteres Bild (siehe Tabelle 4.9).

Tabelle 4.9: Befragungsergebnisse zu SFC

Das SFC ...	trifft überhaupt nicht zu				trifft voll und ganz zu
	1	2	3	4	5
... erleichtert die Kommunikation mit der EU-KOM.	■ ■	■ ●	■ ■ ●	■ ■	■
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde.	■ ■	■ ■ ■ ●		■ ■ ●	■
... führt zu mehr Transparenz.		■ ■ ■	■	■ ● ●	■ ■ ■
... ist ausreichend benutzerfreundlich.		■	■ ■ ■ ■	■ ■ ● ●	■
... ist wenig störanfällig.		■ ■ ● ●	■ ■ ■ ■	■ ■ ■	■

■ = Vertreter der Länder (siehe Tabelle 4.2)

● = Vertreter des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Interviews.

Alles in allem ist es tatsächlich ein großer Fortschritt und eine große Leistung, ein System aufzubauen, das über alle Fonds und politischen Ebenen funktioniert und mehr Vereinheitlichung schafft. Die Leserechte für die Nutzer sind allerdings sehr restriktiv vergeben, sodass keine Transparenz zwischen Bundesländern und Mitgliedstaaten hergestellt wird. Transparenz besteht allerdings für die Kommissionsdienststellen, da mehrere Mitarbeiter Zugriff auf die Dokumente haben. Dort soll und kann es für eine größere Nachvollziehbarkeit der Vorgänge führen (MUNLV, 2009i).

Durch die zwingenden formalen und terminlichen Vorgaben ist das System mit stark disziplinierenden Effekten verbunden. Die in den Verordnungen für die Berichtslegung festgesetzten Termine sind strikt einzuhalten, danach ist es für die Eingabe geschlossen. Bei strukturierten Daten wird ein Ausfüllen aller Zellen wird gefordert. Der Formalisierungsgrad passt nicht zum Stand der Ausgereiftheit. Die Einführung hätte mit größerer Sorgfalt passieren müssen, was aufgrund des zeitlichen Druck nicht realisierbar war.

Die Vereinheitlichung bringt Formalisierungen und Einschränkungen mit sich, die zum Teil zu nur schwer interpretierbaren Ergebnissen führen, wie beispielsweise bei der Routine für die Berechnung des Kofinanzierungssatzes auf Schwerpunktebene als Durchschnittswert. Die Bedienung ist sehr mühsam und zeitaufwendig. Im Monitoring wurden

bis 2009 Excel-Tabellen übermittelt. Seit 2010 gibt es nur die Möglichkeit über webforms bzw. webservices die Daten zu übertragen. Um eine manuelle Eingabe zu vermeiden, wurde durch den Bund ein Konverterprogramm erstellt, was auch bereits erfolgreich zur Anwendung kam. Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Verwaltungsbehörde macht das SFC insgesamt mehr Arbeit und ist teilweise in den Austauschstrukturen ineffizient. Geringer Änderungsbedarf in einer Monitoringtabelle z. B. führt zu erheblichem Zusatzaufwand, da zunächst sämtliche damit in Zusammenhang stehenden Dokumente (Indikatortabellen, Anschreiben, Jahresbericht, Finanztabelle) von der EU-KOM über den Bund an das Land zurückgeschickt werden müssen. Das Land muss anschließend sämtliche Dokumente neu einstellen und der Bund diese weiterleiten. Zum Teil müssen einige Dokumente erst der EU-KOM vorliegen (Indikatortabellen), damit die weiteren Dokumente überhaupt übermittelt werden können. Die Korrektur von offensichtlichen Fehlern (falsches Dokument angehängt) ist nicht möglich.

Unklar ist zudem, für welchen Typ von eingestellten Dokumenten eine automatische Benachrichtigung erfolgt, für das Protokoll der Jahresgespräche beispielsweise nicht. Positiv hervorzuheben ist, dass das SFC automatisierte Plausibilitätsprüfungen enthält. Es prüft z. B., ob im Zuge der vierteljährlichen Ausgabenerklärungen die maximalen Ansätze der Gemeinschaftsmittel und festgelegten Anteile pro Schwerpunkt eingehalten werden. Auch die Monitoringdaten werden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Auf Rückfragen hat die EU-KOM zumindest das Plausibilitätsprogramm für die Monitoringdaten den Ländern zur Verfügung gestellt, damit diese schon vor Einstellen der Daten in SFC eine Prüfung auf Datenkonsistenz ergänzend zu den landesinternen Prüfungen vornehmen können.

Kommunikation und Kooperation zwischen LAGn und Landesebene

Zu beobachten ist eine Stärkung der regionalen Ebene in Nordrhein-Westfalen durch die deutliche Ausweitung des LEADER-Ansatzes. Auf den ersten Blick ist auch der regionale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum aufgrund der weiteren Öffnung der möglichen Fördermaßnahmen und der Ausweitung des Förderspektrums auf innovative Projekte groß, was als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Prozess und den Bestand der Beteiligung aller Akteure gewertet werden kann. Doch wie eigenständig können Regionen tatsächlich über die EU-Mittel verfügen?

Angesichts der überwiegend neuen LEADER-Regionen kommt der Beratung und Unterstützung durch die Verwaltungen eine besondere Bedeutung zu. Die Befragungsergebnisse zeigen hier eher ein mäßiges Bild. Insbesondere der Ermessensspielraum des Fachreferates wird aus Sicht der LEADER-RegionalmanagerInnen nicht immer genutzt. Auch die Rechtzeitigkeit von Informationen und die damit eingeschränkte Transparenz seitens des Landes werden bemängelt. Insgesamt sind die RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen deutlich zufriedener. Dies deutet darauf hin, dass die direkte Kommunikation im Verwaltungsalltag überwiegend gut funktioniert.

Die weiteren Unterstützungsangebote des Landes, wie die einmal jährlich stattfindenden Dienstbesprechungen und die Angebote des Zentrums für Ländliche Entwicklung (ZeLE), sind aus Sicht der RegionalmanagerInnen grundsätzlich wichtig. Die Einschätzung, wie weit diese Angebote in ihrer derzeitigen Praxis hilfreich sind, fällt allerdings ungünstiger aus. Dies deutet auf ein deutliches Optimierungspotenzial hin. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen z. B. in einer stärkeren Ausrichtung der Angebote an für RegionalmanagerInnen wichtigen Themen wie z. B. Vergaberecht, Vereinsrecht für LAGn, Kofinanzierungsmöglichkeiten und Austausch zu gelungenen Projekten.

4.3.1.2 Stand und Bewertung der horizontalen Partnerschaft Breite und Tiefe

Die Analyse der Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung des NRW-Programms Ländlicher Raum stellte einen der Schwerpunkte zur Halbzeitbewertung dar und basiert auf

- einem Interview der Verwaltungsbehörde in 2009 (MUNLV, 2009i),
- einem Dokumentencheck (z. B. der Geschäftsordnung) zur Erstellung des „Partnerschaftsprofils“ der nordrhein-westfälischen Beteiligungsprozesse,
- einer länderübergreifenden Onlinebefragung aller WiSo-Partner März 2010 (Fährmann und Grajewski, 2010a) mit vorgeschalteten Telefoninterviews mit acht Vertretern aus allen Bundesländern (Fährmann und Grajewski, 2010b) und Vorstellung/Diskussion ausgewählter Ergebnisse auf dem Begleitausschuss (BGA) am 16.06.2010 in Düsseldorf. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für NRW dargestellt. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse werden an einigen Stellen die anderen Bundesländer zum Vergleich herangezogen.

Konstituierung des BGA

Im Zuge der Programmerstellung erfolgte eine umfangreiche Beteiligung der WiSo-Partner, sowohl fachbezogen als auch auf der Ebene des Gesamtprogramms. Eine intensive Beteiligung wird auch bei der Umsetzung des NRW-Programms in erster Linie über die Fachreferate fortgeführt. Bei Richtlinienänderungen o. ä. findet in der Regel auch ein Beteiligungsverfahren der betroffenen Verbände statt. Zusätzlich wurde der nach der ELERVO vorgeschriebene Begleitausschuss eingeführt, der auch aus Sicht der VB eine deutliche Verbesserung gegenüber dem vorherigen Bundesbegleitausschuss darstellt (MUNLV, 2009i). Im Rahmen der Beteiligung des BGA erfolgt keine zusätzliche Unterrichtung der übrigen WiSo-Partner. NRW hat hier das Sprechermodell gewählt und erwartet, dass die SprecherInnen im BGA die nicht mehr direkt beteiligten Verbände einbinden und informieren.

Die VB führt keinen gruppenspezifischen Verteiler und hat auch keinen Einblick in die Funktionsfähigkeit der Gruppen. Nach Anschreiben der Gruppensprecher zur Vorbereitung der Onlinebefragung haben wir nur von zwei Gruppen einen Verteiler erhalten, sodass die Gruppen ein wenig formalisierter, eher sporadischer Zusammenschluss sind, und die Multiplikatorfunktion der Sprecher sehr unterschiedlich bis gar nicht wahrgenommen wird. Die Unterlagen des BGA werden auf der Homepage des MKULVN veröffentlicht und stehen somit jedem Interessierten zur Verfügung.

Beteiligungskultur im MKULVN im Um- und Vorfeld des BGA

Seit dem Regierungswechsel 2005 wird in NRW bewusst ein intensiver Dialog der Hauspitze des MUNLV mit der Landwirtschaft geführt: so gibt es eine regelmäßig zusammenkommende Arbeitsgruppe der Geschäftsführer der Landwirtschaftsverbände bei der Hauspitze des MUNLV. Die Naturschutzabteilung veranstaltet ebenfalls regelmäßige Verbandsbeteiligungen⁸⁷.

Im Zusammenhang mit grundlegenden Entscheidungen zum NRW-Programm findet eine intensive Verbandsbeteiligung statt, in deren Rahmen Eckpunkte ausgehandelt werden. Das war insbesondere zur 3. und 4. Programmänderung für den Health Check der Fall. Diese Beteiligungsverfahren auf Fachebene organisieren die Fachreferate, weniger die VB. Hierzu werden themenspezifisch Fachleute der Verbände eingeladen. Im BGA sind hingegen eher die Geschäftsführer vertreten. Die Ergebnisse werden in der Regel protokolliert und den Beteiligten zur Verfügung gestellt. In erster Linie geht es um die AUM und das AFP. Von Schwerpunkt 3 sind solche Aktivitäten nicht bekannt (MUNLV, 2009c).

Im Rahmen der vorbereitenden Interviews für die Online-Befragung wurde die Einschätzung abgegeben, dass diese Beteiligungsrunden die eigentlichen Foren der Auseinandersetzung bzw. der Diskussion und Einflussnahme sind. Im Prozess der Meinungsbildung und Aushandlung stellt der BGA eher den Endpunkt dar. Für die in die Beteiligung auf der Fachebene eingebundenen Verbände ist der BGA eher eine formalisierte Pflichtveranstaltung. Sein Nutzen liegt für sie in einer breiten und systematischen Information und einen Einblick in die Ansichten anderer Verbände (Kirchen etc.), mit denen es in der alltäglichen Verbandsarbeit wenig Berührungspunkte gibt (Fährmann und Grajewski, 2010b). Für Verbände, die nicht in den intensiven „Vor-Prozess“ oder die regelmäßigen Verbandsbeteiligungen eingebunden sind, sind hingegen die BGA-Sitzungen der zentrale Ort der Diskussion und Interessenvertretung.

⁸⁷ Diese Dialogorientierung wird vermutlich auch die neue Landesregierung seit 2010 – mit etwas anderen Akzenten – aufrechterhalten (Tölle, 2010).

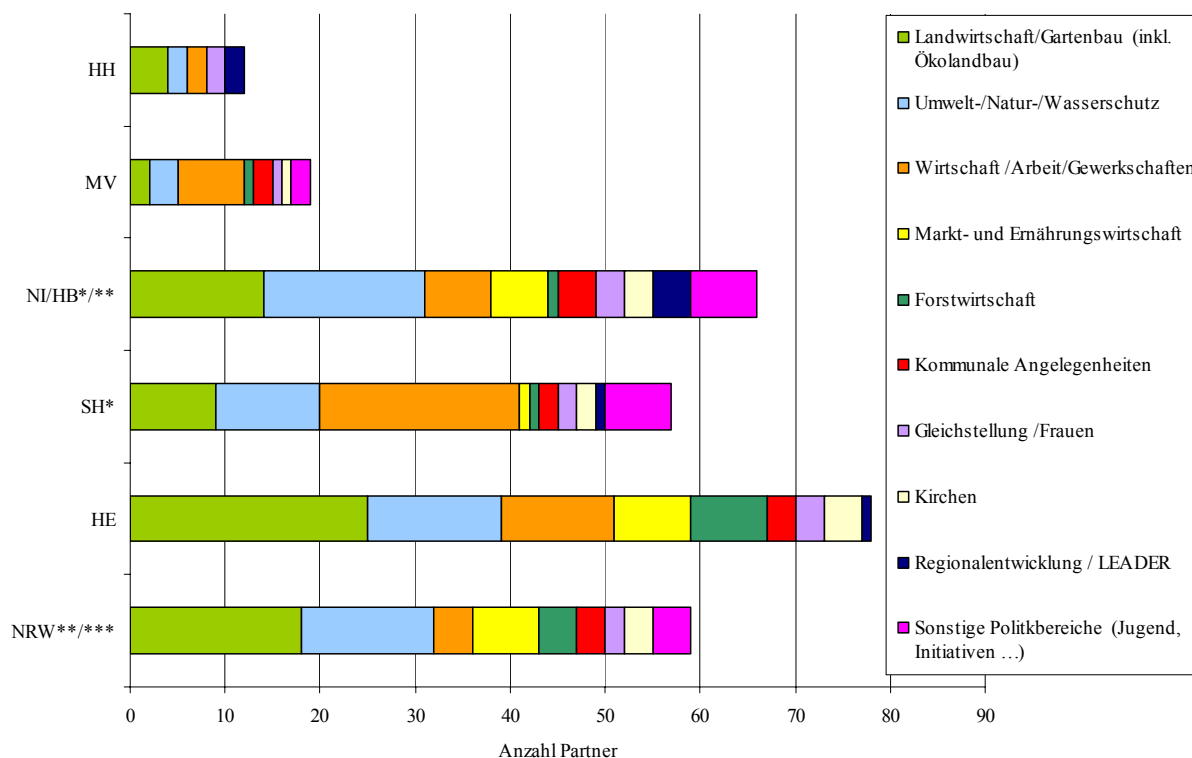
Diese **Beteiligungshistorie** führt dazu, dass für einen Teil der WiSo-Partner der BGA einen zusätzlichen formalen Akt darstellt, um die vorher verhandelten Positionen zu beschließen. Für die Verbände, die nicht in die anderen Prozesse involviert sind, sind die BGA-Sitzungen die wesentliche Diskussionsplattform und Möglichkeit ihre Position einzubringen – gegenüber bereits stark verfestigten Tendenzen (Anspruchasymmetrie). Da es sich bei diesen Belangen um von den Beteiligungsstrukturen ohnehin randständigen Themen handelt, ist eine Diskussion auf Augenhöhe in dem eng gesteckten Rahmen des BGA eher unwahrscheinlich, was zu einer doppelten Benachteiligung führen kann.

Der BGA

Der nordrhein-westfälische Begleitausschuss umfasst 25 Mitglieder, davon ein Vertreter der EU-KOM als beratendes Mitglied. Die Stimmen sind paritätisch auf die Verwaltung und die WiSo-Partner aufgeteilt, wobei die VB über ein grundsätzliches Vetorecht verfügt. Die zwölf WiSo-Vertreter stehen für die folgenden Bereiche: Landwirtschaftsverbände (3), Ökolandbau (1), Gartenbauverbände (1), Forstwirtschaftsverbände (1), Landfrauenverbände (1), Landjugendverbände (1), Naturschutzverbände (1), Kommunale Spitzenverbände (1), Gewerkschaften (1), Kirchen (1). In Klammern sind die Stimmrechte angegeben. Den Bereichen lassen sich unterschiedlich viele Konsultationspartner zuordnen (siehe Abbildung 4.7.)⁸⁸. Während es für Gleichstellung und Frauenbelange nur zwei sind, werden 18 verschiedene Landwirtschaft- und Gartenbauverbände und 14 Natur- und Umweltverbände konsultiert. Letztere haben nur eine Stimme, was von der ersten Sitzung an für Diskussionsstoff gesorgt hat. Eine Änderung wurde noch nicht vorgenommen. Insgesamt lassen sich sechs der 12 WiSo-Stimmen dem Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau zuordnen. In anderen Bundesländern sind die unterschiedlichen Belange des ländlichen Raums in Bezug auf das Stimmrecht breiter vertreten. Die Beteiligungsstruktur spiegelt somit die sektorale Schwerpunktsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum wider, erhält dadurch aber auch wenig neue Impulse, die gegebenenfalls neue Akteure liefern könnten.

⁸⁸ Hierbei handelt es sich um eine eigene Zuordnung auf der Grundlage des Verteilers der VB für die Konsultationsrunde zur Programmerstellung und der Fachgespräche von Abteilung 3.

Abbildung 4.7: Zusammensetzung der Konsultationspartner nach Belangen in den sechs Bundesländern (Anzahl Partner)



* NI/HB: Landwirtschaft und Forstwirtschaft eine Gruppe, SH: Aufteilung der Verbände auf die Gruppenstruktur aller Bundesländer, dies entspricht nicht den Gruppen in SH

** Da es keine systematische Gruppenzuordnung gibt, wurde die Gruppierung des Verteilers der VB durch die Evaluatorinnen selber vorgenommen.

*** Zusammenstellung aus dem Verteiler der VB zur Konsultationsrunde zur Programmaufstellung und Beteiligung auf der Fachebene

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Auffällig ist, dass in NRW die LEADER-Gruppen im Unterschied zu den meisten anderen Bundesländern nicht vertreten sind.

Ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung der WiSo-Partner

Die Befragungsergebnisse stützen die Schlussfolgerungen, die auf der Grundlage der Konstruktionsmerkmale des BGA abgeleitet werden konnten. Das Gremium zeichnet sich durch einen hohen Formalisierungsgrad aus, und ist zusätzlich an die Seite bereits bestehender Beteiligungsstrukturen getreten.

Von den insgesamt 59 in NRW zur Befragung eingeladenen Verbänden haben nur 16 geantwortet. Die Rücklaufquote lag mit 27 % deutlich unter dem Durchschnitt von 38 % aller untersuchten Bundesländer. Bezogen auf die Mitglieder im BGA (SprecherInnen und StellvertreterInnen) waren es 41 %. Bei dem überwiegenden Teil der Nichtteilnehmer

handelt es sich nicht um „Befragungsabbrecher“, sondern um Verbände, die gar nicht auf die Befragungseinladung reagiert haben⁸⁹; und dies trotz mehrfacher Erinnerungen. Das lässt darauf schließen, dass der Gesamt-Verteiler der VB die ein oder andere „Karteileiche“ enthält, die nicht (mehr) an einer Beteiligung interessiert ist.

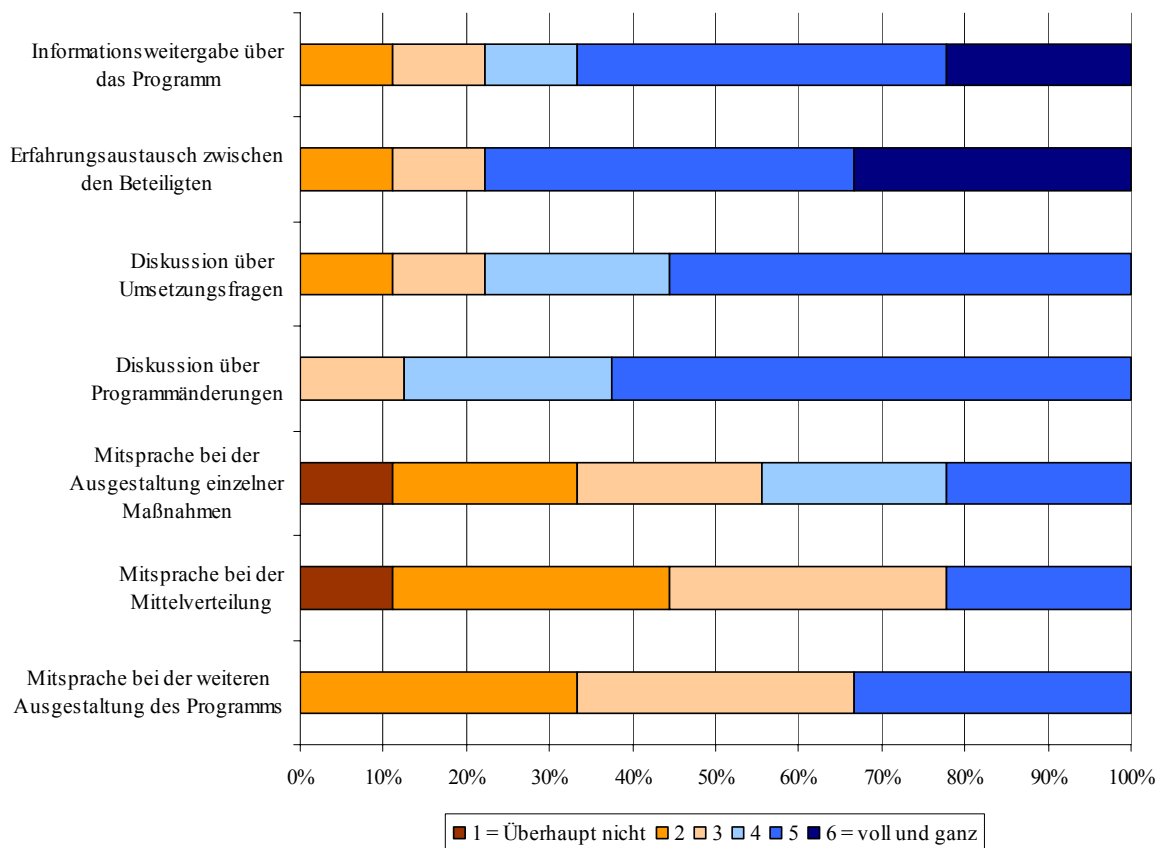
Die **Zusammensetzung** des BGA wird von den Befragten relativ kritisch bewertet, insgesamt sind zu wenig WiSo-Partner vertreten, die Landwirtschaft ist sehr präsent und die gesamtgesellschaftlichen Belange unterrepräsentiert. Mit der **Organisation** der einzelnen Sitzung (Länge, Zeitmanagement etc.) sind alle sehr zufrieden, aber 65 % der Befragten sind der Ansicht, dass zu wenige Sitzungen stattfinden. Das sind wesentlich mehr als im Durchschnitt der anderen Bundesländer (ca. 30 %).

Die Bewertung der **Diskussions-** und **Gesprächskultur** ist überdurchschnittlich gut. 43 % der Befragten schätzen das Gremium als kompromissbereit ein. Vor diesem Hintergrund ist auch die relativ gute Bewertung der Beteiligung am großen HC-Änderungsverfahren einzuordnen. Im Rahmen der bestehenden Strukturen konnte eine relativ umfassende Beteiligung und Diskussion erfolgen. In den anderen Bundesländern, die dieses Verfahren v. a. im BGA vorbereitet haben, kamen Information zu spät und für die Diskussion blieb kaum noch Zeit.

Die verschiedenen **Funktionen des BGA** werden im Hinblick auf den **Partizipationsgrad** von der Information über die Diskussion bis zur Mitsprache in sehr unterschiedlichem Ausmaß ausgefüllt (siehe Abbildung 4.8). Mit der Erledigung der formalen Anforderungen, wie Information über das Programm, Umsetzungsfragen und Programmänderungsverfahren sind die Befragten sehr zufrieden. Dazu gehört auch der Erfahrungsaustausch zwischen den WiSo-Partnern. Weitergehende Funktionen, die die Mitsprache der Partner beinhalten, werden vom BGA weniger erfüllt.

⁸⁹ Diese sogenannten „Nicht-Beginner“ sind daran zu erkennen, dass der Link für die Befragung nicht aktiviert wurde.

Abbildung 4.8: Funktionserfüllung des BGA in NRW aus Sicht der WiSo-Partner („Wie stark erfüllt Ihrer Meinung nach der BGA die folgenden Funktionen?“) (n=9)

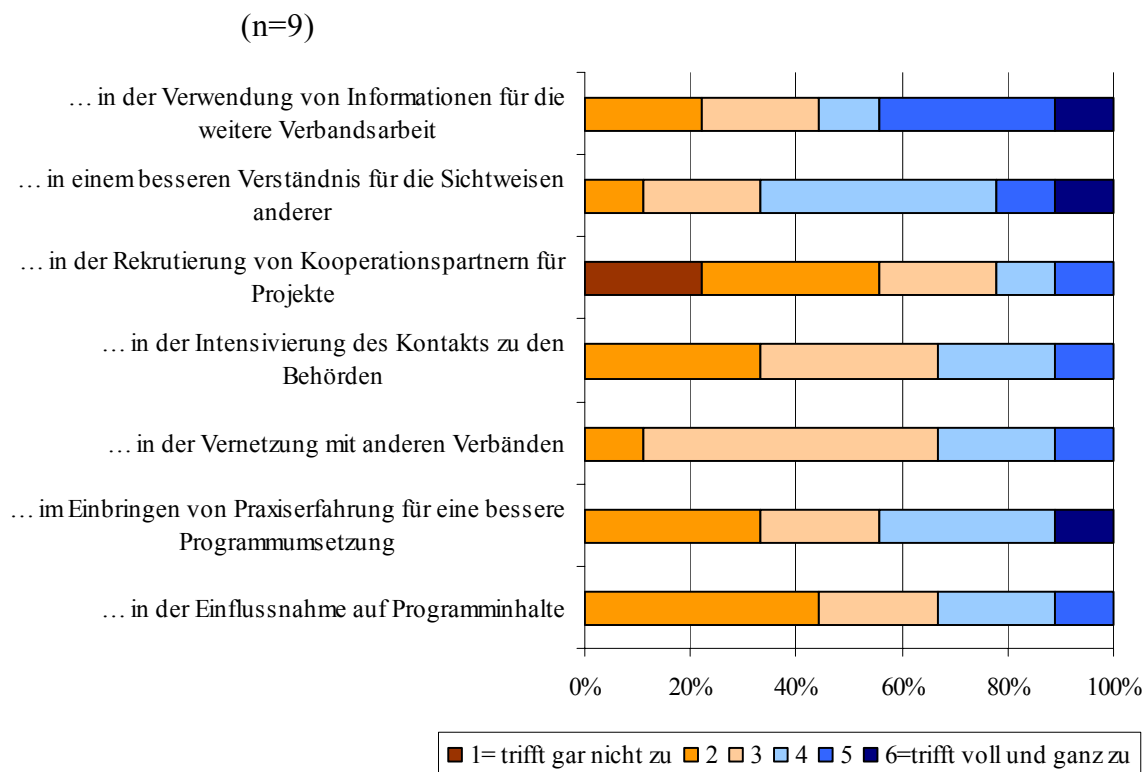


Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Um die Ergebnisse besser interpretieren zu können, wurde gefragt, inwieweit diese Funktionserfüllung mit den Erwartungen und Anforderungen der Verbände an Beteiligung übereinstimmt. Das Antwortverhalten verdeutlicht, dass im Hinblick auf die Mitsprache der bislang erreichte Partizipationsgrad nicht den Erwartungen entspricht, während auf den unteren Stufen der Partizipationsleiter (Information, Diskussion) sehr gute Bewertungen erfolgen.

Wesentlich für Nordrhein-Westfalen ist der von den WiSo-Partnern gesehene Nutzen im Hinblick auf die Verwendung von Informationen für die weitere Verbandsarbeit und das bessere Verständnis für die Sichtweisen der anderen WiSo-Partner. Alle anderen Aspekte hinsichtlich des Nutzens für die Verbände sind von untergeordneter Bedeutung (siehe Abbildung 4.9).

Abbildung 4.9: Nutzen des BGA in NRW für die Verbände („Ein Nutzen des BGA für meinen Verband liegt ...“)



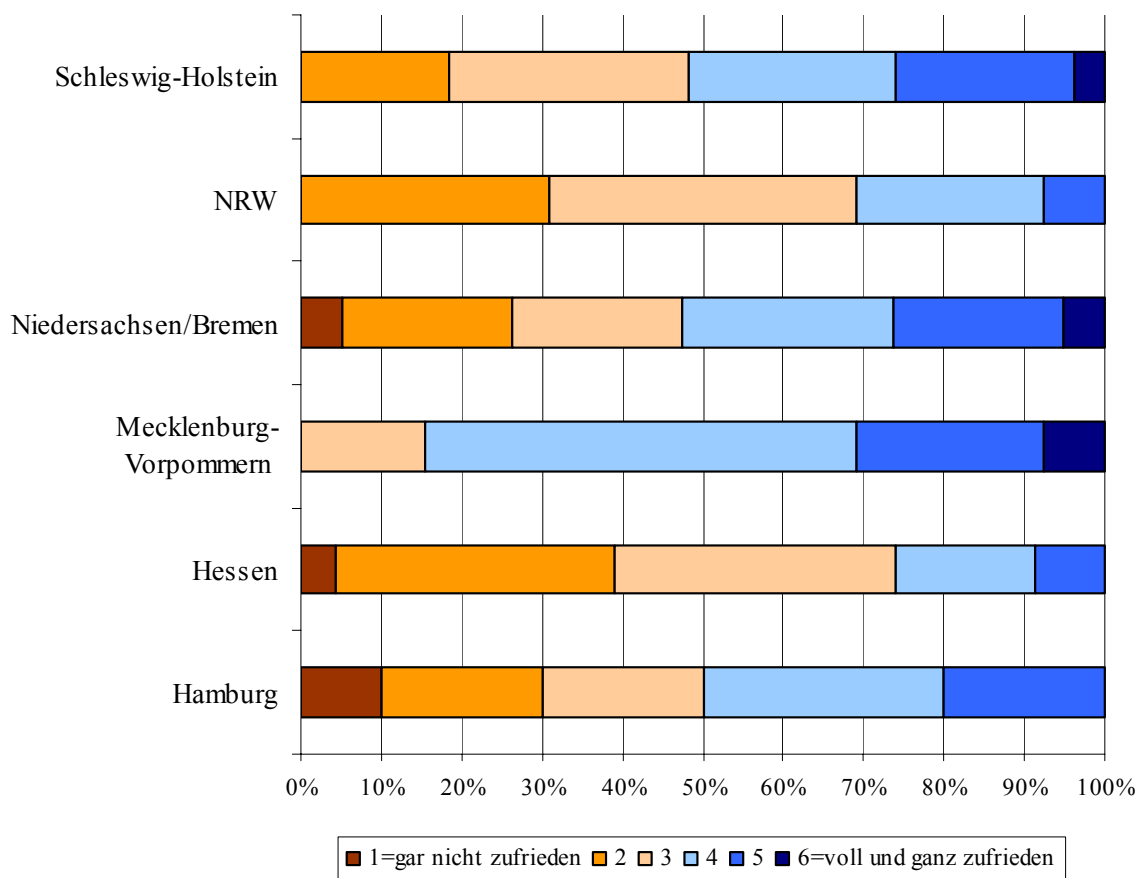
Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Die Ergebnisse zu den spezifischen Fragen der Funktionsfähigkeit der Gruppen bestätigen den Eindruck, dass, obwohl stark auf das Sprecherprinzip gesetzt wird, die Gruppe als Diskussionsforum eher noch eine geringere Bedeutung hat als in anderen Bundesländern. In der Kategorie „Es findet ein regelmäßiger Austausch statt“ gab es keine Antwort.

Das Gesamturteil über die Zufriedenheit mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung fällt eher kritisch aus, da der Anspruch der Verbände an Beteiligung über eine gute Unterrichtung hinaus geht. Auch wenn insgesamt die Stichprobenzahl zu gering war, um systematisch geschichtete Auswertungen vorzunehmen, so lässt sich doch hinsichtlich der Gesamtzufriedenheit eine Tendenz im Antwortverhalten erkennen. Von denjenigen, die häufig/immer an den Beteiligungen auf der Fachebene des MUNLV teilnehmen (n=8) sind 50 % zufrieden, von denen, die nicht/manchmal teilnehmen (n=8)⁹⁰ nur 14 %. Für die Zufriedenheit mit der Beteiligung insgesamt spielt die Beteiligung auf der Fachebene dem Anschein nach eine große Rolle, sodass über ihre Ausweitung bzw. bessere Verzahnung mit dem BGA nachgedacht werden sollte.

⁹⁰ Inklusiver derer, denen diese Form der Beteiligung nicht bekannt war.

Abbildung 4.10: Wie zufrieden sind Sie bisher mit der Beteiligung im Sinne einer partnerschaftlichen Programmumsetzung?



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Das Urteil gegenüber der letzten Förderperiode fällt nicht uneingeschränkt positiv aus. Ca. 14 % der Befragten waren in der letzten Förderperiode, in der es auf Landesebene nur die informelle Konsultation sowie einen BGA auf Bundesebene gab, zufriedener.

Gefragt, ob in der nächsten Förderperiode der BGA fortbestehen soll, antworten aber auch in NRW 90 % uneingeschränkt mit ja. Eine wesentliche Verbesserung für die Beteiligung am zukünftigen Förderprogramm würde darin bestehen, dass ein bereits etablierter BGA frühzeitig in die inhaltlichen Diskussionen zur Förderperiode 2014 bis 2020 eingebunden werden kann. So könnte der Konstruktionsfehler dieser Förderperiode, dass im Nachgang der Programmerstellung zur Begleitung der eher trockenen und ermüdenden Umsetzungsregularien ein BGA einberufen wird, vermieden werden (Fährmann und Grajewski, 2010b). Aus Sicht eines Teils der Befragten ist zur Überwindung der thematischen Verengung auf Landwirtschaft und Agrarumwelt ein intensiver breiter gesellschaftspolitischer Prozess erforderlich. Für diesen anstehenden Diskussionsprozess sollte offen geklärt wer-

den, in welchem Gremium er vorrangig geführt werden soll, und welche Funktion dem BGA und seinen Mitgliedern zu kommt.

Kritik und Anregungen zur Weiterentwicklung

- **Ausrichtung und Organisation des BGA:** stärkere Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Anliegen, u. a. Energieversorgung und Klimaschutz, mehr Umwelt- und Sozialpartner im Gremium zulassen und die Diskussion auch für kleinere und regionale Initiativen öffnen.
- Aus Sicht der Evaluation könnte ein Impuls in diese Richtung von der Integration eines LEADER-Vertreters in den BGA ausgehen. Das setzt voraus, dass sich die LEADER-Gruppen besser vernetzen (siehe zu diesem Defizit Teil II, Kapitel 15).
- **Beratungen und Entscheidungen** erscheinen wenig offen, sodass keine substantiellen Veränderungen vorgenommen werden. Hierzu passt auch, dass wenige Möglichkeiten gesehen werden, fachliche Aspekte in die politisch bereits entschiedenen Positionen einzubringen, was eine "partnerschaftliche Beteiligung" eigentlich leisten müsste. Aus Sicht einiger WiSo-Partner wäre es wünschenswert, in bestimmten inhaltlichen Fragen der Gestaltung und Entwicklung des NRW-Programms Ländlicher Raum eine echte Beteiligung zu gewähren. Diese Entscheidungskompetenzen müssten geklärt und entsprechend in die GO aufgenommen werden. Allerdings müsste der Arbeit des Begleitausschusses in diesem Fall ein entsprechender Diskussionszeitraum eingeräumt werden, damit qualifizierte Entscheidungen herbeigeführt werden können.

Es wurde von den Befragten zudem die Frage aufgeworfen, ob Vorgänge und Entscheidungsstrukturen im ELER-Kontext nicht generell zu komplex sind, um eine Partnerschaft im eigentlichen Sinn zu entwickeln, was besonders für ehrenamtliche VertreterInnen im BGA zutrifft. Auch wenn die Verwaltungsbehörde der Auffassung ist, dass die Verbände in erster Linie selbst für ihre Befähigung zur Verbandsbeteiligung sorgen müssen, und deren institutionelle Förderung nicht die Aufgabe des Förderprogramms ist (MUNLV, 2009i), haben die Verbände konkrete Vorschläge für ein spezifischeres Angebot an Fortbildungen und Schulungen gemacht (siehe unter Kapitel 4.5 Kapazitätsaufbau). Hier sollte geprüft werden, inwieweit dies durch die bestehenden Einrichtungen (wie z. B. das ZeLE) abgedeckt werden könnte.

Fazit BGA und Beteiligung

In NRW gibt es bereits seit längerem feste Beteiligungsrituale, -formen und Akteurskonstellationen, denen der BGA seit 2007 an die Seite gestellt wurde. Dieser hat einen stark formalisierten „Pflichtcharakter“, seine Organisation ist effektiv, aber sehr schlank und nüchtern. Der BGA substituiert keine bestehenden Beteiligungsstrukturen und verändert diese nicht. Für die nicht in die etablierten Verfahren eingebundenen Verbände bringt er zwar einen Informationsgewinn, der gut für die weitere Verbandsarbeit eingesetzt werden

könnte, aber kein wirkliches Mehr an Mitsprache. Der Rahmen ist inhaltlich, thematisch und organisatorisch sehr eng gesetzt.

4.3.2 Integrierte ländliche Entwicklung (Frage 15)

4.3.2.1 Integrierte Ansätze im NRW-Programm Ländlicher Raum

Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?

Wie in Abbildung 4.1. dargestellt, verfolgt das NRW-Programm Ländlicher Raum den Aufbau integrierter regionaler Netzwerke zur Erschließung endogener Entwicklungspotenziale. Wesentliches Instrument ist der LEADER-Ansatz (MUNLV, 2009j). Daneben greifen aber auch andere Förderinstrumente auf integrierte Strukturen oder Prozesse zurück.

Der Begriff des "Integrierten" wird heute teilweise überstrapaziert bzw. (lediglich) strategisch eingesetzt, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen (BBSR, 2008). Damit geht das Problem einher, es mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Konzepte bzw. Ansätze zu tun zu haben. Die Übergänge zwischen integrierten Ansätzen und dem Governancebegriff⁹¹ sind fließend. Mit der Zielsetzung der „Verbesserung“ bzw. Ausweitung von Governance und integriertem Ansatz als gesellschaftlichem Steuerungs- und Handlungsmechanismus verbindet sich die Erwartung einer effizienteren, zielgerichteten, vereinfacht ausgedrückt „besseren“ und nachhaltigeren Bereitstellung öffentlicher Güter.

Als Grundelemente integrierten Handelns können demnach gelten

- ressortübergreifende Zusammenarbeit,
- Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder,
- Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung.
- Realisierung von Vorhaben auf der Grundlage integrierender Prozesse und Planungen.

Mit den ersten drei eher prozessausgerichteten Merkmalen wird deutlich, dass der Übergang zu der Frage nach der partnerschaftlichen Umsetzung fließend ist. Je weiter die horizontale Partnerschaft gespannt ist, desto integrierter sind der Planungsansatz und die Umsetzung (siehe hierzu Teil III, Kapitel 4.3.1 und Teil II, Kapitel LEADER).

⁹¹ Zur Definition des Governancebegriffs siehe Teil II, Kapitel 15, LEADER-Bewertung.

Das Hauptaugenmerk liegt an dieser Stelle auf der Darstellung des Umfangs der über integrierte Ansätze umgesetzten Fördermaßnahmen und die Stärkung dieser Prozesse durch die Förderausgestaltung. Tabelle 4.10 fasst die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit einem integrierten Planungsansatz und deren wesentlichen Merkmale zusammen. Diese umfassen mit rund 36,33 Mio. Euro 11,6 % der bisher verausgabten Mittel.

Tabelle 4.10: Merkmale der Fördermaßnahmen, die einen integrierten Ansatz verfolgen

Maßnahmen, die einen integrierten, partizipativen und / oder prozessorientierten Ansatz verfolgen					
Maßnahme (Code)	Geographische Reichweite und Anzahl der Gebiete/Verfahren	Akteurskonstellationen	Art und "Dauer" der Organisationsstruktur	Themen/Ziele	Mehrwert für die Umsetzung von Maßnahmen
Funktionale Ansätze					
Flurbereinigung (125 A)	61 Verfahrensgebiete (durchschnittlich 1.174 ha in NRW)	gemäß FlurbG §10 Grundstückseigentümer und als Nebenbeteiligte z. B. Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände	Teilnehmergemeinschaft besteht als Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Zeit des Verfahrens	alle gebietsbezogenen Belange. Entflechtung von Landnutzungskonflikten	Planfeststellung geht Umsetzung der Vorhaben voraus, Konsensbildung
Dorferneuerung und -entwicklung (322)	Förderkulisse entsprechend der Gebietsabgrenzung ländlicher Raum für Schwerpunkt-3-Maßnahmen, die Förderung ist nicht an die Aufstellung eines Dorferneuerungsplans gebunden, dementsprechend geringer Stellenwert des DE-Plan	Wenn Aufstellung eines Dorferneuerungsplans, dann Bevölkerung, Gemeinde, evtl. Planer	Selten Bildung von Arbeitskreisen	ortsspezifische Themen, breite Vielfalt möglich	Mobilisierungswirkung unterschiedlich und hängt stark davon ab, ob ein Dorferneuerungsplan aufgestellt wird; in einigen Dörfern Anstoß für dauerhafte Beschäftigung mit der dörflichen Entwicklung, in anderen Dörfern kaum Effekte
Territoriale Ansätze					
LEADER (41, 421, 441)	12 LEADER-Regionen: 12 LAGn, mit zusätzlichen Arbeits- und Projektgruppen, hier sind insgesamt 601 private und 339 öffentliche Akteure eingebunden (Angaben von zehn Regionen)	LEADER: In den Entscheidungs- und Beteiligungsgremien überwiegen auf Seiten der privaten Akteure Privatpersonen und Vereine, bei den öffentlichen Akteuren die kommunalen Verwaltungen und Vertreter politischer Gremien, Ämter und Parteien. Daneben sind auch Unternehmen in nennenswertem Umfang vertreten	In der Regel Trägervereine, unbefristet	Schwerpunkt der Gremien liegt in den Bereichen Siedlungs- und allgemeine ländliche Entwicklung sowie Tourismus. Daneben spielen relativ gleichgewichtig die Themen Landwirtschaft und Kultur eine größere Rolle.	Die Projekte sind durch das Verfahren potenziell besser aufeinander und auf die spezifischen Herausforderungen der Region abgestimmt, erfahren breitere Zustimmung in der Region. Diese Vorteile bezüglich der Projekte wurden bei der LAG-Befragung genannt. In den Fallstudien kam heraus, dass private Akteure bei der Projektauswahl strenger bezüglich Kosten und Sinnhaftigkeit diskutieren Die kommunale Zusammenarbeit (auch über Kreisgrenzen hinweg) wird ermöglicht (mehr voneinander Wissen) und durchgeführt. Die Zufriedenheit mit den ausgewählten Projekten ist bei über 52 % der LAG-Mitglieder hoch bis sehr hoch.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Nach der Reichweite der Integration werden zwei Ansätze unterschieden, die beide im NRW-Programm Ländlicher Raum verfolgt werden, ein funktionaler und ein territorialer Ansatz. Der hier wesentliche territoriale Ansatz beinhaltet Maßnahmen, die auf eine Stärkung und Ausweitung der „Regional Governance“ abzielen. Ausgehend von der Auffassung, dass es keine Top-down-Standardlösungen für die Entwicklung ländlicher Regionen geben kann, wird ein wesentlicher Schlüsselfaktor für erfolgreiche Entwicklungsprozesse in der Selbstverantwortung der Regionen und der Partizipation der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure gesehen. Diese gilt es, über den LEADER-Ansatz zu aktivieren. Den Akteuren der ländlichen Regionen wird die Möglichkeit eröffnet, gemeinsam eine auf die besonderen Bedingungen der Region ausgerichtete Entwicklungsstrategie zu definieren und umzusetzen.

Der **LEADER-Ansatz** wurde in dieser Förderperiode stark ausgeweitet. Der Anteil an den insgesamt für das NRW-Programm vorgesehenen öffentlichen Mittel ist allerdings mit 3,3 % vergleichsweise gering.⁹² Waren es in der letzten Förderperiode noch drei LEADER+ Regionen, wurden Ende 2007 zehn LEADER-Regionen in einem Wettbewerb ausgewählt, darunter waren zwei LEADER+ - Regionen. Aufgrund weiterer verfügbarer Mittel wurde Ende 2008 eine elfte und in 2010 eine zwölfte Region als LEADER-Förderregion zugelassen.

Über den LEADER-Ansatz können in Nordrhein-Westfalen alle Maßnahmen der drei Schwerpunkte sowie innovative Projekte und Aktionen umgesetzt werden, die den Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum entsprechen. Bisher überwiegen in der Umsetzung die innovativen Projekte. Ein inhaltlicher Schwerpunkt liegt im Bereich Tourismus.

Die Konzepte weisen eine inhaltliche Breite auf, die dem integrierten Ansatz gerecht wird. Die Verknüpfung verschiedener Förderprogramme und die Umsetzung mit anderen Finanzquellen erfolgten bisher kaum. In fast allen LEADER-Regionen gibt es aber Verbindungen des Regionalmanagements zu anderen **Regionalentwicklungsprozessen**. Das Ausmaß der Vernetzung bzw. Zusammenarbeit unterscheidet sich zwischen den LEADER-Regionen erheblich und weist zum Teil auch Defizite auf.

Innerhalb der **Akteursstrukturen** ist die Integration verschiedenster Themenbereiche und Akteurstypen in den meisten LAGn gelungen (vgl. Teil II, Kapitel 15). Insgesamt dominieren in den Entscheidungsgremien Akteure der ländlichen und allgemeinen Siedlungsentwicklung (i. d. R. Verwaltungsvertreter). In den Beteiligungsgremien ist die Akteurskonstellation ausgeglichener. Bei den bearbeiteten Themen spielt der Tourismus eine größere Rolle, gefolgt von den Themen Landwirtschaft und Kultur. Ein Drittel und damit der

⁹² Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkts 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel.

größte Teil der Projekte ist bislang auf Tourismus ausgerichtet. Insgesamt ist der Umsetzungsstand von LEADER-Projekten bislang sehr gering.

In der letzten Förderperiode erfolgte die Förderung der Erstellung von **ILEK** im Rahmen des EPLR. Dies wurde in der aktuellen Förderperiode nicht fortgesetzt. Aktuell gibt es 19 Regionen mit einem ILEK. In drei weiteren Regionen wird zurzeit ein ILEK ohne Förderung erstellt. Eine Umsetzungsbegleitung in Form eines Regionalmanagements wird in diesen Regionen nicht gefördert. Mit der Bonusregelung wurde dennoch ein Anreiz geschaffen, auch in dieser Förderperiode noch ein ILEK zu erstellen, um im Rahmen der Projektförderung in den Genuss des Förderzuschlags zu gelangen.⁹³ Tabelle 4.11 verdeutlicht, dass der Anteil der relevanten Maßnahmen mit Förderzuschlag quantitativ beachtlich ist.

Tabelle 4.11: Anteil der ILE-Maßnahmen, die mit einem ILEK-/REK-Zuschuss gefördert wurden

Relevante Maßnahmen	Förderfähige Gesamtkosten der bisher ausgezahlten Fördermittel in Euro (ohne LEADER)			Anteil der Mittel mit ILEK/REK-Zuschlag in %
	mit Zuschlag	ohne Zuschlag	gesamt	
125 Flurbereinigung	0	8.930.449	8.930.449	0
313 Tourismus	683.637	0	683.637	100
321 Grundversorgung	2.545.206	769.441	3.314.647	77
322 Dorferneuerung/ Umnutzung	26.733.206	10.831.394	37.564.600	71
Gesamtergebnis	29.962.048	20.531.284	50.493.332	59

Quelle: Eigene Berechnung nach Förderdaten.

Das Instrument des **Förderzuschlags** wird aus Sicht der Evaluatoren ambivalent gesehen. Bei der Bewilligung einer Maßnahme wird formell geprüft, ob hier eine anerkannte Planung zugrunde liegt. Das kann zum Teil nach dem reinen Lageprinzip⁹⁴ erfolgen, über die inhaltliche Nähe zu der dort verankerten Strategie sagt dies nichts aus. Da es in den ILEK-Gebieten kein Auswahlgremium gibt, sind „Boni“ verstärkt mit dem Risiko der Fehlallokationen verbunden. Es werden, unabhängig von der Strategie der Region, eher Maßnahmen begünstigt, für die es diesen Zuschlag gibt. Mit einer voraussichtlich weiter zunehmenden flächenmäßigen Abdeckung des ländlichen Raumes mit einer LEADER-Strategie oder einem ILEK verliert die Bonus-Regelung u. U. ihre Relevanz und wird tendenziell zu

⁹³ Zur Anerkennung dieser „neuen“ ILEKs gelten die gleichen Standards wie in der vergangenen Förderperiode. Anders als in einigen anderen Bundesländern wurden in NRW, mit einer Ausnahme, keine anderen bereits vorhandenen Planungen den ILEK gleichgestellt.

⁹⁴ D. h. ein Projekt liegt in einem Gebiet, in dem eine solche Planung vorliegt.

einem höheren Beihilfesatz. Allerdings hat es seine Anreizwirkung dahingehend entfaltet, dass es mittlerweile, neben den LEADER-Regionen, in vielen ländlichen Gebieten integrierte Entwicklungskonzepte gibt bzw. weitere erarbeitet werden.

Die **Verzahnung der verschiedenen Ansätze** (funktional/territorial), d. h. der Dorfentwicklung (Maßnahmen der ELER-Codes 313, 321 und 322) und der regionalen Prozesse, ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Zum Teil gibt es sehr enge Verflechtungen zu LEADER, teilweise sind die Verbindungen aber auch theoretischer Natur, sodass die Gemeinden zwar Bestandteil der LEADER- bzw. ILEK-Region sind, aber ein Kontakt zu den Verantwortlichen nicht besteht und auch nicht aktiv gesucht wird. Hier sollten zukünftig größere Anstrengungen erfolgen, denn gerade die Herausforderungen des demographischen Wandels können nur überörtlich „konzertiert“ angegangen werden. Das beinhaltet auch, dass auf dieser Ebene Entscheidungen vorbereitet bzw. getroffen werden sollten, wo der Erhalt bestimmter Einrichtungen in den Dörfern nachhaltig erfolgen und mit welcher Zielausrichtung die Dorfentwicklung agieren soll.

4.3.2.2 LEADER ... in Zeiten von ELER-investiv

Programmspezifische Zusatzfrage: Inwieweit hat das Programm zu einer Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials der Regionen geführt? - LEADER-Regionen

LEADER und die Erfordernisse einer zahlstellenkonformen Umsetzungin Zeiten von ELER-investiv

Integrierte Ansätze sind kein Selbstzweck. Ressortübergreifende Kooperation und Beteiligung von Partnern kosten Überwindung und bedeuten zusätzliche Arbeit ("Integration ist anstrengend") (BBSR, 2008). Sollen sie zu Ergebnissen führen, benötigen sie neben finanziellen Mitteln Zeitressourcen, Motivation und insbesondere Gestaltungsmöglichkeiten. Im Rahmen der EU-Förderung stehen diesen Aspekten die Finanz- und Verwaltungsvorschriften gegenüber, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure nur schwer zu vereinbaren sind. Der Regelungsrahmen erfordert einen erheblichen Koordinations- und Betreuungsaufwand und birgt die latente Gefahr der Frustration der Akteure, wenn Gestaltungswille nicht auf die entsprechenden Spielräume trifft.

Daher wurde im Zuge der Evaluation der Frage nachgegangen, inwieweit der LEADER-Gedanke mit den Erfordernissen einer zahlstellenkonformen „Programmabwicklung“ vereinbar ist. Im Rahmen einer länderübergreifenden Untersuchung wurde ausgelotet, welche unterschiedlichen organisatorischen und strategischen Ansätze die Länder in den ELPR in Bezug auf LEADER in der Regelförderung verfolgen und wie diese unterschiedliche Ausgestaltung die Funktionsweise von LEADER beeinflusst. Die wesentlichen Ergebnisse sind hier zusammengefasst und können in Anhang 2 ausführlich nachgelesen werden.

Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung in LEADER als Teil der Regelförderung

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem gesamten Maßnahmespektrum des EPLR sowie (innovative) Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen Schwerpunkte umgesetzt werden. In der vergangenen Förderperiode kamen noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000b, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die **Integration anderer Sektoren** oder Bereiche des ländlichen Raumes, z. B. die nichtlandwirtschaftliche Wirtschaft, wird vom Ordnungsrahmen eher erschwert. Dies kollidiert mit dem multisektorellen Anspruch, den Nordrhein-Westfalen in seinem Programm formuliert hat.

Wie in allen Bundesländern war in Nordrhein-Westfalen, die Anforderung, eine integrierte und sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Kriterien für die Auswahl der LAGn. Voraussetzung für deren **Umsetzung** ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einige Optionen. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009a). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird. Nordrhein-Westfalen hat den Rahmen für die Regionen verhältnismäßig weit gespannt. Neben den programmierten Maßnahmen besteht die ergänzende Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen. Trotzdem schätzen über die Hälfte der befragten RegionalmanagerInnen in Nordrhein-Westfalen das Förderangebot als nicht vollständig ein, um die vorgesehenen Entwicklungsstrategien umzusetzen. Die Kritik der RegionalmanagerInnen richtet sich aber stärker auf die Fördermodalitäten als auf konkret fehlende Fördertatbestände.

Ein Grund für die vorhandene Skepsis liegt in der Umsetzung **innovativer Projekte**. Nach Angaben der meisten LAG-Mitglieder ist dies prinzipiell möglich. Allerdings kam bereits die Fallstudie zu Relativierungen. Ebenfalls überwiegend negative Bewertungen erhielt dieser Aspekt im Rahmen der Befragung der RegionalmanagerInnen. Es bleibt abzuwarten, ob im weiteren Verlauf der Umsetzung der vorhandene Spielraum genutzt wird und ob dieser ausreicht, Innovationen anzustoßen.

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem **Bottom-up-Ansatz**. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem geringeren Maße vertreten als

Vertreter der Zivilgesellschaft. Unter den vertretenden Wirtschaftszweigen ist insbesondere der Tourismus zu nennen. Eine Hürde bei der Einbeziehung Privater sind das aufwendige Prozedere und die zu geringen Möglichkeiten, eigene Projekte umzusetzen. In einzelnen Regionen besteht die Befürchtung, dass sich private Akteure aufgrund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (siehe Teil II, Kapitel 15.6.2). Hinderlich wirken der auf die komplexen Durchführungsbestimmungen der ELER-VO zurückzuführende hohe Verwaltungsaufwand sowie die Notwendigkeit der Kofinanzierung der EU-Mittel (durch öffentliche Mittel v. a. der Kommunen) insbesondere bei privaten Projekten. Dennoch ist die bisherige Beteiligung privater Akteure auch bei der Projektumsetzung in NRW durchaus gelungen. Allerdings ist der Umsetzungsstand bei LEADER insgesamt noch gering, sodass es für abschließende Aussagen zu früh ist.

Organisatorisch ist LEADER gut in die Umsetzungsstruktur des Landes für das NRW-Programm Ländlicher Raum eingebunden. In NRW wurde – wie in SH – das „**Ein-Tür-Prinzip**“ bei den Bezirksregierungen etabliert. In den anderen Bundesländern müssen die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen, sich selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden. Die Analyse der **administrativen Umsetzung** (siehe Teil II, Kapitel 15.4 und Kapitel 15.6.2.4) hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode durch den EU-Rechtsrahmen deutlich gestiegen sind. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten, aus Sicht der RegionalmanagerInnen gravierend verschlechtert (LAG-Befragung und RM-Befragung). Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte, individuelle, nicht-standardisierbare Einzelfälle darstellen, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren v. a. bei der Konformitätsprüfung, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Befragungsergebnisse im Rahmen der 7-Länder-Evaluation lassen Rückschlüsse darauf zu, dass die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme generell und für LEADER ganz besonders von der **Risikobereitschaft** der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen abhängen. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kontrollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der Persönlichkeit des jeweiligen

Bearbeiters beeinflusst⁹⁵. Verschiedene Autoren (Schuh et al., 2006, ÖIR, 2004) weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger Anleitung von oben aber eine andere Art von top down erfordert. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Die Bewilligungsstellen spielen hier eine wichtige Rolle als Beratungs- und Unterstützungsinstanz. Die zukünftigen Rahmensetzungen der EU sollten sich stärker an diesen Anforderungen des LEADER-Ansatzes orientieren, d. h. erforderlich ist auch auf dieser Ebene Unterstützung und Beratung, weniger Anordnung und Kontrolle (siehe hierzu auch ÖIR, 2004).

4.3.3 Gleichberechtigung (Frage 12)

Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?

4.3.3.1 Kontext

Das Konzept des Gender-Mainstreaming (GM) ist in NRW frühzeitig in die Verwaltung eingeführt worden und dezentral in den Ressorts verankert. Mit einem Beschluss der Abteilungsleiter-Konferenz im September 2003 begann im MUNLV der Prozess des GM. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden für das GM in ihren jeweiligen Arbeitsgebieten sensibilisiert. Nach wie vor hat das MKULVN eine eigene Internetseite⁹⁶ über die Gender-Aktivitäten – auch wenn die Daten der letzten Veröffentlichungen darauf schließen lassen, dass der Prozess nach der Hochphase 2005 zum Erliegen gekommen ist. In der Broschüre „Menschlich weiter – fachlich stärker“ werden die noch aktuellen Aktivitäten des Ministeriums aufgeführt (MUNLV, 2006). Auf einige wird weiter unten im Zusammenhang mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum eingegangen.

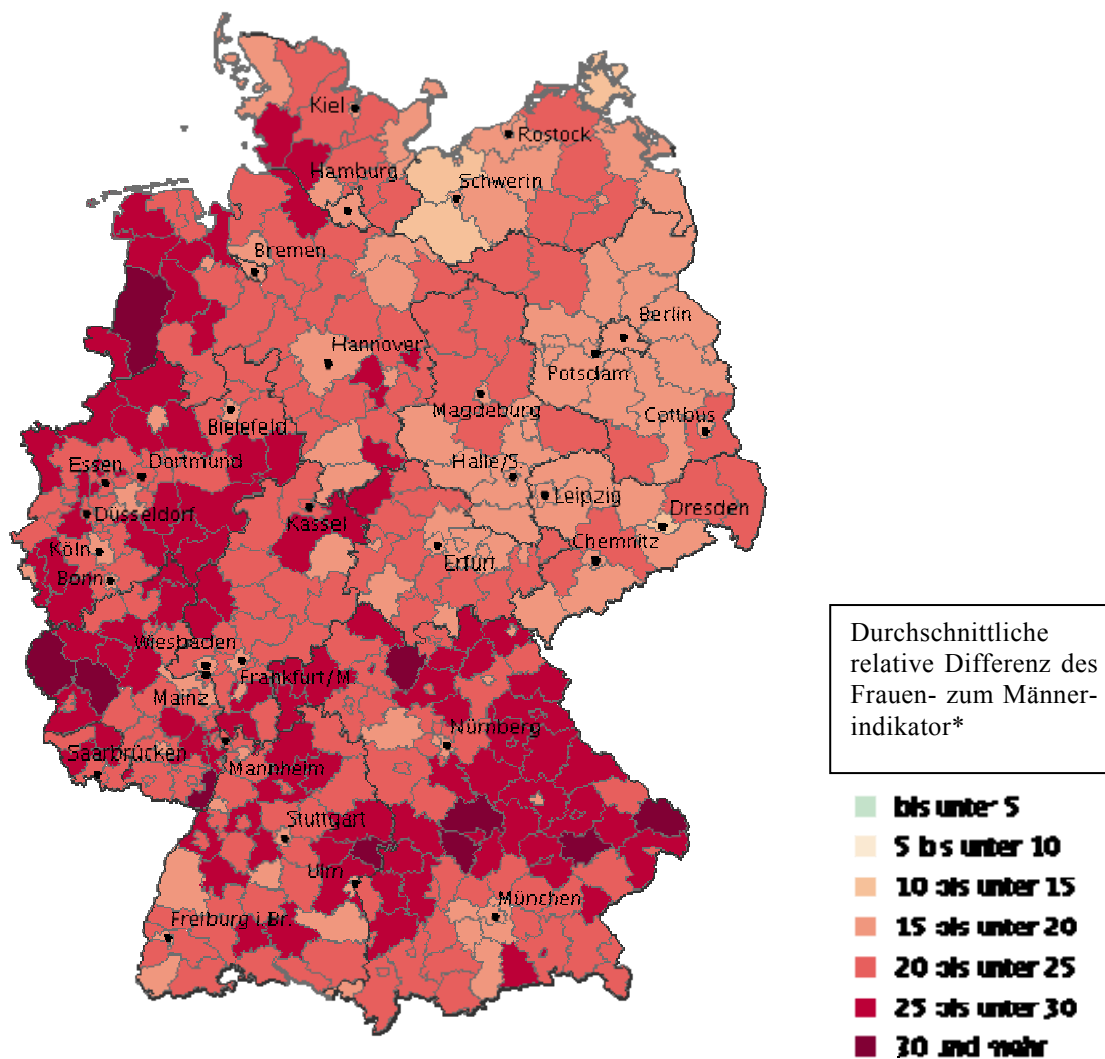
Die nach wie vor gegebene Relevanz des GM-Konzepts für NRW macht der Gender-Index des BBSR deutlich. Für 19 Indikatoren werden auf Ebene der Kreise die relativen Abweichungen der Indikatorenausprägung für Frauen und für Männer berechnet. Der Gender-Index konzentriert sich dabei bewusst auf die zentralen Bereiche Ausbildung, Erwerbsleben und Partizipation, als den zentralen Stellgrößen zur Beschreibung der Ausgangslage,

⁹⁵ Letzteres aufgrund der Schwierigkeit, bei der Individualität der Anträge tatsächlich alle Details in Prüfschemata zu gießen, die ein Ermessen des jeweiligen Bearbeiters überwiegend ausschließen. Es wird bei der Bewilligung von LEADER-Projekten immer einen Interpretationsspielraum geben, der unterschiedlich ausgelegt wird.

⁹⁶ http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/gender_mainstreaming/gm_im_ministerium/index.php.

aber auch zur Ausrichtung von Förderpolitiken⁹⁷ (Zu näheren Erläuterungen siehe BBSR und Hans-Böckler-Stiftung, 2009). Karte 4.1 gibt die Ergebnisse für Deutschland im Jahr 2007 wider. Im Internetportal kann sich jede Region ihr eigenes Gender-Profil erstellen⁹⁸.

Karte 4.1: Gender-Index 2007



* Die relative Differenz wird abgebildet durch die Formel:

$$\frac{\text{abs}(indf - indm)}{indf + indm} \times 100$$

mit *indf* = Indikatorwert für Frauen und *indm* = Indikatorwert für Männer. Niedrige Werte bedeuten Chancengleichheit mit dem Minimum 0 %; hohe Werte Chancengleichheit mit dem Maximum 100 %.

Quelle: BBSR und Hans-Böckler-Stiftung (2009).

⁹⁷ Die Konzeption stand im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben „Gender Mainstreaming – Strukturpolitik auf dem Weg zu neuen Konzepten, Instrumenten und Implementationsstrategien“, das von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurde (2001 bis 2004).

⁹⁸ Unter <http://www.gender-index.de/karte-und-profile-einstieg.html>.

Deutlich wird, dass insbesondere die ländlichen Kreise im Nordwesten des Landes (Steinfurt, Borken, Kleve) sowie die Kreise Euskirchen, Siegen, Paderborn, Höxter in Bezug auf die Chancengleichheit große Defizite aufweisen.

4.3.3.2 Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming im NRW-Programm Ländlicher Raum

Generell umfasst GM zwei Komponenten und Handlungsansätze:

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

Bei der Halbzeitbewertung geht es nur am Rande um den strategischen Aspekt bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms, sondern in erster Linie um dessen gleichstellungspolitischen Resultate sowie spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen.

Ausgangslage

Die Ergebnisse des Gender-Index (s. o.) decken sich größtenteils mit den Ergebnissen der SWOT und Beschreibung der Situation der Ausgangslage im NRW-Programm. In den ländlichen Gebieten liegt die durchschnittliche Frauenerwerbsquote bei 60 % und damit deutlich niedriger als in den Großstädten und generell als die von Männern. Insbesondere im südlichen Sauerland sowie im westlichen Münsterland ist die Arbeitslosigkeit von Frauen höher als im Durchschnitt der anderen ländlichen Gebiete (MUNLV, 2007, S. 30). Ansonsten enthält die SWOT keine weiteren geschlechterdifferenzierten Angaben, beispielsweise bezogen auf den Agrarsektor, UnternehmerInnentum, Gründungsquote oder zur Qualifizierung. Somit sind Ansätze der Gender-Pilot-Projekte des MUNLV und deren Ergebnisse nicht in das Förderprogramm eingeflossen. Dies sind insbesondere:

- **Sonderauswertung aus der Agrarstatistik** unter Gender-Aspekten. Dieses Projekt hat die Bedeutung des Datenmangels über die Lebens- und Arbeitssituation von Frauen und Männern herausgestellt. Eine passgenaue gendersensible Gestaltung von Fördermaßnahmen in der Landwirtschaft setzt umfassendes Wissen über Arbeitsbelastung und Einkommenssituation von Frauen und Männern voraus. Die Auswertung der Agrarstrukturerhebung 1999 kommt zu dem Ergebnis, dass sich die von Frauen geführten Unternehmen strukturell sehr stark von den männlichen Kollegen unterscheiden (Nebenerwerbsquote, Flächenausstattung, Viehbestände). Die Datenlage wurde aber insgesamt als schlecht bewertet, da die Agrarstatistik v. a. auf Produktionsaspekte ausgerichtet ist (MUNLV, 2006).

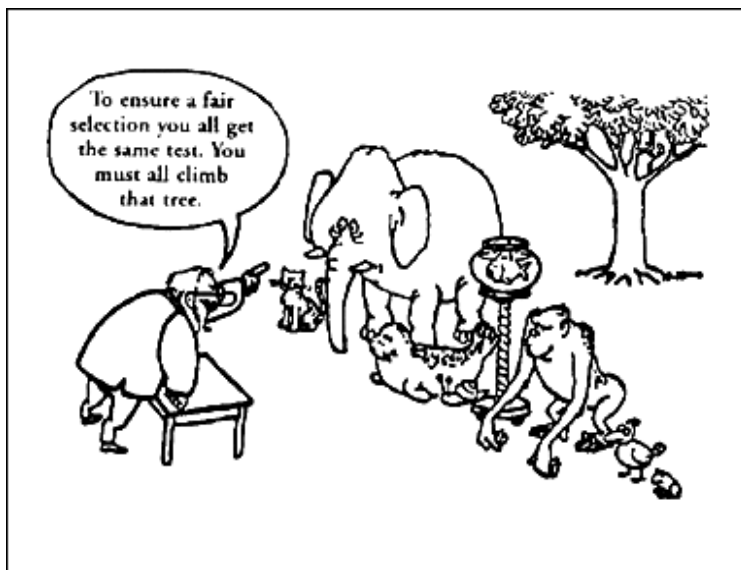
- Geschlechterdifferenzierte Auswertung der **Waldbesitzerstatistik** der Forstabteilung. Die Auswertung ergab, dass das Klischee des männlichen, allein auf ökonomischen Ertrag ausgerichteten Waldbesitzers die Struktur im Privatwaldbesitz nicht (mehr) zutreffend wiedergibt. Insbesondere Privatwaldbesitzerinnen unterscheiden sich davon in ihrer Motivation für die Bewirtschaftung ihrer Wälder. Beispielsweise sind Waldbesitzerinnen weniger als ihre männlichen Kollegen an einer Einnahmeerzielung aus dem Wald interessiert. Sie sind überwiegend dem sog. ökologischen Waldbesizertyp zuzuordnen. Fortbildungsangebote für den Privatwald sollen auf der Grundlage dieser Auswertung verbessert und anders akzentuiert werden. Die Auswertung lieferte erstmals schnell und kostengünstig geschlechterdifferenziertes Datenmaterial (MUNLV, 2006).

Dass die Berücksichtigung von Gender-Aspekten in Bereichen, die auf den ersten Blick als irrelevant bzw. genderneutral angesehen werden, zu neuen Erkenntnissen und besserer Ausgestaltung von Maßnahmen führen kann, zeigt ein weiteres MUNLV-Projekt „Gender-Mainstreaming im Nationalpark“ (MUNLV, 2005).

Wenn ein Ziel zum Textbaustein wird ...

Die aus der ansatzweise im Programm vorgenommenen geschlechterspezifischen Analyse resultierenden Handlungsansätze und Schlussfolgerungen sind eher ernüchternd. Wie fast in allen anderen EPLR soll auch im NRW-Programm Ländlicher Raum die Gleichstellung von Männern und Frauen im Wesentlichen dadurch gewährleistet werden, dass alle Fördermaßnahmen des Programms für beide Geschlechter gleichermaßen zugänglich sind. Förderung der Chancengleichheit sollte vielmehr über Antidiskriminierung hinausgehen.

Da die Voraussetzungen von Frauen und Männern, an Fördermaßnahmen teilzunehmen bzw. deren Relevanz für die spezifischen Situationen unterschiedlich sind – wie die beiden Pilotprojekte anschaulich belegen – kann Gleichheit der Förderbedingungen zu Ungleichheiten in den Förderresultaten führen. Damit wird keine aktive Strategie des GM verfolgt. Diese würde bedeuten, sich der geschlechtsspezifischen Voraussetzungen bzw. Wirkungen der angebotenen Maßnahmen bewusst zu werden.

Abbildung 4.11: Wenn Gleichheit mit Gleichstellung verwechselt wird.....

Quelle: http://lh4.ggpht.com/aalm2000/SM7gzi9nDPI/AAAAAAAAAaU/DfPluYmO5sU/s400/fair_selection.gif.

Laut Planungsdokument sind einzelne Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 zwar so konzipiert, dass sie insbesondere geeignet sind, die Erwerbsquote von Frauen zu erhöhen bzw. die Situation der Frauen im ländlichen Raum zu verbessern. Dazu zählen insbesondere die Maßnahmen Diversifizierung, Berufsbildung und Informationsmaßnahmen, Förderung des Tourismus, Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Codes 311, 111, 313, 321 und 322) und LEADER. In den Maßnahmenbeschreibungen oder Förderausrichtung findet sich dieser Anspruch aus Kapitel 15 aber (außer bei der ELER-Code 111) nicht wieder.

Im Nationalen Strategieplan (BMELV, 2006b) und der dazugehörigen Berichterstattung wird dem Querschnittsziel der Chancengleichheit keine Bedeutung beigemessen, sondern es wird nur nachrichtlich erwähnt. Eigenständige Ziele werden nicht formuliert.

Gender-Mainstreaming und die Auswahlkriterien

In den maßnahmenbezogenen Auswahlkriterien spielen Chancengleichheit oder Frauenförderung keine Rolle. Aufgrund des Bruchs zwischen SWOT, Strategie und Maßnahmenebene (siehe hierzu Kapitel 4.2.2.1) ist das Querschnittsziel nicht in den Maßnahmen verankert. Nur unter der Rubrik „Kriterien auf Basis der Ziele der ELER-Förderung“ der Auswahlkriterien wird darauf hingewiesen, dass Chancengleichheit einzuhalten sei, aber nur „soweit für die Maßnahme nicht bereits von der Verwaltungsbehörde auf Programmebene eine abschließende Beurteilung vorgenommen wurde“ (MUNLV, 2010b). Dieser Satz ist in allen entsprechenden Dokumenten der im Rahmen der 7-Länder-Bewertung evaluierten Bundesländer enthalten. Seine praktische Bedeutung oder Operationalisierung

konnte in den Gesprächen mit Verwaltungsbehörden nicht geklärt werden. Eine Lenkungs-funktion für gleichstellungspolitische Zielsetzungen übernehmen die Auswahlkriterien somit nicht.

Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Gender-Potenzialen und den tatsächlich erreichten Wirkungen

Gleichstellungspolitische **Potenziale** lassen sich sowohl in den sektorbezogenen Maßnah-men (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. Für die Klassifizie-rung der Programmaßnahmen wird auf Konzepte in Anlehnung an die Strukturfondsar-beitshilfen sowie die Arbeitshilfe des BMFSFJ zur Bewertung der Chancengleichheit in den Strukturfonds zurückgegriffen (BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a). Im Sinne des Gender-Budgeting-Ansatzes (BMELV, 2010d; BMFSFJ, 2002; EU-KOM, 2000a) werden die getä-tigten Ausgaben nach ihrer Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele klassifiziert und damit die Ressourcenverteilung veranschaulicht.

Unterschieden werden für die Klassifizierung folgende **Maßnahmentypen**:

- gleichstellungsneutrale Maßnahmen, die nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen, die Wirkungen in einem gleichstel-lungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensible Maßnahmen, die die Wirkungen in einem gleichstellungsrele-vanten Wirkungsfeld entfalten und frauenpolitische Ziele formulieren,
- gleichstellungsaktive Maßnahmen, die gezielt die Verbesserung der Chancengleich-heit als Hauptziel verfolgen.

Gleichstellungsrelevante **Wirkungsfelder** sind hierbei:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung/Aufstieg,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmög-lichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen von Frauen und Männern.

Für letzteres sind neben den prozess- und partizipationsorientierten Maßnahmen, Frauen-anteile in Gremien (z. B. dem BGA) und Umsetzungsstrukturen sowie eine gendersensible Öffentlichkeitsarbeit relevant.

Tabelle 4.12 stellt die Ausrichtung der Fördermaßnahmen vom NRW-Programm Ländlicher Raum auf die Chancengleichheit dar.

Tabelle 4.12: Gender-Budgeting – Relevanz der 2007 bis 2009 getätigten Ausgaben vom NRW-Programm für das Ziel Chancengleichheit.

	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben 2007 bis 2009 in Euro	Ziel in einem potenziellen Wirkungsfeld	Gender differenziertes Outputziel/ Auswahlkriterium	Klassi- fizierung *
111	Qualifizierung	1.170.908	Qualifizierung/Kapazitätsaufbau / Beschäftigung	Frauenanteil LaWi 40 % FoWi 14 %	3
114	Einzelbetriebliche Managementsysteme	3.000	Qualifizierung/Kapazitätsaufbau / Beschäftigung	nein	2
115	Aufbau von Betriebsführungsdiensten	4.159.862	Qualifizierung/Kapazitätsaufbau / Beschäftigung		
121	AFP	45.390.033	Beschäftigung/ Unternehmerinnentum	nein	2
123	Verarbeitung und Vermarktung	259.1537	Beschäftigung/ Unternehmerinnentum	nein	2
125	Ländliche Infrastruktur	9.023.066	nein	nein	1
212	Ausgleichszulage	31.548.875	nein	nein	1
213	Erschwernisausgleich	9.064.263	nein	nein	1
214	Agrarumwelt	163.734.707	nein	nein	1
216	Nichtproduktive Investitionen	2.591.537	nein	nein	1
221-227	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	4.694.879	nein	nein	1
311	Diversifizierung	3.181.203	Beschäftigung/ Unternehmerinnentum	nein	2
313	Tourismus	788.665	Qualifizierung/Kapazitätsaufbau	nein	2
321	Dienstleistungseinrichtungen	3.278.043	Beschäftigung/Versorgungsziel weniger mobiler Bevölkerungsteile	nein	2
322	Dorferneuerung	27.413.390	Teilhabe/Vereinbarkeit	nein	2
323	Natur- und Kulturerbe	4.938.872	nein	nein	1
41	Umsetzung lokale Entwicklungsstrategien	743.906	alle Wirkungsfelder möglich	nein	2
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit	32.203	alle Wirkungsfelder möglich	nein	2
431	Laufende Kosten (LAG Geschäftsstellen)	620.989	Kapazitätsaufbau	nein	2
511	Technische Hilfe	811.307	Kapazitätsaufbau	nein	2

* Definition der Kategorien siehe Text bzw. Tabelle 4.13

Quelle: Eigene Darstellung nach NRW-Programm Ländlicher Raum und Angaben der MaßnahmenbewerterInnen.

Ein geschlechterdifferenziertes Outputziel ist nur bei der Qualifizierungsmaßnahme (ELER-Code 111) formuliert, Ergebnisziele in Bezug auf die Beschäftigung o. ä. werden nicht formuliert. Die Zuordnung der eingesetzten Mittel zu den unterschiedlichen Kategorien ergibt, dass insgesamt aufgrund des hohen Anteils der AZ und der Agrarumweltmaßnahmen an den bisher ausgezahlten Mitteln der Anteil der Maßnahmen mit Gender-Potenzialen mit nur gut einem Viertel der Mittel relativ gering ist.

Tabelle 4.13: Gleichstellungsmerkmale der verausgabten Mittel

Merkmal	Öffentliche Mittel 2007 - 2009 in Euro	Anteil an den Gesamtausgaben in %
1 gleichstellungsneutral	225.596.199	72,0
2 potenziell gleichstellungsorientiert	86.422.603	27,0
3 gleichstellungssensibel	1.170.908	0,4
4 gleichstellungsaktiv	0	0,0

Quelle: Eigene Auswertung der Förderdaten.

Über die – trotzdem erzielten – tatsächlichen Wirkungen in Bezug auf **Beschäftigung/UnternehmerInnentum** lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig sagen.

- Der Umsetzungsstand der relevanten Maßnahmen (Schwerpunkt 3, LEADER) ist noch nicht ausreichend. Bisher wurden 18,25 geschaffene Arbeitsplätze im Monitoring erfasst (davon acht Frauen). Insbesondere die **Diversifizierungsförderung** bleibt hinter den Erwartungen zurück. Es liegt zwar eine Vielzahl an Anfragen für die Maßnahme vor, aber nur wenige Betriebe wagen bisher tatsächlich den Investitionsschritt. Das liegt teilweise an den Unklarheiten bei der Förderausgestaltung für unterschiedliche Rechtsformen, der teilweise fehlenden Ausbildung bzw. den fehlenden Kenntnissen der BetriebsleiterInnen/Familienmitglieder in den nicht-landwirtschaftlichen Bereichen, was eine Investition in den landwirtschaftlichen Betrieb leichter erscheinen lässt, als in ein neues Geschäftsfeld. Teilweise ist auch die Gebietskulisse „Ländlicher Raum“ hinderlich (siehe genauer Teil II, Kapitel 16). Bezogen auf die Antragsteller ist noch kein Rückschluss auf die postulierte frauenspezifische Wirkung zu ziehen: 53 männliche und drei weiblichen AntragstellerInnen. Zu den tatsächlichen Beschäftigungswirkungen können erst mit mindestens zwei Jahren Abstand zur Investition Aussagen getroffen werden.
- Gerade bei sektorbezogenen Maßnahmen (ELER-Codes 121, 123 A) fehlen geschlechterdifferenzierte konsistente Angaben zu den BetriebsinhaberInnen, gesicherten oder geschaffenen Arbeitsplätzen. Beim AFP lag der Frauenanteil unter den 636 AntragstellerInnen mit 15 Anträgen bei 2 %.
- Im Rahmen des Monitoring wird bei den programmspezifischen Indikatoren (Tabelle RA) nicht zwischen Männern und Frauen differenziert. Dort sind Angaben von 118,25 Arbeitsplätzen enthalten.

Für eine zukünftig verbesserte Datenlage zur Einschätzung geschlechterspezifischer Fördereffekte sollte nachgebessert werden. Bei Bewertung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte auch die Qualität der Arbeitsplätze einbezogen werden und keine rein numerische Berichterstattung erfolgen. Die hierfür erforderlichen Daten sollten zumindest im Zuge der weiteren Evaluationsschritte im Rahmen von Befragungen der ZuwendungsempfängerInnen erhoben werden.

Die strukturellen Unterschiede zwischen von Frauen und Männern geführten Betrieben beruhen auf bzw. führen zu einem unterschiedlichen Investitionsverhalten, woraus die Notwendigkeit entsteht, Förderung differenziert auszugestalten (Pöschl, 2004). Dieses Erkenntnis wurde vom Bundesverband der Landfrauen erneut im Beitrag „Frauen gründen anders oft mit einem kleineren Investitionsbedarf“ im Rahmen der Agrarkredittagung 2009 bestätigt (DLV, 2009). Viele Förderinstrumente seien darauf nur unzureichend eingestellt. Es wird vom Verband eine Absenkung des Mindestinvestitionsvolumens des AFP auf unter 20.000 Euro für eine Ausweitung der Angebotsstruktur zur finanziellen Unterstützung des speziellen Bedarfs bei Gründungen im Bereich der hofnahen Unternehmungen gefordert. Das Mindestinvestitionsvolumen des AFP lag am Anfang der Förderperiode bei 30.000 Euro und wurde im Rahmen des HC Antrags auf 20.000 Euro gesenkt. Für die Diversifizierung eignet sich das AFP gerade für den Bereich der Direktvermarktung nicht, aufgrund der langen Zweckbindungsfristen (12 Jahre) gekoppelt mit der Auflage nur Anhang-1-Produkte (ohne Zukauf) vermarkten zu dürfen (siehe Teil II, Kapitel 16).

In den Förderdaten der ELER-Codes 321, 322 und LEADER lassen sich nur sehr vereinzelt Projekte mit einem direkten Bezug zum Themenfeld **Vereinbarkeit** (Betreuung/Mobilität/) und Beschäftigung finden.⁹⁹ Hier sollte genauer geschaut werden, ob es nicht einen höheren Bedarf für diese Projekttypen gibt.

Die **Qualifizierung** (ELER-Code 111) wird zum überwiegenden Teil von Frauen wahrgenommen. Hier konnten gegenüber der letzten Förderperiode nochmals Fortschritte erzielt werden. Der Anteil ist von 46 % auf 55 % angestiegen. Damit sind die formulierten Zielwerte erreicht. Ein Grund hierfür liegt u. a. in dem rein frauenspezifischen Bildungsträger der Landfrauenvereinigung. Insbesondere der Bereich der Agrarbürofachfrauen wurde in den Erwartungen übertroffen und „Fachfrau Ernährung und Verbraucherbildung“ wird gut angenommen. Der Anteil von Frauen bei Kursen mit einem qualifizierten Abschluss liegt bei 78 % (Monitoringdaten). Das ist vor dem Hintergrund, dass fehlende Qualifizierung für Diversifizierungsmaßnahmen oder andere Wirtschaftsaktivitäten nach wie vor ein Hemmnis darstellt, positiv zu bewerten.

⁹⁹ LEADER-Projekte: Haushaltspass – Erarbeitung eines Qualifizierungsmanagements für Hausfrauen für die Vermittlung von Alltagskompetenzen an Kinder des 3. bis 6. Schuljahres. Dazu gibt es auch eine Projektgruppe. Eine weiterer Projektgruppe heißt Supernanny.

Bei LEADER lautete ein Auswahlkriterium der LEADER-Regionen: Enthält Entwicklungsstrategie Elemente, die einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und junge Menschen leisten? Inwieweit das Kriterium einen Ausschlag gegeben hat und sich auch in entsprechenden Vorhaben niederschlagen wird, kann zum jetzigen Umsetzungsstand noch nicht beurteilt werden (Projekt siehe oben). Auch meinen über 32 % der befragten LAG-Mitglieder (n = 151), dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig bei der Umsetzung der LEADER-Strategien verfolgt oder thematisiert werden. Das ist neben den Themen Jugend /Familie und Wirtschaft der Bereich, der am schlechtesten bewertet wurde (siehe Teil II, Kapitel 15).

Teilhabe an Prozessen

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung ist im Rahmen des NRW-Programms an mehreren Stellen möglich. Tabelle 4.14 gibt einen Überblick über die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Gremien und relevanten Funktionen. Positiv für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ist der gewachsene regionalisierte partizipative Ansatz über **LEADER** über den gerade die potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen abgewickelt werden. Für die **Dorferneuerung** in NRW gilt dies nur eingeschränkt, da der partizipativ erarbeitete Dorferneuerungsplan keine Förder Voraussetzung ist und bisher nur in seltenen Fällen aufgestellt wurde. Arbeitskreise gibt es daher ebenfalls selten. Das Geschlechterverhältnis ist in den LAGn insgesamt mit einem Frauenanteil von 19,2 % unausgewogen. In keiner Region liegt der Frauenanteil im Entscheidungsgremium über 25 %, in einer Region unter 10 %¹⁰⁰.

Tabelle 4.14: Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen

Gremium/ Funktion	Frauenanteil in %	Anmerkungen
LAG (n = 245)	19,2	30 % der LAGn haben einen Frauenanteil von unter 25 %
LEADER-Management (n = 14)	57	Vergabe kann auch an Einzelpersonen erfolgen
Begleitausschuss (n = 29)	32	Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Verwaltungsvertreterinnen, der weibliche WiSo-Partneranteil ist sehr gering
DE	Arbeitskreise sind eher selten, da selten ein Prozess zur Planaufstellung stattfindet	

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewertung.

Legt man die von der EU-KOM in ihrem aktuellen Aktionsplan für die Gleichstellung (EU-KOM, 2010b) erneut formulierte Zielgröße von 30 % Frauen in Unternehmensvor-

¹⁰⁰ Die Angaben beziehen sich auf elf LAGn; die zwölfte wurde noch nicht berücksichtigt.

ständen bzw. 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen an, sind der BGA auf einem guten Weg, die LAGn aber noch entfernt, die Zielgröße zu erreichen.

Für die Aktivität von Frauen und die Entwicklung kreativer Ideen ist der **Dorfwettbewerb** („Unser Dorf hat Zukunft“) und Aktivitäten der Landfrauenverbände relevanter als die Förderung der Dorferneuerung. Gemeinsam mit dem ZeLE wurden zehn Dorfwerkstätten mit einem stärkeren partizipatorischen Ansatz ins Leben gerufen. Mit dem Sonderpreis der LandFrauenverbände im Dorfwettbewerb wird ebenfalls von der Verbandsseite versucht, bestehende Instrumente für das Sichtbarmachen von Frauenengagement zu nutzen und beispielsweise für die Diversifizierungsmaßnahme Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (Fährmann und Grajewski, 2010b). Insgesamt sollte überprüft werden, ob die Förderinstrumente der Dorferneuerung mit den anderen Aktivitäten besser verzahnt werden können und auf deren Belange genügend abgestimmt sind.

Regionalmanagement und Geschlechtergerechtigkeit

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil bei 57 % (siehe Tabelle 4.14). Die starke Positionierung von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen (Förder-)Managements kann sich auch auf eine andere Wahrnehmung der Fördermaßnahmen und eine gezielte Ansprache von Frauen auswirken. (Frauen-)Beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich bei den RM häufig um unsichere und für die Arbeitsbelastung relativ schlecht bezahlte Stellen handelt, für die sich Männer tendenziell weniger zur Verfügung stellen. Insofern spiegelt der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf Bezahlung und „Qualität“ der Beschäftigung von Frauen und Männern wider (siehe hierzu näher Projektgruppe GIB, 2010). Nach einer neuen Veröffentlichung der EU-KOM liegt das geschlechterspezifische Lohngefälle¹⁰¹ in der EU nach wie vor bei 17,8 %; diese Differenz beläuft sich in Deutschland auf 23,2 %. Öffentliche Fördermaßnahmen sollten auf jeden Fall nicht dazu führen, Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, in denen Arbeitsbelastung und Vergütung in keinem Verhältnis zu einander stehen.

Gender in der Maßnahmenumsetzung, Beratung und Förderumfeld

Die Beratung ist in NRW generell auch für die Diversifizierung (ELER-Code 311) gut aufgestellt, da es Spezialberater für die unterschiedlichen Diversifizierungsbereiche gibt. Auch der Anteil an weiblichen Beratern ist hoch. Ansonsten sind im Rahmen der Bewertungsaktivitäten keine frauenspezifischen Aktivitäten zu Beratung und Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der Förderverwaltung deutlich geworden. Der Anteil der Frauen in den Bewilligungsstellen für die ILE-Maßnahmen und die Diversifizierung ist im Vergleich zu

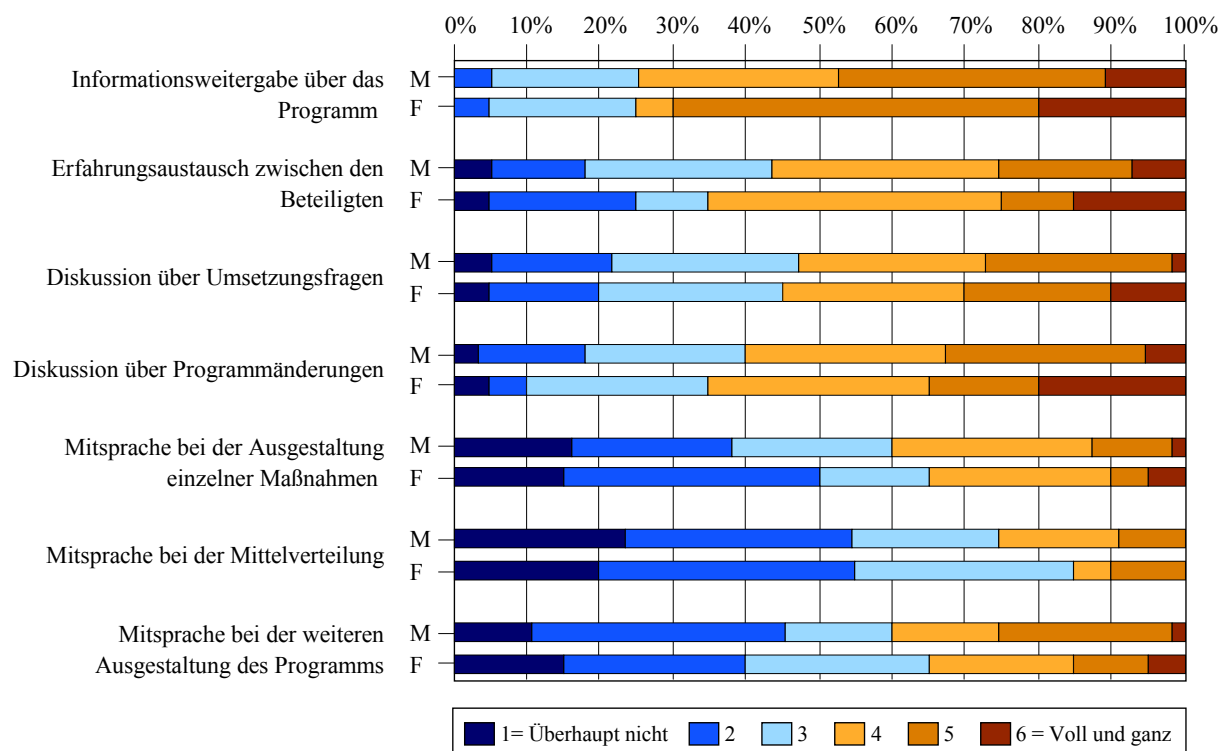
¹⁰¹ Dargestellt als der durchschnittliche Unterschied zwischen den Bruttostundenlöhnen von Frauen und Männern in der Wirtschaft insgesamt.

anderen Bereichen in der Agrarverwaltung relativ hoch. Eine wesentliche Funktion übernehmen im Förderumfeld die aktiven Landfrauenverbände in NRW, die in regelmäßigen Abständen eine Reihe von Veranstaltungen zu den Zukunftsperspektiven von Frauen im ländlichen Raum durchführen (z. B. Gemeinsam für ein lebenswertes Leben auf dem Land, 2009).

Gender und Begleitausschuss

Die Geschäftsordnung formuliert hier den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Mit einem Anteil von 32 % der stimmberechtigten Mitglieder im BGA liegt NRW etwas unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse. Die Auswertung der Ergebnisse einer Befragung der Wirtschafts- und Sozialpartner zum Stand der Beteiligung (Fährmann und Grajewski, 2010a), getrennt nach Männern und Frauen, ergibt keine signifikanten Unterschiede in der Einschätzung der wesentlichen Funktionen des BGA und der Gesamtzufriedenheit (siehe Abbildung 4.12).

Abbildung 4.12: Zufriedenheit von Männern und Frauen mit den Funktionen der Begleitausschüsse in sechs Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Im Bereich der Mitsprache äußern sich die Frauen tendenziell unzufriedener als die männlichen BGA-Teilnehmer. Während die Gesamteinschätzung der Zufriedenheit mit der aktuellen Beteiligung mit ca. 50 % (eher zufriedenen) gleich ausfällt, finden Frauen die jetzige Organisation der BGA und Beteiligungsprozesse besser als in der Vorperiode.

Frauen sind bezüglich ihres Engagements im BGA stärkeren Restriktionen ausgesetzt als ihre männlichen Kollegen. Zeit, Fachwissen über die komplexe ELER-Materie, Ressourcen und die organisatorische Unterstützung wirken stärker begrenzend. Und dies trotz der Tatsache, dass der Anteil von Frauen und Männern, die im Hauptamt im BGA vertreten sind, gleichauf bei 65 % liegt. Der Frauenanteil bei den nicht klassischen im BGA vertretenen sonstigen Belangen, also nicht Landwirtschaft, Naturschutz oder Ökolandbau, liegt mit 42 % deutlich höher als der Anteil der Männer (28 %). Dabei handelt es sich häufig um Verbände, für die die ELER-Förderung nur am Rande „mitspielt“. Dies könnte zu den größeren Engpässen bei den in den Beteiligungsprozess involvierten Frauen führen.

Gerade für die Frauenverbände kommt dem Begleitausschuss auf Landesebene eine besondere Bedeutung zu, da ihnen hierüber die Vernetzung mit der Verwaltung gelingt. Die Landfrauen sind nicht in die regelmäßige Verbandsbeteiligung des MUNLV eingebunden, auch wenn es z. B. um die Ausgestaltung des AFP geht (Fährmann und Grajewski, 2010b).

Gender in der Sprache und Kommunikation in der Politik für den ländlichen Raum

Zeugnis für eine Verinnerlichung von Gender-Standards in einem Politikfeld ist eine gendersensible sprachliche Gestaltung von Dokumenten (Berichte, Förderanträge, Broschüren, Internetauftritten). Dies bedeutet, dass Männer und Frauen und ihre Aktivitäten sichtbar gemacht und beide Geschlechter sprachlich gleichgestellt werden (ISOE, 2005). Die Herausforderung besteht darin, einen Text zu verfassen, der geschlechtergerecht und dennoch gut lesbar ist. Hierfür gibt es unterschiedliche Entlastungsstrategien, wie die Verwendung neutraler Begriffe, Verwendung des Plurals, von denen die vorliegenden Dokumente (EPLR, Begleitberichte, Förderanträge) zum Teil Gebrauch machen. Eine wirklich Gleichbehandlung in der verwendeten Sprache, die Frauen sichtbar macht und nicht nur „mitmeint“ findet nicht statt, auch in dem vorliegenden Evaluationsbericht nicht. Hier wird das nach Auffassung des ISOE (2005) praxistaugliche, aber kontrovers diskutierte – da grammatikalisch nicht korrekte – Binnen-I verwendet. Dies erfolgt aber nicht konsequent. Im Wissenschaftsbetrieb, trotz einer Frauendominanz im Evaluationsteam, scheint dies ebenso schwer zu etablieren zu sein, wie in Verwaltungen. Für die zukünftigen Berichte wird hierauf konsequenter zu achten sein.

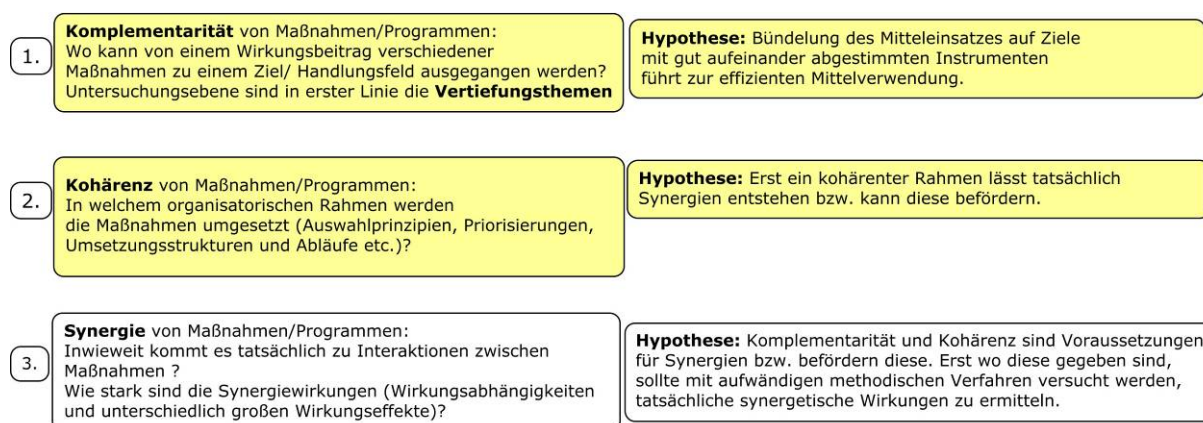
4.4 Themenfeld: Interne und externe Kohärenz, Komplementarität Synergien (Fragen 13 und 14)

Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?

Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?

Der Bearbeitung der Fragen liegt das folgende Verständnis der Begriffe und aufeinander aufbauender Arbeitsschritte zu Grunde.

Abbildung 4.13: Arbeitsschritte, untersuchungsleitende Fragen und Hypothesen



Gelb dargestellt sind die Arbeitsschritte bis zur Halbzeitbewertung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt liegt in der Halbzeitbewertung auf der Analyse sowohl der Bezüge zwischen den Programmschwerpunkten als auch der externen Bezüge zu anderen EU-Förderprogrammen. Hier geht es um die Herausstellung organisatorischer und struktureller Kohärenzen sowie komplementärer Ansätze. Synergiewirkungen werden iterativ bis zur Ex-post-Bewertung untersucht.

4.4.1 Komplementarität, Kohärenz und Synergien zwischen den Programmschwerpunkten

Komplementarität

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des NRW-Programms Ländlicher Raum wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche Maßnahmen einen relevanten Wirkungsbeitrag zu den vordringlichen Themen liefern (siehe Kapitel 2.1 bis 2.5). Hier finden

sich Zusammenstellungen der komplementären Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen. Aufgrund des starken Gewichts der Agrarumweltmaßnahmen bilden die Umweltwirkungen einen Schwerpunkt des Programms. **Schwerpunktübergreifend** werden in erster Linie die Wirkungsfelder **Biodiversität** und der zweite große Wirkungsbereich der **Lebensqualität** verfolgt. Für die Umweltziele werden Maßnahmen v. a. des Schwerpunktes 2 und 3 kombiniert und durch die Qualifizierungsmaßnahmen (ELER-Code 111) bzw. Beratungsmaßnahmen (ELER-Code 114) ergänzt. Zum Set der objektiven Lebensbedingungen (siehe Kapitel 2.5) leisten alle drei Schwerpunkte, insbesondere aber die ILE-Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3, einen Beitrag.

Zusätzlich leisten mehrere Maßnahmen einen Beitrag zur Weiterentwicklung des ländlichen **Tourismus**, in erster Linie über die Verbesserung touristischer und erholungsbezogener Infrastruktur. Zu nennen sind die Maßnahmen der ELER-Codes 311, 313, 322, und 323 in und außerhalb von LEADER sowie teilweise die Flurbereinigung (unter ELER-Code 125). Besonders positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der LEADER-Befragungen (RM und LAGn, siehe Teil II, Kapitel 15) der Tourismus als das Handlungsfeld bewertet wurde, für dessen effektive Förderung die regionale Ebene besonders gut geeignet ist, und hier aus Sicht der Akteure viel umgesetzt und angestoßen werden kann. Das wird durch die Förderzahlen für diesen Bereich belegt, allerdings aufgrund des insgesamt sehr geringen Umsetzungsstandes der relevanten Maßnahmen auf noch niedrigem Niveau.

Schwerpunktübergreifende Anstrengungen werden für die Umsetzung von **Natura 2000** im NRW-Programm unternommen. Vor allem durch die Kombination aus vorhabenbezogenen (125 A, 323) und flächenbezogenen Maßnahmen (ELER-Codes 213, 214, 225, 227) gelingt es, Fortschritte zu erzielen. Allerdings müssen die Flächenanteile noch weiter ausgedehnt und die Effektivität der Maßnahmen gesteigert werden. Fast drei Viertel der auf Biodiversität ausgerichteten Gelder fließen in nur „light-green“-Effekte“ (siehe Kapitel 2.3.2, Tabelle 2.22). Anders als die EPLR anderer Länder enthält das NRW-Programm keine spezifische Maßnahme zur Beratung oder Bottom-up-Ansätze zur Steigerung der Kompetenz und Akzeptanz vor Ort. Diese Funktion übernehmen in NRW die Biologischen Stationen als wesentliche regionale Akteure des Naturschutzes (siehe Kapitel 4.3.2 integrierte Ansätze).

Ein Mangel an schwerpunktübergreifenden Ansätzen wird bei der Umsetzung des über Natura 2000 hinausreichenden **Biodiversitätsziels** festgestellt, welches wesentlich stärker auf einen integrierten Ansatz angewiesen ist als auf den vorrangigen Schutz bestimmter Gebiete. Möglichkeiten, die auch innerhalb der Schwerpunkt-1- oder 3-Maßnahmen gegeben wären, werden nicht konsequent für dieses Ziel eingesetzt (siehe hierzu genauer Kapitel 2.3.2.4). Defizite entstehen hier auch durch die geringe Ausrichtung der MSL-Maßnahmen auf Biodiversitätsziele und ein fehlendes Angebot von hochwirksamen Ackermaßnahmen.

Defizite sind im Programm nach wie vor in zwei Handlungsfeldern zu sehen, die für einige Regionen in NRW relativ wichtig sind: die Reduzierung von **Ammoniak** und der **Tierschutz**. Für beide Handlungsfelder hatte die Ex-post-Bewertung empfohlen, das potenzielle Maßnahmenspektrum zu nutzen und vor allem Förderinstrumente verstärkt zu kombinieren (LR et al., 2008, Kapitel 11).

Es wurde eine aktivere Rolle des AFP eingefordert, zumal Deutschland Gefahr läuft, die durch die NEC-Richtlinie¹⁰² festgelegten absoluten Einsparziele bis zum Jahr 2010 nicht einzuhalten. Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission sind keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Die Emissionsminderung spielt bei der Förderung von Stallneu- und Umbauten (z. B. durch Gülleaußenlagerung mit Abdeckung, Förderung von „green label“- Ställen ähnlich wie in den Niederlanden) keine Rolle. Die Förderbedingungen machen hier weder strengere Auflagen als das Ordnungsrecht vorsieht, noch setzen sie Anreize für emissionsmindernde Lösungen. Die Projektauswahlkriterien spielen hierfür ebenfalls keine Rolle (siehe Teil II, Kapitel 5 und Teil III, Kapitel 4.2.2).

Auch für den **Tierschutz** wurden bisher keine signifikanten Verbesserungen oder Bemühungen unternommen. Hier sah die Ex-post-Bewertung den kombinierten Einsatz der Förderung tiergerechter Stallbauten (AFP), die Förderung höherer variabler Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215), sowie von Information und Beratung (ELER-Codes 111, 114) vor. Letzteres geschieht ansatzweise im Rahmen der CC-Beratung (ELER-Code 114). Mit der HC-Änderung wurde die Maßnahme 215 Tierschutz (Weidehaltung von Milchvieh) aufgenommen (siehe Kapitel 3). Es besteht aufgrund der Konzeption die Vermutung, dass mit der Maßnahme Mitnahmeeffekte verbunden sein können. Im Prinzip wird Weidehaltung und damit auch ihre Förderung unter Tierschutzaspekten positiv bewertet (KTBL, 2006). Soweit die Förderung die Tendenz der Umstellung der Milchviehhaltung auf reine Stallhaltung „bremsen“ kann, wird ein Beitrag zum Tierschutz geleistet. Fraglich ist bei der Maßnahme, ob die Förderung eine Veränderung der Haltungssysteme bewirkt.¹⁰³ Es gibt bestimmte Betriebe, bei denen die Förderung auch den Aufwand einer Zäunung und der Umstellung auf andere Arbeitsabläufe kompensiert und Weidehaltung attraktiv werden lässt. Welche das sind und inwieweit die Ausgestaltung der Maßnahmen geeignet ist, diese zu erreichen, wird Gegenstand der Evaluationsarbeiten nach der Halbzeitbewertung sein. Hier sollen alle Maßnahmen mit Tierschutzaspekten gemeinsam analysiert werden.

¹⁰² Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG)

¹⁰³ Hindernisse einer Weidehaltung sind in erster Linie: Verfügbarkeit hofnaher Weideflächen: Ist entweder kein hofnahes Land vorhanden bzw. nur gutes Ackerland, wird nicht ohne weiteres auf eine Weidehaltung umgestellt.

Kohärenz und Synergiegenese

Das größte Potenzial im Programm liegt in Fördermaßnahmen mit **Bündelungsfunktion** (siehe integrierte Ansätze), wie der Flurbereinigung, mit Einschränkungen die Dorferneuerung und an zentraler Stelle die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten (LEADER-Strategien). Deren Umsetzungsstand lässt aber noch keine Aussagen über eine tatsächliche Stärkung des schwerpunktübergreifenden Ansatzes zu.

Die **Flurbereinigung** übernimmt eine Bündelungsfunktion für weitere Planungen, bei denen je nach Gebiet weitere Fördermittel eine Rolle spielen können, z. B. im Zusammenhang mit Maßnahmen der Tourismusförderung, der Dorferneuerung und des Schutzes und Erhalts des ländlichen Erbes (ELER-Codes 313, 322 und 323). Diese Effekte konnten bereits in regionalen Fallstudien in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW Programms 2000 bis 2006 aufgezeigt werden (FAL, ARUM und BFH, 2005, Anhang zu Kapitel IX).

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 insgesamt bestätigt. Zwar wurden nur wenige Projekte genannt, die neben den ELER-Vorhaben zur Umsetzung der LEADER-Strategien auf den Weg gebracht wurden, aber die RegionalmanagerInnen nannten insgesamt 23 weitere regionale Prozesse, in die sie involviert sind, bzw. an den sie sich beteiligen (mehr dazu siehe unter Kapitel 4.4.2 und in Teil II, Kapitel 15).

Ein weiteres Potenzial zur Optimierung von Synergiewirkungen liegt in Strukturen für den Austausch, Wettbewerb und Wissenstransfer zwischen den Regionen, da dadurch folgende Effekte hervorgerufen werden können:

- Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- Impulseeffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte (Toepel, 2000).

Bei der Betrachtung der verschiedenen **Unterstützungsangebote** (siehe Teil II, Kapitel 15, Kapazitätsaufbau LEADER) zeigt sich, dass es eine zu geringe Unterstützung von Seiten des Landes für eine gute Vernetzung der RegionalmanagerInnen gibt, und dass der Austausch – abgesehen von größeren Foren beim ZeLE – zu stark auf reine abwicklungstechnische Fragen beschränkt ist (siehe hierzu auch Kapitel 4.5.2). Hieraus ergibt sich ein deutlicher Optimierungsbedarf.

Aufgrund der starken **Aufgliederung der Umsetzung** gibt es, anders als in anderen Bundesländern, weniger schwerpunktübergreifend bündelnde Strukturen auf der Bewilli-

gungsebene. Eventuell ergeben sich zukünftig durch das „Ein-Tür Prinzip“ von LEADER und der damit verbundenen Koordinationsfunktion der Bezirksregierungen stärkere Anknüpfungspunkte zwischen den Programmteiligen.

Die Weiterbildungsangebote unter **ELER-Code 111** haben ein breites Wirkungspotenzial, und bei der Konzeption des Kursangebots wird auf die gesamte Bandbreite der EPLR-Zielausrichtung abgehoben. Inwieweit Qualifizierungen vorab, begleitend oder überhaupt von Teilnehmern anderer Maßnahmen in Anspruch genommen werden, ist rein nachfragegesteuert. Es gibt keine besonderen Verknüpfungen oder Anreizstrukturen.

4.4.2 Externe Komplementarität, Kohärenz und Synergie: zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Im Folgenden werden nur die Strukturfonds betrachtet. Ausführungen zur Flankierung der Reformen der 1. Säule der GAP durch die ELER-Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum finden sich unter Kapitel 3. Die Einhaltung der Abgrenzungsmechanismen zum EGFL sind jährlich Gegenstand der Begleitberichte (MUNLV, 2008b; MUNLV, 2009f; MUNLV, 2010d). Da die Interaktionen mit dem ESF auf der Programmebene als nachrangig betrachtet wurden, konzentrieren sich die landesbezogenen Ausführungen in erster Linie auf den EFRE.

4.4.2.1 Kontext

In den strategischen Kohäsionsleitlinien des Rates (2006/702/EG) wird der territorialen Dimension ein eigenständiges Ziel zugeordnet und ein direkter „Flankierungsauftrag“ der Strukturfonds für die Bemühungen des ELER im ländlichen Raum durch die Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des ländlichen Raums formuliert. Die territoriale Dimension wurde daher auch in die strategische Begleitung der Strukturprogramme aufgenommen. Danach kann die Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Wiederbelebung ländlicher Gebiete spielen, indem sie die Maßnahmen des neuen Instruments für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ergänzt. Es sollen die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungspolitik und den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums erhöht werden. Die Kohäsionspolitik sollte durch Maßnahmen zugunsten ländlicher Gebiete durch Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Schaffung neuer Möglichkeiten beitragen. Dies sind beispielsweise Maßnahmen, mit denen eine Mindestversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert wird, um die Anziehungskraft für Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Abwanderung aufzuhalten (VO (EG) Nr. 1828/2006; CEMAT, 2007).

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. Inwieweit dies für die regionale Ebene sinnvoll leistbar ist, hängt – neben den landesspezifischen Handlungsmöglichkeiten – maßgeblich von den auf den übergeordneten Ebenen geschaffenen Rahmenbedingungen ab. Diese genügen in Teilen nicht den eigenen wohl formulierten Ansprüchen und werden somit zum Hemmschuh für weitergehende Bemühungen auf nationaler und regionaler Ebene.

Somit umfasst die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds aus Sicht des ELER die folgenden Aspekte, die abgeprüft werden:

- Strukturelle und organisatorische Kohärenz
 - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen,
 - Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers in Nordrhein-Westfalen,
 - Schnittstellen in den Umsetzungsstruktur zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten),
 - sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen).
- Inhaltlich-strategische Komplementarität
 - Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz),
 - sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung).

Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf Interviews mit den Verwaltungsbehörden des ELER und des EFRE in Nordrhein-Westfalen, Vertretern des Bundes sowie Dokumentenanalysen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EFRE und Datenlieferungen der Zahlstelle zum Auszahlungs- und Bewilligungsstand des RWB-EFRE-Programms in NRW (BMELV, 2010c; MUNLV, 2009i; MWME, 2010b; Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen, 2010).

4.4.2.2 Strukturelle und organisatorische Kohärenz

4.4.2.2.1 Strukturen und Regularien auf EU-Ebene

Zur besseren Abstimmung der Strukturfonds wurde ein Koordinierungsausschuss der Fonds (COCOF) eingerichtet, um ein Forum für den Meinungsaustausch mit den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen, in dem Grundlagendokumente der EU-KOM vorgestellt und diskutiert werden können. Im Jahr 2007 wurden hauptsächlich folgende Themen erörtert: förderfähige Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013, zahlreiche Leitlinien zur Prüfstrategie und Bewertung der Konformität sowie eine Studie über die

regionalen Ausgaben des EFRE und des Kohäsionsfonds (EU-KOM, 2008). Die EU-KOM gibt über COCOF indikative Leitlinien für die Bewertungsverfahren, einschließlich Qualitätsstandards, vor. Der ELER spielt in diesem Gremium nur eine untergeordnete Rolle.

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zu wenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Auch die Ergebnisse aus dem RuDi-Projekt¹⁰⁴ gehen in die gleiche Richtung. Der EFRE und der ESF sind faktisch separiert vom ELER verabschiedet worden, mit nicht oder nur auf einem sehr allgemeinen Niveau korrespondierenden Strategien¹⁰⁵ (Mantino et al., 2010). Konsequenzen sind folgende Unstimmigkeiten in den Regelungen, die zu unterschiedlichen Förderkonditionen und in vielen Fällen zu einem Mehraufwand für die umsetzenden Verwaltungen des ELER gegenüber dem EFRE führen:

– **Beteiligung der Fonds**

- ELER (VO (EG) Nr. 1698/2005, Artikel 70 (2)).: Die Beteiligung des ELER wird ausschließlich auf der Grundlage der zuschussfähigen öffentlichen Kosten berechnet. Bei den Mitteln ist im **Einzelfall** der Nachweis zu führen, dass es sich um öffentliche Mittel im Sinne der EU-Definition handelt. Gerade diese Vorschrift verursacht bei Projekten wie LEADER, die z. T. sehr vielfältige Kofinanzierungsquellen haben, einen hohen Verwaltungsaufwand.
- Strukturfonds (VO (EG) Nr. 1083/2006, Artikel 53 (1)): Die Beteiligung der Fonds wird auf der Ebene des operationellen Programms berechnet im Verhältnis
 - a) entweder zu den zuschussfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben oder
 - b) zu den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben.

– **Gebietskulissen**

- ELER: obligatorische Einführung einer Kulisse Ländlicher Raum, nach nachvollziehbaren Kriterien für die Maßnahmen des Schwerpunktes 3,
- EFRE-RWB: horizontale flächendeckende, problemorientierte Förderung.

– Keine **Schwellenwerte** für Umweltmaßnahmen im EFRE – alle naturschutzbezogenen Maßnahmen sind nicht „lissabonfähig“ und somit „freiwillig“, während der ELER Mindestausstattungen für alle Schwerpunkte festgelegt hat (für den Umweltschwerpunkt 25 %).

– **Mehrwertsteuerregelung**

¹⁰⁴ <http://www.rudi-europe.net/>

¹⁰⁵ “The ERDF and ESF in fact come into existence separately from the EAFRD, with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition” (Mantino et al., 2010).

- im EFRE ist, entgegen der ursprünglichen Kommissionsvereinbarung, die Mehrwertsteuer (bei nichtsteuerpflichtigen Körperschaften) grundsätzlich erstattungsfähig; will man die Förderungen aus den beiden Töpfen auf regionaler Ebene gleichstellen, kann die Mehrwertsteuer für ELER-Maßnahmen zwar national gefördert werden. Dies verursacht aber einen erheblichen Mehraufwand, da für eine Maßnahme im Prinzip zwei Zuwendungsbescheide und zusätzliche Berechnungen erstellt werden müssen.
- Taktung und Konzeption von **Evaluationen**
- Während die ELER-Evaluation dezidiert geregelt und formalisiert wurde (vgl. CMEF), wurden im Bereich der Strukturfonds entgegengesetzte Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen der letzten Förderperiode gezogen. Es wurde weitgehend auf gemeinsame Indikatoren und Zeitpunkte für Evaluationsberichte verzichtet. Dieses „Auseinanderdriften“ der Vorgaben erschwert eine räumliche oder thematische Gesamtschau der Fonds, ohne die man die Erfüllung des oben genannten Flankierungsauftrages der Fonds nicht beurteilen kann.
- Die **Programmierungstiefe** bei den Strukturfonds ist sehr viel geringer; den Prioritäten werden Maßnahmenfelder zugeordnet, die sehr grob skizziert und mit Output- und Ergebnisindikatoren unterlegt sind. Der indikative Finanzplan wird nur auf der Ebene der Prioritäten dargelegt. Damit verbunden sind eine wesentlich flexiblere Handhabung und weniger Anlass für aufwendige Programmänderungsverfahren.

Mantino (2010) fasst diese Aspekte im Rahmen des „Reports on policy delivery systems“ wie folgt zusammen: Die Reform der Strukturfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 hat das Problem der horizontalen Governance verstärkt: Im Interesse einer Vereinfachung wurde das Prinzip der Fondsintegration geopfert, nicht mehr durch den Rechtsrahmen unterstützt (...) und faktisch an die Mitgliedstaaten und Regionen delegiert.¹⁰⁶ Der Verzicht auf eine Rahmenverordnung für gleiche Durchführungsbestimmungen hat zu vielen sprachlichen und begrifflichen Unstimmigkeiten zwischen den Fonds geführt und in der Folge zu Effizienzverlusten vor Ort. Zudem wurden die Strukturfondsverordnungen und somit im Nachgang auch die Länderprogramme in Nordrhein-Westfalen erst wesentlich später verabschiedet als der ELER und das NRW-Programm Ländlicher Raum, was eine intensive gemeinsame strategische Diskussion erschwert hat.

Da die verschiedenen Politikfelder, die die Fonds bedienen, auf nationaler und noch stärker auf Bundeslandebene an Ressort(egoismen) und damit an eigene Verteilungsmechanismen gekoppelt sind, wird es für die Akteure vor Ort (hier in erster Linie die Verwal-

¹⁰⁶ “The reform of the 2007-2013 Structural Funds has accentuated the problem of horizontal governance: in the interest of great simplification, the principle of the integration of Funds was sacrificed, no longer being provided for within the legal framework of the EU (except for rather generic provisions) and in actual fact being delegated to the Member States and Regions” (Mantino, 2010).

tungsbehörden) immer schwieriger, diese für einen integrierten Ansatz zu überwinden (MUNLV, 2009i). Das größte Hindernis für eine stärkere Integration liegt aus Sicht des Wirtschaftsministeriums in NRW schon allein darin, dass der ELER kein Strukturfonds ist (MWME, 2010b).

4.4.2.2 Strukturen auf der Bundesebene

Die Bundesebene ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den Nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategischen Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 der ELER oder der ländliche Raum nicht vorkommen (BMWI, 2009).

Potenzial bietet die im März 2008 vom Bundeskabinett eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe Ländlicher Raum. Sie wurde beauftragt, einen Vorschlag für ein abgestimmtes Handlungskonzept zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume vorzulegen. Dieses Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume liegt seit 2009 vor (BMELV, 2010c). Es könnte für die weitere Ausrichtung auch der EU-Förderpolitik der beteiligten Ressorts eine größere Rolle spielen. Vertreter des BMELV machen zurzeit im Vorfeld der Diskussionen um die Weichenstellungen für die Politik nach 2013 jedoch verstärkt Abgrenzungen der Ressorts aus, um das eigene Profil zu stärken. Hierunter fällt auch, dass Überlegungen für eine (ressortübergreifende) Gemeinschaftsaufgabe ländlicher Raum aktuell wieder stark in den Hintergrund gerückt sind. Ungünstig für einen stärkeren ressortübergreifenden Ansatz in der Politik für den ländlichen Raum ist die organisatorische Entscheidung, dass im BMELV bei Abstimmungen mit den anderen Ressorts nicht das für die Entwicklung des ländlichen Raums fachlich inhaltliche Referat 413 eingebunden ist, sondern diese Prozesse ausschließlich vom Grundsatzreferat geführt werden.

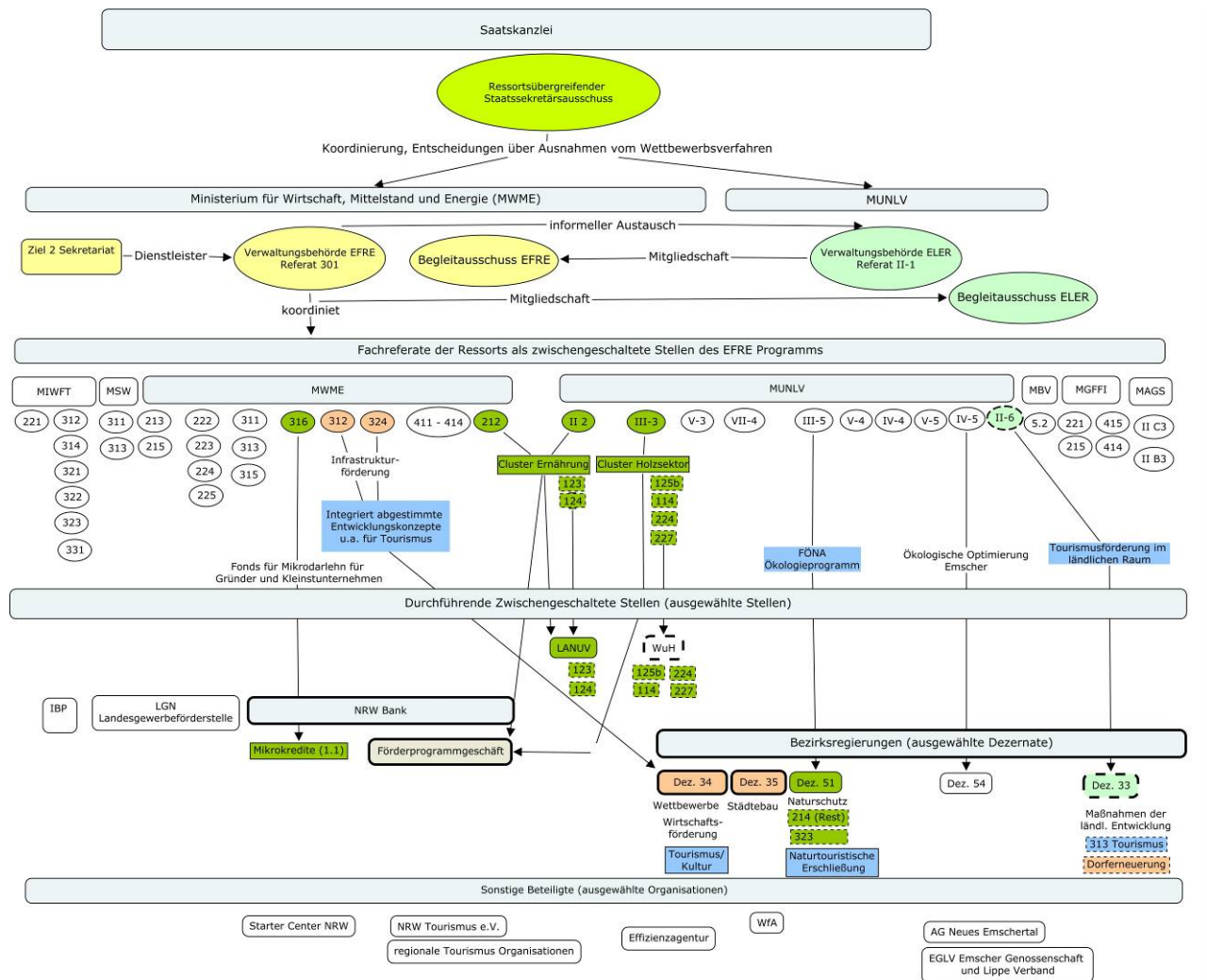
Wenn eine stärkere Integration von Themen in den Fonds angestrebt werden soll - wie im Konzept Europa 2020 gewollt – dann müsste auch der Bund stärker darauf hinwirken.

4.4.2.3 Strukturen und Regularien in Nordrhein-Westfalen

Die territorialen und inhaltlichen Schnittstellen sind zwischen ELER und EFRE auf der programmatischen Ebene am größten (MUNLV, 2009i). Hierauf werden sich die folgenden Ausführungen beschränken.

Abbildung 4.14 gibt einen Überblick über die Strukturen des Wissenstransfers sowie der inhaltlichen und strukturellen Schnittstellen zwischen dem NRW-Programm Ländlicher Raum und dem Operationellen Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE)“ (RWB-Programm NRW).

Abbildung 4.14: Inhaltliche und organisatorische Schnittstellen zwischen ELER und EFRE in NRW



Legende

- 311 Fachreferate der beteiligten Ministerien
- Ref. 34 (Dienst-)Stellen mit wesentlichen Bewilligungsfunktionen im EFRE
- Organisatorische/ thematische Schnittstelle mit NRW-Programm ländlicher Raum
- Vorhaben im Landesquerschnittsthema Tourismus - Grundlage: Masterplan Tourismus in NRW
- Fachreferat/Bewilligungsstellen für thematisch ähnliche Maßnahmen des NRW-Programms ländlicher Raum
- 123 Maßnahmencode NRW-Programm

Verwendete Abkürzungen

- MAGS: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
- MBV: Ministerium für Bauen und Verkehr
- MGFFI: Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration
- MIWFT: Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
- MSW: Ministerium für Weiterbildung
- MUNLV: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- WHKT: Westdeutscher Handwerkskammertag
- WfA: Wohnungsbauförderanstalt
- IBP: Beratungs- und Projektgesell. der Industrie- und Handelskammern in NRW GmbH
- WuH: Landesbetrieb Wald und Holz
- LANUV: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderhandbuch EFRE (MWME, 2010a).

Bei dem RWB-Programm NRW handelt es sich um ein Multiressortprogramm, das sehr breit aufgestellt ist, und dessen Komplexität der Abwicklungsstrukturen denen des NRW-Programms Ländlicher Raum (siehe Strukturlandkarte in Teil I) in nichts nachsteht. Zumal in der Abbildung auf der unteren Ebene nur ausgewählte Organisationseinheiten dargestellt sind. Farblich hervorgehoben sind die Stellen und Inhalte, die für die Kohärenz- und Komplementaritätsbetrachtung von Belang sind. Auf sie wird im Folgenden unter den verschiedenen Punkten eingegangen.

Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers

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 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. In diesem Gremium nimmt die Abstimmung der sieben an der Umsetzung des RWB-Programms beteiligten Ressorts (siehe Abbildung 4.14) einen großen Raum ein. Informell gibt es eine Abstimmung über sehr praktische Alltagsfragen (z. B. Verlauf von EU-Prüfungen). Der Austausch mit dem ELER wäre nach Ansicht der EFRE-Verwaltungsbehörde ausbaufähig und sollte auch inhaltlich vertieft werden (MWME, 2010b).

Wie in allen Bundesländern findet auch in Nordrhein-Westfalen eine gegenseitige Beteiligung in den **Begleitausschüssen** statt. Inhaltliche Diskussionen werden kaum geführt, da die Tagesordnungen der BGA mit den fondsspezifischen Aufgaben bereits ausgelastet sind, und die Zeit ohnehin knapp bemessen ist. Die Befragung der WiSo-Partner ergab, dass eine Intensivierung des Austausches für sinnvoll gehalten wird¹⁰⁷. Dies sieht auch die VB des EFRE so. Themen könnten sich u. a. aus der Evaluation ergeben.

Ein wesentliches Mittel für den gegenseitigen Wissensgewinn zur Weiterentwicklung der Komplementarität ist die bessere Verzahnung von **Evaluationsergebnissen**. Aufgrund der Vorgaben der Strukturfonds, die keine obligatorische Halbzeitbewertung vorsehen, ist die Ausschreibung relativ spät erfolgt. Darin sind folgende Schwerpunkte vorgesehen: das Instrument der Wettbewerbe und Einzelinstrumente wie zum Beispiel der Mikrodarlehenfonds, der in einer Pilotphase/Erprobungsphase ist.

¹⁰⁷ 67 % der befragten WiSo-Partner sprachen sich für eine Intensivierung des Austausches mit dem EFRE und 56 % mit dem ESF aus (Fährmann und Grajewski, 2010a).

Eine bessere Verzahnung und Diskussion der Ergebnisse mit der ELER-Evaluation wäre bei den folgenden Themen sinnvoll:

- Tourismus (hier wäre die Zusammenführung aller komplementären Maßnahmen zur Umsetzung des Masterplans sinnvoll),
- KMU-Förderung (Ernährungswirtschaft), Innovationsförderung,
- Umweltthemen (FöNa und Natura 2000) und
- Innovationsförderung.

Das sollte nach der Halbzeitbewertung geschehen (MWME, 2010b).

Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten) – EFRE

Wie Abbildung 4.14 verdeutlicht, gibt es sowohl Bündelungen als auch Dopplungen im Bereich der Umsetzung von thematisch gleich ausgerichteten Maßnahmen. Auf Ministeriumsebene ist für die **Forstmaßnahmen** ein Fachreferat zuständig, bei der Umsetzung gibt es aber unterschiedliche Stränge. Das Cluster Holzsektor wird über die NRW-Bank abgewickelt; die forstwirtschaftlichen Maßnahmen aus dem ELER über den Landesbetrieb Wald und Holz. Bei der Förderung des **Ernährungssektors** sind zwei Fachreferate von zwei Ressorts involviert. Die Umsetzung erfolgt teilweise über das LANUV teilweise über die NRW Bank. Hier ist es fragwürdig, ob die Maßnahmen 123 A, 124 (Innovationsmaßnahme) des NRW-Programms nicht besser direkt in den Cluster-Wettbewerb integriert worden wären.

Der **Tourismus**, der in NRW insgesamt über den Masterplan Tourismus umgesetzt werden soll (Tourismus NRW e.V., 2009), ist je nach Ausrichtung in drei verschiedenen Stellen angesiedelt, die auf der Umsetzungsebene bei den **Bezirksregierungen** gebündelt werden. Inwieweit diese Bündelungsfunktion tatsächlich realisiert wird, ist von Seiten der Evaluation bisher nicht untersucht worden. Diese Funktion ist aber grundsätzlich im Selbstverständnis und Leitbild der Bezirksregierungen verankert. Hier wäre ein Austausch der Dezentrate 33, 34 und 51 sinnvoll. Wesentlich ist auch der Austausch zwischen der Städtebauförderung und der Dorferneuerung aufgrund möglicher Erfahrungen mit den Auswirkungen der Förderkulisse ländlicher Raum. Es sollte geprüft werden, ob es Ortschaften oder Gemeinden gibt, die weder die Fördervoraussetzungen der **Dorferneuerung** noch der **Städtebauförderung** erfüllen, und damit aus keinem Topf gefördert werden können. Dies könnte gerade Zentren im ländlichen Raum betreffen, deren Wirtschaftskraft von zentraler Bedeutung ist. Interessant ist in diesem Zusammenhang das neue Städtebauförderungsprogramm des Bundes, das sich vor allem an Klein- und Mittelstädte in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten oder vom demographischen Wandel betroffenen Räumen richtet. Ziel ist es, die Kommunen darin zu unterstützen, die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen öffentlicher Daseinsvorsorge dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Zukunft zu sichern. NRW erhält hieraus 3,8 Mio. Euro (BBSR, 2010).

Eine analoge Entwicklung sieht der EFRE im Bereich der **Verwaltungskostenentwicklung**, die zurzeit intern erfasst wird. Es ist eine starke Zunahme dieser Kosten zu verzeichnen, die nahezu ausschließlich auf EU-Ebene verursacht ist, da im Unterschied zur Landeshaushaltsordnung (LHO) bei jedem Mittelabruf (und nicht wie bisher bei Abschluss des Vorhabens) komplette Kontrollen durchzuführen sind (MWME, 2010b).

Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen)

Die aus den Verordnungstexten eindeutig hervorgehende Verpflichtung zu klaren Abgrenzungen in den Bereichen, in denen unterschiedliche Fonds fördern können, sind bereits in den Programmplanungsdokumenten dargelegt und Gegenstand der jährlichen Berichterstattung. Insgesamt werden dort keine organisatorischen Probleme gesehen

4.4.2.3 Inhaltlich-strategische Komplementarität

Berücksichtigung des ländlichen Raums im RWB-Programm NRW (proaktiver Ansatz)

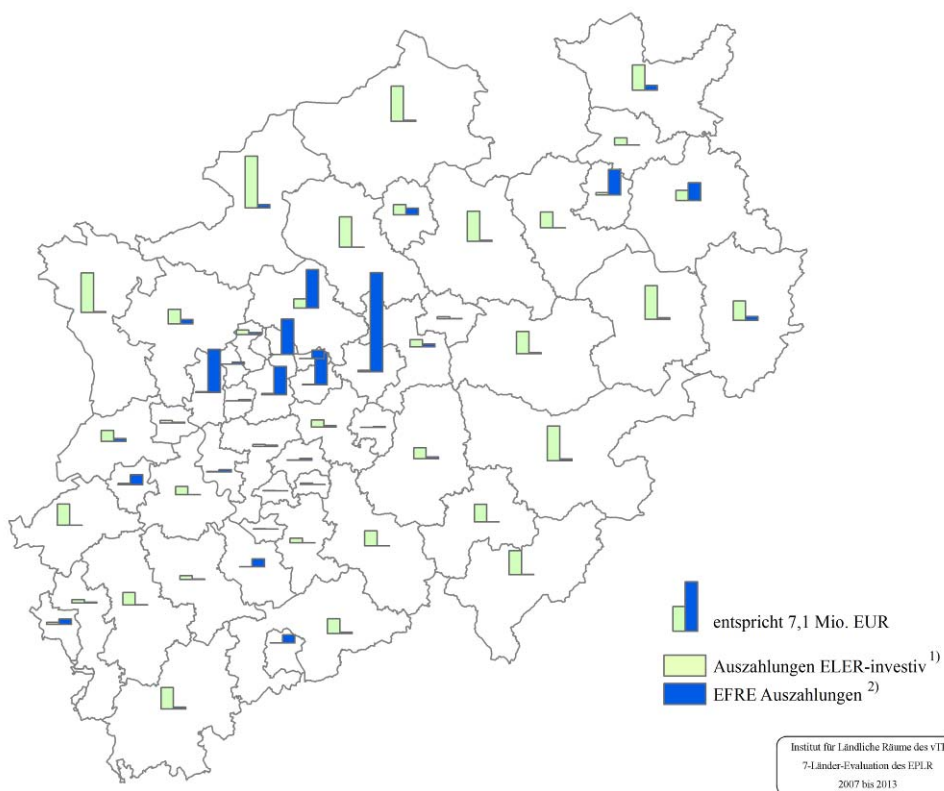
Nach Wegfall der Fördergebietskulisse im EFRE verfolgt das RWB-Programm NRW eine Mischung aus ausgleichs- und effektivitätsorientierten Ansätzen, wobei der letztere Ansatz überwiegt. Das RWB-Programm setzt auf einen Förderansatz über **Wettbewerbe**. Allein für den Förderschwerpunkt 2.1 Innovation, Cluster- und Netzwerkförderung wurden bis Ende 2009 45 Mio. Euro verausgabt, das entspricht rund 12 % der Programmmittel (Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen, 2010). Ca. 35 Wettbewerbe waren Mitte 2010 aktuell, davon 30 abgeschlossene. Die bisherige Resonanz war groß. Das Verfahren wurde bereits evaluiert und als sehr komplex und kostenintensiv bewertet. Voraussetzungen für erfolgreiche Wettbewerbe ist eine ausreichende Zahl an Antragstellern. Der Aufwand für Kommunikation der Wettbewerbe muss für das Instrument zwingend in Kauf genommen werden. Es wäre zu diskutieren, ob solche Verfahren für den ELER sinnvoll wären.

Der Wettbewerbsgedanke an sich kennt **keine Raumtypen**. Welche Räume hiervon profitieren, hängt sehr stark von den Themen ab. Da u. a. Regions-, Tourismus- und Holzwettbewerbe ausgeschrieben wurden, sind Themen des ländlichen Raums vertreten. Es geht nicht nur um Hightech-Innovationen. Der Ausgleichsgedanke spielt in NRW in der Beibehaltung des Schwerpunktes 3 für das Ruhrgebiet und das Bergische Städtedreieck eine Rolle (MWME, 2010b). Nach Auffassung der EFRE-Fondsverwaltung gibt es die Arbeitsteilung zwischen ELER und EFRE nicht in der Form, dass nur der EFRE für „Lissabon-Themen“ und der ELER mehr für „Göteborg-Themen“ zuständig ist. Für die Einhaltung der Nachhaltigkeitsziele ist der EFRE verpflichtet; die Wirkungen des Programms auf den

Umwelt- und Klimaschutz sind gesondert nach der Halbzeit zu bewerten. Die Ausschreibung dieser Bewertung ist in Vorbereitung.¹⁰⁸

Als ersten Analyseansatz wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung eine Auswertung der **räumlichen Verteilung** der regionalisierbaren EFRE-Maßnahmen (Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen, 2010) und von ELER-investiv vorgenommen. Das Ergebnis ist in Karte 4.2 dargestellt.

Karte 4.2: Vergleich der räumlichen Verteilung der Fördermittel von ELER-Investiv¹⁾ und dem RWB-Programm in Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2009



¹⁾ einschließlich der Restzahlungen für LEADER+ und Zuckerdiversifizierungsmittel.

²⁾ nur 30 % der bislang ausgezahlten Mittel konnten regionalisiert werden.

Quelle: Eigene Berechnung nach Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2010), MUNLV (2010f; 2009I; 2009m).

¹⁰⁸ Diese Auflage ist wahrscheinlich dem Umstand geschuldet, dass das EFRE-Programm keine (oder nur marginal) expliziten Umweltmaßnahmen verfolgt.

Karte 4.2 zeigt klare regionale Schwerpunktsetzungen der bislang ausgezahlten Mittel beider Programme: EFRE im Ruhrgebiet und Ostwestfalen und der ELER im Münsterland, am Niederrhein und in den Mittelgebirgslagen. Allerdings gibt die räumliche Verteilung der Auszahlungen für den EFRE nur ein eingeschränktes Bild wieder, da 70 % der ausgezahlten Mittel in Wettbewerbe oder landesweite Programme wie Meistergründungsprämien, Mikrodarlehen oder Beratungsprogramme geflossen sind, die erst sukzessive ihre Mittel in die Regionen ausschütten.

Zu einem späteren Zeitpunkt wäre es interessant, auch bei diesen Programmteilen eine regionale Verteilung abbilden zu können, um nachzuvollziehen, ob ländliche Räume tatsächlich von den Themen – ohne Kulissen – profitieren können. Das sollte auch für das neue Förderinstrument der Mikrodarlehen zur Förderung von Kleinstunternehmen erfolgen. Es ist erst 2010 angelaufen und wird noch nicht flächendeckend angeboten, da es an die Starter-Centren angebunden ist, die nicht flächendeckend vorhanden sind. Langfristig soll ein flächendeckendes Angebot erfolgen. Die räumliche Inanspruchnahme soll beobachtet werden.

Die räumliche Verteilung der Siegerprojekte in den bislang abgeschlossenen Wettbewerben ist stark themenabhängig. Die Siegerprojekte der großen, technischen Wettbewerbe sind überwiegend in den Agglomerationsräumen zu finden. Es gibt aber auch stark vertretene ländliche Räume, wie den Rhein-Sieg-Kreis oder Paderborn (MWME, 2010b).

Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)

Aussagen hierzu können ebenfalls aufgrund des Umsetzungsstandes erst einen vorläufigen und indikativen Charakter haben.

Während die **Tourismusförderung** im ELER finanziell (noch) eine kleine Rolle spielt wurden im RWB-Programm NRW zwei Wettbewerbe realisiert: Naturerlebnis_NRW und Tourismusland_NRW. Gerade aus dem ersten Wettbewerb wurden zahlreiche Vorhaben im ländlichen Raum platziert, die auch in Verbindung mit der touristischen Nutzung von Natura-2000-Gebieten stehen:

- „Naturerlebnis für Alle“ im EU-Vogelschutzgebiet Rieselfelder Münster,
- Grenzenlose Naturerlebnisse im Kreis Borken,
- Erlebte Natur- und Kulturlandschaft in der Schlösserachse Nordkirchen und Westwinkel,
- Natur für Alle in Natura 2000-Gebieten der Eifel,
- Das Recker Moor - erkennen – erleben.

Für die prioritären Felder eines naturbezogenen Tourismus¹⁰⁹ wurden bis Ende 2009 fast 5,5 % der öffentlichen Mittel des EFRE-Programms eingesetzt. Dies entspricht in etwa den öffentlichen Ausgaben für die Maßnahmen 313 und 323 des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hinzukommen noch 2,7 Mio. Euro aus dem EFRE-Programm für Innovative Dienstleistung im Bereich von Naturerlebnis_NRW, welches vor allem Genuss-Routen, Raderlebniswege etc. beinhaltet.

LEADER-Regionen werden aus dem EFRE nicht bevorzugt bedient. Es gibt weder einen Vorrang oder Bonus noch eine Bevorzugung bei der Wettbewerbsentscheidung. Indirekt sind Effekte und Synergien zwischen den Instrumenten möglich, da die LEADER-Regionen aufgrund der Stärkung der Verwaltungskraft und endogenen Potenziale auch besser zur Teilnahme an EFRE-Wettbewerben befähigt sind. Hierzu liegen aufgrund der noch geringen Umsetzungsphase der LEADER Konzepte und Initiierungsphase der LAGn noch keine empirischen Befunde vor. In der zweiten Hälfte der Förderperiode sollte diese Hypothese überprüft werden. Bis jetzt spielte der EFRE als Finanzierungsquelle für Projekte der LEADER-Regionen noch keine Rolle. Andere regionale Prozesse, mit denen die LEADER-Regionen verzahnt sind, sind die „Regionalen“, gefolgt von Münsterland- und Niederrhein-Tourismus. Nach Aussagen der RegionalmanagerInnen (RM) anderer Bundesländer ist der Aufwand und das Durchdringen der verschiedenen Anforderungen der Förderinstrumente für einen Antragsteller, der eventuell Fördermittel aus beiden Fonds beantragen muss, nicht mehr bewältig- und nachvollziehbar. Ohne eine intensive Unterstützung von EU-Profis seitens der Wirtschaftsförderung und des RM wäre dies nicht zu leisten. Eine Vereinheitlichung ist für die Verzahnung auf der Projektebene dringend geboten.

Während im ELER der **Gewässerschutz** in erster Linie über Flächenmaßnahmen und Uferstrandstreifen gefördert wird, leistet der EFRE mit der Sanierung der Emscher einen Beitrag zur WRRL. Die Entscheidung, sich auf dieses Gewässer zu konzentrieren, wurde vom Land getroffen und ist nicht auf begrenzende Vorgaben des EFRE zurückzuführen (MWME, 2010b). Hier könnte mehr passieren, wenn es politisch gewollt wäre. Begrenzender Faktor ist höchstens die 75 % Regel (Earmarking) für lissabonfähige Ausgaben.¹¹⁰

Um Innovationen in der **Ernährungswirtschaft** zu forcieren, wird in Nordrhein-Westfalen seit 2008 das Clustermanagement „Ernährung.NRW“ verfolgt, mit dem die Vernetzung, die Zusammenarbeit und der Wissenstransfer in der Agrar- und Ernährungswirtschaft vorangetrieben werden soll. In diesem Rahmen wurde 2008 der Förderwettbewerb Ernährung.NRW ins Leben gerufen, durch den sieben Projekte ausgewählt und im Rahmen von

¹⁰⁹ Codes 55 und 56 der EFRE Verordnung

¹¹⁰ Gewässer- und Naturschutzausgaben gehören nach den Anhängen der Strukturfondsverordnung nicht zu den lissabonfähigen Ausgabekategorien (siehe Kapitel 3).

EFRE gefördert werden. Ein Beispiel ist das Projekt zur Optimierung der landwirtschaftlichen Produktionskette am Beispiel der Kartoffelverarbeitung. Das zeigt die inhaltliche Nähe zur ELER-Förderung. Dieser Wettbewerb fand in 2010 zum zweiten Mal statt („Ernährung.NRW“, 2010). Wirkungen dieser Förderung gilt es in der Ex-post-Bewertung mit denen der Maßnahme 123 A zu vergleichen.

4.5 Themenfeld: Kapazitätsaufbau (Fragen 16 und 17)

Das Konzept des „Capacity Building“ stammt aus der internationalen Zusammenarbeit und wurde von der EU als Prinzip für die Umsetzung der eigenen Förderpolitiken übernommen. Es verfolgt das Ziel, über Weiterbildung und Organisationsentwicklung die Fähigkeit aller Akteure zu stärken, zukunftsfähige Entwicklungsstrategien und -politiken zu planen und umzusetzen. Insofern steht es in engem Zusammenhang mit den Fragen zur partnerschaftlichen Umsetzung und Teilhabe (siehe Themenfeld Governance).

Im Mittelpunkt stehen hier drei Aspekte:

- Inwieweit wurden Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt, um relevante Akteure zu befähigen (Frage 16)?
- Inwieweit wurde ein Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes verfolgt?
- Welche Rolle spielen Netzwerke für die einzelnen Akteure (Frage 17)?

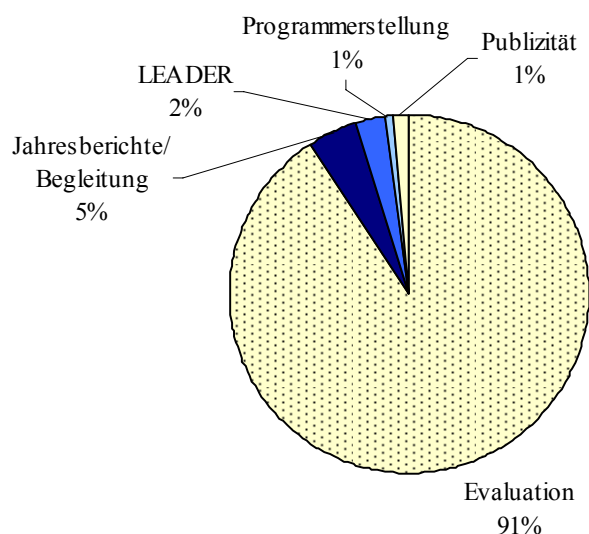
4.5.1 Technische Hilfe (Frage 16) und Kapazitätsaufbau

Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?

In den Programmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 gab es keinen Mittelansatz für die technische Hilfe (TH). Finanziert werden konnten nur Evaluationskosten. Nordrhein-Westfalen verfügt im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 5,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH; das sind 0,6 % der öffentlichen Mittel (MUNLV, 2009j).

In den ersten drei EU-Haushaltsjahren hat das MUNLV rund 860.000 Euro an öffentlichen Mitteln im Rahmen der Technischen Hilfe eingesetzt. Im Wesentlichen handelt es sich um Ausgaben für die Evaluation sowie für Publizität und Information (siehe Abbildung 4.15).

Abbildung 4.15: Relative Verteilung der öffentlichen Mittel auf Gegenstände der Technischen Hilfe



Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2010c).

Die Kosten für Evaluation beinhalten sowohl die Restzahlungen für die Ex-post-Bewertung und die zentrale Bewertung (siehe Teil I) der Förderperiode 2000 bis 2006 sowie die laufenden Kosten für die Bewertung der Förderperiode 2007 bis 2013. Im Bereich des Monitoring hat die Verwaltungsbehörde die Erstellung der Jahresberichte – als Teil der laufenden Bewertung – nach außen vergeben. Im Bereich Publizität werden Hinweis- und Erläuterungstafeln finanziert. Als einziger Maßnahmenbereich profitiert LEADER in geringem Umfang von der TH (LEADER-Foren).

Mit dem fünften Änderungsantrag 2010 ist die Übernahme auch von Sachkosten der Bescheinigenden Stelle durch die TH vorgesehen. Rund 0,1 Mio. Euro der zur Verfügung stehenden 5,5 Mio. Euro sollen hierfür eingesetzt werden {MKULNV, 2010 5329 /id}.

Viele Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Kapazitätsaufbau laufen ohne Finanzierung aus der TH. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben (MUNLV, 2008b; MUNLV, 2009f; MUNLV, 2010d). Dazu gehören der Internetauftritt des Ministeriums, die Informationsbroschüre 2007 und deren Aktualisierung 2010 ebenso wie Pressemitteilungen. Das Förderangebot des NRW-Programms Ländlicher Raum findet sich ebenfalls als Beilage zum Landwirtschaftlichen Wochenblatt bzw. der LZ Rheinland (Ratgeber Förderung). Darüber hinaus führen die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch.

Die Befähigung aller Akteure fängt mit guter Öffentlichkeitsarbeit an und geht weiter zu speziellen Angeboten und Aktionen für relevante Akteure. Im Folgenden werden die Vor-

haben der Technischen Hilfe bzw. der ohne EU-Mittel durchgeführten Aktionen hinsichtlich ihrer Bedeutung für verschiedene Akteurgruppen dargestellt.

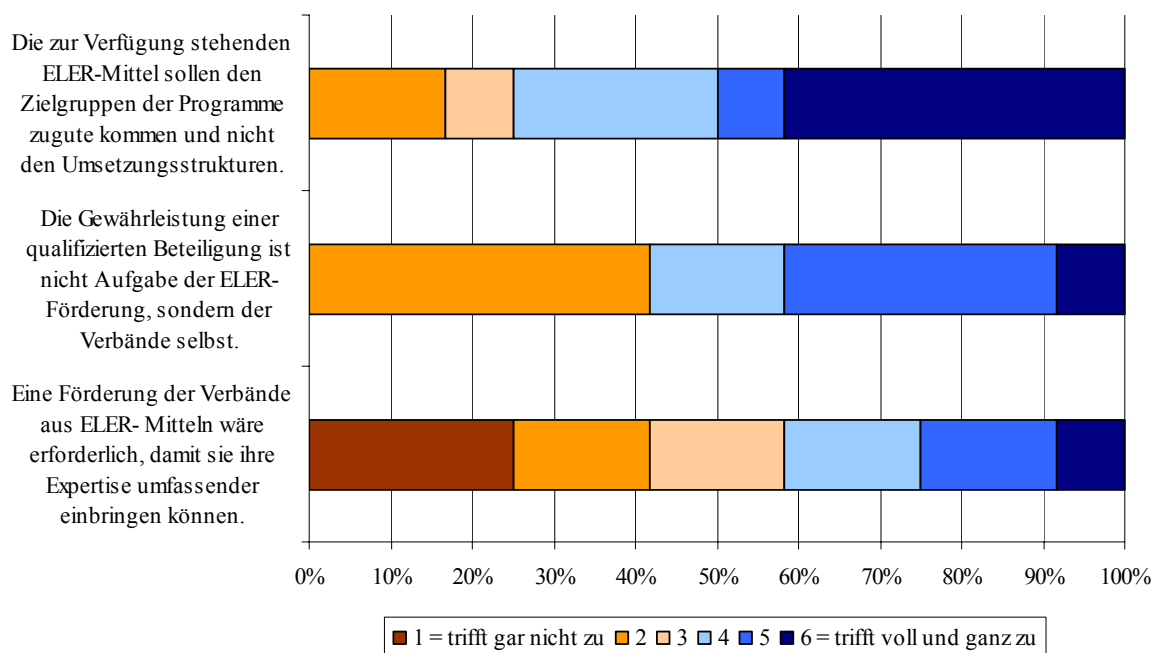
Verwaltungsbehörde, Fachreferate, Verwaltung

Interne Angebote zur Schulung des Personals werden ausschließlich aus „Bordmitteln“ bestritten. Hierzu bieten andere Einrichtungen des Landes Fortbildungen an. In welchem Umfang diese genutzt werden, wurde im Rahmen der HZB nicht erhoben.

Wirtschafts- und Sozialpartner

Die Form der Beteiligung auf Länderebene ist zumindest in der stark formalisierten Form neu. Daher gab es in der Online-Befragung der WiSo-Partner einen Fragenkomplex zum Thema Kapazitätsaufbau. Die Befragung hat gezeigt, dass es einen Anteil von über 50 % der befragten WiSo-Partner gibt, der vor dieser Förderperiode nicht in Konsultationsrunden eingebunden war. Diese Personengruppe könnte aus unserer Sicht durchaus einen verstärkten Unterstützungsbedarf zum Kapazitätsaufbau haben.

Abbildung 4.16: Einschätzung der WiSo-Partner in NRW zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung* (n=12)

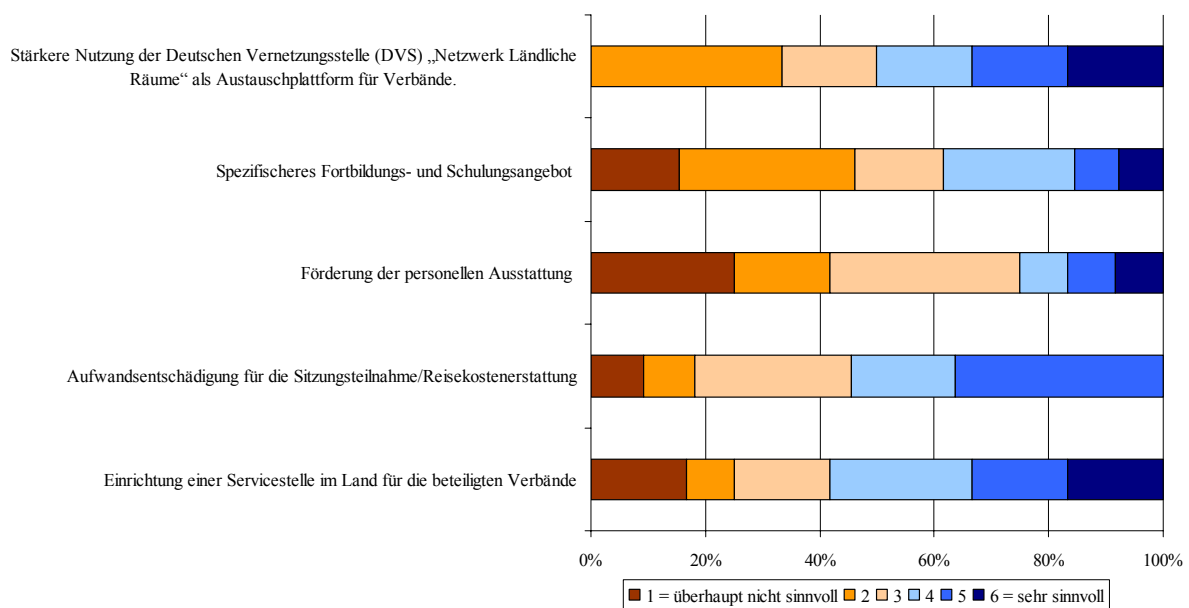


* Wortlaut der Frage: „Anders als beim ELER ist bei den EU-Strukturfonds (EFRE, ESF) eine Förderung der WiSo-Partner für deren Beteiligung möglich. Wie weit treffen aus Ihrer Sicht die Aussagen über die Notwendigkeit und Rechtfertigung einer solchen Finanzierung auch aus ELER-Mitteln zu?“

Quelle: Eigene Darstellung nach Fähmann und Grajewski (2010a).

Nur 40 % der Befragten halten eine Förderung der Verbände für sinnvoll. Rund zwei Drittel sind der Meinung, dass nicht in Umsetzungsstrukturen, sondern lieber in konkrete Projekte vor Ort investiert werden sollte. Der Anteil von Hauptamtlichen im BGA liegt bei 70 %, sodass diese Auffassung auch nicht verwundert. Von den verschiedenen Vorschlägen, wie die Kapazitäten für die Beteiligung erhöht werden könnten, stoßen nur die Einrichtung einer Servicestelle im Land für die beteiligten Verbände sowie die Aufwandsentschädigung für die Sitzungsteilnahme auf eine etwas größere Zustimmung.

Abbildung 4.17: Einschätzung der WiSo-Partner in NRW zum Kapazitätsaufbau* (n=12)



* Wortlaut der Frage: „Für wie sinnvoll halten Sie die folgenden Vorschläge, um Ihre Kapazitäten für die Beteiligung zu erhöhen?“

Quelle: Eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2010a).

Von den drei Befragten, die angaben, eine Förderung der personellen Ausstattung für sinnvoll zu halten (Kategorie 4 bis 6), sahen alle einen Stellenumfang von unter einer viertel Stelle als wünschenswert an.

Fortbildungswünsche wurden von vier Befragten zu folgenden Themen geäußert:

- (1) Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern.
- (2) Wie können die neuen Herausforderungen Biodiversität, Klimaschutz, Wasser und Boden stärker in die operationellen Teile der Programme einfließen?
- (3) Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Klimaschutz und ländliche Entwicklung Erneuerbare Energien und ländliche Entwicklung.
- (4) Agrarpolitik der Landes-, Bundes- und EU-Ebene.

Die Themenvorschläge sind recht allgemein und werden neben dem ZeLE auch von vielen anderen Veranstaltern abgedeckt (z. B. DVS, BfN). Bezüglich des Erfahrungsaustausches bietet sich eine stärkere Nutzung der Angebote der DVS an.

Alles in allem, wird die Notwendigkeit, den Kapazitätsaufbau bei den Verbänden zu fördern, aus Sicht der Befragten für nicht so vordringlich angesehen. Dies entspricht auch der Auffassung der Verwaltungsbehörde, die den Umfang der TH auf das absolut Notwendige beschränken möchte, und es als vorrangige Aufgabe der Verbände selbst sieht, sich für die Beteiligung zu befähigen (MUNLV, 2009i).

Fachöffentlichkeit

Die Landwirtschaftskammer NRW sowie das LANUV bieten auf ihren Internetseiten aktuelle Informationen zu den Förderangeboten, für die sie zuständig sind. Das LANUV informiert dabei umfassend über den Vertragsnaturschutz in NRW, für dessen Koordination es zuständig ist, und die Regionalvermarktung.¹¹¹ Ein ähnliches Internetangebot bieten auch der Landesbetriebs Wald und Holz LWuH) sowie die für Schwerpunkt-3-, LEADER-Maßnahmen und die Flurbereinigung zuständigen Dezernate 33 der Bezirksregierungen an. Das Angebot und der Informationsgehalt des LWuH sind in Bezug auf das NRW-Programm noch ausbaufähig.

Das ZeLE will in den ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens Informationen vermitteln, Erfahrungen austauschen und neue Ideen unterstützen. Das ZeLE hat seinen Sitz im NRW-Landwirtschaftsministerium in Düsseldorf. Veranstaltungen werden dezentral an verschiedenen Orten durchgeführt. Anknüpfungspunkte gibt es v. a. zu Schwerpunkt-3- und LEADER-Maßnahmen. Beispiele für Veranstaltung, die im 2. Halbjahr 2010 durchgeführt wurden, sind:

- Ländliche Räume ins Netz - Breitband auf dem Land,
- Wirtschaftsfaktor Biomasse – Wertschöpfung in der Region,
- Bioenergieregion Eifel – Wertschöpfung in der Region.

Breite Öffentlichkeit

An die breite Öffentlichkeit in Nordrhein-Westfalen richten sich Instrumente wie der Internetauftritt des Ministeriums, Broschüren, Hinweistafeln bei Projekten und Pressemitteilungen. Ein großer Fokus liegt auch auf der lokalen Ebene, weil man über konkrete Projektbeispiele die ELER-Förderung auch wesentlich besser vermitteln kann.

¹¹¹ <http://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/laendlicherraum/index.htm>
<http://www.lanuv.nrw.de/agrar/foerderprogramme/foerderprogramme.htm>

4.5.2 Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit von Regionen im Rahmen des LEADER-Ansatzes

Insgesamt gibt es in NRW vergleichsweise wenige Aktivitäten seitens des Landes, die auf die Verbesserung der Selbstentwicklungsfähigkeit der LEADER-Regionen ausgerichtet sind. Die Dienstbesprechungen des MUNLV mit den LEADER-RegionalmanagerInnen und Bewilligungsstellen behandeln in erster Linie administrative Fragen. Vom ZeLE werden in unregelmäßigen Abständen LEADER-Foren zur Vernetzung der Regionen durchgeführt¹¹² (vgl. MUNLV, 2010d). Diese richten sich an LEADER-Verantwortliche, allerdings auch an eine breite Öffentlichkeit. Diese Foren bieten zwar für die Regionen interessante Themen, aber ein intensiver Austausch der RegionalmanagerInnen kann so nur am Rande stattfinden. Auffallend ist auch, dass in NRW, anders als in den anderen Bundesländern, kein Vertreter der LEADER-Regionen Mitglied im BGA ist. Damit ist LEADER auch in diesem Gremium deutlich weniger Thema als in anderen Bundesländern und die Regionen sind deutlich weniger in die Diskussion über die Politikgestaltung des MKULVN im Bereich des ELER eingebunden.

Insgesamt sollte eine stärkere Vernetzung der RegionalmanagerInnen auf Landesebene angestrebt werden. Hierzu sind Veranstaltungsangebote sinnvoll, die über Dienstbesprechungen hinausgehen und einen intensiven Erfahrungsaustausch ermöglichen. Da es in NRW kaum RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung gibt, kann auch ein zusätzlicher Austausch mit anderen Bundesländern sinnvoll sein, um von den erfahrenen KollegInnen zu lernen. Hier könnte an die positiven Erfahrungen mit den gemeinsamen Veranstaltungen mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein in LEADER+ angeknüpft werden.

4.5.3 Netzwerk für ländliche Entwicklung (Frage 7)

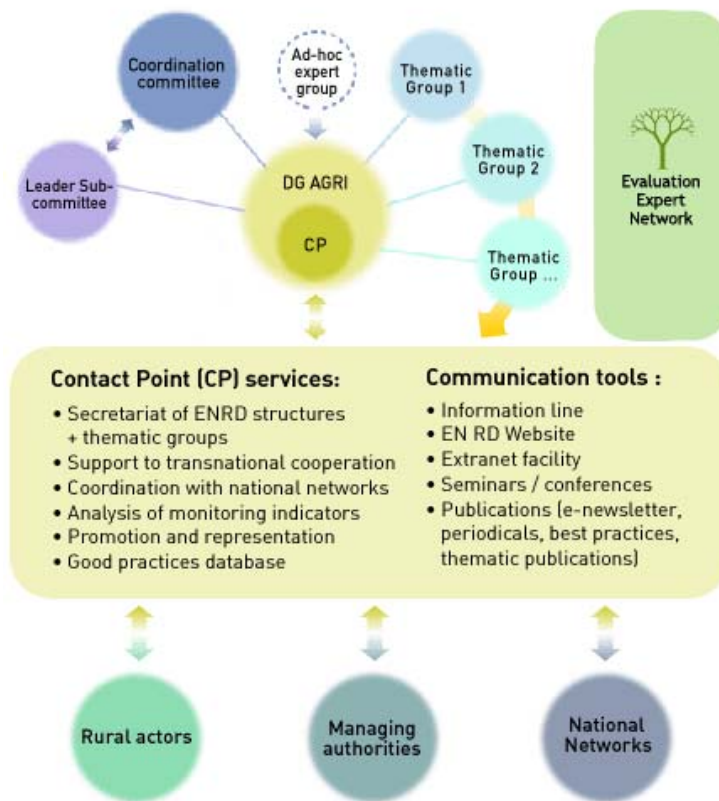
Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen?

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung war in den Verwaltungsbehörden auch in Nordrhein-Westfalen nahezu unbekannt und ist auch nicht gerade einfach zu durchdringen. Die Begriffe Helpdesk des Evaluation Expert Network und Contact point, Working groups und Committees führen häufig zu Konfusionen und Verwechslungen. Auf EU-Ebene wird im Expertenausschuss für Evaluation immer wieder darauf hingewiesen, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen für eine stärkere Transparenz und eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Netzwerkstrukturen (Ländliche Entwicklung

¹¹² Im Jahr 2009 wurden zwei LEADER-Foren durchgeführt, eine dieser Veranstaltungen wurde aus der Technischen Hilfe finanziert.

und Evaluation) sorgen sollten. Aus Sicht der VB handelt es sich um einen strukturellen Überbau ohne wesentlichen Nutzen für die VB selbst.

Abbildung 4.18: Struktur des Europäischen Netzwerkes



Quelle: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-structure/en/enrd-structure_home_en.cfm.

Die Vernetzung und der Wissenstransfer mit den Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) sowie andere Akteure vor Ort erfolgt, anders als in Abbildung 4.18 dargestellt, über die nationalen Netzwerke. In Deutschland ist dies die Deutsche Vernetzungsstelle-Netzwerk Ländliche Räume (DVS), die als gut aufstellt beurteilt wird. Die DVS greift interessante Themen auf; die Veröffentlichungen werden als interessant angesehen. Zwischen dem ZeLE und der DVS gibt es einen guten Kontakt. Alles in allem ist die DVS ein guter Multiplikator von Wissen und Erfahrungen im Bereich der ländlichen Entwicklung. Als Schwäche der Vernetzungsstelle wird bei einzelnen Landesvertretern die nach wie große Nähe zu LEADER gesehen, da sie dadurch manchmal die gesamte Bandbreite der EPLR-Thematik vermissen lässt. Hier sollte die DVS offener agieren.(MUNLV, 2009i).

4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Aufbau des Kapitels Schlussfolgerungen und Empfehlungen folgt den vier Zielbereichen für die Durchführung (siehe Abbildung 4.1 in Kapitel 4.1.1). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen und Ausführungen wird ein Fazit gezogen, inwieweit die in Nordrhein-Westfalen eingesetzten Instrumente und Implementationsmerkmale zur Zielerreichung beitragen. Hierbei wird unterschieden, ob die Merkmale auf landesspezifische Regelungen und Lösungen beruhen oder von EU-Regularien determiniert sind. Da die vier Zielbereiche in einem Spannungsfeld zueinander stehen, werden gleichzeitig die Implikationen auf die anderen Durchführungsziele aufgezeigt.

4.6.1 Vereinfachung und Verwaltungswirtschaft

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 (Fährmann und Grajewski, 2008) wurde der Fragestellung der anfallenden Implementationskosten des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen nachgegangen. Mit Implementationskosten (IK) von rund 10,5 (reine Personalkosten) bzw. 13,2 Cent (inklusive Gemeinkosten) pro ausgezahlten Euro an öffentlichen Fördermitteln¹¹³ lagen die Kosten für die Umsetzung des NRW-Programms ungefähr im Durchschnitt von zwölf Cent aller analysierten Bundesländer. Die Varianz des IK/Fördermittelverhältnisses reichte dabei maßnahmenbezogen von 2,7 % bei der Ausgleichszulage bis zu 38 % bei der Erstaufforstung.

In der Studie ging es bereits um eine Vorausschau auf die Entwicklungen in der Förderperiode 2007 bis 2013. Das Ergebnis fiel weniger skeptisch aus als in den anderen untersuchten Bundesländern, da man sich von den folgenden Effekten bereits Effizienzgewinne versprach:

- Reduzierung der Zahlstellen auf eine einzige; den Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten,
- Eingliederung der Ämter für Agrarordnung in die Bezirksregierungen; dadurch wurde die Zahl der Bewilligungsstellen im entsprechenden Zuständigkeitsbereich von acht auf fünf verringert,
- Verringerung der Zahl der Forstämter von 35 auf 14 (+2) und Einrichtung einer zentralen Bewilligungsstelle „Schwerpunktaufgabe Förderung“ des Landesbetrieb Wald und Holz NRW in Münster,
- höhere Bagatellgrenzen bei Agrarumweltmaßnahmen und Kontinuität bei den weitergeführten Maßnahmen.

¹¹³ Bezogen auf das Jahr 2005.

Dadurch waren viele Maßnahmeverantwortliche der Meinung, die steigenden Anforderungen kompensieren zu können. Abbildung 4.17 zeigt die Befragungsergebnisse der zuständigen Fachreferenten und Querschnittsstellen¹¹⁴.

Abbildung 4.19: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Fährmann und Grajewski (2008).

Allein die Bescheinigende Stelle (BS) sah einen großen Anstieg der steigenden Kontroll- und Dokumentationspflichten seitens der EU, die sich in den entsprechenden Dienstanweisungen und einem vertieften Prüfungssystem wiederfinden müssen. Damit einher geht eine höhere Leistungsanforderung an die EDV. Kostentreibend wurde auch der steigende Abstimmungsaufwand zwischen Bund und Land und die höheren Anforderungen an Begleitung und Begleitausschuss gesehen. Als Investitionen zur Senkung der Kosten wurden die Sicherstellung einer Kontinuität in Strukturen und Personal gefolgt von Schulungsmaßnahmen¹¹⁵, eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie ein verbesserter EDV Einsatzes gesehen.

Aufgrund des Kostenbewusstseins in der nordrhein-westfälischen Verwaltung wurde für das NRW-Programm 2007 bis 2013 das Ziel verfolgt – unter den gegebenen Umständen – ein schlankes Programm verwaltungsökonomisch umzusetzen.

Die Auswirkungen der Umsetzungsmerkmale auf die Implementationskosten (IK) dienen daher als Messlatte dafür, ob das Ziel der Vereinfachung und verwaltungsökonomischen

¹¹⁴ Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination.

¹¹⁵ Hier bestehen noch Defizite im Bereich der Bezirksregierungen für LEADER, ILE.

Umsetzung erreicht wurde. Tabelle 4.15 stellt plakativ den Beitrag der verschiedenen Aspekte für die Vereinfachungsziele zusammen.

Tabelle 4.15: Einschätzung der Zielerreichung Vereinfachung und Verwaltungsökonomie und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NRW	Auswirkungen auf						
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance				
Ein einziger Fonds für die ländliche Entwicklung durch Integration von LEADER	Prinzipiell erleichternd, da für den EPLR nur ein Regelwerk gilt, Unterschiedlichkeit der Bestimmungen zwischen EGFL und ELER für die Zahlstellen aber problematisch; mit der Verzahnung der beiden Fonds über die Zuckerdiversifizierung (Abwicklung über ELER nach Bestimmungen des EGFL) werden anfängliche Erleichterungen wieder reduziert. Gleiches gilt für die HC-Mittel.	↘	Verzahnung erhöht eher die Fehleranfälligkeit.	→	n. r.	–	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene, „echte“ Umwidmung der 1.-Säule-Mittel für Maßnahmen des EPLR. Ressortegoismen in der EU-KOM stärker als Zweckmäßigkeitserwägungen.	↘
Einführung der n+2-Regelung	Verbesserung gegenüber Jährlichkeitsprinzip, aber insgesamt hohe Anforderungen an das Finanzmanagement; unterschiedliche Einschätzung der Vor- und Nachteile durch die Dienststellen.	→	Keine Erkenntnisse.	?	Potenzielle Verbesserung, da nicht umgesetztes Geld aus eher langfristig plan- und umsetzbaren Maßnahmen nicht jährlich in leicht umsetzbare Maßnahmen abfließt.	↗	Zeugt von geringem Problembewusstsein für die Umsetzungsebene; Erleichterung der Übertragbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln in einer gewissen Marge wäre auch möglich gewesen.	↘
Vereinfachung durch Verzicht auf gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds	Komplexere Vorgaben machen ELER gegenüber den anderen Fonds teurer und komplexer in der Umsetzung.	↘	n. r.	–	n. r.	–	Erschwert fondsübergreifende Ansätze.	↘
Umsetzung der Zuckerdiversifizierung über ELER-Maßnahmen	Statt Zuckermittel zu integrieren, zwei getrennte Systeme, obwohl die gleichen Maßnahmen programmiert werden.	↘	Gleiche Maßnahme mit unterschiedlichen Kontrollsystemen und Risikostichproben.	↘	Bezogen auf Ziel Zuckerdiversifizierung kein nachvollziehbarer Beitrag.	↘	Kaum vermittelbar.	↘

Fortsetzung von Tabelle 4.15:

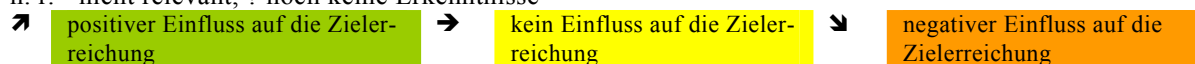
Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NRW	Auswirkungen auf						
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance				
Kontinuität in den Strukturen								
<i>Dienststellen/Abläufe</i>	Bei den flächenbezogenen Maßnahmen hohe Kontinuität und Verstetigung.	↗	Förderlich, da insgesamt mehr EU-Routine.	↗	n. r.	–	Klare Kommunikationsstrukturen nach innen und nach außen.	↗
	ILE-Maßnahmen stark von Verwaltungsstrukturreform betroffen, hohe Lernkosten und Neuorientierung.	↘	Teilweise noch Kompetenz und Erfahrungsaufbau nötig.	↘	geringer Umsetzungsstand macht Zielerreichung fraglich.	↘	Verunsicherung durch weitere Umstrukturierungsvorhaben und weiteren Personalabbau.	↘
	12 LEADER-Regionen als dezentrale Entscheidungsstruktur erhöhen Kosten für Steuerung und Koordination, hohe Lernkosten bei den Bezirksregierungen.	↘	Keine Erkenntnisse.	?	Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit.	↗	Stärkung integrierter Ansätze und endogenen Potenziale.	↗
<i>Personal</i>	Engpässe in den Fachreferaten, Bezirksregierungen, LANUV und zunehmend auch beim LWuH führen zu Ineffizienzen, Reibungsverlusten wegen Mängeln im Informationsfluss Anstieg der relativen IK, wegen geringer Maßnahmenumsetzung.	↘	Keine Erkenntnisse, aber Überlastung nicht förderlich.	?	Teilweise Bewilligungstau und Beratungstau.	↘	Aufgaben und Ausstattung stehen in keinem angemessenen Verhältnis, Außenwahrnehmung „leidet“.	↘
Effizienz durch Bündelung								
<i>Zahlstellen</i>	Bündelung der Zahlstellen auf eine Stelle.	↗	Zentralität förderlich	↗	n. r.	–	Stärkt Einheitlichkeit des Handelns.	↗
<i>Bewilligungsbehörden</i>	Auflösung der ÄfAO zusammen mit dem Personalabbau führt kurzfristig zu hohen Umorganisationskosten, Schritt 3 der Strukturreform steht noch aus.	↘	Noch keine Erkenntnisse, einerseits Zentralität förderlich, andererseits Überlastung	?	n. r.	–	Integration der ÄfAO in die Bezirksregierungen birgt Potenziale eines stärkeren Austauschs mit Tourismus und Wirtschaftsförderung (Kohärenz).	↗

Fortsetzung von Tabelle 4.15:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Vermeidung eines IK-Anstiegs in NRW	Auswirkungen auf				
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance		
EDV Einsatz						
EU-Monitoring	Aufwendige Erfassung der Output- und Ergebnisindikatoren und Berichtslegung.	↘ n. r. problematisch, wenn Datensätze nicht zusammenpassen.	?	System ist für eine Steuerung des NRW-Programms gar nicht geeignet.	↘ Schafft keine ausreichende Transparenz über das „Gesamtfördergeschehen“, weil zu wenig NRW-spezifisch.	↘
Effiziente Datenhaltung/dezentrale Systeme	Insgesamt gut aufgestellte, passgenaue dezentrale Daten-systeme, noch Verbesserungsbedarf bei den Bezirksregierungen (ILE, LEADER).	↗ hoch, da die Systeme sehr gut die Vorgangsverwaltung abbilden.	↗	Für die Steuerung nutzbar.	→ Mangelnde Sorgfalt bei der Erfassung der Ergebnisindikatoren schränken Aussagekraft und Nutzen für Evaluation ein.	→
Verwaltungsökonomische Maßnahmengestaltung						
Weniger Maßnahmen	Konzentration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen auf LEADER und auf öffentliche ZuwendungsempfängerInnen.	↗ Förderlich	↗	über Integration in den LEADER Ansatz (Förderzuschläge).	→ Stärkung integrierter Ansätze.	↗
Weniger „kleine“ Förderfälle	Finanzstrategische Entscheidung eines geringen EU-Anteils in der Förderung (25 % Regelung) außer bei SP2.	↘ Viele Akteure und kleine Maßnahmen in der EU-Umsetzung.	↘	n. r. (nur wenn kein Landes-geld zur Verfügung stehen würde, ist der Ansatz für wirksame Maßnahmen richtig).	– unverhältnismäßige Anforderungen an Antragsteller für Maßnahmen die besser national umgesetzt würden, dadurch „Verlust“ ehrenamtlicher Akteure (323).	↘
	Bagatellgrenzen für ausgewählte Teilmaßnahmen angehoben (u. a. 214, 213).	↗ förderlich	↗	n. r.	– n. r.	–

Kursiv: landesspezifisches Ziel bzw. in der Ex-post-Bewertung genannte wesentliche Investition zur Kostenreduzierung (siehe Abbildung 4.1, Kapitel 4.1.1)

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Teile der landesspezifischen Vereinfachungsziele wurden umgesetzt. Es wurden geeignete Rahmenbedingungen für die Umsetzung geschaffen. Probleme resultieren häufig aus der noch anhaltenden Verwaltungsstrukturreform. Den Effizienzgewinnen stehen die Lernkosten durch die Umbrüche und den Neuaufbau vertikaler Bezüge gegenüber. Dazu kommen Ineffizienzen durch den zunehmenden Engpass der personellen Ressourcen und die Verunsicherung bei den Bezirksregierungen durch weitere geplante Standortreformen und weite-

ren Personalabbau. In der Umsetzungsstruktur von LEADER muss auf allen Ebenen – von den Fachreferaten über die Bewilligungs- und Zahlstellen bis zu den RegionalmanagerInnen – noch Kapazität aufgebaut und Erfahrungen gesammelt werden.

Durch den geringen Umsetzungsstand vieler Maßnahmen (z. B. ELER-Codes 111, 114, 123, 124, 224 und Schwerpunkt 3 (außer Dorferneuerung) und LEADER) steigen deren relativen Implementationskosten durch den hohen Fixkostenanteil EU-geförderter Maßnahmen an. Ein zu starker Personalabbau führt, wenn es keine ausreichenden Kapazitäten für Beratung Akquise und Bewilligung mehr gibt, aus dieser Sicht zu Förderineffizienzen.

Die EU-Ziele der Vereinfachung werden überwiegend nicht erreicht. Diese „Zielverfehlung“ wirkt sich ebenso negativ auf die anderen Zielbereiche wie auf die „Umsetzungsrealität“ des NRW-Programms Ländlicher Raum aus. Das wird besonders bei der Darstellung des Trade-Offs des neuen Regelungsrahmens auf die Implementationskosten unter Kapitel 4.6.2 deutlich. Einigen wenigen kostensteigernden Faktoren (wie LEADER) stehen auch deutliche positive Wirkungen in den anderen Zielbereichen gegenüber, vielen anderen aber nicht.

Ursächlich hierfür sind der neue Rechtsrahmen sowie das Agieren der EU-KOM während der Programmlaufzeit. Beides zeugt von relativ wenig Verständnis und Kenntnis der Probleme der Umsetzungsebene. Ein Beispiel ist die fehlende echte Umwidmung der 1.-Säule-Mittel im Rahmen der Zuckerdiversifizierungsprogramme zur Aufstockung von ELER-Maßnahmen der EPLR der Länder. Die Folge ist, dass Gelder für die gleichen Maßnahmen über zwei Finanzsysteme abgewickelt werden müssen. Insgesamt ist die erste Hälfte der Förderperiode von einem hohen Aktionismus der EU-KOM im Politikfeld der 2. Säule der GAP gekennzeichnet. Die komplexen Systeme der Umsetzung bedürfen hingegen einer ruhigen Steuerung und Kontinuität für die Etablierung von Routinen. Dauernde Veränderungen und Nachbesserungen führen zu großer Ineffizienz. Erste empirische Erhebungen zeugen von einer Verteuerung der Umsetzung, die zumindest die angestrebten Effizienzgewinne aufzehren.

Eine von der EU-KOM veranlasste Kontrollkostenerhebung für das Jahr 2008 kommt zu dem Ergebnis, dass in NRW allein die Kontrollkosten bei 13,5 % der verausgabten ausgezahlten Mittel lagen (MUNLV, 2010e).¹¹⁶ Damit stiegen 2008 die relativen Implementationskosten in NRW gegenüber den im Rahmen der Ex-post-Bewertung ermittelten IK von 2005 leicht an. Absolut sind die Kosten bei einem insgesamt kleineren Maßnahmenspektrum und geringerem Fördermittelvolumen in Bezug auf das Vergleichsjahr (rund 94 Mio. Euro 2008 gegenüber 121 Mio. Euro 2005) mit ca. 12 Mio. Euro relativ konstant geblieben. Nicht enthalten sind in der EU-Kontrollkostenerhebung im Gegensatz zur

¹¹⁶ Der Bundesdurchschnitt – bezogen auf die Kontrollkosten¹¹⁶ – liegt bei 13,4 % (BMELV, 2010a).

Implementationskostenanalyse die Programmoverheadkosten (VB, Begleitung, Bewertung, Fachreferate), sodass die EU-Erhebung nicht die gesamten Umsetzungskosten abdeckt. Die Gremienkosten durch LEADER sind hierin auch nicht erfasst; diese müssten aber zukünftig stärker berücksichtigt werden.

Das NRW-Programm sieht in Schwerpunkt 3 eine geringe EU-Kofinanzierungsrate vor (25 % EU-Mittelanteil an den öffentlichen Kosten). Damit werden die EU-Finanzmittel auf viele Förderanträge „gestreckt“. Vor allem bei wenig standardisierbaren Maßnahmen, bei denen kein positiver Skaleneffekt in den Umsetzungskosten durch viele Förderfälle auftritt, wie z. B. unter ELER-Code 323, wirkt sich das negativ aus.

Als Folge dieser finanztechnischen Entscheidung – die allerdings u. a. der Sicherung und dem Erhalt der Förderung an sich dient – liegen die ermittelten Kontrollkosten bezogen auf die eingesetzten ELER-Mittel in NRW bei 33,4 %. Bei dieser Bezugsgröße liegt der Bundesdurchschnitt mit 22,4 % deutlich darunter (BMELV, 2010a). Stellt man diesen Zahlen die Einschätzung der Fachverwaltungen aus der Ex-post-Bewertung gegenüber, dass mit der Umsetzung unter dem Duktus des EU Rechtsrahmens 30 bis 80 % höhere IK und ein unverhältnismäßiger Aufwand für die Antragsteller verbunden sind, sollte diese Strategie überprüft werden.

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich an dieser Stelle auf die Landesebene. Empfehlungen für die EU-Ebene stehen unter dem Themenfeld Governance, da sie im Wesentlichen den Politikstil betreffen.

Empfehlungen für Nordrhein-Westfalen zu Strukturen und Regularien

- 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 3¹¹⁷ 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 verhältnismä-

¹¹⁷ Für diese Maßnahmen ist ein EU-Mittel Anteil an den öffentlichen Kosten von 25 % festgesetzt.

gem 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.

4.6.2 Zuverlässigkeit der Mittelverwendung

In Tabelle 4.16 werden die eingeführten Regelungen für das Ziel einer zuverlässigen Mittelverwendung mit ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft.

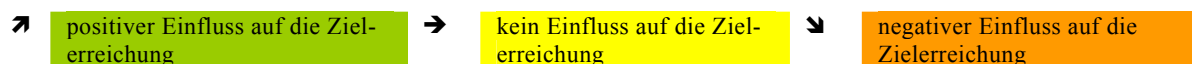
Tabelle 4.16: Einschätzung der Zielerreichung Zuverlässigkeit und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Merkmale der EU Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf						
		IK	Zielgerichtetheit	Governance				
Neue Durchführungsbestimmungen, die erst spät in Verordnungen und Arbeitshilfen konkretisiert wurden	Noch keine konkreten Erkenntnisse, aber Annahme der ZS, dass sich die Fehlerquote senken wird.	↗	Insgesamt komplexere Anforderungen - hohe Lernkosten trotz gewollter Kontinuität.	↘	Rechtmäßigkeit und „anlastungsfreies Umsetzen“ dominieren Zweckmäßigkeit und Innovation (SP 3, LEADER).	↘	Schlechter Politikstil: zu später Rechtsrahmen, zu detaillierte und kontinuierliche Spezifizierung.	↘
Zusätzliche Stellen: Zuständige Behörde	Keine Erkenntnis	?	Höheres Programmoverhead	↘	n. r.	–	Insgesamt sollte mit den neuen Vorgaben eine größere Selbstverantwortung der umsetzenden Ebene erreicht werden; dies wird aber nicht realisiert.	↘
Instrument der Zuverlässigkeitserklärung	Stärkeres Bewusstsein der ZS-Leitung	↗	Keine Erkenntnis	?	n. r.	–		
Mehr Berichtslegungen	Stärkeres Bewusstsein der Beteiligten, aufgrund der Fülle ist die Rückkopplung aber kaum möglich.	↗	Anzahl der Termine führt zu Engpässen und Arbeitsspitzen („Kompressionskosten“)	↘	n. r.	–		↘
Zusätzliche und schärfere Kontrollen (z. B. 3%-Abweichungskontrolle bei ELER-investiv, Ex-Post-Kontrollen)	Es werden mehr „Fehler“ aufgedeckt und behoben; Ob die „Fehler“ hierbei sinnstiftend formuliert sind, ist fraglich.	↗	Hoher Aufwand bei der Prüfung aller Ausgabeposten, Aufwand durch notwendige Änderungsanträge und -bescheide bei voraussichtlichen Abweichungen.	↘	Schwindende Akzeptanz der Maßnahmen in der Verwaltung und bei ZuwendungsempfängerInnen.	↘		↘

Fortsetzung von Tabelle 4.16:

Merkmale der EU Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Zuverlässigkeit	Auswirkungen auf		
		IK	Zielgerichtetheit	Governance
Schärfere Sanktionsregelungen für das Land bei nicht eingetriebenen Rückforderungen	Rückfluss fehlerhaft ausgezahlter Mittel wird erhöht.	↗ Land muss teilweise auch kleine Beträge mit großem Aufwand einholen.	↘ n. r	– Insgesamt positiv, da stärkeres Bewusstsein bei den Ländern entsteht.
Kontinuierliche – auch rückwirkende Anhebung des Anforderungsniveaus an Kontrollen und Dokumentationspflichten	Verunsicherung führt zu einem vorausseilenden Gehorsam und z. T. noch engeren nationalen Auslegungen.	↗ Sehr hohe Kontrolldichte.	↘ Sicherheit vor Anlastung geht vor Gestaltungswille; dies betrifft in erster Linie investive Maßnahmen und LEADER.	↘ Schlechter Politikstil, Wagnisbereitschaft der Akteure vor Ort wird zum Erfolgsfaktor des EPLR.

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse



grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Ausgangspunkt des Ziels einer größeren Zuverlässigkeit im Umgang mit EU-Mitteln waren die seit 1994 nur eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärungen des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Nach Ansicht zahlreicher Experten legt der EuRH Maßstäbe an seine Zuverlässigkeitserklärung an, die so in internationalen Standards nicht vorgegeben sind (Konfidenzniveau und Wesentlichkeitsschwelle). Unter ihnen wird diskutiert, ob es überhaupt objektiv möglich ist, eine geforderte Fehlerfreiheit zu erreichen (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008, S. 50). Hiernach hat der EuRH selbst erklärt, dass er befürchte, seine Entscheidungen der eingeschränkten DAS könnten missverstanden werden. Diese Befürchtung ist für den etablierten Rechtsrahmen und seine Folgen für die ELER-Förderprogramme eingetreten.

Nach Einschätzung der Koordinierungsstelle beim BMELV werden die Fehlerquoten aufgrund der angezogenen Bestimmungen und Mechanismen sinken (BMELV, 2010c). Wie Tabelle 4.16 verdeutlicht, ist die Zuverlässigkeit der große „Gewinner“ in dem Zielkanon der Durchführung auf Kosten der anderen Ziele. Während es aus Sicht der zurückliegenden Förderperiode Verbesserungsbedarf sowohl im Bereich der zielgerichteten Mittelverwendung und der ökonomischeren Umsetzung der Fördermaßnahmen gab (Fährmann und Grajewski, 2008), gab es für die Zuverlässigkeit der Mittelverwendung aus Sicht der nordrhein-westfälischen Verwaltung und der Evaluation keinen großen Handlungsbedarf. Die nun eingeführten Regelungen Erhöhen den Standardisierungsdruck und stehen „in einem unmittelbaren Konflikt einer flexiblen Handhabung für eine bessere Zielerreichung“ (BMELV, 2010c).

Das Ausmaß der Durchführungserfordernisse, Berichtspflichten, Kontrollen, Bedarfsmeldungen, formale Beteiligungspflichten (die als Folge auch immer rein formaler werden) und kurzfristigen Anpassungen lässt zunehmend weniger Raum für inhaltlich-strategische Diskussionen, neue Ansätze und Vertiefung der Zusammenarbeit, z. B. mit den anderen Strukturfondsverwaltern.

Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen gibt es – dies wird auch von den Bescheinigenden Stellen so postuliert – das zwingende Erfordernis der Zentralisierung von Umsetzung, Steuerung und Kontrolle. Demgegenüber stehen die regionalpolitischen Ziele einer dezentralen Implementierung und regionaler Gestaltungsräume über und durch LEADER. Das ist ein Spannungsfeld, was sich, wenn überhaupt, nur sehr schwer auflösen lässt (Becker, 2009). Erster Unmut zeigt sich hier durch das zu enge Korsett des Regelungsrahmens und die unterschiedlichen Anforderungen, die die verschiedenen Kontrollinstanzen an die Abwicklung von LEADER stellen (siehe Teil II. Kapitel 15).

Die Mentalität des „sich Absicherns“ in einem System von „Fußangeln“ ist in den kontrollierenden Einrichtungen (von den Zahlstellen, Bescheinigenden Stellen, Internen Revisionsdiensten etc.) mit Tendenzen verbunden, europarechtlich nicht zwingend erforderliche Prozeduren und Vorgänge einzuführen und sich zunehmend materiell inhaltlich in das Fördergeschäft einzumischen. Auch in NRW führt dies zu Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Stellen. Ursächlich für diese Verhaltensmuster sind u. a. das teilweise rückwirkende und schrittweise Anheben und Verfestigen von Kontroll- und Dokumentationsstandards als Folge von Kontrollergebnissen übergeordneter europäischen Einrichtungen.

Dem Ziel, Durchführungsbestimmungen zu etablieren, die den Erfordernissen der Politik für den ländlichen Raum entsprechen, ist die EU-KOM in dieser Förderperiode nicht näher gekommen. Die Fördermaßnahmen, die unmittelbar im ländlichen Raum wirken (Schwerpunkt 3 und 4) sind bislang eher ausgebremst worden.¹¹⁸ Dass öffentliche Gelder ordnungs- und rechtmäßig ausgegeben werden müssen, steht außer Diskussion. In erster Linie müssen sie aber für die richtigen Dinge ausgegeben werden. Die rigorosen finanztechnischen Bestimmungen sind mit dem sich konkretisierenden Risiko einer Dominanz des Rechtmäßigen über das Wirksame und bei LEADER über das eigentlich Beabsichtigte verbunden. Daran kann dann auch das ausgeklügelte System der Begleitung und Bewertung nichts ändern.

Die Komplexität des Systems auf den verschiedenen Ebenen und das dauernde Risiko der Anlastung können dazu herhalten, innovative, experimentelle oder generell nicht standardisierbare Fördermaßnahmen, die sich schwieriger im Zahlstellensystem abbilden lassen, zu unterbinden. Dieser Umstand kommt Beharrungstendenzen zu gute, die die Gelder lieber in großen

¹¹⁸ Die Tendenz verstärkt noch die zunehmende Finanzknappheit der Kommunen und ab 2009 die Konkurrenz durch das Konjunkturprogramm, das die finanziellen und planerischen Kapazitäten der Kommunen zusätzlich beansprucht hat.

sektorbezogenen „Standardmaßnahmen“ belassen wollen (Grajewski und Mehl, 2008). Auch wenn die Autoren eine „Verflechtungsfalle“ in Bezug auf die weitere Gestaltung der Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik negieren, lassen die Beobachtungen, die wir im Rahmen der Evaluation mehrerer Bundesländer gemacht haben, von einer „Durchführungsverflechtungsfalle“ sprechen.

Empfehlungen an die Europäische Ebene in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen

- Ernstnehmen des eigenen Politikziels der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) stärken und sinnvoller ausgestalten, um deren Nebenwirkungen reduzieren.
- Weiterverfolgung des Konzeptes des single audits zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen; dass hier ein Erfordernis besteht, die Systeme der internen und externen Finanzkontrolle besser aufeinander abzustimmen und neue Wege im Bereich nationaler Zuverlässigkeitserklärungen zu gehen, darauf weist auch der EU-Report deutscher Rechnungshöfe hin (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).
- Abbau der Misstrauenskultur, von der die Durchführungsvorschriften geprägt sind. Dazu gehören wesentlich eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv.
- Entschlackung der Berichtslegungstermine (zweijährige Rhythmen), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben. 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 gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3 %-Abweichungsklausel für ELER-investiv.
- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und entschlackt werden (zweijährige Rhythmen (z. B. für die Jah-

resberichte)), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

Empfehlungen an Nordrhein-Westfalen

In diesem Zusammenhang liegt auf der Landesebene relativ wenig Spielraum. Ein Verbesserungspotenzial gerade aus Sicht der regionalen Akteure liegt in einer intensiveren Abstimmung der Anforderungen aus Fachaufsicht, Internem Revisionsdienst und Bescheinigender Stelle. Deren Vorstellungen kommen derzeit separat und zum Teil widersprüchlich bei den Regionen an. Für die Abstimmung sollten die eingerichteten Quartalstreffen der „Zahlstellen-Akteure“ (siehe Kapitel 4.2.1.1) noch stärker genutzt werden.

Da viele Verbesserungen der Zuverlässigkeit auf Kosten der Governanceziele gehen, sind weitere Empfehlungen in Bezug auf den Politikstil dort genannt.

4.6.3 Zielgerichtete Mittelverwendung

In Tabelle 4.17 werden die eingeführten Regelungen der EU für eine zielgerichtete Mittelverwendung in ihrer Wirksamkeit und ihren „Nebenwirkungen“ auf die anderen Umsetzungsziele eingestuft. Da die eingeführten Instrumente für die Steigerung der Zielgerichtetheit überwiegend keine „Nebenwirkungen“ auf die Zuverlässigkeit haben, ist diese Spalte nicht in Tabelle 4.17 enthalten¹¹⁹. Der Aufwand der eingeführten Mechanismen zur verbesserten Zielausrichtung wird durch die Spalte Auswirkungen auf die IK abgebildet.

¹¹⁹ Für die obligatorischen PAK trifft dies, wie die aktuellen Kontrollen durch die EU-KOM beweisen, nicht zu, deren nicht ausreichende Implementierung und Dokumentation als ein Anlastungstatbestand gewertet wird.

Tabelle 4.17: Einschätzung der Zielerreichung zielgerichtete Mittelverwendung und Auswirkungen die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf		
		IK		Governance
Strategische Ansätze				
Strategische Leitlinien der EU	Wenig hilfreich für den Diskussionsprozess in NRW		n. r.	- Frühe Kommunikation der Ziele
Mindestausstattung der Achsen	Achse 3 und 4 wurde mehr aufgewertet, als es den strategischen Zielen des Landes entsprach		Mehr Aufwand für Achse 3 und 4	Besser wäre Steuerung über klare Ziele, in denen die EU-KOM einen gemeinschaftlichen Mehrwert sieht
Nationale Strategie	Keine, da Synopse der Länderprogramme, rein graphische Darstellung zwingende Schwerpunktstruktur des EPLR führt zu Brüchen und geringer Steuerungsfunktion		Datenlieferung, Berichterstattung und Koordination	Mehrarbeit ohne Mehrwert
Strategische Vorgaben ELER und festgeschriebene EPLR-Schwerpunktstruktur			n. r.	- Mangelnde Kohärenz zwischen Strategieansatz und den ELER-Verordnungstexten
Landesstrategie: Wettbewerbsfähigkeit und öffentliche Güter	Klare Formulierung, Akzente werden aber Richtung Sektor und öffentliche Güter gesetzt		n. r.	- Landespolitischer Spielraum stark eingeschränkt durch die Altverpflichtungen und die Mindestvorgaben
	Umsetzung der Ex-post-Empfehlungen zur besseren Integration der Schwerpunkt-3-Maßnahmen		s. o.	Stärkung integrierter Ansätze
Monitoring und Bewertung				
Monitoring/Indikatoren	Grundsätzlich positiv, aber etabliertes System hat: zu viele Indikatoren, die zu wenig definiert sind, inhaltliche und technische Schwächen, bisher keine Steuerungsfunktion und wenig Erkenntnisgewinn		Aufwand, Lernkosten Erfassung führen in NRW zu höheren IK	Insgesamt sinnvoller Ansatz, um Transparenz über Mittelverwendung und Mittelwirksamkeit herzustellen; Die zu große und starre Reglungsdichte (CMEF) erschwert aber eine sinnvolles auf die Bedürfnisse des Landes ausgerichtetes System; Großes Ungleichgewicht zwischen ELER und Strukturfonds
Laufende Bewertung	Grundsätzlich positiv, aber zu starr in Zeit und Bewertungsrahmen, zeitliche Taktung mit dem Politik-Zyklus nicht gegeben.		Kosten bewegen sich ungefähr in gleichem Rahmen wie in der letzten Förderperiode trotz höherer Anforderungen	

Fortsetzung von Tabelle 4.17:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Einfluss auf die Zielgerichtetheit der Mittelverwendung	Auswirkungen auf	
		IK	Governance
Sonstiges			
Auswahlkriterien und –verfahren (PAK)	Diskussion über stärkere Zielausrichtung sinnvoll - Beharrung auf einem Punktwert-Raster der EU ist nicht sinnvoll. NRW-Programm Maßnahmen verfolgen unterschiedliche Ansätze, die zum Teil positiv und zum Teil negativ bewertet wurden.	Tendenziell höherer Aufwand durch die Dokumentation des „Verfahrens“, Redundanzen	Der sinnvolle Ansatz, Förderung zielgerichtet auszugestalten, läuft durch die Beharrung auf eine bestimmte Form ins Leere, die unterschiedlichsten Verlautbarungen v. a. der EU Vertreter zu diesem Thema zeugen von Kommunikationsdefiziten
Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln für Neue Herausforderungen	Anrechnung bestehender Maßnahmen wird von NRW in Höhe von ca. 21 Mio. Euro genutzt, entspricht 28 % der zusätzlichen ELER-Mittel ¹²⁰ . Die verbleibenden Mittel werden ex-ante je nach Ausgestaltung der Förderung leicht positive (+) bis sehr positive (+++) Wirkungen erbringen.	Komplizierte Umsetzung, getrennte Berichterstattung, hoher Abstimmungsbedarf	Extrem hoher Zeitdruck für die Diskussion; Maßnahmenauswahl vermittelt den Eindruck, dass primär finanzielle Einschnitte, die sich aus der Reform der GAP und dem Milchquotenausstieg ergeben, zumindest anteilig kompensiert werden sollen. Dies unter der Prämisse alle Betriebsformen gleichermaßen zu erreichen.

n. r. - nicht relevant, ? noch keine (abschließenden) Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

Insgesamt wurden und werden zahlreiche Ansätze zu einer zielgerichteten Mittelverwendung verfolgt, aber wenige konnten (bisher) wirklich einen Beitrag zum Ziel leisten. Der Mehraufwand für die Umsetzung insbesondere bei der Nationalen Strategie und den etablierten wenig aussagekräftigen Monitoringsystemen steht in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den erreichten Fortschritten.

Für die klar ausgerichtete **Landesstrategie** waren die übergeordneten Strategieebenen von geringer Relevanz und die Vorgabe der Mindestausstattung der Schwerpunkte eher hinderlich. Durch den hohen Anteil der Altverpflichtungen war der Spielraum in NRW, neue Akzente zu setzen, ohnehin sehr begrenzt. Aus der Sicht der Stärkung integrierter Ansätze ist aber zumindest der Impuls durch die Mindestvorgaben für LEADER positiv zu bewerten, da in den integrierten Ansätzen in der letzten Förderperiode im NRW-Programm De-

¹²⁰ siehe genauer Kapitel 3.3.

fizite bestanden. Dieser Bereich, der in der Landesstrategie aber keinen besonderen Stellenwert hat und eher „aufgepfropft“ wurde, macht innerhalb eines ansonsten gut aufgestellten Programms (noch) einen etwas stiefmütterlichen Eindruck.

Bezüglich der **Projektauswahlkriterien** (PAK) sind vor allem die unklare Kommunikation der genauen Vorstellungen und Anforderungen der EU an Auswahlraster sowie Verfahren (Auswahl mit Mindestpunktzahlen oder Stichtagen), deren problematische Integration in ein kontinuierliches Bewilligungsgeschäft und zusätzliche Abbildung im Verwaltungs- und Kontrollsystem nachteilig. Umso mehr, als sich zum jetzigen Zeitpunkt ein signifikanter Mehrwert für eine noch stärkere Zielausrichtung der Maßnahmen nicht abzeichnet. Die Analyse von Auswahlverfahren unterschiedlicher Maßnahmen des NRW-Programms Ländlichen Raum kommt zu dem Schluss, dass diese aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Maßnahmen nicht zum Einsatz kommen und wenn, wie bei der Maßnahme 123 A zu Verzögerungen und keiner besseren Ausrichtung auf das Maßnahmen Ziel verbunden sind. Andere Wege für eine zielgerichtete Förderung sind vielversprechender, wie z. B. die regionalisierten Auswahlverfahren, inhaltlich begründete Förderbedingungen (Gebietskulissen bei AUM) zugrunde liegende Fachprogramme mit Prioritätensetzungen und Anreizsysteme (Förderzuschläge für integrierte Ansätze oder bestimmte Gebietskulissen). Grundvoraussetzung für eine zielgerichtete Projektauswahl gerade bei den Investitionsförderungen ist eine begründete Interventionslogik.

Empfehlungen an NRW 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 beteiligten Stellen sind hinsichtlich der **Datenhaltung** noch stärker zu schulen, damit die Qualität der Daten (noch) besser wird. Dies gilt v. a. für die Maßnahmenbereiche, die nicht an dezentrale Datenbanksysteme angeschlossen sind. Auch sollte mehr Qualität bei der Eingabe nicht zahlungsrelevanter Informationen (Ergebnisindikatoren) gelegt 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.
- **Auswahlkriterien und -verfahren:** Mehr Wert auf eine zielgerichtete Förderung zu legen – so zeigen die Ex-post-Evaluationen – ist notwendig und sinnvoll. Dies kann, wie in den einzelnen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt, aber auf unterschiedliche sachgerechte und maßnahmenspezifische Weise geschehen. Die Ansätze, die verfolgt werden, sollten auf der Grundlage der Empfehlungen der MaßnahmenbewerterInnen verbessert werden. Zu vermeiden sind rein schematische Rasterverfahren, da sie, wie Erfahrungen aus anderen Bundesländern, zeigen mit Verzerrungen, einer nur schein-

baren Objektivität aufgrund sehr dehnbarer Bewertungskriterien¹²¹ und einer geringen Abbildung regionaler Besonderheiten verbunden sein können.

Empfehlungen 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.

4.6.4 Governance

In Tabelle 4.18 sind die einzelnen Aspekte des Themenfeldes Governance aufgeführt, wobei die verwandten Bereiche wie fondsübergreifende Ansätze und Kapazitätsaufbau mit enthalten sind.

¹²¹ Z. B. Innovationsgehalt, Synergiewirkungen etc.

Tabelle 4.18: Einschätzung der Zielerreichung „Governance“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		IK	Zielgerichtetheit der Mittel			
Partnerschaftlicher Politikstil Land Bund						
Umsetzung der EPLR	Fortschritte gegenüber der letzten Förderperiode, noch stärkere Koordination und „Herstellen von Verbindlichkeit“ im Abstimmungsprozess mit der EU-KOM erforderlich	↗	Keine Erkenntnisse	?	n. r.	–
Nationale Strategie	Mehraufwand ohne Mehrwert, wenig glückte Indikatorenabstimmung	↘	Datenlieferung, Koordination	↘	Kaum Einfluss auf die Ausrichtung der Programme	↘
Nationale Rahmenregelung	Insgesamt positive Bewertung des Instruments zur Herstellung ähnlicher Förderbedingungen zwischen den Bundesländern	↗	Erhebliche Arbeitserleichterung durch das „zentrale“ Genehmigungsverfahren	↗	Gefahr der zu starken Anziehungskraft der GAK-Mittel und der leichteren Abwicklung	?
Koordinierungsstelle (BMELV)	Übernimmt aktive Vermittlerrolle und versucht bundeseinheitlichen „State of the Art“ herzustellen	↗	Keine Erkenntnisse für das Land, auch auf Bundesebene neue Berichtspflichten	?	n. r.	–
Partnerschaftlicher Politikstil Land EU						
Fachlich inhaltlich mit der Arbeitsebene in der EU-KOM	Gute sachorientierte Zusammenarbeit; Ausnahme: Beharren auf Förderkulisse Ländlicher Raum für Gewässer- und Naturschutzmaßnahmen	↗	n. r.	–	n. r.	–
Durchführungsbestimmungen/ Änderungsverfahren/Zahlstellenwesen	Zu detaillierte Bestimmungen, zu starr in den Argumentationen, Form vor Inhalt, widersprüchliche Entscheidungen, besonders problematisch	↘	Ständig anwachsende Anforderungen	↘	Hinderlich für „risikobehaftete“ bzw. nichtstandardisierbare Maßnahmen	↘
Partnerschaftlicher Politikstil im Land						
Konsultation und Beteiligung der WiSo-Partner	Kleines Etappenziel erreicht: Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode, aber „BGA nur ein zusätzliches Instrument anderer Beteiligungsformen, die nicht immer transparent sind, sehr schlank aufgesetztes Verfahren ohne viel Diskussion und „echter“ Mitsprache; noch weiterer Verbesserungsbedarf im Sinne der Mitgestaltung und eines Beteiligungsprozesses, wobei ein Großteil der WiSo-Partner mit dem Verfahren zufrieden ist.	↗	Steigender Organisationsaufwand trotz der schlanken Umsetzung	↘	Potenzial vorhanden, aber noch zu geringer Einfluss	→

Fortsetzung von Tabelle 4.18:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		IK	Zielgerichtetheit der Mittel			
Mainstreaming LEADER und integrierte Ansätze						
<i>Aufbau integrierter regionaler Netzwerke</i>	Quantitativ: Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf 12 Regionen, starke „Integrationswirkung“ der Zuschlagsanreize (LEADER-Strategien, ILEK) für die Schwerpunkt-3 Maßnahmen (313, 321, 322) Qualitativ in Teilbereichen Rückschritt gegenüber LEADER+	↗	Prozess- und Abstimmungskosten	↘	Regionales Auswahlverfahren stärkt strategische Passgenauigkeit	↗
	Qualitativ: Rückschritt gegen über LEADER+: - weniger sektorübergreifend - mehr Aufwand - geringe Förderung des Innovationsansatzes durch die Rahmenbedingungen - zuwenig Vernetzung der Regionen	↘	Gremienkosten sind noch nicht erfasst	?	Ziel und Instrument / Durchführungsrahmen (EU) sind nicht ausreichend „deckungsgleich“	↗
<i>Funktionale Integrierte Ansätze</i>	Mit den Biologischen Stationen verfolgt NRW auch im Bereich der Vertragsnaturschutzmaßnahmen Bottom-up-Ansätze, die die Unteren Landschaftsbehörden mit den Flächennutzern und anderen regionalen Akteuren vernetzen, Dieser Ansatz wird mit der Programmänderung 2010 gestärkt, indem die Biologischen Stationen Antragsteller für die Maßnahme 323 sein können; zusätzlich werden sie vom Land besser ausgestattet.	↗	Dezentrale Ansätze sind kostenintensiv	↘	Erhöht die Akzeptanz und Inanspruchnahme zielgerichteter Maßnahmen (214, 323), unterstützt notwendige Ausdehnung der VN Flächen für Erreichen des Biodiversitätsziels	↗
Stärkung fondsübergreifender Ansätze						
EU Vorgaben	Wegen der „simplification“ und „Ressortegoismen“ wurde auf eine Rahmenverordnung verzichtet – Auseinanderdriften der Fonds in Bezug auf Umsetzungsbestimmungen	↘	n. r.	–	Inkohärente Vorgaben erschweren Zusammenwirken, Wissenstransfer und strategische Ausrichtung vor Ort;	↘
<i>„Strategische“ fondsübergreifende Arbeitsteilung</i>	Ziel ist schwer umzusetzen, da zum einen Lissabonstrategie auch für den ELER bindend ist (und zum anderen noch zu überprüfen ist, ob die im EFRE verfolgten Förderansätze (Cluster, Wettbewerbe) in den ländlichen Raum fließen	↘	n. r.	–		↘
Umsetzung Land/ LEADER	Wissenstransfer über ressortübergreifenden Staatssekretärsausschuss und gegenseitiger BGA-Beteiligung; Keine gemeinsame Strategie, aber inhaltlich Potenziale zwischen RWB-Programm und NRW-Programm Ländlicher Raum. In den Umsetzungsstrukturen kommt Bezirksregierung eine Abstimmungs/Bündelungsfunktion zu; nach dem jetzigen Wissensstand nutzt bisher keine LEADER-Region andere Fonds zur Umsetzung der LEADER-Strategien; Austausch findet aber über Einbindung in zahlreiche regionale Prozesse	↗	Nur geringer Anstieg des Programmoverheads	→	Noch keine Erkenntnis über das regionale Zusammenwirken, aber gerade im Bereich Tourismus wesentliche Interventionen des RWB-Programms	?

Fortsetzung von Tabelle 4.18:

Ziele und Merkmale der EU-Vorgaben und der Umsetzung in NRW	Einfluss auf die unterschiedlichen Teilaspekte von Governance	Auswirkungen auf				
		IK		Zielgerichtetheit der Mittel		
Chancengleichheit						
Prozesse zu Verbesserung (Teilhabe)	Durch die Stärkung der partizipativer Instrumente werden Potenziale eröffnet, aber das Geschlechterverhältnis ist in den LAGn insgesamt mit einem Frauenanteil von 19 % unausgewogen. In keiner Region liegt der Frauenanteil im Entscheidungsgremium über 25 %. Im BGA liegt der Frauenanteil bei 32 %; positiv für die Integration von Frauen und gleichstellungspolitischen Themen in die Prozesse ist der hohe Anteil von Regionalmangerinnen. ¹²² Für das Engagement von Frauen ist der Dorfwettbewerb wesentlicher als die in NRW weniger partizipativ ausgerichtete Dorferneuerung.	↗	n. r.	–	Keine Chancengleichheit sichernden Mechanismen	↘
Maßnahmen zur Verbesserung	In der Maßnahmenausgestaltung werden - abgesehen von der Maßnahmen 111 - keine frauenspezifischen Ziele / Auswahlkriterien formuliert oder Erkenntnisse berücksichtigt, der Anteil potenziell gleichstellungsorientierter Maßnahmen (Beschäftigung) ist mit 27 % der verausgabten Mittel relativ niedrig. Die relevante Diversifizierungsmaßnahme wird wenig in Anspruch genommen; Eine wesentliche Funktion übernehmen im Förderumfeld die LandFrauenverbände in NRW.	→	n. r.	–	Keine Zielausrichtung durch Maßnahmenausgestaltung oder Auswahlkriterien	↘
Kapazitätsaufbau						
DVS	Füllt die Funktion als Wissensplattform und „Servicestelle“ aus Sicht der VB gut aus, aber noch ausbaufähig, müsste auch andere Themen außerhalb von LEADER besetzen	↗	n. r.	–	Noch keine Wirkungen	?
Europäisches Netzwerk Ländliche Entwicklung	Wird bislang kaum wahrgenommen	→	n. r.	–	n. r.	–
Nutzung der TH zum Kapazitätsaufbau	Wird jenseits der Pflichtausgaben (Evaluation, Begleitung) kaum eingesetzt, Kapazitätsaufbau läuft eher außerhalb des Programms über das ZeLE	↗	Tendenziell IK senkend	↗	n. r.	–

Kursiv: landesspezifisches Ziel oder Instrument

n. r. - nicht relevant, ? noch keine Erkenntnisse

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

grau hinterlegt: auf EU-Entscheidungen zurückzuführende Auswirkungen

Quelle: Eigene Einschätzung.

¹²²

Hier ist zu klären, ob der überproportionale Frauenanteil auf die schlechten Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und EU-KOM

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern werden grundsätzlich positiv eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber dem EU-KOM ist, zum anderen darf er sich aber nicht soweit einmischen, dass Länderinteressen berührt werden.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den Ländern und der EU-KOM sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene, als in der grundsätzlichen Konstruktion. 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 EU-KOM von den befragten Verwaltungsbehörden etwas stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und der Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen.

- Dem Land Nordrhein-Westfalen sollte mehr Eigenverantwortlichkeit zugebilligt werden, da vor dem Hintergrund der EU27 ein einheitliches Vorgehen in allen Details von der EU-KOM nicht hergestellt werden kann.
- Es liegt in der Verantwortung der **EU-KOM**, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren¹²³ 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, dass die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorgibt und mit sorgfältig abgestimmten Verordnungstexten startet.

¹²³ 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.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Begleitausschuss und zur WiSo-Beteiligung in NRW

Insgesamt wird die Einrichtung des Begleitausschusses positiv gesehen, aber der Beteiligungsprozess an sich könnte intensiviert werden. Im Einzelnen lassen sich aus der Analyse der Dokumente und den Ergebnissen der Onlinebefragung der WiSo-Partner folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Die meisten WiSo-Partner sind mit der schlanken Form des BGA in Nordrhein-Westfalen zufrieden, da es sich für sie nur um ein formalisiertes, von außen (EU) eingefordertes Gremium handelt. Viele der WiSo-Partner sind zusätzlich über turnusmäßige Verbandsbeteiligungen eingebunden, in denen intensive Diskussionen geführt werden. Für einige WiSo-Partner ist der BGA das einzige Austauschgremium. Diese Partner sind eher unzufrieden mit der Organisation des BGA und würden sich mehr Zeit für den Austausch und inhaltliche Diskussionen wünschen.
- Trotz der stark auf den Sektor ausgerichteten Förderstrategie sollte die Zusammensetzung im BGA überdacht werden. Insbesondere ein Vertreter der LEADER-Regionen sollte aufgenommen werden. Dies 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 ein weiterer Umweltverband im BGA angemessen.
- Um das Ungleichgewicht zwischen den WiSo-Partnern, die in andere bestehende Beteiligungsstrukturen eingebunden sind, und den „reinen“ BGA-Partnern abzuschwächen, wären eventuell zusätzliche Informationsveranstaltungen sinnvoll. Ein großer Teil der Befragten plädiert für mehr Sitzungen und einen kontinuierlicheren Beteiligungsprozess. Die Organisation eines kontinuierlichen Prozesses bedarf großer Anstrengungen. Allein das rechtzeitige Versenden von Unterlagen etc. ist oft schwer zu leisten. Von Seiten der VB wäre zu überlegen, inwieweit für diese Aufgaben die TH eingesetzt werden könnte.
- Bei maßnahmenspezifischen Beteiligungsformen ist darauf zu achten, dass sie nicht von einzelnen Verbänden dominiert werden und ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt wird. Auch sollten Vertreter sämtlicher Belange, die von einer Änderung einer Förderrichtlinie berührt werden, mitbeteiligt werden. Insgesamt dürfen die Grenzen zwischen einer partnerschaftlichen, partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum LEADER in der Regelförderung und zum Aufbau integrierter regionaler Netzwerke¹²⁴

Insgesamt zeigt sich, dass LEADER in der überwiegenden Mehrheit der Regionen zu einer Stärkung der regionalen Handlungskompetenz beigetragen hat. Bei den LEADER-Regionen zeigt sich eine stärkere Vernetzung der Akteure insgesamt. Für LEADER ist festzuhalten:

- Der Rechts- und Finanzrahmen hat den Gestaltungsspielraum in Nordrhein-Westfalen erheblich eingeschränkt und das unmittelbare Verknüpfen der LEADER-Strategie mit den anderen Fonds erschwert. Hier sollten alle Möglichkeiten auch auf regionaler Ebene genutzt werden, dieses Defizit zu beheben.
- Mittel- bis langfristig sollte als Grundlage für die Bewilligung von LEADER-Projekten eine Entwicklung hin zu „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ angestrebt werden, um so die erforderlichen Handlungsspielräume zu eröffnen.
- Es sollte verstärkt darüber nachgedacht werden, Landesmittel für innovative Projekte bereitzustellen.
- Die Kofinanzierung ist, wie die bisherigen Erhebungen durchgängig zeigen, das wesentliche Problem in Nordrhein-Westfalen. Eine verbesserte Finanzlage des Landes und der Kommunen ist nicht absehbar. Deswegen wird es erforderlich sein, über neue Finanzierungsmodelle nachzudenken. **Langfristig** sollten von **allen beteiligten Ebenen** neue Finanzierungsmodelle für LEADER entwickelt werden. Dem Ideal von LEADER würde am ehesten die Schaffung eines regionalen Fonds aus Mitteln der Kommunen und ggf. weiterer Akteure der Region entsprechen, der der LAG als „Kofinanzierungstopf“ zur Verfügung steht. Allerdings ist die gemeinsame Identität in den wenigsten Regionen soweit gefestigt, dass die Kommunen hierzu bereit wären. Für strukturschwache Regionen mit finanzschwachen Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, müssten wiederum alternative Instrumente etabliert werden. Es sollte auf allen Ebenen unter Einbindung von Wissenschaft und Praxis eine intensive Diskussion angestrebt werden, um hier erfolgversprechende Lösungen zumindest für die nächste Förderperiode zu entwickeln.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

EU-Ebene

Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich strategisch gut vorbereitet. Hier gibt es zuwenig Abstimmung und Kooperation zwischen den Direktionen. Im Prinzip ist die Rahmenverordnung, die allen Strukturfonds und dem ELER gleiche Umsetzungsbedingungen ver-

¹²⁴ Siehe hierzu genauer Teil II, Kapitel 15.

schaffen sollte, der Vereinfachung zum Opfer gefallen. Die daraus resultierenden Probleme reichen hinunter bis auf die regionale Ebene, auf der sie aber kaum lösbar sind.

- 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. Dies hätte zur Folge, dass der ELER als ein Strukturfonds gesehen wird – was er außerhalb der Maßnahmen des Schwerpunktes 2 – zweifelsohne ist.

Nordrhein-Westfalen

- 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. Strategische Förderlücken zwischen ELER und EFRE können eventuell im Bereich der Nahtstelle **Dorferneuerung** zur **Städtebauförderung** aufgrund der Gebietskulisse Ländlicher Raum im ELER und den spezifischen Förderbedingungen der Städtebauförderung auftreten. Auch dies sollte verifiziert werden, um eventuell gegensteuern zu können.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen Chancengleichheit

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des Gender-Mainstreaming im Umfeld eines durch Männer dominierten Politikfeldes – mit den entsprechenden Strukturen in der Verwaltung und der Fachöffentlichkeit – besonders schwer. Durch die „formalisierte Verankerung“ als Querschnittsziel in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, auf ein rein formalisiertes Prüfraster reduziert zu werden. Auch wenn die Gestaltungsspielräume eng sind, gibt es im NRW-Programm Ländlicher Raum Ansatzpunkte, Gender-Aspekte zu berücksichtigen, die stärker genutzt werden sollten:

- 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.
- Möglichkeiten liegen in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. 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 mitmeint, sondern Frauen sichtbar macht. Leitfäden liegen hierfür für die verschiedenen Politikfelder vor.
- **Langfristig** sollte über Strategien nachgedacht werden, den Frauenanteil in Beteiligungsgremien, v. a. bei LEADER zu erhöhen.
- Gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen des Monitoring und der Bewertung mehr auf deren Qualität abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Die hierfür erforderlichen Daten sollten zumindest im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen in der laufenden Bewertung erhoben werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Kapazitätsaufbau

Für eine Bewertung des Einflusses der neu geschaffenen Strukturen ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Erstens mussten sich diese zunächst selbst organisatorisch verfestigen. Zweitens waren die Akteure in den Landesverwaltungen sehr stark durch abwick-

lungstechnische Fragen (Begleitung und Begleitausschüsse, Datensysteme, Finanzmanagement und Änderungsverfahren) eingebunden, sodass Vernetzungsangebote nur unzureichend wahrgenommen werden können. Erst langsam werden diese Angebote mehr gesehen und angenommen. Im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut 2011“, auf dem Ergebnisse der 7-Länder-Bewertung den beteiligten Bundesländern präsentiert und diskutiert werden, ist eine Befragung der TeilnehmerInnen zum Bekanntheitsgrad und der Funktion der Netzwerke geplant.

Aus den Expertengesprächen und auf der Grundlage eigener Erfahrungen können folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Die **EU** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle beim Netzwerk AEIDL¹²⁵ sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind Aufgaben und Service unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk 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 vor Ort mitzuwirken.

4.6.5 Gesamtfazit zur Balance der Ziele

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 einerseits eine große Rechtssicherheit, Spielräume für eine eventuelle Vereinfachung werden eher nicht gesehen.

Die flächenbezogenen Maßnahmen des NRW-Programms, die über 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 weit-

¹²⁵ Netzwerk der „European Association for information on local development“.

gehend konstant geblieben und gut aufeinander eingespielt. Wesentlich schwerer hat es insgesamt der Bereich der ländlichen Entwicklung. Sein Stellenwert im NRW-Programm basiert eher auf den EU-Bestimmung zur Mindestausstattung der Schwerpunkte als auf landesstrategischen 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“.

Die Auswirkungen des umfassenden LEADER-Ansatzes auf alle anderen Durchführungsziele, insbesondere auf die Effektivität und Zielgerichtetheit der Förderung, werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt bewerten lassen.

Literaturverzeichnis

- CBD 1992: Convention on Biological Diversity (Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt).
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- 2006/702/EG: Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union, L 291.
- KOM (2001) 264 endg: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. Stand 3.2.2009.
- RL 79/409/EWG: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.
- RL 92/43/EWG: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.
- VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.
- VO (EG) Nr. 883/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 883/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Buchführung der Zahlstellen, der Ausgaben- und Einnahmenerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben im Rahmen des EGFL und des ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:171:0001:0034:DE:PDF>. Stand 2.3.2009.
- VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission: Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 der Kommission vom 21. Juni 2006 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Zulassung der Zahlstellen und anderen Einrichtungen sowie des Rechnungsabschlusses für den EGFL und den ELER. Amtsblatt der Europäischen Union, L 171.

- VO (EG) Nr. 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- VO (EG) Nr. 1828/2006: Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Amtsblatt der Europäischen Union, L371.
- VO (EG) Nr. 1974/2006: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_368/l_36820061223de00150073.pdf f. Stand 8.10.2007.
- VO (EG) Nr. 1975/2006: Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 07. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union, L 368/74.
- Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 17/1616 vom 5.5.2010, Große Anfrage der SPD-Fraktion im Bundestag an die Bundesregierung zu den ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakete. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701616.pdf>. Stand 8.7.2010.
- Aehnelt, R., Kühn, M. und Schütte, I. (2006): Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten. Integrierte Berichtssysteme von regionalen Zentren des Städtekranses im Land Brandenburg. Schlussbericht. Berlin.
- Anonymus, Hrsg. (2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt - Stand: 31. Mai 2010. Entwurf, Stand 31.05.2010.
- Apel, B. (2009): Beratungskonzept der LWK NRW zur Verbesserung der chemischen Wasserqualität. In: DVS, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.): Landwirtschaft und Wasserrahmenrichtlinie. Bonn. S. 39-45.
- Bähr, J. (2004): Bevölkerungsgeographie. Stuttgart.
- Bauer, S. (2007): Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. Internetseite Evangelische Akademie Loccum: <http://www.loccum.de/material/arbeit/lw07/bauer.pdf>. Stand 21.8.2008.

- Bauschke, A. (2010): Statt "Neue Herausforderungen" alte Verteilungsmechanismen? Analyse der Umsetzung des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen ländlicher Entwicklungsprogramme in ausgewählten deutschen Bundesländern. Masterarbeit (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Veranstaltungsergebnisse eines Expertenworkshops im August 2008.
http://www.bbsr.bund.de/nn_22702/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/Stadtregionen/Veranstaltungen/Erster_Expertenworkshop.html. Stand 27.4.2010.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? BBSR-Berichte KOMPAKT, H. 5.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und Hans-Böckler-Stiftung (2009): Gender-Index - eine Landkarte der Gleichstellung in Deutschland.
<http://www.genderindex.de/was-ist-der-index.html>. Stand 2.9.2009.
- Becker, H., Neumeier, S., Plankl, R., Tietz, A. und Weingarten, P. (2009): Abgrenzung ländlicher Räume im Spiegel regionaler Typisierungen: ein Diskussionsbeitrag. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. (in Vorbereitung). Braunschweig.
- Becker, P. (2009): Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung. SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, H. S 5.
- Beetz, S. (2007): Innovationen in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 9-18.
www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite.
- Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G. und Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht, H. 2/2008. Nürnberg. Internetseite Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB):
<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>. Stand 24.2.2010.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung im Auftrag des vTI). Osnabrück.
- Blank, S. und Löwenbein, O. (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischem Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? Zeitschrift für Evaluation Jg.8, H. 1, S. 75-85.

- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2010): Verzeichnis der Begünstigten aus dem Operationellen Programm des Europäischen Fischereifonds (EFF) der Förderperiode 2007 bis 2013 der Bundesrepublik Deutschland für Nordrhein-Westfalen (Stand 30.12.2009). <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/eff/NW/Veroeffentlichung.pdf>. Stand 26.9.2010.
- Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? Jahrbuch für Regionalwissenschaft 29, H. 2, S. 105-120.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752130/SharedDocs/downloads/Agrarbericht/gesamte_20Fassung_202006.html. Stand 3.6.2006.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005). Entwurf (Stand 30.05.2006).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier.html. Stand 23.1.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Jahresgespräch zwischen KOM und BMELV am 28. Oktober 2008, wichtige Ergebnisse/Aussagen. Email vom 4.11.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (konsolidierte Fassung). Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 8.5.2009.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission, Übersicht über die Bundesländer.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Die Bundeswaldinventur - Alle Ergebnisse und Berichte. http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380_51519f6d6f6465092d09/2.html.

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Expertengespräch mit Vertretern des BMELV über die Rolle des Bundes bei der Umsetzung der EPLR, Referate 521 und 615. Gespräch vom 21.04.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010d): Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft (2009): Strategische Berichterstattung 2009, Langfassung, Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Bornemann, H., Breuer, A., Rautenberg, R. und Winter, M. (2010): Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 7.9.2010.
- Britschkat, G. Hornuf L. (2008): Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotteriede- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft. München. Internetseite WKW, Wirtschaftsforschung GmbH, München: <http://www.mkw-gmbh.de/fileadmin/templates/mkw-gmbh/publications/lottostudie.pdf>.
- Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring/Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Hamburg. Gespräch am 09.09.2009.
- CEMAT, Konferenz der Minister für Raumentwicklung (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barriere-frei.pdf. Stand 31.3.2010.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- Dahlhoff, A. (2009): Biogas in Nordrhein-Westfalen. http://www.energieagentur.nrw.de/biomasse/daten/07_Biogas%20in%20NRW.pdf. Stand 7.4.2010.

- DG Agri (2008): Sitzungsprotokoll zum gemeinsamen Jahrestreffen mit den Verwaltungsbehörden der drei Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen/Bremen über die jährliche Überprüfung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2007-2013 am 10/12/2008 in Brüssel. E-Mail.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf.
- Dirksmeyer, W., Bergschmidt, A., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 Nordrhein-Westfalen.
- DLV, Deutscher Landfrauen Verband (2009): Mindestinvestitionsvolumen in Agrarförderprogrammen senken, Pressemitteilung des Landfrauenverbands zur Agrarkredittagung des Sparkassen- und Giroverbandes, 18.11.2009 im Hannover. [http://www.landfrauen.info/pressemeldungen/pressemeldung0.html?no_cache=1&tx_ttnews\[smonths\]=11&tx_ttnews\[syears\]=2009&tx_ttnews\[tt_news\]](http://www.landfrauen.info/pressemeldungen/pressemeldung0.html?no_cache=1&tx_ttnews[smonths]=11&tx_ttnews[syears]=2009&tx_ttnews[tt_news]). Stand 23.9.2010.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development, Hrsg. (2010): Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development. Editors: R. Lukesch, B. Schuh. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm. Stand 19.4.2010.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors - Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM(2006)9final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=9.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2009): Note to the Managing Authorities of all Rural Development Programmes Supported by the EAFRD, 2007 - 2013 Subject: RDP - Selection Criteria. Email vom 09.11.2010.
- EU-Com, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD. Stand 28.7.2010.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Der neue Programmplanungszeitraum 2000 - 2006: technische Themenpapiere, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Luxemburg.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2003a): Schlussfolgerungen der zweiten Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>. Stand 15.10.2007.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2003b): Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Stand 25.11.2009.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2006a): Guidance note B - Evaluation guidelines. Internetseite Europäische Kommission: Stand 26.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance note A - Choice and use of indicators. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Guidance Note H - Output Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006e): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006f): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006g): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006h): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf. Stand 19.9.2006.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007a): Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_de.htm. Stand 30.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007b): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 2: Zulassung einer Zahlstelle gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates und Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission, Dokument Nr. AGRI-2007-60982.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007c): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 3: Prüfungsstrategie, Dokument Nr. AGRI-RC D(2007).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007d): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 4: Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer III der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61729.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007e): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 5: Musterbericht der Bescheinigenden Stelle, Dokument Nr. AGRI-2007-61713.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007f): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 6: Form, Umfang und Inhalt der Bescheinigung der Bescheinigenden Stelle, Dokumenten Nr. AGRI-2007-61715.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007g): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr. 7: Stellungnahme der Bescheinigenden Stelle zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates, Dokument Nr. AGRI-2007-61717.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Agri, Direktion J Audit der Agrarausgaben (2007h): Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung der Rechnungen des EGFL und des ELER, Leitlinie Nr.1: Wiedereinzuziehende Beträge gemäß Anhang III der Verordnung (EG) Nr.885/2006 der Kommission.

- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): 19. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds (Durchführungsjahr 2007), KOM(2008) 659 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0659:FIN:DE:PDF>. Stand 31.3.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009a): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=418&newsId=890&furtherNews=yes>.
- Expertengespräch NW (2010): Gesprächsprotokoll zur Vorbereitung des Berichts zur Halbzeitbewertung des AFP und der Diversifizierungsförderung in Nordrhein-Westfalen am 2.9.2010.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf. Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-236.

- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010a): Ergebnisse einer Online-Befragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2010b): Ergebnisse vorbereitender Interviews mit acht BGA-VertreterInnen für die WiSo-Partnerbefragung zum Thema "Beteiligung der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner (WiSos) an der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg.
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036924.pdf. Stand 2.10.2007.
- Faßbender, H. und Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.
- Fries, S. (2006): Evaluation integrierter Stadtentwicklungsplanung am Beispiel des Bundesländer-Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Stuttgart.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel.
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.
- GD Regio, Generaldirektion Regionalpolitik (2003): Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development. Sourcebook 2: Methods & Techniques. Internetseite Regional Policy - Inforegio. Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm. Stand 15.4.2009.
- Grajewski, R. und Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, H. und Schmid, J. (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden. S. 284-310.

- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.
- ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparks. Frankfurt.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- Korczak, D. (1995): Lebensqualität-Atlas. Opladen.
- Kreins, P., Behrendt, H., Gömann, H., Heidecke, C., Hirt, U., Kunkel, R., Seidel, K., Tetzlaff, B. und Wendland, F. (2010): Analyse von Agrar- und Umweltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes vor dem Hintergrund der EG-Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebietseinheit Weser. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 336. Braunschweig.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen. Methode zur Bewertung von Tierhaltungsanlagen. KTBL-Schrift 446. Darmstadt.
- Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconciliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: www.iwh-halle.de. Stand 26.11.2009.
- LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008): Der Zustand der Gewässer in Nordrhein-Westfalen. <http://www.flussgebiete.nrw.de/Monitoring/Ergebnisse/monitoring.pdf>. Stand 7.4.2010.
- LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2010): Umweltindikatoren NRW. <http://www.lanuv.nrw.de/umweltindikatoren-nrw/>. Stand 7.4.2010.
- Lenihan, H. (2004): The use of counterfactual scenarios a means to assess policy deadweight: an Irish case study. Environment and Planning C: Government and Policy 22, S. 817-839.
- Leser, H. (2005): DIERCKE - Wörterbuch Allgemeine Geographie.
- LÖBF, Landesanstalt für Ökologie Bodenordnung und Forsten Nordrhein-Westfalen (2005): Natur und Landschaft in Nordrhein-Westfalen 2005. LÖBF-Mitteilungen 2005, H. 4.

- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (2008): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2009): Bericht 2009 zur laufenden Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013, Stand: Mai 2009 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009): Ergebnisbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über den Jahresbericht 2009. http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/ergebnisbericht_2009.pdf. Stand 26.6.2010.
- LU, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2009): Gespräch mit der Zahlstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Gespräch am 16.03.2009.
- LUA, Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen (2004): Landwirtschaft und Umwelt. Internetseite LUA NRW: www.lua.nrw.de. Stand 10.1.2006.
- Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Goemann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/impacts_en.pdf. Stand 29.4.2010.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2008): Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2008. Bonn.
- Mantino, F. (2010): Typologies of Governance Models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.2. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.2.pdf. Stand 07.07.2010.
- Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institute of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl. LEADER), H. Deliverable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf. Stand 07.07.2010.

- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Überarbeiteter 5. Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013-Entscheidung K(2007) 4003 vom 05.09.2007- gemäß Art. 6, Abs. 1 c) der VO (EG) Nr. 1974/2006 eingereicht via SFC am 14.05.2010, Fassung vom 27.07.2010. SFC vom 26.08.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Niedersachsen 2009. Gespräch am 25.05.2009.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Expertengespräch mit der Zahlstelle Schleswig-Holstein. Gespräch am 20.08.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Nachhaltig und gerecht - Gender Mainstreaming in Bundes- und Landesministerien - Dokumentation der Tagung am 22. und 23. Februar 2005.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Menschlich weiter - fachlich stärker Gender Mainstreaming in Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008a): EG - Wasserrahmenrichtlinie in NRW: Fördermöglichkeiten. Vortrag bei: Veranstaltung „Mitwirkung der Kommunen bei der Aufstellung und Umsetzung von Maßnahmenprogrammen" am 12.12.2008 in Münster.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008b): Jahresbericht 2007 vorgelegt gem. Artikel 37 VO (EG) Nr. 1260/1999, Einheitliches Programmplanungsdokument des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung gebietsbezogener integrierter Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Düsseldorf. Stand 24.7.2008.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008c): Rahmenregelung zu Kontrollen und Sanktionen bei Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/vertragsnaturschutz/var/www/downloads/erlass20070429_rahmenregelungelerkontrollensanktionen.pdf. Stand 25.3.2009.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009a): Bioenergie.2020.NRW Biomasseaktionsplan zum nachhaltigen Ausbau der Bioenergie in Nordrhein-Westfalen.
http://www.energieagentur.nrw.de/biomasse/daten/01_NRW%20%20Biomasseaktionsplan.pdf. Stand 7.4.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009b): Maßnahmenprogramm für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas 2010-2015. http://www.flussgebiete.nrw.de/Dokumente/NRW/Bewirtschaftungsplan_2010_2015/Ma_nahmenprogramm/Ma_nahmenprogramm_NRW_Gesamtdokument.pdf. Stand 8.4.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009c): Organisation der Verbandsbeteiligung im MUNLV, Abteilung Naturschutz. Telefonat vom 18.11.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009d): Bewirtschaftungsplan für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas 2010 - 2015. Stand 31.10.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009e): Umweltbericht 2009. Daten, Fakten, Hintergründe Teil I. Fokusthemen. <http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/umweltbericht/I.pdf>. Stand 1.10.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009f): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 Jahresbericht 2008. Düsseldorf. http://www.umwelt.nrw.de/landwirtschaft/pdf/nw_jb_08.pdf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009g): Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum aus Sicht des Referats für Zahlstellenangelegenheiten im MUNLV. Gespräch am 19.03.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009h): Bioenergie.2020.NRW Biomasseaktionsplan zum nachhaltigen Ausbau der Bioenergie in Nordrhein-Westfalen. Internetseite Energieagentur NRW: http://www.energieagentur.nrw.de/biomasse/daten/01_NRW%20%20Biomasseaktionsplan.pdf. Stand 21.6.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009i): Expertengespräch mit der ELER-Verwaltungsbehörde des Landes NRW am 26.03.2009. Gespräch am 26.03.2009.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009j): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (5. Fassung vom 20.11.2009). Düsseldorf. Internetseite SFC:
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009k): Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013-Entscheidung K(2007) 4003 vom 05.09.2007 gemäß Art. 6, Abs. 1c) der VO (EG) Nr. 1974/2006. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009l): LEADER+-Ausgaben (EU- und nationale Mittel) je LAG 2007 und 2008 in Nordrhein-Westfalen. Email vom 12.02.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009m): Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 und 2008 (EGFL, ELER und Restzahlungen fakultative Modulation). CD vom 04.03.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010a): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Zuletzt geändert mit Antrag vom 14.05.2010. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010b): Projektauswahlkriterien in Nordrhein-Westfalen für die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010c): Fördergegenstände der Technischen Hilfe in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2009. Email vom 05.08.2010.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010d): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013, Jahresbericht 2009. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010e): Daten zur Erhebung der Kontrollkosten ländlicher Entwicklungsmaßnahmen 2008 der Europäischen Kommission. E-Mail vom 03.02.2010.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010f): X-Liste der Zahlstelle für das EU-Haushaltsjahr 2009 (EGFL und ELER). per CD.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, und Landesbetrieb Wald und Holz NRW (2010): Abschlussbericht der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zu den Folgen des Sturmereignisses "Kyrill" vom 18./19. Januar 2007.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Energie- und Klimaschutzstrategie Nordrhein-Westfalen. http://www.wirtschaft.nrw.de/zAblage_PDFs/Energie- und Klimaschutzstrategie_Nordrhein_Westfalen_290408.pdf. Stand 7.4.2010.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2009a): Operationelles Programm "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE)" Jährlicher Durchführungsbericht 2009. http://www.ziel2.nrw.de/1_Ziel2-Programm/5_Berichte/Durchfuhrungsbericht_Ziel_2_NRW_2008.pdf. Stand 26.8.2010.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2009b): Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE). Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" für Nordrhein-Westfalen nach Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (Stand: 23.11.2009). http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/3_1_Programmtexte/Operationelles_Programm_13_08_20071.pdf. Stand 27.4.2010.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2010a): Förderhandbuch Operationelles Programm (EFRE) 2007 - 2013 für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für Nordrhein-Westfalen. EUROPA - Investition in unsere Zukunft, Stand 23.02.2010.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2010b): Telefoninterview mit der EFRE-Verwaltungsbehörde. Gespräch am 14.04.2010.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, MI, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, MF, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, MIWFT, Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen und MBV, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht, Gem. RdErl. vom 3. Februar 2009. <http://www.im.nrw.de/bue/doks/beschleunigungvergabekp.pdf>. Stand 29.9.2010.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2006, H. 37, S. 8-15.

- Nockemann, Udo (2004): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2002 bis 2020/2040. Statistische Analysen und Studien 2004, H. 14, S. 3-11. Internetseite Information und Technik Nordrhein-Westfalen: www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2004/band_14/nockemann_14_2004.pdf. Stand 26.7.2010.
- Noll, H.-H. (1995): Wohlstand, Lebensqualität und Wohlbefinden in den Ländern der Europäischen Union. In: Hradil, S. und Immerfall, S. (Hrsg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Leverkusen. S. 431-473.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume - Deutschland. Paris. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/OECD-Pruefbericht.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/OECD-Pruefbericht.pdf. Stand 8.10.2007.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Society at a Glance 2009. OECD Social Indicators. Paris.
- Offermann, F., Gömann, H., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Osterburg, B., Pelikan, J., Salamon, P. und Sanders, J. (2010): vTI-Baseline 2009-2019: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 333. Braunschweig. Stand 20.2.2010.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/summary_de.pdf. Stand 30.3.2009.
- Osterburg, B., Nieberg, H., Rüter, S., Isermeyer, F., Haenel, H.-D., Hahne, J., Krentler, J.-G., Paulsen, H. M., Schuchardt, F., Schweinle, J. und Weiland, P. (2009a): Erfassung, Bewertung und Minderung von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrar- und Ernährungssektors. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2009. Braunschweig.
- Osterburg, B., Nitsch, H., Laggner, B. und Roggendorf, W. (2009b): Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft. Bericht für das F+E-Vorhaben "Naturschutzfachliche Bewertung der GAP - Effizienzsteigerung durch Nutzung bestehender Datenbestände", gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Arbeitsbericht aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009. Braunschweig.

- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf.
- Pöschl, H. (2004): Frauen in der Landwirtschaft. Ein nachrangiges Thema in den Agrarstatistiken. Wirtschaft und Statistik 2004, H. 9, S. 1017-1027.
- Projektgruppe GIB (2010): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, H. 110. Berlin.
- Rahmann, G., Ausden, M., Barth, K., Böhm, H., Koopmann, R., Oppermann, R., Paulsen, H. M. und Weißmann, F. (2008): Klimarelevanz der Ökologischen Landbaus - Stand des Wissens. Landbauforschung Völkenrode 58, H. 1/2, S. 71-89.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Stand 16.2.2009.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Leiner, C. und Sander, A. (2008): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercautysse, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf. Stand 20.7.2010.
- Spellerberg, A. (2007): Quality of rural life in rural areas. Processes of divergence and convergence. In: Glatzer, W. und Noll, H.-H. (Hrsg.): Getrennt vereint - Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Social indicators Research, H. Vol. 83 no. 2. S. 283-307.
- Statistische Ämter der Länder (2010): Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Länderergebnisse, 3.2 Emissionen an Treibhausgasen 2006 nach Art der Gase und Bundesländern. <http://www.ugrdl.de/we1329.htm>. Stand 16.9.2010.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009): Statistisches Jahrbuch 2009. Wiesbaden.

- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale). Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): <http://www.iwh-halle.de/asp/publist.asp?Lang=d&Reihe=5>. Stand 1.12.2009.
- Sudfeldt, C., Dröschmeister, C., Flade, M., Grüneberg, C., Mitschke, A., Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- TAURUS ECO Consulting und ISI, Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (2009): Strategische Berichterstattung 2009 (Langfassung), Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Internetseite BMWI: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiebericht-2009-langfassung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand 21.5.2010.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Tölle, K.-H. (2010): "Revolution bricht nicht aus." NRW-Landwirtschaftsminister Johannes Rimmel im Wochenblattgespräch: Dialog mit den Bauern erwünscht / Ökolandbau wird ausgebaut / Filteranlagen für neue Tierhaltungsanlagen / Biogas differenziert sehen. Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe 36/2010. Internetseite MKULNV: http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/interviews/36-14-15_Rimmel.pdf. Stand 3.10.2010.
- Tourismus NRW e.V. (2009): Masterplan Tourismus Nordrhein-Westfalen. Internetseite Tourismus NRW e.V.: http://www.nrw-tourismus.de/fileadmin/Mediendatenbank/PDF/Masterplan_NRW_2.pdf. Stand 15.4.2010.
- Umweltbundesamt (2010): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2010, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2008. Dessau. Stand 23.8.2010.
- UNCED, United Nations Conference on Environments and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.
- UNESCAP, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2010): What is Good Governance? <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>. Stand 8.7.2010.
- von Münchhausen, S., Knickel, K., Gountaras, K. und Peter, S. (2006): Beitrag des ökologischen Landbaus zur Entwicklung ländlicher Räume: Fallstudien in verschiedenen Regionen Deutschlands. Bonn.

- Weiler, J. (2009): Naturschutzfachliche Bewertung der GAP: "Dauergrünland aus Sicht einer Zahlstelle" (Vortrag). Internetseite Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.: http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Vortraege/FT-EU-Agr-Bonn-09/weiler_nrw.pdf. Stand 16.6.2009.
- Werking-Radtke, J. und König, H. (2010): Bericht zur Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen in NRW 2010. 26 S., Stand 18.11.2010, Recklinghausen.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.
- Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2010): Operationelles Programm "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE)", Auszahlungen und Bewilligungen 2007 bis 2009. Email vom 01.04.2010.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil III – Anhang 1

Vertiefungsthema Biodiversität

Autor:

Achim Sander

Hannover, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
1 Anhang zum Vertiefungsthema Biodiversität	1
1.1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“	1
1.2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“	2
1.3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“	3
1.4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“	4
1.5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“	6
Literaturverzeichnis	12

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 6.1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung	1
Abbildung 6.2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie <i>countryside</i> und <i>landscape</i> auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 6.3: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung	5
Abbildung 6.4: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können	9
Abbildung 6.5: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten	11

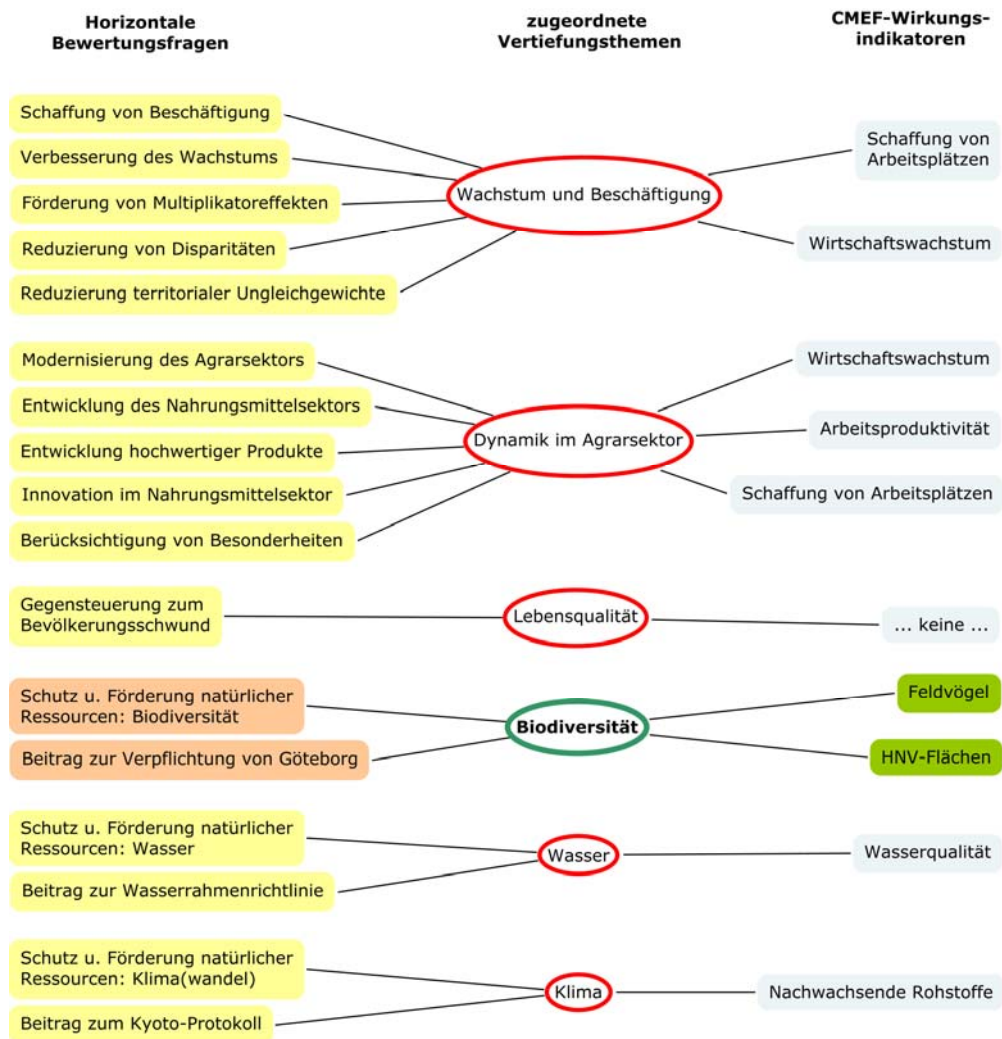
Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1: Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV- Indikator	3
Tabelle 6.2: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität	4
Tabelle 6.3: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen (Langfassung)	6
Tabelle 6.4: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung)	7

1 Anhang zum Vertiefungsthema Biodiversität

1.1 Zum Kapitel „Einleitung und Zielsetzung“

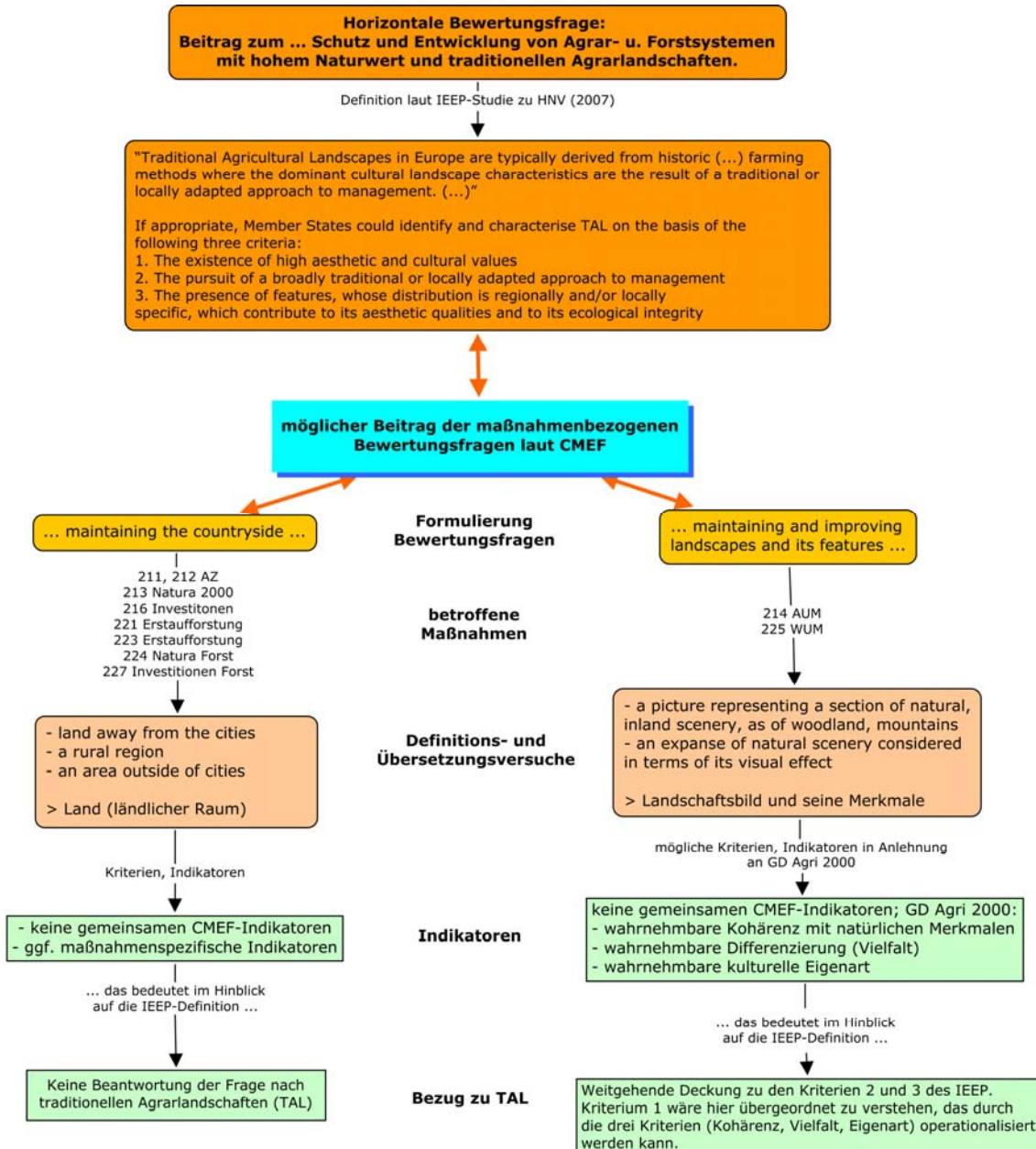
Abbildung 6.1: Das Vertiefungsthema Biodiversität im Rahmen der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

1.2 Zum Kapitel „Fragestellung und zu beantwortende Untersuchungsfragen“

Abbildung 6.2: Verhältnis der Definition traditioneller Agrarlandschaften (TAL) auf Programm- sowie *countryside* und *landscape* auf Maßnahmenebene



Entwurf, as, 11.02.2010

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des CMEF (GD Agri, 2006) sowie des IEEP (IEEP, 2007).

1.3 Zum Kapitel „Fachlicher und politischer Kontext“

Tabelle 6.1: Kategorien von Wäldern und deren Bedeutung für den HNV-Indikator

Kategorie	Definition	HNV-Bewertung
Plantagen	<ul style="list-style-type: none"> ◦ durch Anpflanzung/Wiederaufforstung entstanden ◦ eingeführte Arten bzw. intensiv bewirtschaftete Bestände ◦ bestehend aus einer oder zwei Arten, gleiche Altersklassen, gleichmäßige Abstände ◦ wenn seit geraumer Zeit nicht mehr intensiv bewirtschaftet => naturnahe Wälder 	kein HNV
Naturnahe Wälder	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Wälder deren natürliche Struktur, Zusammensetzung und Funktion durch anthropogene Maßnahmen verändert wurde => die meisten europäischen Wälder fallen unter diese Kategorie 	tlw. HNV
Natürliche (unberührte) Wälder	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Wälder deren Zusammensetzung und Funktion durch natürliche Prozesse aber ohne wesentliche anthropogene Einflüsse geformt wurden 	HNV

Quelle: (EEN, 2009).

1.4 Zum Kapitel „Auswahl der relevanten Maßnahmen“

Tabelle 6.2: Einschätzung der Relevanz der (Teil-)Maßnahmen für das Vertiefungsthema Biodiversität

Maßnahme	Prüfkriterien für Maßnahmen nach EPLR, CMEF				Prüfkriterien für Biodiversitätswirkung mittels Wirkungspfade, Checkliste								Einschätzung Gesamtrelevanz	Bearbeitung im Vertiefungsthema
	formulierte Ziele	vermutete Wirkungen	definierte Indikatoren	Bewertungsfragen	Beeinflussung von Tier-/ Pflanzenarten	Beeinflussung von Habitaten	Beeinflussung von Biotopen/ Vegetation	Beeinflussung der Kulturartendiversität	Sonstiges	Aussage SUP, Bereich Biodiversität	Prüfkriterium Datenverfügbarkeit	Anmerkungen		
111	Integration von Umwelt-, Natur-, Tierschutzaspekten; Umgang mit Rechtsvorschriften	s. Ziele	Verbesserung Wissensstand Zusammenhänge LW-Naturschutz	nachhaltiges Flächenmanagement u. Management natürlicher Ressourcen	I	I	I	I	Bildungsträger	keine	schlecht	extrem indirekte Wirkungspfade	I	nein
114	Wirtschaftlich., Effizienz, Qualifikation	--	--	--	I	I	I	I	CC-Vorschriften, Schwerpkt. Wirtschaftlichkeit	n.b.	schlecht	extrem indirekte Wirkungspfade	I	nein
121	--	Umweltschutz als Kuppelprodukt	--	--	I	■	I	I	keine Maschinenförd., Schwerpkt. Milchvieh	negativ	schlecht	Wirkungen schwer ermittelbar	■	ja
123a, b	Absatzmöglichkeiten, Arbeitsplätze, Produktqualität	Effizienzsteigerung, Qualitätsverbes., neue Absatzmärkte	--	--	--	I	(■)	--	Lagerung, Kühlung, Sortierung, Vermarktung, energet. Holznutzung	keine	schlecht	schwer ermittelbar, z.T. sehr indirekte Wirkung	(■)	(ja)
124	Nutzung von Marktchancen durch innovative Produkte	--	--	--	--	--	--	--	nur Landwirtschaft in Koop.	keine	schlecht		--	nein
125A	Arten- u. Biotopschutz	Vorbereitung Naturschutzvorh.	25 ha für Natur- und Gewässerschutz, Sonstiges	--	■	■	■	I	Naturschutzverf. werden aussch. vom Antragsteller finanziert	negativ	mittel		■	ja
125B	--	--	--	--	■	■	■	--	400 km Neu- u. 5.000 km Ausbau	negativ	schlecht		■	ja
211	Aufrechterhaltung Landwirtschaft.	--	R.6a Biodiv, HNV	Beitrag zu nachhaltigen Agrarsystemen. Verbesserung der Umwelt.	--	I	I	--		positiv	gut	Wirkungen schwer ermittelbar	I	nein
212	Aufrechterhaltung Landwirtschaft.	--	R.6a Biodiv, HNV	Beitrag zu nachhaltigen Agrarsystemen. Verbesserung der Umwelt.	--	I	I	--		positiv	gut	Wirkungen schwer ermittelbar	I	nein
213	GL-Bewirtschaftung	Biotop- u. Artenschutz	R.6a Biodiv, HNV	Nachh. Bewirtsch. in Natura 2000, Sicherung landw. Tätigkeit, Erhaltung Landschaft/ Verbesserung Umwelt	--	■	■	--	Zusammenwirken mit NSG-VO	positiv	gut	Wirkungen schwer ermittelbar	■	ja
214	Erhaltung u. Entwicklung Arten, Biotope, Flora, Fauna	s. Ziele	R.6a Biodiv, HNV	Erhaltung Lebensräume/ Artenvielfalt, Verbesserung Umwelt	■	■	■	■	differenzierte Ressourcenschutzziele	keine/ positiv/ sehr positiv	gut		■	ja
224	Ausgleich Einkommenseinbußen	--	R.6a HNV, Baumartenzusammensetz., Alt-/ Totholz, Waldvogelarten	Erhaltung nachhaltiger Waldbewirtschaft., Verbesserung Umwelt	--	■	■	--	Differenzierung NSG und LSG innerhalb Natura 2000	positiv	mittel	Wirkungen schwer ermittelbar	■	ja
227	insbes. Unterziel "Arten- u. Biotopschutz"	--	R.6a HNV, Baumartenzusammensetz.	Erhaltung nachhaltiger Waldsysteme, Verbesserung Umwelt	■	■	■	■	Umbau, Kalkung, Waldränder, Waldschutz, Wallhecken, Schutzpfl., Solitäräume, Gewässerrand, Artenschutz, Altholz	keine/ positiv/ sehr positiv	mittel		■	ja
311	Arbeitsplätze, Einkommen, tourist. Potenziale	--	--	--	--	■	--	--	Beratung, Personalausgaben, Sachausgaben, Qualifiz. kleine Infrastruktur ohne Wegebau	keine	schlecht	sehr diverse Förderung	--	nein
313	Einkommen, tourist. Potenziale erschließen	--	--	--	■	■	■	--		keine	schlecht	sehr diverse Förderung	■	ja
321	Infrastruktur-Grundausstattung, Lebensqualität	--	--	--	--	■	--	--	Vorarbeiten, Maßnahmen (keine IT)	keine	schlecht	sehr diverse Förderung	(■)	(ja)
322	Lebensqualität, Infrastruktur, Umweltzustand, Einkommen	--	(Vermeidung Flächenversiegelung durch Umnutzung 2,5ha)	--	--	■	■	--		keine/ positiv	schlecht	sehr diverse Förderung	■	ja
323	Leistungsfähigkeit Naturhaushalt, Natura 2000	--	--	Beitrag nachhaltige Bewirtschaftung Natura-2000 o. Orten mit hohem Naturwert	■	■	■	--	Schwerpkt. Arten- u. Biotopschutz, Management-planung	positiv/ sehr positiv	mittel		■	ja
411-431	---	--	Bei einem rein methodischen Ansatz sind keine Umweltwirkungen messbar. Inhaltliche Umsetzung über SP3. Wirkungen nur in Einzelfallentscheidungen anhand der ILEK/ tatsächl. Umsetzung zu klären.										--/■	ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende: -- = keine Beeinflussung bzw. irrelevant; I = indirekte Beeinflussung, z. T. erst über lange Wirkungsketten; ■ = negative/positive Beeinflussung vorhanden.

Abbildung 6.3: Beispiele für Wirkfaktoren und mögliche Wirkungsketten ohne direkte Pfadzuordnung als Checkliste zur Relevanzprüfung

Auslöser →	Wirkfaktoren →	mittelbare Wirkungen →	Wirkungen am Rezeptor Biodiversität
Maßnahme xxx	<p>Emission/Reduktion von:</p> <p>Nährstoffeinsatz (Art, Ort, Menge, Zeit) PSM und Metabolite Lärm, Licht (Ab-)Gase (Ab-)Wasser Stäube</p> <p>Inanspruchnahme von:</p> <p>Wasser (Grund-, Oberflächenw.) Boden (Versiegelung, Aufschüttung)</p> <p>Umbau von:</p> <p>Gebäuden Wegen, Straßen, Plätzen Gewässern</p> <p>Nutzungswandel:</p> <p>Acker-Grünlandverhältnis Fruchtfolgen, Kulturarten Bewirtschaftungstechniken (Art, Zeitpunkt) Baumarten, Bestockung</p> <p>Anwendung von:</p> <p>neuen Techniken neuen Geräten geänderten Zeiten, Abläufen</p>	<p>Entstehung/Reduzierung von:</p> <p>akust. /visuell. Störungen Schadstoffeintrag Nährstoffeintrag Bodenabtrag /-eintrag Bodenversiegelung Wasserabfluss, -anstau Grundwasserabsenkung Zerschneidungswirkungen</p> <p style="text-align: center;">↑↓</p> <p>Verlust/Verschlechterung/ Erhaltung/Verbesserung:</p> <p>Vegetation, Bodenbedeckung Strukturen/-elementen Nahrungsgrundlage (Aufzucht, Winter) Reproduktionsraum Reproduktionsrate, -erfolg Verlust Individuen (Kollision)</p>	<p>Rückgang /Erhaltung /Verbesserung von:</p> <p>Vielfalt von wildlebenden Tier- u. Pflanzenarten Vielfalt von Kulturarten Vielfalt von Lebensräumen (Habitaten) Vielfalt von Biotopen und Vegetationstypen Innerartliche genetische Vielfalt</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

1.5 Zum Kapitel „Maßnahmen- und Programmwirkungen“

Tabelle 6.3: Ziele und Zielquantifizierung für biodiversitätsrelevante Maßnahmen

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversität ja/nein	Maßnahmenziel Zielbeschreibung	Quantifizierte Ziele für die wichtigsten Indikatoren		Wirkung Programm- Indikatoren	
			Output	Ergebnis		
			Wert	Einheit	Wert	Einheit
121 AFP	nein	Rationalisierung und Wachstum zur Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der luf und Gartenbaubetriebe, Arbeitsplätze	1.980	Betriebe	2.500.000	EUR
			591.000.000	EUR Invest.vol.	120	Betriebe mit neuen Produkten/Techniken
123 VV 123-A Wertschöpfung Landw.	nein	Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung u. Schaffung von Arbeitsplätzen, bessere Absatzmöglichkeiten u. Marktstruktur, bessere Produktqualität	150	Unternehmen	ca. 50	Betriebe mit neuen Produkten/Techniken
			173.000.000	EUR Invest.vol.	ca. 75	EZG/Unternehmen mit neuen Absatzmärkten
					ca. 25	EZG/Unternehmen mit besserer Produktqualität
					ca. 40	% Ware mit Vertragsbindung
123-B Wertschöpfung Forst	nein	Steigerung Wettbewerbsfähigkeit, neue Absatzmärkte, Forcierung energetische, stoffliche Holznutzung	100	Unternehmen		
125 Infrastruktur 125-A Flurbereinigung	ja	Stärkung Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur, Einkommen, Arten-, Biotop, Gewässerschutz, Tourismus	42	neue Verfahren	25	ha bereitgestellte Fläche z.B. für Gewässerrandstreifen, Hecken, Biotope, Sonstiges zur Verbesserung des Natur- und Gewässerschutzes
			65	fortgef. Verfahren		
125-B Forstlicher Wegebau	nein	Neubau u. Anpassung von Waldwegen	5.400	km, 400 km Neubau, 5000 km	k.A.	Senkung Rückekosten, Mehreinschlag
213 Natura 2000	ja	Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in den FFH- und EG-Vogelschutzgebieten	37.500	ha	37.500	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 Agrarraumweltmaßnahmen			519.150	ha Förderfläche	290.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 a ÖKW	ja	systemimmanente Umweltwirk., Erhaltung wertvoller Biotope	356.300	ha phys. Fläche	62.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 b EXG	ja	extensive Grünlandnutzung in Mittelgebirgen, Erhaltung wertvoller Biotope	90.000	ha	90.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 c VIF	ja	Verbesserung Bodenfruchtbarkeit, Lebensraum für Flora/ Fauna	90.000	ha	90.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 d UFE	ja	Umsetzung von Verpflichtungen im Natur- u. Gewässerschutz	4.600	ha	6.400	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 e NUT	ja	Erhaltung Biodiversität/ genetische Ressourcen	6.600	Tiere	6.600	Tiere erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
214 f VNS	ja	Umsetzung von Verpflichtungen im Naturschutz, Verbesserung Lebensraum Flora/ Fauna/ Biotope	27.000	ha	27.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
224 Natura 2000 Wald	ja	Erhaltung/ Ausbau biolog. Vielfalt, Kohlenstoffsequestrierung, Gesundheit u. Widerstandsfähigkeit, Biodiversitätsziel 2010	35.000	ha	35.000	ha erfolgr. Maßn. m. Btrg. Biodiversität
227 Nichtproduktive Invest. Forst Umbau Naturschutz Kalkung	ja ja ja nein	Erhaltung u. Ausbau der biolog. Vielfalt, Kohlenstoffsequestrierung, Gesundheit u. Widerstandsfähigkeit, Biodiversitätsziel 2010	130.000	ha	5.000	ha
313 Fremdenverkehr	nein	Tourismus, Einkommen, Arbeitsplätze	210	Projekte	4.500	Tagesgäste, zusätzlich 1.500 Übernachtungsgäste, zusätzlich
321 Dienstleistung	nein	Sicherung/ Weiterentwicklung Gemeinschaftseinrichtungen, Schaffung Versorgung mit erneuerb. Energien (Nahwärme-, Biogasleitungen)	100	Projekte		
322 Dorferneuerung	ja	Verbesserung des Umweltzustandes, der Wohn- u. Lebensqualität, Erschließung touristischer Entwicklungs- u. neuer Einkommenspotenziale	1.225	Projekte	600.000	EW, Bevölkerung, die von Leistungen profitiert
			300	Dörfer	7.500	qm zusätzliche Nutzfläche
			25	Dorfentwicklungspl	5.000	qm zusätzlicher Wohnraum
			450	öffentl. Invest.		Anzahl erhaltender
			650	private Invest.		ortsbildprägender Gebäude
			100	Umnutzungen		
323 Ländl. Erbe	ja	Investive Biotopschutz- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Naturschutzmanagement	300	Projekte		
			100.000	ha Bewirtschaftungspläne		
			1.000	ha Biotopschutz		
			500	ha Flächenkauf		
411-413 LEADER-Ansatz	ja	Erhaltung, Regeneration u. Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Biodiversität u. des Natur- u. Kulturerbes	11	LAG		
			100	Projekte		
			7.500	qkm Tätigkeitsgebiete		

Wirkungsindikator Nr. 4: Umkehr des Biodiversitätsverlustes, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikatoren (Prozentwert der Veränderung im Indexwert) $\geq 99,3$ % Ackervogel;
 Wirkungsindikator Nr. 5: Erhaltung von Flächen mit hohem ökologischem Wert (HNW, high nature value),
 gemessen an der Veränderung des Flächenumfanges von land- und forstwirtschaftlichen HNW-Flächen $\geq 0,2$ Mio. ha oder ≥ 10 % der LF.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EPLR bzw. Änderungsanträge.

Tabelle 6.4: Finanzielle Umsetzung und Output biodiversitätsrelevanter Maßnahmen (Langfassung)

ELER-Code und Maßnahme	Biodiversitätsziel	Output		Anteil vom Outputziel	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtkosten	Anteil vom indikativen Mittelsatz	Stand der Umsetzung ¹⁾
		ja/nein	Wert	Einheit	%	Euro	Euro	Euro	%
121 AFP	nein	1.072	Betriebe	54,1	56.800.000	321.300.000	378.100.000	50,0	2 u. 3, 2009
123 VV					2.591.537			5,1	3, bis 12/2009
123A Wertschöpfung Landw.	nein	28	Betriebe	18,7	1.600.000		29.400.000		
123B Wertschöpfung Forst	nein	0	Betriebe	0,0			0	0,0	
125 Infrastruktur					9.023.066			16,5	3, bis 12/2009
125A Flurbereinigung	ja	65	Projekte				8.100.000		2, 2009
125B Forstlicher Wegebau	nein	122	km	2,0	1.341.394				3, 2007 bis 2009
213 Natura 2000	²⁾ ja	25.064	ha	66,8	9.064.263		9.064.263	36,0	3, bis 12/2009
214 Agrarumweltmaßnahmen					163.734.707		163.734.707 ³⁾	45,9	3, bis 12/2009
214 a ÖKW	ja	48.851	ha	78,8	29.662.164		29.662.164		3, bis 12/2009
214 b EXG	ja	63.116	ha	70,1	31.820.226		31.820.226		3, bis 12/2009
214 c VIF	ja	34.185	ha	38,0	6.992.218		6.992.218		3, bis 12/2009
214 d UFE	ja	3.102	ha	67,4	8.752.824		8.752.824		3, bis 12/2009
214 e NUT	ja	5.193	Tiere	78,7	662.824		662.824		3, bis 12/2009
214 f VNS	ja	23.516	ha	87,1	28.063.222		28.063.222		3, bis 12/2009
224 Natura 2000 Wald	ja	3.755	ha	10,7	435.721		435.721	2,0	3
227 Nicht-produktive Investitionen Forst					1.657.650		1.657.650	24,0	3, 2007-2009
Umbau	ja	319	ha	6,0	1.093.859		1.093.859		
Kalkung	nein	2.893	ha	4,0	391.270		391.270		
Waldrand, Naturschutz	ja	155	ha		169.311		169.311		
313 Fremdenverkehr	nein	17	Projekte	8,1	788.665			23,5	3, bis 12/2009
321 Dienstleistung	nein	25	Projekte	25,0	3.278.043			27,9	3, bis 12/2009
322 Dorferneuerung	nein	619	Projekte	50,5	12.324.076		37.619.053	27,2	3, 2007-2009
RL-Nr. 311 private DE-Maßnahme		465	Projekte	71,5	5.251.383		16.682.109		
RL-Nr.312 Verkehrsraumgestaltung		114	Projekte		6.009.707		16.200.380		
RL-Nr. 313 Begrünungsmaßnahme		2	Projekte		38.041		86.900		
RL-Nr. 315 Dorfentwicklungsplanung/ konzept		8	Projekte	32,0	113.395		303.572		
RL-Nr. 316 Umnutzung		30	Projekte	30,0	911.550		4.346.092		
323 Ländl. Erbe					4.938.872			12,1	3, bis 12/2009
Schutz-/ Bewirtschaftungspl.	ja	7.233	ha	7,2			400.000		2, 2009
Biotopschutzmaßnahmen	ja	1.080	ha	108,0			4.300.000		2, 2009
411-413 LEADER	ja	60	Projekte	60,0	6.124.304	0	6.124.304		2, 2007-2008
davon		2	Projekte		Neubauten (Flächenverbrauch)		110.990		
		1	Projekte		Blühstreifen		2.380		
		9	Projekte		Wirkung unklar, ggf. negativ		426.031		
		48	Projekte		Planung, Personalkosten etc.		5.584.904		

1) Stand der Umsetzung: (1) beantragt, (2) bewilligt, (3) ausgezahlt.

2) Stand der Daten für die Förderflächen 2007.

3) Gesamtsumme enthält auch Zahlungen für auslaufende Maßnahmen der alten Förderperiode. In der differenzierten Betrachtung werden nur weitergeführte Maßnahmen berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Zur Orientierung: Ein gleichmäßig auf die Förderjahre verteilter finanzieller Umsetzungsstand bedeutet für 2009 (nach drei Jahren) theoretisch 43 % der indikativen Mittelsätze.

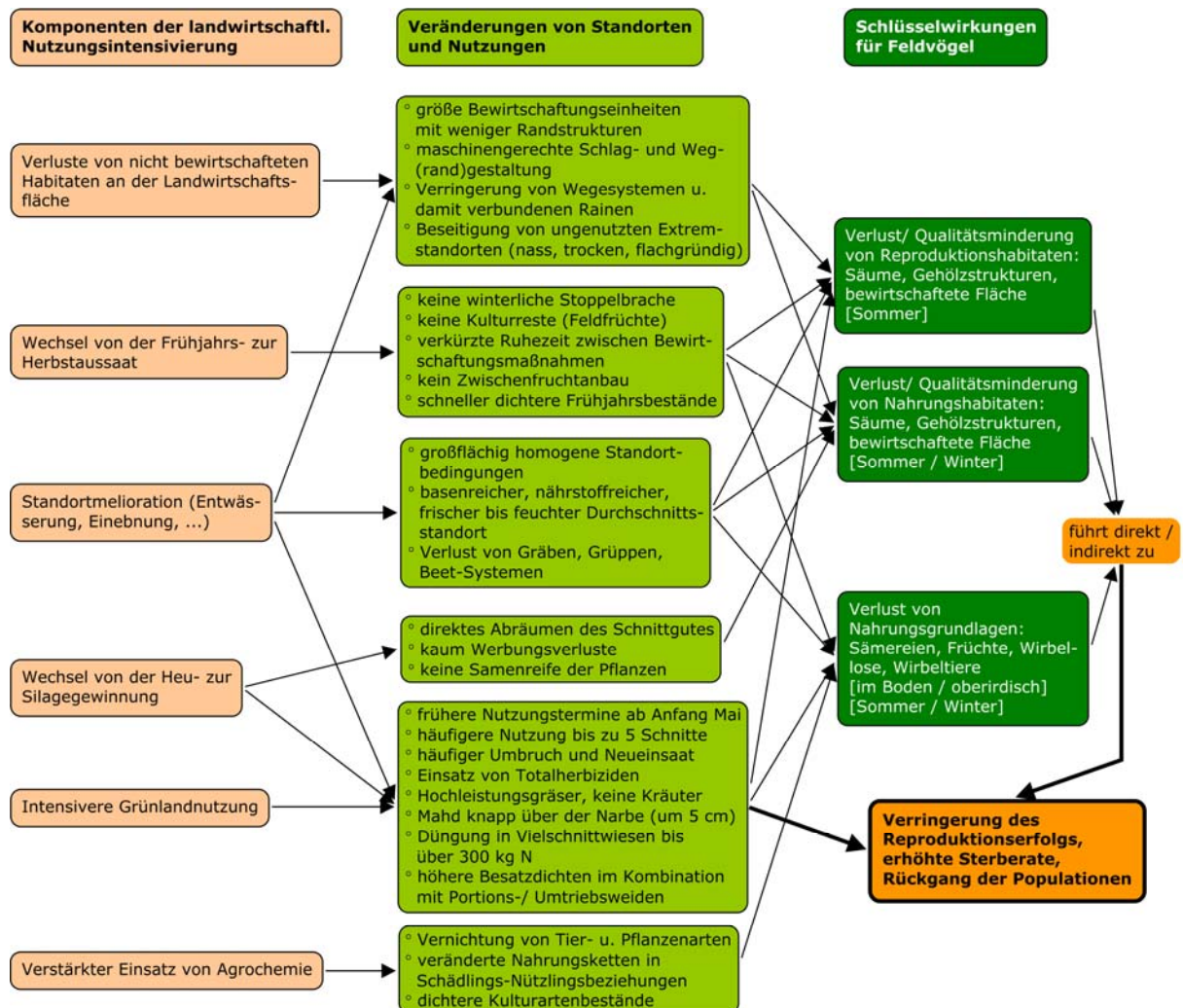
Feldvögel als Indikatoren der Biodiversität in der Normallandschaft

Diverse Autoren beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Landwirtschaft auf Feldvogelpopulationen (DDA et al. (Hrsg.), 2008; Donald; Green und Heath, 2001; GD Agri, 1998; Kleijn et al., 2001; Kleijn und Sutherland, 2003; NABU, 2004; Vickery et al., 2001). Butler et al. (Butler; Vickery und Norris, 2007) arbeiten Schlüsselkomponenten der Landwirtschaft heraus, die positive oder negative Auswirkungen auf Feldvögel und somit auf den Feldvogel-Basisindikator haben können (vgl. Abbildung #). Auswahl und Belastbarkeit der Nutzungskomponenten sowie der angenommenen Schlüsselwirkungen für Feldvögel wurden in verschiedenen Modellen getestet. Aus den beeinflussenden Nutzungskomponenten und den resultierenden Schlüsselfaktoren je nach artindividuellen ökologischen Ansprüchen (z B. Nutzung der bewirtschafteten Fläche oder Nutzung der Feldrandstrukturen als Bruthabitat) wurden Risikowerte für einzelne Feldvogelarten ermittelt. Es wurden enge Zusammenhänge zwischen den Risikowerten und der Einstufung auf den Roten Listen¹ gefunden genauso wie zu abnehmenden Populationsbeständen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die mit Abstand wichtigsten Einflussfaktoren mit dem Verlust von Nahrungsgrundlagen und Reproduktionsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsflächen zusammen hängen (Butler; Vickery und Norris, 2007), während Säume und Gehölzstrukturen mit ihren Schlüsselfunktionen für Feldvögel durch die landwirtschaftliche Nutzung weniger beeinträchtigt werden. In einer europäischen Vergleichsstudie wurde herausgearbeitet, dass 76 % eines berechneten Risikowertes für 54 Feldvogelarten auf nachteilige Veränderungen auf den bewirtschafteten Flächen zurückzuführen sind, davon drei Viertel im Zusammenhang mit veränderten Nahrungsqualitäten oder -verfügbarkeiten und ein Viertel mit Bruterfolg (Butler et al., 2010).

Die Modellrechnungen von Butler et al. (2010) zeigen, dass sich der Europäische Feldvogelindikator weiter verschlechtern wird, wenn die derzeitigen Bewirtschaftungstendenzen beibehalten werden. Allein der Verlust der (verpflichtenden) Stilllegungsflächen wird demnach den Vogelindex um weitere 8 % absenken.

¹ bzw. dem Äquivalent in Großbritannien „conservation status categories“.

Abbildung 6.4: Treibende Kräfte aus der Landwirtschaft, die Feldvogelpopulationen negativ beeinflussen können



Quelle: Eigene und erweiterte Darstellung auf Grundlage von (Butler; Vickery und Norris, 2007).

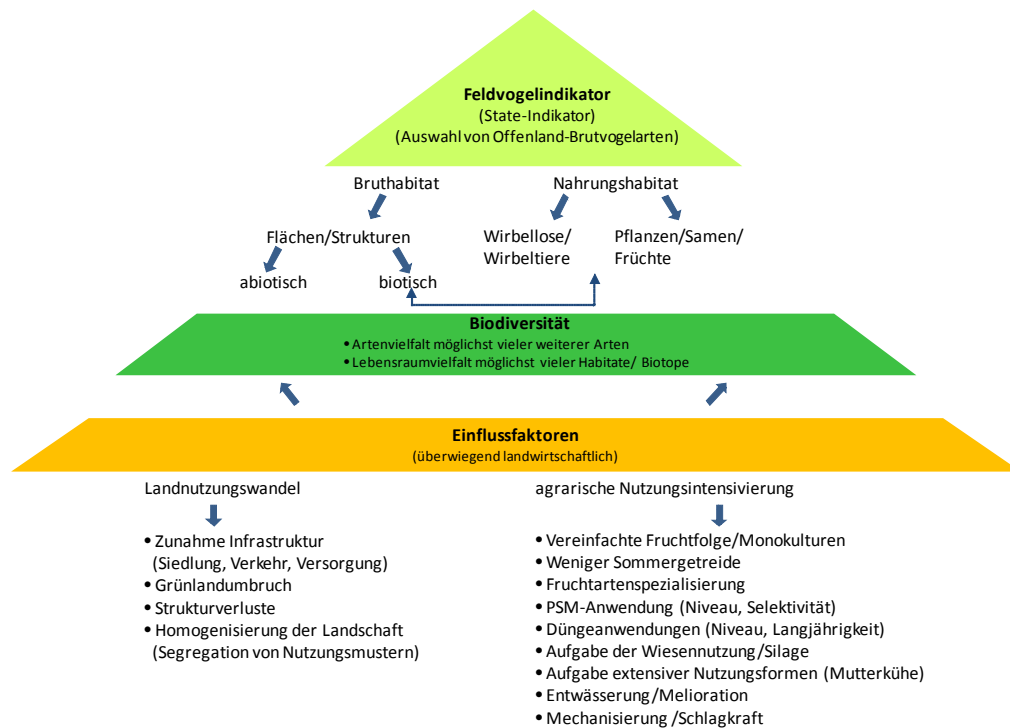
Den Untersuchungen von Butler et al. (2010; 2007) folgend, hat der Basisindikator eine hohe Eignung die Auswirkungen landwirtschaftlicher Nutzung auf Feldvögel abzubilden. Grundsätzlich wirken aber auch andere (externe) Faktoren auf Vogelpopulationen, die in den Modellen von Butler et al. nur bedingt berücksichtigt werden konnten: Klimawandel, Witterung während der Brutphase und im Winter, Qualität der Überwinterungshabitate und Vogelzug, Infrastrukturen mit direkten und indirekten Gefahrenpotenzialen für Feldvögel (Hochspannungsleitungen, Windenergieanlagen, Straßen) und Prädatoren. In der pan-europäischen Studie wurde außerdem herausgearbeitet, dass die Höhe des Finanzinputs in Umweltmanagementaktivitäten in verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht den Risikowert für Feldvögel beeinflusst. Dieses Modellergebnis gibt einen ersten Hinweis auf die begrenzte Verwertbarkeit des Feldvogelindikators als Wirkungsindikator für die EPLR

einerseits, andererseits wird nahegelegt, dass AUM evtl. nicht auf die Schlüsselkomponenten für Feldvögel abzielen. Des Weiteren könnte es möglich sein, dass mit den bisherigen Investitionen eine kritische Wirkungsschwelle noch nicht erreicht werden konnte, die AUM aber potenziell wirksam sind.

Die Verwendung des Feldvogelindex als **Wirkungsindikator** stellt die Evaluation vor weitere Herausforderungen. So soll der Feldvogelindikator im Sinne der Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (2006/144/EG) sowie der Bewertungsfragen (Hinweis B, GD Agri, 2006) nicht nur die Auswirkungen des Programms auf Feldvögel indizieren, sondern vielmehr ein breit angelegter Indikator für die biologische Vielfalt im ländlichen Raum sein. Dazu wird der gemeinsame Wirkungsindikator 4 „Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt“, gemessen an der Veränderung des Trends des Feldvogelindikators vorgegeben. Vor diesem Hintergrund ist die Eignung von Feldvogelarten als „Schirmarten“ für die biologische Vielfalt im Agrarraum zu beleuchten, um die Eignung des Wirkungsindikators einschätzen zu können.

Nach dem **Schirmartenkonzept** werden neben den indizierten Schirmarten auch viele andere Arten adäquat berücksichtigt, d. h. bei Schutzmaßnahmen mit geschützt bzw. bei Messverfahren mit gemessen (vgl. Abbildung #). Ein möglichst breites Artenspektrum mit seinen diversen Lebensraumsprüchen, d. h. Habitatausprägungen soll somit ‚die‘ Biodiversität eines Raumes abbilden. Das Konzept befindet sich jedoch weitgehend noch im Theoriestadium, die Ergebnisse verschiedener Studien zur Effektivität von Schirmarten sind widersprüchlich (Vetter und Storch, 2009). Schirmarten können dabei aufgrund ihres großen Raumspruchs und/oder aufgrund ihrer spezifischen Lebensraumsprüche für andere Arten eine Schutzfunktion übernehmen. Außerdem kann mit Schirmartengruppen gearbeitet werden, die beide zuvor genannten Aspekte räumlich und funktional erweitern können. Vetter und Storch (2009) haben 25 Studien analysiert, die sich mit Schirmarten auseinandersetzen. Für die Hälfte der Studien wurde ein positives Ergebnis der Schirmarteneffektivität festgestellt, für 36 % ein negatives Ergebnis. Habitatspezialisten wiesen eine signifikant höhere Schirmarteneffektivität auf als Generalisten. Dabei waren Schirmarten für potenziell begünstigte Arten, die im gleichen Habitattyp vorkamen, deutlich effektiver als für solche, die in einem ähnlichen Habitattyp vorkamen. Damit scheinen weniger die quantitativen Raumsprüche (großer Arealbedarf einer Schirmart) als vielmehr die qualitativen Ressourcenansprüche (Habitatausstattung und Bedarf spezifischer Ressourcen einer Schirmart) relevant für eine effektive Schirmartenauswahl zu sein. Der (scheinbare) Widerspruch zwischen einer hohen Schirmarteneffektivität von Spezialisten gegenüber der Absicht ein breites (definiertes) Biodiversitätsspektrum abzubilden bleibt auch in der Studie von Vetter und Storch bestehen.

Abbildung 6.5: Theorie des Schirmartenkonzepts für das Schutzgut Biodiversität am Beispiel eines Sets von Feldvogelarten



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden Vögel als gut geeignete Indikatoren für die Agrarlandschaft angesehen, da sie die Spitze von Nahrungsketten bilden oder nahe der Spitze von Nahrungsketten stehen, große Aktivitätsräume und komplexe Lebensraumansprüche haben und mobil sind (z. B. Achtziger; Stickroth und Zieschank, 2003). Diese Aussage wird tendenziell gestützt von Studien die zeigen, dass die Heterogenität und Komplexität von Landschaften ein wesentlicher Faktor für Feldvogelpopulationen sind (z. B. Bignal und McCracken, 1996; Robinson; Wilson und Crick, 2001). Andererseits zeigen Einzeluntersuchungen, dass bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen z. B. auf Insekten negativ wirken können, während Vogelvorkommen offensichtlich nicht berührt werden (IFAB et al. (Hrsg.), 2009). In einer europaweiten Studie konnten sogar überhaupt keine Artengruppen, darunter auch Vögel, ermittelt werden, die andere Artengruppen gut (statistisch abgesichert) indizieren (Billeter et al., 2008). Achtziger et al. merken darüber hinaus kritisch an, dass der Feldvogelindex keine Veränderungen von Populationen, Artenvielfalt oder komplette Ökosysteme beschreiben, geschweige denn analysieren kann (Achtziger; Stickroth und Zieschank, 2003).

Hinsichtlich der Verwendung von Feldvogelschirmarten als Wirkungsindikatoren für Agrarumweltmaßnahmen gibt es unseres Wissens bislang keine Erfahrungen. Prinzipiell reagieren Feldvogelpopulationen auf Landnutzungsänderungen (Boatman et al., 2004; Butler et al., 2010; Butler; Vickery und Norris, 2007; Donald; Green und Heath, 2001; Roberts und Pullin, 2007; Vickery et al., 2001), der Schirmarteneffekt für die Vielfalt von Arten und Lebensräumen wurde in diesen Zusammenhängen aber bislang nicht untersucht.

Literaturverzeichnis

- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- CBD: Convention on Biological Diversity (CBD, Übereinkommen über die biologische Vielfalt).
- Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. Stand 3.2.2009.
- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie). ABl.L 103 vom 25.4.1979, S.1.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl.L 206 vom 22.7.1992, S.7.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.
- Achtziger, R.; Stickroth, H. und Zieschank, R. (2003): Nachhaltigkeitsindikator für den Naturschutzbereich - Informationspapier zur Artenauswahl: Kriterien und Vorgehensweise. Internetseite BfN, Bundesamt für Naturschutz: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/NHI_Naturschutzbereich_Infopapier_Manuskript.pdf. Stand 10.4.2010.
- Anonymus, Hrsg. (2010): Indikatorenbericht 2010 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt - Stand: 31. Mai 2010. Entwurf, Stand 31.05.2010.
- Bignal, E. M. und McCracken, D. I. (1996): Low-intensity farming systems in the conservation of the countryside. *Journal of Applied Ecology* 33, S. 413-424.
- Billetter, R.; Liira, J.; Bailey, D.; Bugter, R.; Arens, P.; Augenstein, I.; Aviron, S.; Baudry, J.; Bukacek, R.; Burel, F.; Cerny, M.; de Blust, G.; De Cock, R.; Diekötter, T.; Dietz, H.; Dirksen, J.; Dormann, C.; Durka, W.; Frenzel, M.; Hamersky, R.; Hendrickx, F.; Herzog, F.; Klotz, S.; Boolstra, B.; Lausch, A.; Le Coeur, D.; Maelfait, J. P.; Opdam, P.; Roubalova, M.; Schermann, A.; Schermann, N.; Schmidt, T.; Schweiger, O.; Smulders, M. J. M.; Speelmans, M.; Simova, P.; Verboom, J.; van Wingerden, W. K. R. E.; Zobel, M. und Edwards, P. J. (2008): Indicators for biodiversity in agricultural landscapes: a pan-European study. *Journal of Applied Ecology* 45, S. 141-150.

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004): Die zweite Bundeswaldinventur - BWI² Das Wichtigste in Kürze. http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380_51519f6d6f6465092d09/2.html. Stand 6.4.2010.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Die Bundeswaldinventur - Alle Ergebnisse und Berichte. http://www.bundeswaldinventur.de/enid/339f44d88c57996f89ec3a02bf822380_51519f6d6f6465092d09/2.html.
- Boatman, N. D.; Brickle, N. W.; Hart, J. D.; Milsom, T. P.; Morris, A. J.; Murray, A. W. A.; Murray, K. A. und Robertson, P. A. (2004): Evidence for the indirect effects of pesticides on farmland birds. *Ibis* H. 146, S. 131-143. <http://www.bionica.info/Biblioteca/Boatman2004EffectOfPesticides.pdf>. Stand 15.4.2010.
- Butler, S. J.; Boccaccio, L.; Gregory, R. D.; Vorisek, P. und Norris, K. (2010): Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 2010, H. 137, S. article in press-.
- Butler, S. J.; Vickery, J. A. und Norris, K. (2007): Farmland Biodiversity and the Footprint of Agriculture. *Science* 2007, H. 315, S. 381-384. www.sciencemag.org. Stand 12.4.2010.
- DDA, Dachverband Deutscher Avifaunisten; NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V.; DRV, Deutscher Rat für Vogelschutz und DO-G, Deutsche Ornithologen-Gesellschaft, Hrsg. (2008): Birds and Biodiversity in Germany - 2010 Target. Internetseite Bundesamt für Naturschutz: http://bfm.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Birds_Germany_2008_Target_2010.pdf. Stand 15.4.2010.
- Donald, P. F.; Green, R. E. und Heath, M. F. (2001): Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Science* 2001, H. 268, S. 25-29. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1087596/pdf/PB010025.pdf>. Stand 15.4.2010.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2009): Leitfaden: Die Anwendung des "High Nature Value (HNV)"-Wirkungsindikators 2007-2013. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/network/index_en.htm.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (1998): State of application of Regulation (EEC) No. 2078/92: Evaluation of agri-environment programmes. Working Document VI/7655/98. Internetseite GD Agri: ec.europa.eu/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf. Stand 15.4.2010.

- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Brüssel. Internetseite GD Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm. Stand 4.2.2010.
- IEEP, Institut for European Environmental Policy (2007): Final Report for the Study on HNV Indicators for Evaluation.
- IFAB, Institut für Agrarökologie und Biodiversität; IFÖN, Institut für Ökologie und Naturschutz; NABU, Michael-Otto-Institut im NABU; BioConsult SH und UR, Universität Regensburg, Hrsg. (2009): Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität. Ergebnisse eines Forschungsprojektes und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Mannheim. Internetseite Bundesamt für Naturschutz (BfN): http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf. Stand 27.7.2009.
- Kleijn, D.; Berendse, F.; Smit, R. und Gilissen, N. (2001): Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, S. 723-725.
- Kleijn, D. und Sutherland, W. J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, S. 947-969.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): NRW-Programm 'Ländlicher Raum' 2007-2013, Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Fassung vom 19.07.2007 mit Änderungen gem Antrag vom 21.08.2008. Düsseldorf.
- NABU, Naturschutzbund Deutschland e. V. (2004): Vögel der Agrarlandschaft: Bestand, Gefährdung, Schutz. Bergenhusen.
- Roberts, P. D. und Pullin, A. S. (2007): The effectiveness of land-based schemes (incl. agri-environment) at conserving farmland bird densities within the U.K. - Review Report. Systematic Review No. 11, Centre for Evidence-based Conservation CEBC, Birmingham, U.K.
- Robinson, R. A.; Wilson, J. D. und Crick, H. Q. P. (2001): The importance of arable habitat for farmland birds in grassland landscapes. *Journal of Applied Ecology* 38, S. 1059-1069.

- Sudfeldt, C.; Dröschmeister, C.; Flade, M.; Grüneberg, C.; Mitschke, A.; Schwarz, J. und Wahl, J. (2009): Vögel in Deutschland - 2009. Münster.
- UNCED, United Nations Conference on Environments and Development (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Agenda 21. BMU (Hrsg.), 289 S., Bonn.
- Vetter, D. und Storch, I. (2009): Schirmarten: effektives Naturschutzinstrument oder theoretisches Konstrukt? Validität des Konzepts und Auswahlkriterien am Beispiel der Vögel. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41, H. 11, S. 341-347.
- Vickery, J. A.; Tallowin, J. R.; Feber, R. E.; Asteraki, E. J.; Atkinson, P. W.; Fuller, R. J. und Brown, V. K. (2001): The management of lowland neutral grasslands in Britain: Effects of agricultural practices on birds and their food resources. *Journal of Applied Ecology* 2001, H. 38, S. 647-664.
<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118971343/PDFSTART>.
Stand 15.4.2010.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil III – Anhang 2

Länderübergreifendes Vertiefungsthema

Mainstreaming LEADER

Autorin:

Petra Raue

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Vorgehen/Methode	2
3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern	3
4 Auswirkungen auf LEADER	6
4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)	6
4.2 Territorialer Ansatz	9
4.3 Integrierter Ansatz	11
4.4 Innovation	13
4.5 Administrative Umsetzung	15
5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse	20
6 Resümee	21
Literaturverzeichnis	24

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern.	5
Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)	8
Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen	10
Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?	12
Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode	15
Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER	16
Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung	19
Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“	21

1 Einleitung

LEADER wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt¹. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der LEADER-Ansatz in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Damit wurde als vierter Schwerpunkt ein methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung integriert, der sich deutlich von der Struktur der anderen Schwerpunkte unterscheidet. Während in den drei anderen Schwerpunkten festgelegt wird, „was“ gefördert werden kann, beinhaltet der Schwerpunkt 4 ein von den üblichen Abläufen abweichendes „wie“. LEADER liegt damit sozusagen quer zu den anderen Schwerpunkten und bietet Schnittstellen zu allen drei Bereichen.

Aus Sicht der Kommission sollen die für den Schwerpunkt 4 (LEADER) eingesetzten Mittel zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen (2006/144/EG).

In den einzelnen Bundesländern wird LEADER in den ELER-Programmen unterschiedlich umgesetzt. Allen Umsetzungsvarianten von LEADER gemein ist, dass das Mainstreaming zu einer stärkeren Gewichtung dieses Politikansatzes im Hinblick auf die Anzahl der LAGn und den Umfang des Mittelansatzes geführt hat, was u. a. auf die Vorgabe der KOM zurückzuführen ist, dass mindestens 5 % der ELER-Mittel in Schwerpunkt 4 eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig beinhaltet das Mainstreaming aber auch die Einbindung von LEADER in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER.

Der Begriff „Mainstreaming“ kann übersetzt werden als „zum Hauptstrom machen“, „in den Hauptstrom bringen“ und bezeichnet den Prozess der Verbreitung einer Neuerung bzw. Veränderung in einen größeren Kontext. Diese Verbreitung kann durch Weitergabe des innovativen Wissens von der Quelle an interessierte Adressaten (horizontales Mainstreaming) erfolgen oder durch Aufgreifen innovativer Entwicklungen seitens der Politikebene, die dann durch Veränderungen der Rahmenbedingungen dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall werden (Kohlmeyer, 2001). Das Mainstreaming ist dabei gleichzeitig mit Anpassungsprozessen verbunden, die zum einen das anwendende System betreffen, zum anderen aber auch die Innovation selbst. Dies kann z. B. bei sozialen oder kulturellen Innovationen auch zu einer Verringerung bzw. einem Verlust gerade der Aspekte führen, die ein wesentlicher Teil der Neuerung sind. Beispiele hierfür sind u. a. die sogenannten „Neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre, aber

¹ LEADER I von 1991 bis 1994, LEADER II von 1994 bis 1999, LEADER+ von 2000 bis 2006. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der LEADER-Gemeinschaftsinitiative gibt (Schuh et al., 2006, S. 19).

auch LEADER in seiner Entwicklung von LEADER I bis LEADER+ (vgl. Bruckmeier, 2000).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas soll daher den Fragen nachgegangen werden:

- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Regionen?
- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Programmumsetzung und die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Schwerpunkten? Hierbei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
 - Beitrag des Mainstreamings von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
 - Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream-Maßnahmen“.
- Wie ordnet sich das Mainstreaming von LEADER insgesamt in die „Landkarte“ der Politiken zur Förderung integrierter regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern ein, und welche Impulse oder Probleme ergeben sich hieraus für die Regionen und für die Politikgestaltung?

Zur Halbzeitbewertung steht die Frage nach den Wirkungen des Mainstreamings auf die konkrete Umsetzung von LEADER im Vordergrund. Für die weiteren Fragen ist eine Bearbeitung sinnvoll, wenn der Umsetzungsstand der Programme weiter fortgeschritten ist.

2 Vorgehen/Methode

Die Bearbeitung des Vertiefungsthemas baut auf den Ergebnissen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse² auf und verdichtet diese in einem ersten Schritt. Dabei kommt im Hinblick auf die oben skizzierten Fragestellungen der Einbeziehung aller an der 7-Länder-Bewertung beteiligten Bundesländer in die Analyse eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt basiert das Vertiefungsthema auf folgenden Erhebungs-/Bearbeitungsschritten:

- Dokumenten- und Literaturanalyse (u. a. Vergleich der OP LEADER+ mit den EPLR (Schwerpunkt 4) der einzelnen Bundesländer, EU-Leitlinien und Verordnungen zu LEADER+ und ELER, Halbzeitbewertungen und Aktualisierungen der Halbzeitbewertung LEADER+).

² Vgl. die entsprechenden Kapitel der Bewertungsberichte der einzelnen Bundesländer.

- Vergleichende Analyse der Ergebnisse der Befragungen der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen sowie der Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Fachreferaten³.

Darauf aufbauend erfolgen weitere Bearbeitungsschritte bis 2012:

- Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Fachreferaten sowie mit an der Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligten Behörden.
- Erstellen einer „Landkarte“ der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse und Identifikation von Überschneidungen, Berührungspunkten, Ergänzungen und Wechselwirkungen zu LEADER.
- Leitfadengestützte Interviews auf Bundes-, Landes- und Regionsebene mit Akteuren die an der Umsetzung dieser Politiken beteiligt sind sowie ergänzende Interviews in LEADER-Regionen im Rahmen von Fallstudien.

3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern

Mit der ELER-Verordnung wurde das LEADER-Konzept im Wesentlichen aus der vorhergehenden Förderperiode fortgeführt. Nach Art. 61 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) umfasst es mindestens folgende Elemente:

- (1) gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind,
- (2) lokale öffentlich-private Partnerschaften (folgend „lokale Aktionsgruppen“ (LAG) genannt),
- (3) ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- (4) eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie,
- (5) die Umsetzung innovativer Konzepte,
- (6) die Durchführung von Kooperationsprojekten,
- (7) die Vernetzung lokaler Partnerschaften.

³ Ein detaillierter Überblick des methodischen Ansatzes und der durchgeführten Erhebungen geben die entsprechenden Kapitel der jeweiligen Bundesländer, in Nordrhein-Westfalen Teil II, Kapitel 15.

Daneben ist auch weiterhin ein dezentrales Finanzmanagement ein wesentliches Element des LEADER-Ansatzes (Artikel 62 (2))⁴.

Änderungen im Vergleich zu LEADER+ gibt es hinsichtlich der Vorgaben der EU neben dem höheren Mittelvolumen u. a. bei folgenden Aspekten:

- Gebietsabgrenzung: jetzt 5.000 bis 150.000 Einwohner⁵, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte,
- Maßnahmenspektrum: Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO⁶,
- Innovation: nicht zwingend.⁷

Auf EU-Ebene gab es allerdings bereits in der letzten Förderperiode einzelne Aspekte des LEADER-Ansatzes, wie den Bottom-up-Ansatz, die in die Regelförderung aufgenommen wurden. So wurde mit der Änderung der VO (EG) 1257/1999 im Jahr 2003 auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften (die nicht näher definiert waren) in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „LEADER light“. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen. Die Bundesländer haben diese neuen Fördermöglichkeiten in der letzten Förderperiode sehr unterschiedlich genutzt. Zum Teil erfolgte eine Förderung mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente (NI, SH, MV), zum Teil wurde nur die Förderung der Erstellung von ILEKs mit EU-Mitteln angeboten (NRW) oder dieser neue Fördertatbestand wurde gar nicht genutzt (HE). Die Förderung von lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften ist in der ELER-Verordnung weiterhin enthalten (Artikel 59). Neben der Frage nach der Ausgestaltung von LEADER in den Länderprogrammen ist es daher auch von Bedeutung, in welchem Verhältnis diese beiden ähnlichen Ansätze stehen.

⁴ Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.

⁵ In LEADER+ 10.000 bis 100.000 Einwohner und eine Obergrenze von 120 Einwohner/qkm.

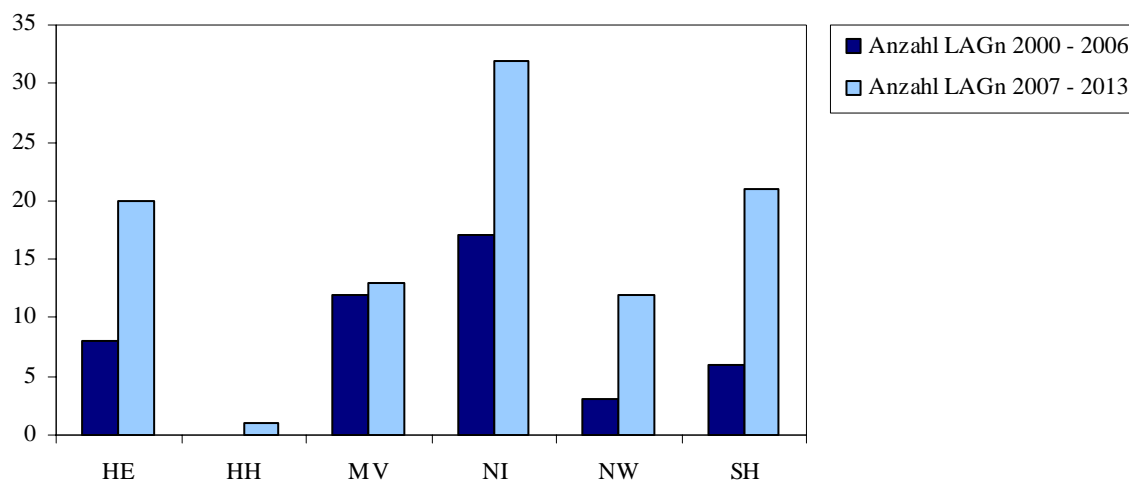
⁶ Vorher Maßnahmenspektrum des EAGFL, EFRE, ESF.

⁷ In LEADER+ war der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie ein entscheidendes Kriterium.

Umsetzung in den Bundesländern

In den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung hat der Umfang von LEADER in unterschiedlichem Ausmaß zugenommen. Aus Abbildung 1 wird die Veränderung der Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich.

Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern⁸.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzielle Bedeutung im Vergleich zum Gesamtprogramm variiert zwischen 3,3 %⁹ der öffentlichen Mittel in NRW und 19,5 % in Schleswig-Holstein¹⁰. Im Rahmen der Health-Check-Änderungen hat sich die Mittelausstattung für Schwerpunkt 4 in Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber den ursprünglich genehmigten Programmen fast verdoppelt, während in den anderen Bundesländern bisher nur geringfügige Veränderungen der Finanzpläne vorgenommen wurden. Mit der Ausweitung einher geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkt 3 (ILE-Maßnahmen¹¹) in regionale Entwicklungsansätze.

⁸ In Bremen wird LEADER nicht angeboten.

⁹ Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkt 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel. Da der Anteil der nationalen öffentlichen Mittel in den Programmen variiert, gibt der prozentuale Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln ein realistischeres Bild der Bedeutung von LEADER im Gesamtprogramm.

¹⁰ Öffentliche Mittel ohne Artikel 89, Stand 12/2009.

¹¹ Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den entsprechenden Kapiteln der Länderberichte.

Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo auch die ILE-Maßnahmen ab 2009 komplett über die LEADER-Regionen¹² umgesetzt werden. Auch in Hamburg soll ein wesentlicher Teil der Umsetzung über LEADER erfolgen. In allen Bundesländern, mit Ausnahme Hessens, gibt es den zusätzlichen Anreiz, eines um 5 bis 10 % erhöhten Fördersatzes, wenn die Projekte Bestandteil einer Entwicklungsstrategie sind.

4 Auswirkungen auf LEADER

Im Folgenden wird diskutiert wie sich die Veränderungen auf die Umsetzung der in Kapitel 3 genannten zentralen Elemente von LEADER auswirken.

4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)

Der Bottom-up-Ansatz und die LAG als regionales Entscheidungsgremium können als das Herzstück des LEADER-Ansatzes bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Akteure in die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungsstrategien mobilisiert in der Region vorhandene Potenziale und Ressourcen, führt zu neuen Kontakten, Kooperationen und Netzwerken und eröffnet so neue Wege. Die LAG als regionale Entscheidungsinstanz über die Umsetzung von Projekten bedeutet zum einen eine Verlagerung von Kompetenzen in die Region und damit eine Stärkung der Region, zum anderen eine gemeinsame Verantwortung von privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen für die Entwicklung der Region.

Durch das Mainstreaming wurden diese Ansätze in den meisten Bundesländern auf einen größeren Teil des ländlichen Raums ausgeweitet, d. h. der **Anteil der Akteure** in ländlichen Regionen, **die sich aktiv in die Entwicklung ihrer Region** einbringen können, hat zugenommen:

Am größten ist diese Zunahme in SH und NRW. Hier gibt es in dieser Förderperiode drei- bis viermal so viele LEADER-Regionen wie in der letzten Förderperiode.

In Hessen hat die ländliche Regionalentwicklung eine lange Geschichte. Bereits vor der EU-Förderung bzw. später daneben gab es eigene Landesprogramme, mit denen sogenannte Regionalforen unterstützt wurden¹³. Aber auch in Hessen hat sich die Anzahl der LEADER-Regionen in dieser Förderperiode mehr als verdoppelt. Daneben gibt es fünf

¹² Die LEADER-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

¹³ D. h. die Integration wesentlicher Elemente des LEADER-Ansatzes in die Mainstreampolitik der ländlichen Entwicklung ist hier bereits in der Vergangenheit unabhängig von EU-Vorgaben erfolgt.

Regionalforen, die ähnliche Beteiligungsstrukturen haben wie die LAGn. Der entscheidende Unterschied ist, dass diesen Regionalforen kein eigenes „Budget“ zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie zur Verfügung steht.

In MV hat sich zwar die Anzahl der LEADER-Regionen kaum verändert. Allerdings decken die Regionen jetzt den gesamten ländlichen Raum ab und beziehen somit mehr Akteure ein.

In NI wurde neben LEADER auch die Förderung von ILEKs und Regionalmanagement deutlich ausgeweitet. Bei den ILEKs und dem Regionalmanagement beschränkt sich der bottom-up Ansatz allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei Lenkungsgruppen, die aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehen. Diese verfügen nicht über eine den LAGn vergleichbare Entscheidungskompetenz über ein eigenes Mittelkontingent.

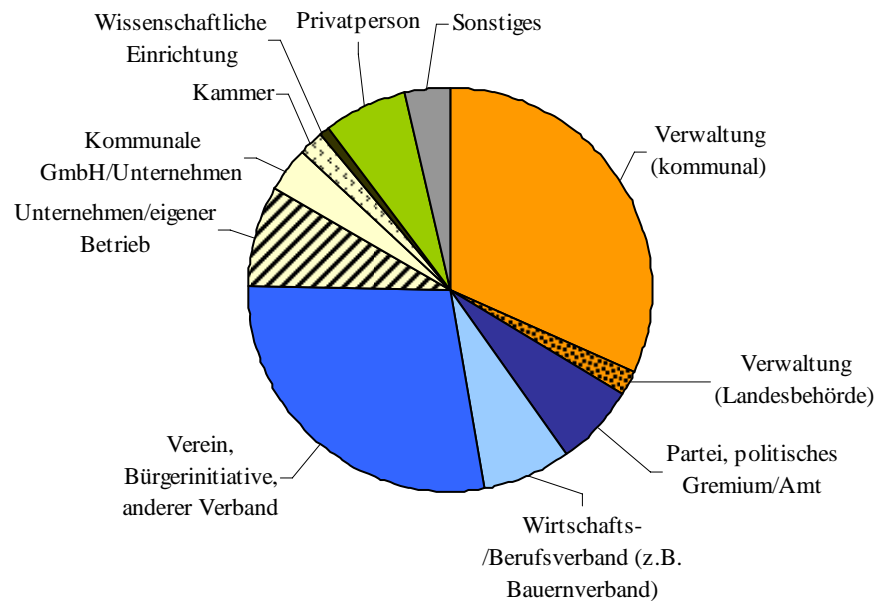
Ein weiteres Potenzial zum Mainstreaming ist die **Verlagerung der Entscheidungskompetenz** und Verantwortung für mehr Politikbereiche bzw. Fördermaßnahmen und Schwerpunkte zu den regionalen Akteuren. Den umfangreichsten Ansatz hierzu hat SH entwickelt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz für alle ILE-Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei den LAGn (AktivRegionen). D. h. der Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein weitgehend abgeschafft¹⁴. Darüber hinaus wird den Regionen ab 2010 auch Entscheidungskompetenzen für weitere Fördermaßnahmen übertragen¹⁵. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren¹⁶. Eine derart weit gefasste Zuständigkeit bedeutet zwar eine starke Aufwertung regionaler Entwicklungsprozesse. Allerdings kann dies, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn auch zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zu einem großen Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind und weniger Zeit für inhaltliche und strategische Überlegungen bleibt. Zudem fehlen so unter Umständen eigenständige Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen bzw. auf der Landesebene.

Hinsichtlich der **Akteurskonstellation** überwiegen insgesamt auf Seiten der öffentlichen Akteure die kommunalen Verwaltungen und bei den privaten Akteuren Vereine und Verbände (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der LAG-Mitglieder, die dem Bereich Wirtschaft zugeordnet werden können, variiert von 14 % in NRW bis 25 % in Hessen.

¹⁴ Lediglich in Teilmaßnahmen der Maßnahme 311 ist auch eine Förderung unabhängig von den Aktiv-Regionen möglich (vgl. Teil II, Kapitel 13.1).

¹⁵ U. a. Wegebau.

¹⁶ Vgl. hierzu SH-Bericht, Teil II, Kapitel 13.7.

Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)

Quelle: Xls-Abfrage (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010b), Eigene Darstellung.

Die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit in einer LAG und deren Gremien beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Interesse eigene Projekte umzusetzen. Dies ist aus Sicht vieler Akteure aufgrund der komplexeren Regeln und der stark gestiegenen Bürokratie schwieriger geworden (vgl. Kapitel 4.5). Die „Spielregeln“ des ELER begünstigen eine Dominanz der öffentlichen Akteure, da diese zum einen eher über die erforderlichen Planungskapazitäten und das Know-How zur Projektantragstellung verfügen, und zum anderen ihre eigenen Mittel als nationale Kofinanzierung einbringen können.

4.2 Territorialer Ansatz

In der Synthese der LEADER+-Halbzeitbewertungen wurde die Abschaffung der Schwellenwerte hinsichtlich der Einwohnerzahlen pro LEADER-Region empfohlen (Schuh et al., 2006, S. 53). Diese Empfehlungen wurden in der ELER-VO nur begrenzt aufgegriffen, indem der „Korridor“ auf 5.000 bis 150.000 Einwohner erweitert wurde. Auf Vorgaben hinsichtlich der Bevölkerungsdichte wurde nun verzichtet.

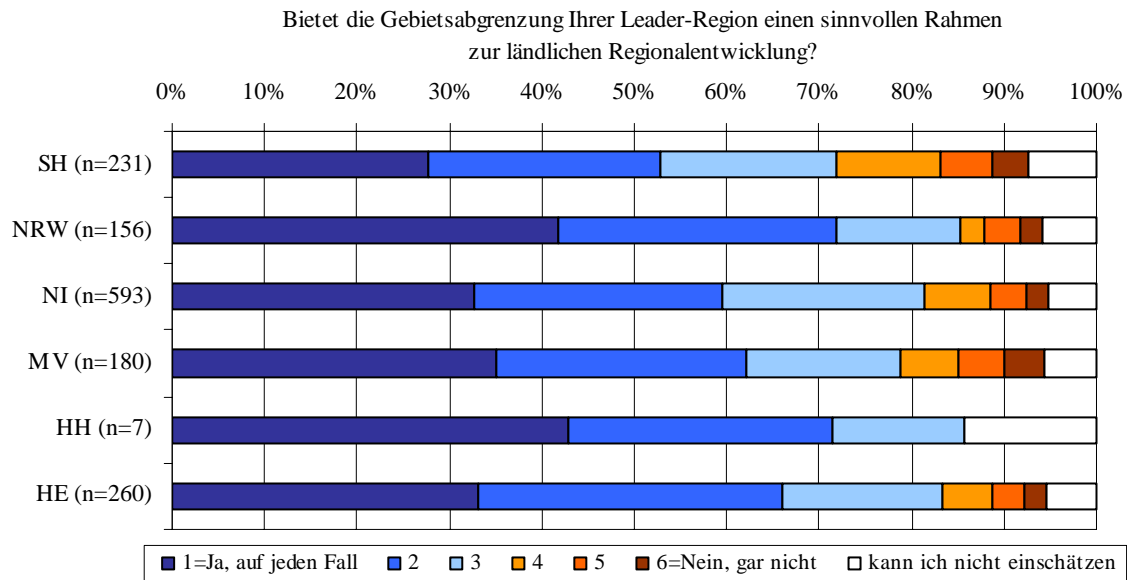
In SH und MV wurde ein flächendeckender Ansatz gewählt, d. h. der gesamte ländliche Raum sollte mit LEADER-Regionen abgedeckt werden. Dadurch kann ein Druck auf Gebiete/Kommunen entstehen, sich an einer LAG zu beteiligen, um nicht als weißer Fleck übrigzubleiben, was homogenen Gebietszuschnitten nicht immer förderlich ist. Grundsätzlich ändert ein flächendeckender Ansatz auch den Charakter des Auswahlverfahrens (vgl. Soto, 2007). Ein Wettbewerb kann letztlich nur durch konkurrierende Bewerbungen aus der gleichen Region entstehen. In SH wurde daher statt eines Auswahl- ein Anerkennungsverfahren durchgeführt, d. h. statt des Wettbewerbsgedankens stand die Qualitätssicherung auf einem mit den Anerkennungskriterien definierten Niveau im Vordergrund. In MV hat der flächendeckende Ansatz bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl von LAGn (13 statt 12) zu größeren Gebieten und zu einer starken Annäherung der Gebietszuschnitte an die Landkreisgrenzen geführt.

In Hamburg hat die Pflicht zur Umsetzung von LEADER dazu geführt, dass ein wenig zusammenhängendes Gebiet ländlich geprägter Bezirke als LEADER-Region ausgewählt wurde. Ohne die Verpflichtung, 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen, wäre dieser Ansatz in Hamburg vermutlich nicht umgesetzt worden.

In den anderen Bundesländern haben sich die Anforderungen an die Gebietszuschnitte kaum verändert. In den jeweiligen Auswahlverfahren war die Homogenität der Regionen eines der Auswahlkriterien.

Die Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder, inwieweit der Gebietszuschnitt einen sinnvollen Rahmen bietet, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern nur wenig (vgl. Abbildung 3). D. h. ein flächendeckender Ansatz führt nicht zwangsläufig zu ungeeigneten Gebietszuschnitten.

Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2009), eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Berücksichtigung von regionalen Verflechtungen und insbesondere Stadt-Land-Beziehungen auf Grund der Einwohnergrenzwerte nicht ausreichend möglich ist. Um die Anforderungen¹⁷ einzuhalten, wurden z. B. Kernstädte aus der Gebietskulisse ausgeschnitten. In der aktuellen Förderperiode erweist sich bisher der von der GAK vorgegebene Ausschluss der Förderung in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern für viele Regionen als problematisch, da auch dies die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland beeinträchtigt.¹⁸ In Schleswig-Holstein stellt vor allem die Einwohnerobergrenze von dort 100.000 EW ein Problem dar, das einen optimalen Gebietszuschnitt behindert hat, während in einigen Regionen Hessens und NRWs der optimale Gebietszuschnitt an den Ländergrenzen scheiterte (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a).

¹⁷ Auch unter Berücksichtigung möglicher Abweichungen.

¹⁸ Dieses Problem zeigt sich in Niedersachsen besonders deutlich, da hier diese GAK-Restriktion auch für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung außerhalb der GAK angewandt wird (vgl. ZILE).

4.3 Integrierter Ansatz

Der integrierte Ansatz beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten sowie
- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie.

Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die Integration anderer Sektoren/Bereiche des ländlichen Raumes z. B. der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft und Qualifizierung scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein.

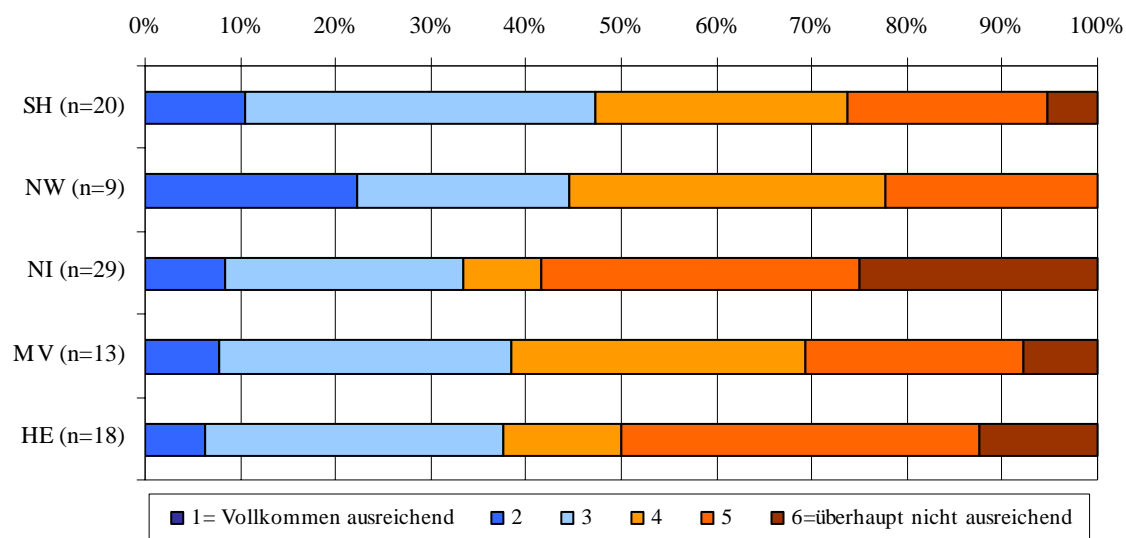
Voraussetzung für die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird.

In der konkreten Ausgestaltung von LEADER reicht das Spektrum von einer Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen ohne weitere Einschränkung wie in NRW und SH. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des LEADER+ - Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. In Hessen haben sich die Fördermöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ dagegen nur geringfügig verändert.

In NRW wird versucht, Projekte in 313 und 322 stärker regional zu bündeln, indem Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzepts dienen, vorrangig gefördert werden. Für einzelne Fördergegenstände ist ein Konzept auch Fördervoraussetzung. In NI ist der Beitrag zur Umsetzung einer Entwicklungsstrategie Bestandteil der Auswahlkriterien für ILE-Maßnahmen.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien. Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen reicht das Förderangebot insbesondere in Niedersachsen und Hessen allerdings nicht zur Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien aus (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Die bisherige Umsetzung zeigt dabei eine relativ geringe Relevanz der Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 und 2 für die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen. Aus Sicht der RM fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. In Hessen wird von den RM besonders die starke Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf ganz bestimmte Segmente kritisiert. Diese Fokussierung ergibt sich aus der Tourismusstrategie des Landes und lässt wenig Raum für die Lösung (nicht nur) regionsspezifischer übergreifender Herausforderungen und Probleme.

Insgesamt zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen und die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung

in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Es scheint, dass die übergeordneten Ebenen EU, Bund und Land nur sehr schwer zu einer sektorübergreifenden Koordination und Ausrichtung ihrer Politiken in der Lage sind und die Verantwortung hierfür letztendlich den Akteuren vor Ort zuweisen (vgl. Giessen und Böcher, 2008, S. 37).

Der integrierte Ansatz in der Planung und Steuerung

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem bottom-up-Ansatz. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich auf Grund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. die entsprechenden Kapitel in den Länderberichten).

4.4 Innovation

Die Umsetzung innovativer Konzepte ist eines der Kernelemente von LEADER, auch wenn Innovation in dieser Förderperiode nicht mehr zwingend Bestandteil des LEADER-Ansatzes ist (vgl. 2006/144/EG). Dabei bestand sowohl in den vergangenen Förderperioden als auch in dieser Förderperiode die Herausforderung in der Definition/Operationalisierung des Innovationsbegriffs. In den LEADER+-Leitlinien wurden als Orientierung folgende Elemente genannt (EU-KOM, 2000):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren,
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Dabei wurde betont, dass Innovation nicht auf die LEADER-Methode beschränkt sein darf.

In der LEADER-Praxis wurde Innovation eher im Bezug zum Kontext der Region verstanden, d. h. innovativ war, was „neu für die Region“ war (Bruckmeier, 2000) oder wie es im Leitfaden der Europäischen Beobachtungsstelle ausgedrückt wurde

„Bei der Innovation handelt es sich also um eine Initiative lokaler Aktionsträger, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versucht“ (AEIDL, 1997).

Insgesamt ist der Begriff "Innovation" zum allgemeinen Synonym für Veränderung der herrschenden Praxis in Wirtschaft und Politik geworden. Innovative Projekte zielen auf die Entwicklung neuer Ansätze, Methoden und Modelle, die gegenüber der herkömmlichen Praxis eine höhere Problemlösungskompetenz besitzen (Kohlmeyer, 2001). In den LEADER+-Regionen wurde Innovation vor allem im sozialen und kulturellen Bereich realisiert (Dargan und Shucksmith, 2008), in dem z. B. neue Netzwerke und Verbindungen zwischen verschiedensten Institutionen und Gemeinschaften geschaffen oder bestehende vertieft wurden.

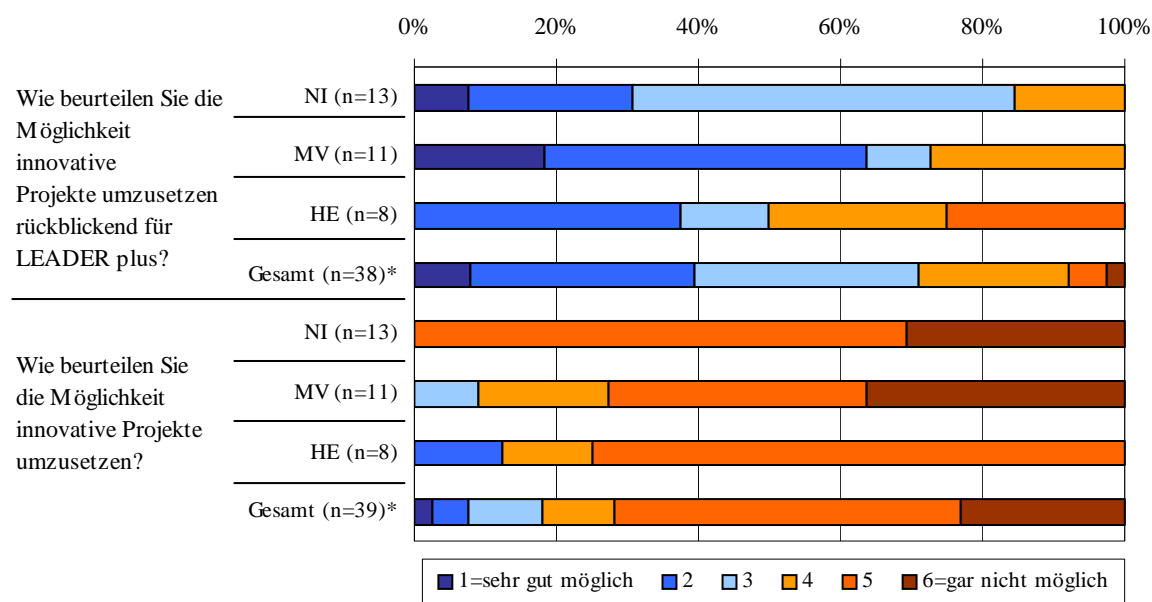
In den verschiedensten Beiträgen und Definitionen zu Innovation in LEADER gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass LEADER-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. Inwieweit diese Nicht-Standard-Projekte unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) umgesetzt werden können, hängt stark von den Auslegungsspielräumen ab, die die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU lassen sowie von der Flexibilität bzw. Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben.

Auf den unterschiedlichen Umgang der Länderprogramme mit Innovation wurde bereits hingewiesen. Dieser zeigt sich z. B. in der Aufnahme „innovativer Aktionen und Projekte“ als Fördergegenstand in die entsprechende Richtlinie in NRW (ILE-RL NRW, 2008) oder weit definierten Fördergegenständen in den Maßnahmen der Regionalentwicklung wie in Hessen (RE-Richtlinie), die nach Einschätzung des Landes auch innovative Projekte zulassen.

Auch wenn die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten innovativer Projekte eine definitorische Unschärfe aufweist, geben die Antworten der befragten Regionalmanager doch Hinweise, ob und in welchem Umfang sich die Umsetzungsmöglichkeiten für „Nicht-Standard“-Projekte gegenüber LEADER+ verändert haben. Aus Abbildung 5 kann man auf eine deutliche Einschränkung der Handlungsspielräume der LAGn gegenüber LEADER+ in NI, MV und HE schließen. In Hessen ist dies vor allem auf die Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf die Tourismusstrategie des Landes zurückzuführen. In NRW und SH ist aufgrund der geringen Gruppengröße keine Aussage im Vergleich möglich. Allerdings werden in diesen beiden Bundesländern die Möglichkeiten,

innovative Projekte umzusetzen, insgesamt von den RM deutlich besser eingeschätzt als in den anderen Bundesländern.

Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode



* Die Ergebnisse aus NRW und SH werden aufgrund der geringen Gruppengröße von 1 bzw. 5 nicht separat dargestellt.

Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

4.5 Administrative Umsetzung

Sowohl die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften als auch die Verwaltungsstrukturen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER von besonderer Relevanz. Probleme und Mängel in diesem Bereich können die Wirkung von LEADER negativ beeinflussen (Schuh et al., 2006, S. 122). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bottom-up Ansatz und die Autonomie der LAG, betrifft aber auch die anderen Elemente des LEADER-Ansatzes. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger aber eine andere Art von top-down erfordert. D. h. die für die Abwicklung der Fördermaßnahmen zuständigen staatlichen Stellen haben nicht weniger zu tun, sondern ihre Aufgaben verändern sich. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Dies benötigt Zeit und ausreichende personelle Ressourcen und

„dafür ist eine bewusste politische Strategie notwendig, die klar von den oberen politischen Etagen auf die unteren übertragen wird. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs-

und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden“ (ÖIR, 2004, S. 13).

Umsetzungsstrukturen

Während sich die Zuständigkeiten für das Management und die Ausgestaltung des Schwerpunkts 4 auf der Landesebene nicht geändert haben, hat es in fast allen untersuchten Bundesländern Veränderungen auf der operativen Ebene gegeben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER

LEADER+ Umsetzungsstrukturen	LEADER Umsetzungsstrukturen	
	ILE-Strukturen (eine Tür)	Verschiedene Bewilligungsstellen (nach Maßnahme)*
von den LAGn benannte Bewilligungsstellen	SH	NI
zentrale Bewilligungsstelle	NRW	MV
Umsetzung über ILE-Strukturen (Art. 33)		HE**

* Zuständig für Bewirtschaftung des Kontingents der LAG ist dabei die für die ILE-Maßnahmen zuständige Stelle.

** Neben der für die ILE-Maßnahmen zuständigen Stelle, gibt es nur eine weitere für die Förderung von Bioenergie zuständige Stelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abwicklung über von den LAGn benannte Verwaltungsstellen (in der Regel die Landkreisverwaltungen) in NI und SH in LEADER+ kommt dem Anspruch von LEADER hinsichtlich einer dezentralen Abwicklung am nächsten. Allerdings wurde so neben den für die Umsetzung der EPLR zuständigen Verwaltungen eine Quasi-Parallelstruktur geschaffen. In der Anfangsphase von LEADER+ war dies mit hohen Lernkosten und Verzögerungen in der Umsetzung verbunden (vgl. MCON, 2003; Raue, 2003).

In der aktuellen Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die Verwaltungsumsetzung von LEADER in allen Bundesländern in die Strukturen der Mainstream-Förderung inte-

griert.¹⁹ In SH und NRW wird dabei das „Ein-Tür-Prinzip“ verfolgt, d. h. für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR bzw. die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner, die dann, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation/Abstimmung mit der jeweils zuständigen Stelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Auch in der aktuellen Förderperiode zeigt sich, dass die Bearbeitung von LEADER anfänglich mit hohen Lernkosten verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Zufriedenheiten der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen und gilt insbesondere für Bewilligungsstellen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit LEADER+ hatten (RM-Befragung). Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Bewilligungsstellen ist dabei umso problematischer, je mehr unterschiedliche Behörden, wie in MV, beteiligt sind.

Insgesamt bewegt sich die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Bottom-up-Ansatz und der Autonomie der LAG ergeben (übersichtliche, einfache, unterstützende Strukturen) und den Anforderungen einer regelkonformen Abwicklung (insbesondere auch Beachtung maßnahme- bzw. richtlinienspezifischer Regelungen auf dem jeweils aktuellsten Stand). Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist es allerdings verständlich, wenn zur Sicherung einer regelkonformen Abwicklung die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird. Es sollte in späteren Bewertungen aber geprüft werden, in welchem Umfang sich die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen auf die weitere Umsetzung von LEADER auswirken, nachdem die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

Finanzierung

Finanzierungsprobleme und administrative Vorgaben beeinträchtigen sowohl aus Sicht der befragten RM als auch der LAG-Mitglieder die Projektumsetzung am stärksten.

Die Finanzierungsprobleme beinhalten die Aspekte

- Schwierigkeiten der Kommunen, ausreichend Eigenmittel zur Kofinanzierung eigener Projekte aufzubringen,
- Fähigkeit/Bereitschaft der Kommunen Kofinanzierungsmittel für private Antragsteller bereitzustellen,

¹⁹ In Hessen war dies schon in der letzten Förderperiode der Fall.

- Finanzierungsprobleme privater Träger (Vereine, etc.).

Diese Probleme sind nicht neu, sondern wurden bereits in der letzten Förderperiode thematisiert (vgl. Schuh et al., 2006). Allerdings hat sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte zum Teil seit 2009 noch einmal verschlechtert, sodass der Handlungsspielraum vieler insbesondere ärmerer Kommunen kleiner geworden ist.²⁰ Landesmittel werden nur in einigen Bundesländern bereitgestellt, etwa in Hessen für die einzelbetriebliche Förderung in den Maßnahmen 311 und 312. Verschärfend kommt hinzu, dass, anders als im EFRE, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer, bei Trägern, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, von der Kofinanzierung ausgeschlossen ist. Dies betrifft v. a. Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Insgesamt gibt es nur in knapp einem Fünftel der befragten LEADER-Regionen einen „Topf“ mit öffentlichen Mitteln zur Kofinanzierung (RM-Befragung). Diese Mittel werden in der Regel von den Landkreisen, zum Teil auch von den Gemeinden oder den Trägerstrukturen (Verein, Zweckverband) der LAG bereitgestellt und stehen in der Regel für regionsweite bzw. gemeindeübergreifende Projekte zur Verfügung. Nur in einer LEADER-Region gibt es einen Gemeinschaftstopf, über den die LAG eigenständig beschließt und der insgesamt für die Kofinanzierung „aller“ LEADER-Projekte der Region genutzt wird.

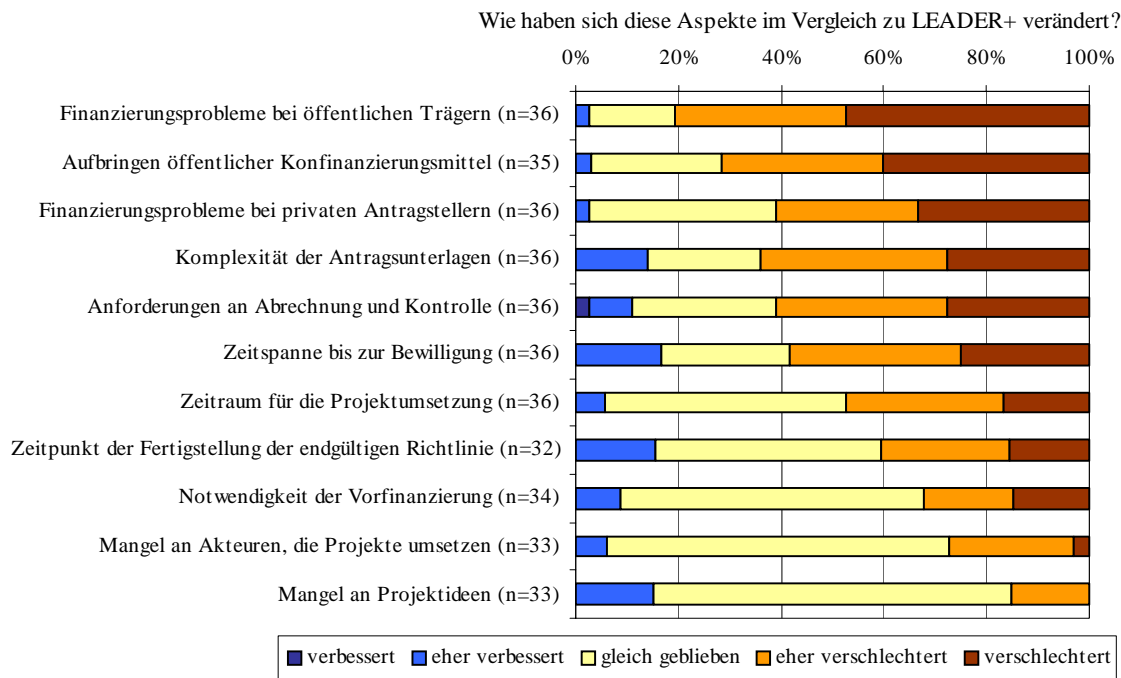
Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgaben

Einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER. Diese haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode insgesamt verschärft (vgl. Teil III, Kapitel 4.2). Auch die Analyse der administrativen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen ist²¹. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten am meisten verschlechtert (vgl. Abbildung 7).

²⁰ Vgl. Teil I, Einleitung, Kapitel 3.2.

²¹ Vgl. die entsprechenden Kapitel in den jeweiligen Länderberichten.

Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Diese gestiegenen z. T. unübersichtlichen Anforderungen erschweren die Umsetzung von Projekten insbesondere für private Träger wie z. B. kleinere Vereine und haben zum Teil, auch aus Sicht der Bewilligungsstellen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Projektträger.

Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle nicht-standardisierbare Einzelfälle sind, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Allerdings zeigen sich in der bisherigen Praxis durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Flexibilität und Offenheit z. B. in der Richtliniengestaltung und -auslegung, was auch am Umgang mit dem Thema „innovative Maßnahmen“ deutlich wird.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt in nicht unerheblichem Ausmaß von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kon-

trollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der individuellen Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst.

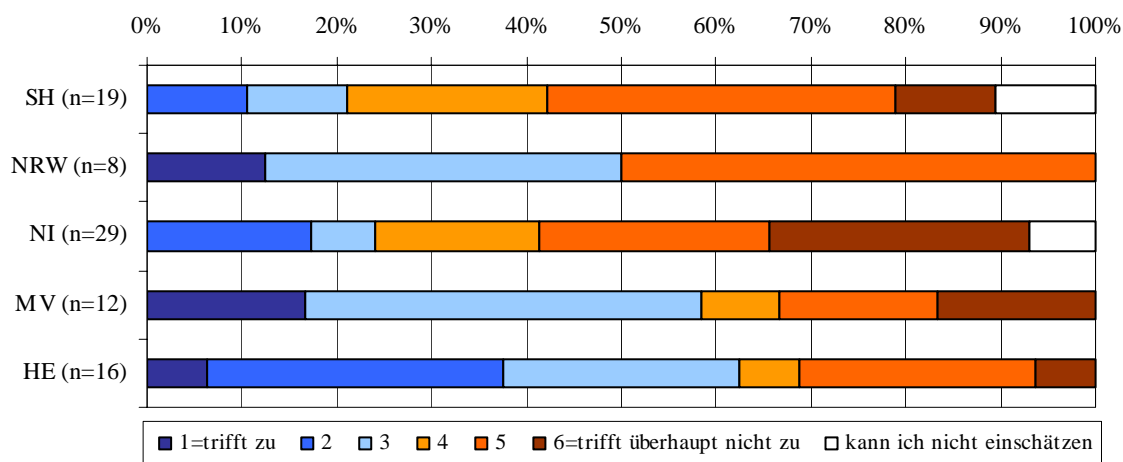
Neben den abgefragten Veränderungen in der administrativen Umsetzung wurde auch nach weiteren Vorteilen und Nachteilen des Mainstreaming gefragt. In der RM-Befragung nannten 13 von 113 befragten RM Vorteile gegenüber LEADER+, vor allem klarere Zuständigkeiten und Vorgaben (8 Nennungen) und landesspezifische Aspekte (5 Nennungen). Nur eine Nennung bezog sich auf positive inhaltliche Auswirkungen („*mehr Aufmerksamkeit für die LAG, breite Akzeptanz der LAG*“). „Weitere“ Nachteile wurden von 28 der befragten RM genannt. Diese bezogen sich vor allem auf bereits angesprochene Aspekte, wie die geringere Flexibilität, das im Vergleich zu LEADER+ engere Förderpektrum und die stärkere Richtlinienbindung sowie den insgesamt gestiegenen Verwaltungsaufwand.

5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse

Neben LEADER gibt es in den Bundesländern eine Reihe weiterer Ansätze der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Von Bedeutung sind u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen. Es stellt sich die Frage nach dem Platz den LEADER in diesem Kontext einnimmt, d. h. inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse.

Angaben zu anderen regionalen Entwicklungsprozessen liegen bisher nur aus NRW, NI und SH vor. In NI und SH wurden vor allem die Metropolregionen genannt, in NRW die Regionalen. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Prozesse genannt, die sich zum größten Teil ebenfalls auf größere regionale Zusammenhänge als die LEADER-Regionen beziehen. In den meisten Regionen gibt es eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung oder Informationsaustausch zwischen den Prozessen. Die bisherigen Befragungsergebnisse zeigen, dass es nur vereinzelt zu einem „Zuviel“ an Regionalentwicklung in den Regionen kommt (vgl. Abbildung 8). Lediglich in Hessen ist dies in rund einem Drittel der Regionen ein Problem.

Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den bisherigen Erhebungen wird in einem nächsten Schritt eine Übersicht der anderen Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern erstellt sowie die konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Schnittstellen und Wechselwirkungen vertieft ausgewertet. Hierbei wird u. a. ein besonderes Augenmerk auf die regionalisierten Teilbudgets des EFRE sowie landesspezifische Prozesse wie die Lokale Aktion in SH, die Regionalen in NRW oder der Stadtumbau West in Hessen gelegt.

6 Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die ursprüngliche Intention von LEADER durch die Integration in die Mainstream-Förderung Schaden genommen hat. Auch wenn durch LEADER immer noch Akteure in den ländlichen Regionen motiviert und mobilisiert werden, Netzwerke neu entstehen oder wachsen, neue Ansätze/Lösungen zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt werden und verschiedene Themen/Sektoren und Politikfelder zusammengeführt werden, haben sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Akteure erheblich verringert und z. T. bereits in LEADER+ bestehende Problemlagen noch einmal deutlich verschärft.

Dies betrifft vor allem die rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU-KOM und die daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften. Hier sind dringend Anpassungen erforderlich, die auch von Seiten der europäischen Ebene einen unterstützenden und ermöglichenden Rahmen für die Regionen bieten, statt von Misstrauen und Kontrolle geprägt zu sein. Dies beinhaltet auch eine größere Konsistenz zwischen inhaltlichen/strategischen Papieren und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie

mehr Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte Länderbehörden ermutigt werden, die durchaus bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Daneben zeichnen sich, bedingt durch Ausweitung des LEADER-Ansatzes, insbesondere zwei Themenfelder ab, in denen eine vertiefte Diskussion und Weiterentwicklung bestehender Ansätze erforderlich ist:

Verortung von LEADER in einer Mehrebenenpolitik der integrierten ländlichen Entwicklung

Im Zusammenspiel der drei Handlungsebenen Land - Region - Ort (Dorf, Kommune) zeigt sich aus der bisherigen Umsetzung insbesondere in HE und SH, aber auch in den anderen Bundesländern die Erfordernis einer klareren (und ehrlicheren) Definition von Schnittstellen und Abgrenzungen. Jede Ebene braucht eigene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten um die jeweils eigenen Prioritäten und Zielsetzungen zu verfolgen. Konkret heißt dies, dass

- auch auf der Landesebene Möglichkeiten zur Verfolgung von aus Landessicht prioritärer Vorhaben verbleiben müssen, und nicht „Alles“ an die regionale Ebene übertragen werden kann.
- auf der Regionesebene (in den LEADER-Regionen) auch Handlungs- bzw. Fördermöglichkeiten bestehen müssen, die sich an regionsspezifischen Erfordernissen und Problemlagen ausrichten und nicht in erster Linie Landesprioritäten verfolgen.
- auch auf der lokalen (örtlichen) Ebene eigenständige Möglichkeiten z. B. der Umsetzung lokal bedeutsamer Projekte bestehen sollten, die nicht unbedingt in regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.

Gleichzeitig erfordert eine konsistente Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung die Definition von Schnittstellen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen. Z. B. ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen durch den demographischen Wandel eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der regionalen und der lokalen Ebene etwa im Hinblick auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder Mobilitätsangebote sinnvoll bzw. erforderlich.

Neue Finanzierungsmodelle zur öffentlichen Kofinanzierung

Finanzierungsprobleme sind eines der wesentlichen Aspekte, die die Umsetzung der Entwicklungsstrategien in LEADER behindern und die sich im Vergleich zu LEADER+ am stärksten verschlechtert haben. Hier gilt es zum einen Lösungsansätze zu finden, die auch strukturschwachen Regionen/Kommunen die Teilhabe an Projektförderungen ermöglichen und zum anderen die Abhängigkeit der Projektförderung von der Bereitschaft der Kommunen, Mittel zur Kofinanzierung bereitzustellen, verringern.

Neben einer Ausweitung der Finanzierungsquellen, die als öffentliche Mittel anerkannt werden, sollte hier in Zukunft stärker über die Einrichtung regionaler Fonds nachgedacht werden, die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge, Spenden,...) speisen und als „öffentliche Mittel“ zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt werden. Dies könnte über die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen seitens der EU und der Länder unterstützt werden. Für strukturschwache Regionen könnten hier auch Landesmittel eingesetzt werden, die die von den Regionen bereits erbrachte Leistung ergänzt. Dieses Modell würde dem LEADER-Ansatz des gemeinsamen regionalen Handelns am Nächsten kommen.

Literaturverzeichnis

- RE-Richtlinie: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung (2010).
- ILE-RL NRW, 2008: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- ZILE: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds.MBl., Nr. 44/2007.
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- AEIDL, Europäische Beobachtungsstelle (1997): Innovation und ländliche Entwicklung. Dossier der Beobachtungsstelle, H. 2. Bruxelles. online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-de/biblio/inno/innov.pdf>.
- Bruckmeier, K. (2000): LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40, H. 2, S. 219-227.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120083634/PDFSTART>. Stand 19.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- Giessen, L und Böcher, M (2008): Integrated Rural Development Policy in Germany and its Potential for new modes of Forest Governance. Wien. Internetseite BOKU, Universität für Bodenkultur Wien: <http://wiso.boku.ac.at/reports.html>. Stand 19.7.2010.

- Kohlmeier, K. (2001): Der Einfluss des Projektmanagement auf die Übertragbarkeit von Projekten. Internetseite DVS:
<http://www.leaderplus.de/index.cfm/000A292D01DC1303AFB96521C0A8D816>. Stand 2.12.2009.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf.
Stand 30.3.2009.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): LAG-Befragung. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 62 %, 1429 Befragte). 11/2009 bis 02/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010a): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010b): XIs-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung.
- Raue, P. (2003): Halbzeitbewertung des LEADER+ Programms Schleswig-Holstein 2000 - 2006. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysee, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf.
Stand 20.7.2010.
- Soto, P., Hrsg. (2007): Which Direction for Rural Development? Critica. Internetseite INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria:
<http://www1.inea.it/ops/nuovaprogrammi/documenti/inea-cnasea/nuoviorientamenti.cfm>. Stand 17.3.2008.
- Tränkner, S. and Giessen, L. (2007): Four paths of mainstreaming Leader in Germany. In: Soto, P. (Ed.): Which direction for Rural Development? - A report on certain innovative features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. Critica.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil III - Anhang 3

Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungs- programmen für die Jahre 2007 bis 2009

Autoren:

Loreto Bieritz, Martin Distelkamp, Philip Ulrich

GWS, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH

**Gutachten im Auftrag des
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)**

**Modellgestützte Analyse der Effekte auf
Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit
in ausgewählten ländlichen Entwicklungs-
programmen für die Jahre 2007 bis 2009**

Loreto Bieritz
Martin Distelkamp
Philip Ulrich



Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturformforschung mbH
Heinrichstr. 30
D - 49080 Osnabrück

e-mail (distelkamp@gws-os.de)
Tel.: +49 (541) 40933-160
Fax: +49 (541) 40933-110
Internet: www.gws-os.de

Osnabrück, im September 2010

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	III
1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE	1
1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO	1
1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE.....	8
1.2.1 <i>Die (nachfrageseitig gebildeten) Maßnahmentypen.....</i>	9
1.2.2 <i>Impulse der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE.....</i>	10
1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen.....	11
1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage.....	13
1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen.....	15
1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme.....	15
1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG .	16
1.3.1 <i>Lokalisierung auf Länderebene.....</i>	17
1.3.2 <i>Lokalisierung auf Kreisebene.....</i>	20
1.3.3 <i>Komponenten regionaler Effekte.....</i>	21
1.4 DIE SIMULATIONEN	22
1.5 DATENGRUNDLAGEN	23
1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE	23
1.6.1 <i>Allgemeines zur Charakterisierung der modellgestützten Analyse</i>	23
1.6.2 <i>Ergebnisse für einzelne Maßnahmentypen.....</i>	24
1.6.3 <i>Regionale Ergebnisse.....</i>	25
2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN	
 ENTWICKLUNGSPROGRAMME.....	27
3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE	37
3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN	38
3.1.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Schleswig-</i>	
<i>Holstein in den Jahren 2007 bis 2009.....</i>	38
3.1.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i>	
<i>Schleswig-Holstein im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>	41
3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF	
HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009.....	46
3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN.....	50
3.3.1 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf</i>	
<i>Niedersachsen/Bremen in den Jahren 2007 bis 2009</i>	50
3.3.2 <i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in</i>	
<i>Niedersachsen und auf Bremen im Zeitraum 2007 bis 2009.....</i>	54
3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN	59

3.4.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007 bis 2009</i>	59
3.4.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2007 bis 2009</i>	63
3.5	HESSEN.....	67
3.5.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Hessen in den Jahren 2007 bis 2009</i>	67
3.5.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Hessen über den Zeitraum 2007 bis 2009</i>	70
3.6	MECKLENBURG-VORPOMMERN.....	75
3.6.1	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2009</i>	75
3.6.2	<i>Die Effekte der durchgeführten ländlichen Entwicklungsprogramme auf die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern über den Zeitraum 2007 bis 2009</i>	79
4	ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE	83
5	LITERATUR	85

1 SIMULATIONSRECHNUNGEN MIT DEM MODELL INFORGE

Als Beitrag zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgte auf Grundlage von Modellrechnungen mit dem Modellsystem INFORGE-LÄNDER-REGIO der GWS mbH eine Schätzung der nachfrageseitig induzierten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Im Folgenden gilt es, zunächst einen allgemeinen Überblick über dieses Modellsystem zu geben. Anschließend wird dargestellt, wie die ländlichen Entwicklungsprogramme in diesem Modellsystem abgebildet/integriert werden. Hierbei wird zunächst auf die Umsetzung im nationalen Kontext (INFORGE) eingegangen und anschließend die Lokalisierung der Auswirkungen auf Grundlage des LÄNDER- und REGIO-Systems und ergänzender Modellierungen thematisiert. Nach der Charakterisierung der Simulationen und ihrer Datengrundlagen werden wichtige Hinweise zur Einordnung der Modellergebnisse gegeben.

1.1 EIN ÜBERBLICK ÜBER DAS MODELLSYSTEM INFORGE, LÄNDER & REGIO

INFORGE ist ein sektoral tief gegliedertes ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell, das seit 1996 jährlich aktualisiert wird und die Wirtschaft in 59 Branchen aufteilt.¹ Es erklärt in dieser tiefen Gliederung die Entwicklung der verschiedenen Komponenten der Endnachfrage, der Vorleistungsverflechtung, des Einsatzes der Primärfaktoren Arbeit und Kapital sowie die Preisentwicklung der Güter und die sektoralen Lohnsätze und Einkommen. Das Modell enthält ferner vollständig endogenisiert das Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und damit auch die Umverteilung der Einkommen durch Sozialversicherung und Steuern. Der dem Modell INFORGE zugrunde liegende Zeitreihendatensatz beruht in erster Linie auf den Ergebnissen der disaggregierten Inlandsproduktberechnung, dem Kontensystem der VGR² und den Input-Output-Tabellen³ des Statistischen Bundesamtes.

Die besondere Leistungsfähigkeit des Modells INFORGE beruht auf der INFORUM-Philosophie (Almon 1991). Sie ist durch die Konstruktionsprinzipien Bottom-up und Vollständige Integration gekennzeichnet. Das Konstruktionsprinzip Bottom-up besagt, dass jeder der 59 Sektoren der Volkswirtschaft sehr detailliert modelliert ist und die gesamtwirtschaftlichen Variablen durch explizite Aggregation im Modellzusammenhang gebildet werden. Das Konstruktionsprinzip Vollständige Integration beinhaltet eine

¹ vgl. Ahlert et al. 2009. Diese Veröffentlichung enthält eine vollständige Darstellung der Gleichungsstruktur des Modellsystems INFORGE & GINFORS. Es werden im Detail die einzelnen Bausteine des Modells mit der jeweils dahinter stehenden Modellierungsphilosophie sowie die verwendeten Schätzansätze erläutert. Das sehr ähnlich aufgebaute MDM-E3-Modell (Junankar et al. 2007) wird von Cambridge Econometrics erfolgreich in Großbritannien eingesetzt.

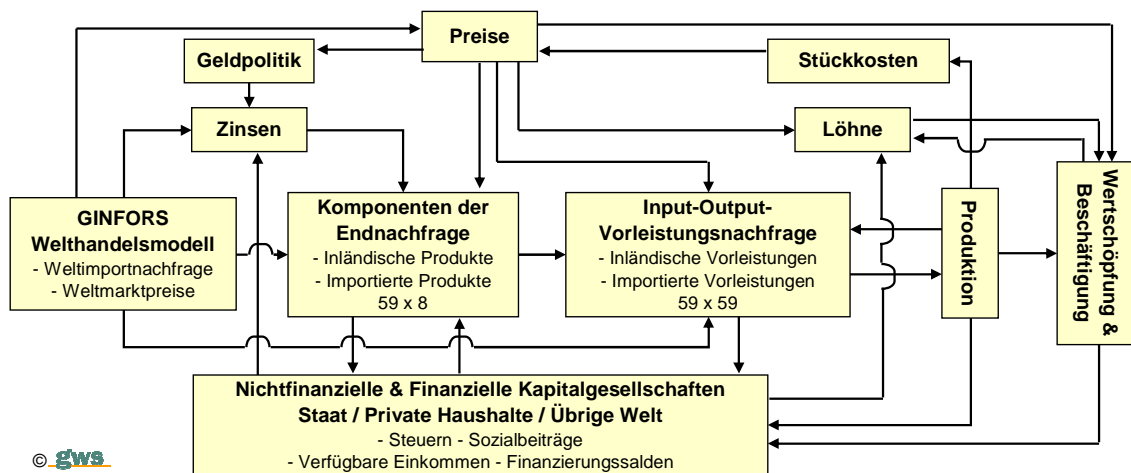
² Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4

³ Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2

komplexe und simultane Modellierung, die die interindustrielle Verflechtung ebenso beschreibt wie die Entstehung und die Verteilung der Einkommen, die Umverteilungstätigkeit des Staates sowie die Einkommensverwendung der privaten Haushalte für die verschiedenen Waren und Dienstleistungen. Der disaggregierte Aufbau des Modells INFORGE ist in das vollständig endogenisierte Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingebettet.

Einen Überblick zur Modellstruktur von INFORGE gibt nachstehende Abbildung 1. Diese Struktur gilt im Folgenden in ihren Grundzügen zu erläutern.

Abbildung 1: Die Struktur des Modells INFORGE



Die Endnachfrage umfasst – in der Gliederung nach 59 Gütergruppen – den Konsum der privaten Haushalte, der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und des Staates, die Ausrüstungsinvestitionen, die Bauinvestitionen, die Vorratsveränderungen und die Exporte. Das Konsumverhalten der privaten Haushalte wird über eine aufwändige Bottom-up-Modellierung der Konsumnachfrage der privaten Haushalte nach 41 Verwendungszwecken berücksichtigt. Das Investitionsverhalten der Wirtschaft für Ausrüstungsgüter wird im Zuge einer komplexen branchenspezifischen Kapitalstockmodellierung abgeleitet. Die von den Unternehmen gewünschten Kapitalstöcke werden dazu zunächst in Faktornachfragefunktionen ökonometrisch bestimmt. Die wichtigsten Determinanten der Endnachfrage sind die Auslandsvariablen des GINFORS-Systems (zur Erklärung der Exporte), das Verfügbare Einkommen der privaten und der öffentlichen Haushalte (zur Erklärung des Konsums der privaten Haushalte und des Staates), der Output (zur Erklärung der Bauinvestitionen) sowie die relativen Preise für alle Komponenten der Endnachfrage.

Auch die Vorleistungsnachfrage ist im Modell detailliert abgebildet. Für alle Gütergruppen werden die Lieferungen aus inländischer Produktion und die Einfuhren unterschieden. Die Inputkoeffizienten sind dabei grundsätzlich variabel und hängen von relativen Preisen und Zeittrends ab. Die Endnachfrage insgesamt bestimmt mit der Vorleistungsnachfrage abzüglich der Importe die inländische Produktion. Die Importe hängen sowohl von der Entwicklung der Importnachfrage des GINFORS-Systems als auch von der Entwicklung der Importpreise und der Inlandspreise ab.

Die Gewinne und die Stückkosten der einzelnen Branchen ergeben sich definitorisch. Bei der Bestimmung der Stückkosten werden explizit die Kostenanteile für inländische und importierte Vorleistungen, Löhne, Abschreibungen und steuerliche Größen berücksichtigt. Die Stückkosten sind dann die entscheidende Determinante der Preise. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Dabei wird berücksichtigt, dass die jeweiligen Produktionspreise nicht bei jeder Veränderung der Kosten unmittelbar angepasst werden können. Vielmehr werden auch periodenübergreifende Einflüsse in die Bestimmung der Preise einbezogen. Diese Preise werden dann als Angebotspreise der Nachfrage gegenübergestellt.

Die Ergebnisse der Input-Output-Modellierung gehen dann in den Arbeitsmarkt und in das Kontensystem ein, welche wiederum Einfluss auf die Kostenstruktur sowie die Endnachfrage nehmen.

Der Arbeitsmarkt besteht aus einem aggregierten und einem disaggregierten Teil. Im aggregierten Teil wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot mittels der demographischen Entwicklung bestimmt. Zusammen mit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergibt sich die Anzahl der Arbeitslosen. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage wird in einem ersten Schritt die gesamtwirtschaftliche Lohnfunktion bestimmt: Der durchschnittliche Lohnsatz je Arbeitsstunde ist abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, der Konsumpreisentwicklung und der Arbeitslosenquote. Der durchschnittliche Lohnsatz erklärt dann neben sektorspezifischen Variablen – wie der sektoralen Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung je Erwerbstätigen) – den Vektor der Lohnsätze in den 59 Branchen. Das in Arbeitsstunden gemessene Arbeitsvolumen in jeder Branche hängt vom Reallohn und von der Bruttoproduktion der betreffenden Branche ab. In der Land- und Forstwirtschaft wird das Arbeitsvolumen auf Grundlage der Erwerbstätigen (inkl. Selbständige) bestimmt. Dabei wird der Reallohn nicht berücksichtigt. Die sektoralen Lohnsummen und Arbeitsproduktivitäten können dann definitorisch bestimmt werden. Die Zahl der Beschäftigten in jeder Branche ergibt sich ebenfalls definitorisch, indem das sektorale Arbeitsvolumen durch die zugehörige Arbeitszeit pro Beschäftigten dividiert wird. Die Arbeitszeiten pro Beschäftigten sind exogene Variablen.

Es schließt sich die sektoral fundierte Kreislaufanalyse: Die Ergebnisse der Endnachfrage, die gleichermaßen Aspekte des Angebotes wie der Nachfrage umfassen, bestimmen zusammen mit Produktionstechnologien das Niveau der Produktion, welches wiederum die primäre Verteilung der Einkommen beeinflusst.

Innerhalb des vollständig endogenisierten Kontensystems erfolgt die Erfassung der Entstehung, Verteilung, Umverteilung und Verwendung der Einkommen innerhalb der funktionellen Transaktoren Produktion, Primäre Einkommensverteilung, Sekundäre Einkommensverteilung, Einkommensverwendung, Vermögensänderung und Sachvermögensbildung und die daraus resultierenden Vermögensänderungen für die fünf institutionellen Transaktoren Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, Finanzielle Kapitalgesellschaften, Staat, Private Haushalte & Private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie Übrige Welt. Dieses System enthält die gesamte Einkommensumverteilung einschließlich Sozialversicherung und Besteuerung zwischen Staat, Privaten Haushalten und Unternehmen und ermöglicht so die Berechnung der verfügbaren Einkommen, die wiederum wichtige Determinanten der Endnachfrage sind.

Außerdem werden die Finanzierungssalden der institutionellen Transaktoren bestimmt. Damit ist insbesondere auch die staatliche Budgetrestriktion im Modell enthalten. Die Verhaltenshypothesen des Modells betreffen die Ausgaben der institutionellen Transaktoren. Die Summen der Einnahmen einer Transaktionsart sowie die Salden der Konten sind stets definitorisch gegeben. Innerhalb des Kontensystems sind die Arbeitsmarktentwicklung, die demographische Entwicklung, das Steueraufkommen (Sonstige Gütersteuern, Mehrwertsteuer etc.), die sektorale Wertschöpfung, die Konsumausgaben der privaten Haushalte und des Staates und die Investitionen wichtige Einflussfaktoren. Endogen eingebunden in dieses System ist somit die gesamte Fiskalpolitik des Staates.

Dem Input-Output-Ansatz wird gemeinhin eine nachfrageorientierte Modellierung zugesprochen. Dies trifft auf das ökonometrische Strukturmodell INFORGE allerdings nicht zu. Es ist zwar richtig, dass die Nachfrage in INFORGE die Produktion bestimmt, aber alle Güter- und Faktornachfragevariablen hängen unter anderem von relativen Preisen ab, wobei die Preise wiederum durch die Stückkosten der Unternehmen in Form einer Preissetzungshypothese bestimmt sind. Der Unterschied zu den allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, in denen ein Konkurrenzmarkt modelliert wird, liegt in diesem Punkt in der unterstellten Marktform, nicht in der Betonung der einen oder der anderen Marktseite. Man kann es auch so formulieren: Die Unternehmen wählen aufgrund ihrer Kostensituation und der Preise konkurrierender Importe ihren Absatzpreis. Die Nachfrager reagieren darauf mit ihrer Entscheidung, die dann die Höhe der Produktion bestimmt. Angebots- und Nachfrageelemente sind also im gleichen Maße vorhanden.

INFORGE ist ein ökonometrisches Input-Output-Modell, das als evolutorisches Modell bezeichnet werden kann. In den Verhaltensgleichungen werden Entscheidungsroutrinen modelliert, die nicht explizit aus Optimierungsverhalten der Agenten abgeleitet sind, sondern beschränkte Rationalität zum Hintergrund haben. Die Herstellungspreise sind das Ergebnis einer Aufschlagskalkulation der Unternehmen. Die Zeit ist im Modell historisch und unumkehrbar. Die Kapitalstockfortschreibung generiert Pfadabhängigkeit.

Bezüglich der Preisfindungen gilt, dass die Aufschlagskalkulation eine empirisch sehr gut belegte Hypothese ist. Vereinzelt mag sie problematisch sein, so auch etwa im Agrarsektor. Dort haben wir entweder politisch gesetzte Preise, dann sind sie im modelltechnischen Sinne exogen. Eine Alternative dazu sind Gleichgewichtspreise, die bei homogenen Produkten und einer großen Anzahl von Marktteilnehmern eine gute Hypothese sind. Wir haben in INFORGE aber den Durchschnittspreis über den ganzen Sektor zu modellieren. Der ist weder exogen, noch ist er ein Gleichgewichtspreis. Insofern ist auch für diesen Sektor die Aufschlagskalkulation zumindest eine gute Approximation an die tatsächlichen Verhältnisse.

Die Struktur des Modells INFORGE ist hochgradig interdependent. Neben den üblichen Kreislaufinterdependenzen sind die Mengen-Preisinterdependenzen und die Lohn-Preisinterdependenz abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Preise und Mengen konsistent miteinander verknüpft sind. Auch weist das Modell einen sehr hohen Endogenisierungsgrad auf. Exogen vorgegeben sind im Wesentlichen Steuersätze, das Arbeitsangebot und die Weltmarktvariablen des internationalen GINFORS-Systems (Lutz & Meyer 2009, Lutz & Wiebe 2009). Hervorzuheben ist, dass das gesamte System simultan gelöst wird. Dabei sind allein die Variablen des GINFORS-Welthandelsmodells

aus dem Simultanblock herausgenommen. Das Modell zeichnet sich außerdem durch weitgehende Nichtlinearitäten aus, die durch multiplikative Verknüpfungen von Variablen in Definitionsgleichungen und Schätzgleichungen sowie durch doppeltlogarithmische Schätzansätze entstehen. Die Dynamik des Modells wird durch die Kapitalstockfortschreibung, die verzögerte Lohnanpassung an Produktivitäts- und Preisentwicklung, die verzögerte Anpassung des Staatsverbrauchs an die Entwicklung des verfügbaren Einkommens des Staates und weitere Lags in Nachfragefunktionen hervorgerufen.

Die Parameter der Modellgleichungen werden mit dem OLS-Verfahren über den Zeitraum 1991 bis 2007 ökonometrisch geschätzt. Bei der Auswahl alternativer Schätzansätze wurden zunächst a priori-Informationen über Vorzeichen und Größenordnungen der zu schätzenden Koeffizienten genutzt. Mit anderen Worten: Ökonomisch unsinnige Schätzergebnisse wurden verworfen. Die verbleibenden Schätzungen wurden auf Autokorrelation der Residuen anhand der Durbin-Watson-Statistik sowie auf Signifikanz der geschätzten Parameter mit dem t-Test geprüft. Ist auf dieser Basis eine Diskriminierung konkurrierender Ansätze nicht möglich, ist das Bestimmtheitsmaß der Schätzung hinzugezogen worden.

Die Spezifikation des Modells ist mit der Einzelgleichungsschätzung allerdings nicht abgeschlossen. Erst bei der Lösung des nicht-linearen interdependenten und dynamischen Modells durch den Gauß-Seidel Algorithmus werden Schwächen des Systemzusammenhanges aufgedeckt. Das Lösungsverfahren muss konvergieren und das Modell muss in der Lage sein, in einer historischen Ex-post-Basissimulation die beobachtbare Entwicklung der Volkswirtschaft zufrieden stellend zu erklären. Solange dies nicht der Fall ist, wird in einem iterativen Prozess die Phase der Spezifikation erneut durchlaufen.⁴ Erst danach wird mit der Erstellung der Ex-ante-Basissimulation begonnen.

Das LÄNDER-Modell wurde zur Analyse und Prognose des Strukturwandels auf der Ebene der 16 Bundesländer entwickelt. Es ist direkt mit dem gesamtdeutschen Modell INFORGE gekoppelt und regionalisiert konsistent die dort auf der sektoralen Ebene ermittelten Ergebnisse für Wertschöpfung und Beschäftigung. Die Fundierung der länderspezifischen Modelle erfolgt auf der Basis ökonometrischer Schätzansätze unter Nutzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder als ergänzende Datenbasis. Für jedes Bundesland liegen u.a. Zeitreihen für die Lohnsummen, die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung für 12 Wirtschaftsbereiche vor. Darüber hinaus werden im Bereich der demographischen Entwicklung Ergebnisse der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes verwendet.

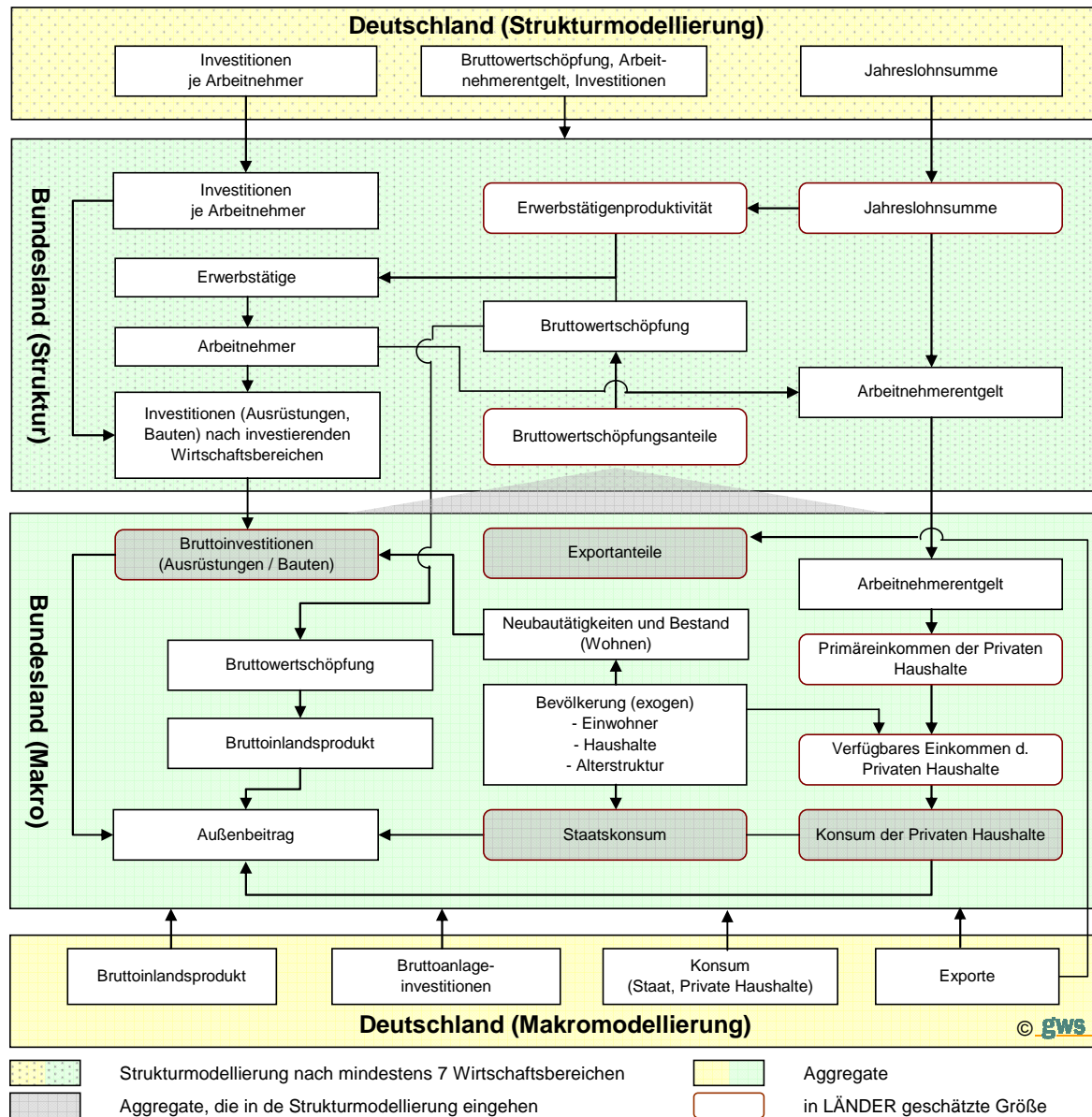
Dieses Modell lässt sich in einen sektoral disaggregierten Struktur- und in einen Makroblock gliedern. In der Strukturmodellierung werden die regionalen Arbeitsmärkte (Anzahl der Erwerbstätigen und Arbeitnehmer), die Bruttowertschöpfung sowie Indikatoren der Lohn- und Gehaltsentwicklung abgebildet. Dies geschieht auf Ebene der

⁴ Die entsprechenden statistischen Prüfmaße zur Bewertung der Anpassungsqualität der modellgenerierten Variablenverläufe mit bereits vorliegenden historischen Daten wurden in der Vergangenheit wiederholt für ausgewählte makroökonomische Eckgrößen veröffentlicht (u.a. Meyer et al. 1999, 92ff; Distelkamp et al. 2003, 56ff) und von Dritten als sehr gut bewertet (Frohn et al. 2001, 145f).

Wirtschaftsbereiche. Zusätzlich wird die Entwicklung der Investitionstätigkeit nach investierenden Wirtschaftsbereichen dargestellt. In der Makromodellierung werden die Aggregate mit der Einkommensentwicklung und dem Konsum der Privaten Haushalte verknüpft. Des Weiteren werden die Exportanteile und der Konsum des Staates in den Bundesländern abgebildet. Innerhalb des Strukturblocks gehen als Erklärende sowohl länderspezifische Makrovariablen sowie die entsprechenden sektoralen Strukturvariablen des gesamtwirtschaftlichen Modells INFORGE ein. Die Variablen des Makroblocks ergeben sich entweder definitorisch oder werden unter Verwendung von Variablen des Strukturblocks sowie im gesamtwirtschaftlichen Modell determinierten Variablen parametrisiert. Durch dieses Vorgehen erfolgt eine umfassende Abbildung regionaler Systemzusammenhänge und Interdependenzen im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Dabei garantieren Abstimmungsroutinen, dass die Summe der prognostizierten Werte des LÄNDER-Modells mit den Ergebnissen in INFORGE auf der Bundesebene übereinstimmt. Die derzeitige Version des Modells LÄNDER errechnet Prognosen und Szenarien bis zum Jahr 2030.

Im Hinblick auf die konkrete Fragestellung der vorliegenden Studie, stellt sich vor dem Hintergrund dieser Modellstruktur die Frage, welchen Beitrag das LÄNDER-Modell zur Beantwortung liefern kann. LÄNDER bildet insbesondere regionale (Einkommens-) Kreisläufe ab und kann damit Auskunft darüber geben, welche Gesamteffekte mit Maßnahmen verbunden sind, die eine veränderte räumliche Allokation der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Gegenstand haben. Zunächst gilt es folglich die mit den Maßnahmen verbundenen lokalisierbaren Effekte auf die Bruttowertschöpfungsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln (vgl. Kapitel 1.3). Diese Veränderungen werden anschließend in den Strukturblock von LÄNDER eingespeist und im Modellkontext werden, die von diesen Impulsen ausgehenden Kreislauf- und Multiplikatoreffekte ermittelt.

Abbildung 2: Die Struktur des Modells LÄNDER



Das Modell REGIO folgt einer ähnlichen Philosophie wie das LÄNDER-Modell. Zunächst werden die Bruttowertschöpfungsanteile der einzelnen Kreise in einem Bundesland, differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen erklärt. Diese Daten liegen als Zeitreiheninformationen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder vor. Als Erklärende dient insbesondere ein Strukturfaktor, der die spezifischen Branchenschwerpunkte vor Ort abbildet. Weitere Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung in einzelnen Wirtschaftsbereichen sind beispielsweise die Verkehrsanbindung, der Gewerbesteuerhebesatz und die Bevölkerungsdynamik im jeweiligen Kreis.⁵

⁵ Bei der Spezifikation der Einflussfaktoren auf die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Dynamik einzelner Wirtschaftsbereiche auf Grundlage von Querschnittsregressionen wurde eine Vielzahl von

Ausgehend von der Entwicklung der Bruttowertschöpfung werden in REGIO die geleisteten Arbeitnehmerentgelte (ebenfalls differenziert nach sieben Wirtschaftsbereichen) erklärt. Um von den in einem Kreis insgesamt geleisteten Arbeitnehmerentgelten auf die empfangenen Arbeitnehmerentgelte schließen zu können, sind Informationen über die Pendlerverflechtungen über Kreisgrenzen notwendig. Die kreisspezifischen Pendlerquoten werden in REGIO modellendogen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Kreis in Relation zur durchschnittlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes im Land erklärt. Dabei werden auch demographische Entwicklungen berücksichtigt. Auf Grundlage dieser Informationen zu den regionalen Arbeitsmärkten wird anschließend das im jeweiligen Kreis empfangene Arbeitnehmerentgelt als wichtiger Baustein der Einkommensentstehung abgebildet. In weiteren Schritten ergeben sich die Einkommensumverteilung sowie das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte auf Kreisebene, welches wiederum Einfluss auf die wirtschaftliche regionale Dynamik nimmt.

Im Rahmen des Projektes wird der Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO genutzt, um auf Grundlage von Szenarioanalysen die konjunkturellen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf den Wirtschaftskreislauf zu quantifizieren. Hierzu werden jeweils zwei Szenarien gegenübergestellt: Auf der einen Seite eine fiktive Modellwelt ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme (Alternativszenario) und auf der anderen Seite die Modellwelt mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen (Basis-szenario). Diese beiden Szenarien unterscheiden sich ausschließlich im Hinblick auf die Existenz der zu bewertenden ländlichen Entwicklungsprogramme, so dass die Abweichungen der Modellergebnisse zwischen den Szenarien als Effekte dieser Maßnahmen in der Modellwelt zu interpretieren sind.

1.2 ABBILDUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Als erster Baustein der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme stellt sich die Frage, wie sich diese Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Modell INFORGE abbilden lassen und welche Impulse mit den Maßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sichtweise einhergehen. Im Ergebnis sind auf Grundlage dieser Umsetzungen dann im Rahmen der getroffenen Annahmen Aussagen dazu möglich, in welchem Umfang gesamtwirtschaftliche Größen in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2009 tangiert waren.

Für die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme wurden, um eine Handhabbarkeit zu gewährleisten, die vielfältigen Einzelmaßnahmen anhand der Nachfrageimpulse in fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Gleichzeitig wurde für jede

Indikatoren auf ihren Erklärungsgehalt hin getestet. Wichtige Datenquelle für diese empirischen Arbeiten sind die „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR)“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Dieser Datensatz beinhaltet beispielsweise für jeden Kreis in Deutschland die Erreichbarkeit von Autobahnen, Flughäfen und IC/EC/ICE-Bahnhöfen. Als Grundlage für die Fortschreibung der Bevölkerungsdynamik in den Kreisen Deutschlands wird im REGIO-Modell auf die aktuelle Raumordnungsprognose 2025 zurückgegriffen.

Einzelmaßnahme ein oder mehrere Zuwendungsempfänger bestimmt, sowie die Höhe des Beihilfesatzes festgelegt. Diese mehrdimensionale Typisierung gilt es im Folgenden kurz zu skizzieren um anschließend auf die wesentlichen Impulse, welche von den ländlichen Entwicklungsprogrammen auf die Volkswirtschaft ausgehen - sowie deren Umsetzung im Modellkontext - einzugehen.

1.2.1 DIE (NACHFRAGESEITIG GEBILDETEN) MAßNAHMENTYPEN

Es zeigt sich, dass die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen ein sehr breites inhaltliches Spektrum umfassen. Im Angesicht des zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Rahmens ist es jedoch nicht möglich für jede einzelne Maßnahme (sog. ELER-Code) eine getrennte Analyse der Effekte vorzunehmen. Dies ist jedoch auch nicht nötig, da eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine große inhaltliche Nähe zueinander aufweist. Daher wurden die Maßnahmen in einem ersten Schritt vom Auftraggeber zu fünf Maßnahmentypen in Abhängigkeit vom ausgelösten Nachfrageimpuls zusammengefasst:

- (1) Beratung, Forschung, Bildung
- (2) Investitionen Tief- und Galabau
- (3) Betriebliche Investitionen
- (4) Regionale Investitionen, vorrangig Bau
- (5) Dienstleistungen Forst & Agrar

Der Maßnahmentyp „Beratung, Forschung, Bildung“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel ausschließlich die Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen (Datenverarbeitung, Datenbanken; Forschung und Entwicklung; Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Erziehungs- und Unterrichtsdienstleistungen) stimulieren. Die Zuwendungen fließen zu fast $\frac{3}{4}$ an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen jedoch lediglich weniger als 2% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Der Maßnahmentyp „Investitionen Tief- und Galabau“ zeichnet sich, wie der Name bereits besagt, dadurch aus, dass die Mittel nahezu ausschließlich die Bauinvestitionen stimulieren. Die Zuwendungen fließen auch hier weit überwiegend ($> 80\%$) an die Kommunen/Körperschaften des Öffentlichen Rechts. Auf diesen Maßnahmentyp entfallen 14% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auch im Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ werden Investitionen stimuliert. Im Gegensatz zum vorhergehenden Maßnahmentyp sind hier jedoch nicht nur Bau- sondern auch Ausrüstungsinvestitionen angesprochen. Auch die Art der Zuwendungsempfänger unterscheidet sich deutlich. Die Zuwendungen fließen hier zu 73% an landwirtschaftliche Betriebe und zu 26% an Unternehmen der Ernährungsindustrie. Auf den Maßnahmentyp „Betriebliche Investitionen“ entfallen 13% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Im Maßnahmentyp „Regionale Investitionen, vorrangig Bau“ sind wiederum weit überwiegend (85%) Bauinvestitionen angesprochen. Nicht nur die höhere Bedeutung von Ausrüstungsinvestitionen (11%) sondern auch der stärkere lokale Bezug der Nachfragestimulation, wie empirische Ergebnisse aus den zurückliegenden Evaluationen

gezeigt haben, unterscheidet diesen Maßnahmentyp verwendungsseitig vom Maßnahmentyp 2. Auch hier fließt ein Großteil (72%) der Zuwendungen an die Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts. Knapp 20% der Zuwendungen gehen jedoch an Privatpersonen. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen 12% des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme.

Auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ entfällt mit 59% der Großteil des Gesamtvolumens der ländlichen Entwicklungsprogramme. Alleine 64% des Maßnahmentyps entfallen auf Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), weitere 30% auf die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Codes 211 und 212). Zuwendungsempfänger sind zu 97% landwirtschaftliche Betriebe und zu 3% Waldbesitzer und forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Zur Mittelverwendung liegen im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen keine detaillierten Angaben seitens des Auftraggebers vor. Bezüglich der Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe wird daher angenommen, dass sich die Art nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht. Aus Nachfragesicht stimuliert dieser Maßnahmentyp folglich die Nachfrage nach üblicherweise in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten Vorleistungs- und Investitionsgütern sowie nach Arbeitsleistung. Zusätzlich wurde bei der Abbildung dieses Maßnahmentyps im Modellkontext angenommen, dass sich die Land- und Forstwirtschaft als Mengenanpasser verhält, also keine Wirkungen von diesen Maßnahmen auf die Preise von land- und forstwirtschaftlichen Produkten ausgehen.⁶ Im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen waren somit für die modellbasierte Analyse Annahmen zu grundlegenden Anpassungsreaktionen notwendig, deren Gültigkeit im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnte. Damit ist aber auch der Aussagegehalt der Ergebnisdarstellungen ein anderer (vgl. auch Kapitel 4). Während für die ersten vier Maßnahmentypen auf Grundlage des Instrumentariums eine umfassende und empirisch fundierte Analyse der konjunkturellen Effekte erfolgt, sind die Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ als Wenn-dann-Aussagen zu interpretieren: Wenn die der modellbasierten Abbildung zugrunde liegenden Voraussetzungen zutreffen, dann ist mit Effekten auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im angeführten Umfang zu rechnen.

1.2.2 IMPULSE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME IN INFORGE

Um die Wirkungsweise der ländlichen Entwicklungsprogramme im Modellkontext von INFORGE zu verdeutlichen, lassen sich die simultan ablaufenden Impulse (vgl. Kapitel 1.1) in drei wesentliche Komponenten zerlegen: Impulse aus den Zuwendungen, Impulse aus der stimulierten Vorleistungsnachfrage und Impulse aus der stimulierten Investitionsnachfrage. Zusätzlich wird angenommen, dass sich der Staat die für die

⁶ Mit anderen Worten: Die Beantwortung der Frage, ob mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen Auswirkungen auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte einhergehen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, da im Rahmen der Budgetrestriktionen nicht lösbar.

ländlichen Entwicklungsprogramme aufgebrauchten Mittel über die Erhöhung der Einkommensteuern zurückholt.⁷ Auch die Wirkungsweise dieser Annahme gilt es im Folgenden partialanalytisch zu verdeutlichen. Vorab muss jedoch noch auf eine weitere Annahme eingegangen werden, die der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme zugrunde liegt: Die vom Auftraggeber bereitgestellten Daten zu Umfang und Struktur der direkten Nachfrageeffekte beinhalten zwei unterschiedliche Dimensionen. Auf der einen Seite sind Nachfrageeffekte ausgewiesen, die vom Volumen her genau den eingesetzten öffentlichen Mitteln entsprechen. Auf der anderen Seite sind die Nachfrageeffekte aber auch inklusive der eingesetzten privaten Mittel ausgewiesen. Hintergrund dieser Differenzen ist, dass einige Maßnahmen (insbesondere bei der Förderung von Investitionen) der ländlichen Entwicklungsprogramme keine Vollförderung, sondern lediglich eine Beihilfe darstellen. In diesen Fällen wird lediglich ein bestimmter Prozentsatz der Kosten gefördert und die restlichen Kosten müssen aus privaten Mitteln der Zuwendungsempfänger getragen werden. In der Basisvariante der modellbasierten Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird bezüglich dieser unterschiedlichen Datengrundlagen nach Absprache mit dem Auftraggeber davon ausgegangen, dass lediglich die aus öffentlichen Mitteln finanzierte Nachfrage tatsächlich zusätzliche Nachfrage darstellt und bei der Analyse Berücksichtigung finden darf. Es wird folglich davon ausgegangen, dass die aus privaten Mitteln finanzierte Nachfrage vollständig anderweitige Nachfrage ersetzt.⁸

Sowohl im Hinblick auf die (Re-) Finanzierung der ländlichen Entwicklungsprogramme als auch im Hinblick auf die Dimension der ausgelösten Nachfrageeffekte wurden folglich konservative Annahmen zugrunde gelegt. Die in den folgenden Kapiteln dargelegten quantitativen Aussagen zu den Wirkungen sind folglich als vorsichtige Schätzung bzw. Untergrenze zu interpretieren.

1.2.2.1 Wirkungsweise der Zuwendungen

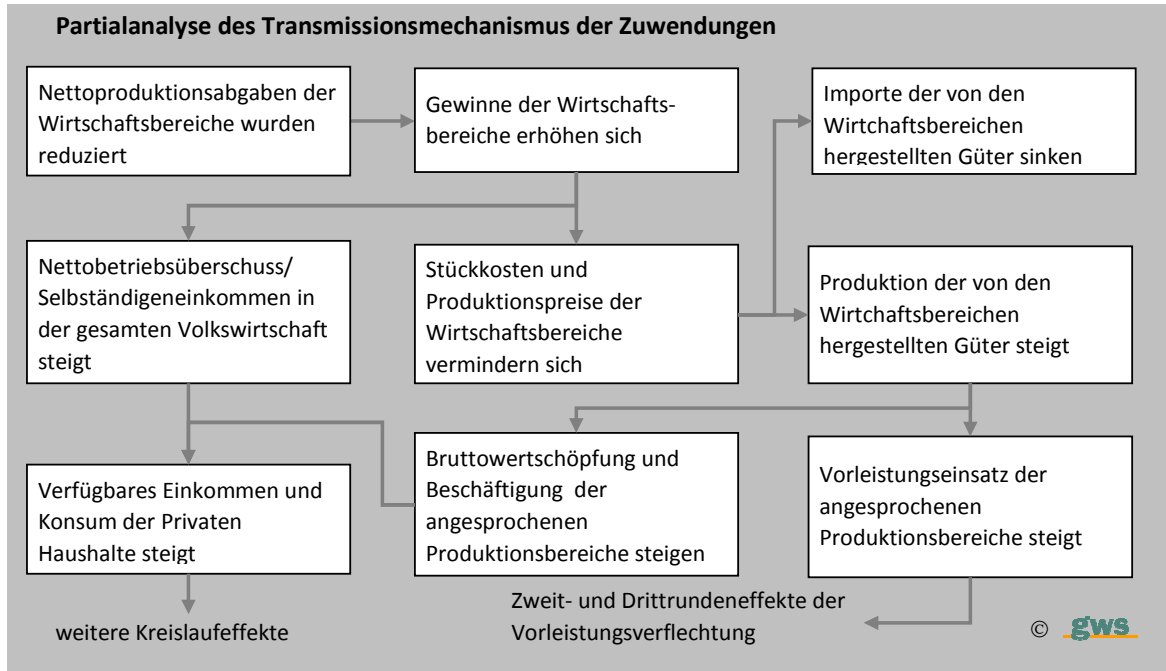
Die Zahlung der Zuwendung an die verschiedenen Wirtschaftsbereiche reduziert für sich genommen die Nettoproduktionsabgaben (= Saldo der sonstigen Produktionsabgaben und Subventionen) der empfangenden Branchen. Würden die Zuwendungen keiner Verwendung zugeführt (s.u.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche erhöhen. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte steigen. Es käme in Folge zu positiven Multiplikatoreffekten aufgrund der stimulierten Konsumnachfrage. Durch die erhöhten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen

⁷ Im Sinne der den Berechnungen zugrunde liegenden Szenariotechnik bedeutet dies, dass im Alternativszenario ohne die ländlichen Entwicklungsprogramme angenommen wird, dass die Einkommensteuern reduziert worden wären.

⁸ Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit den Nachfrageeffekten inklusive der aus privaten Mitteln finanzierten Zusatznachfrage berechnet.

reduzieren, was einen positiven Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Zuwendungen

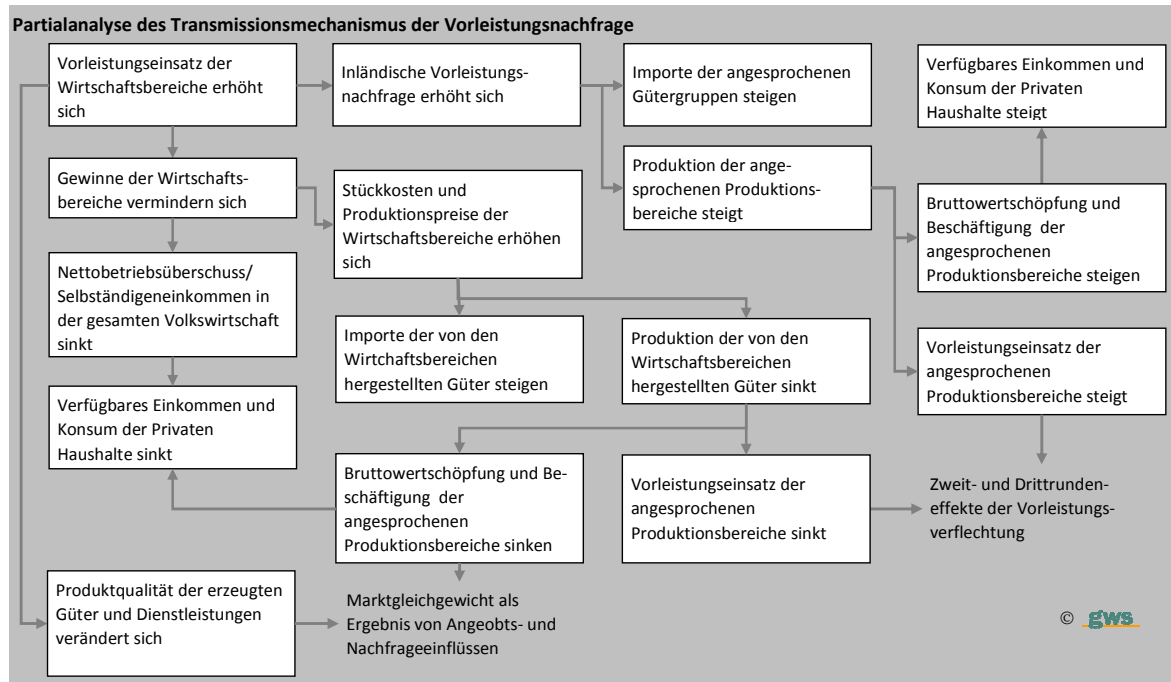


1.2.2.2 Wirkungsweise der Vorleistungsnachfrage

Die Stimulation der Vorleistungsnachfrage der verschiedenen Wirtschaftsbereiche erhöht für sich genommen die inländische Vorleistungsnachfrage der angesprochenen Gütergruppen. Dieser positive Impuls auf die inländische Vorleistungsnachfrage stößt sowohl die Importe als auch die Produktion der angesprochenen Gütergruppen an. Insoweit die inländische Produktion stimuliert wird, ist hiermit auch ein positiver Impuls auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in den diese Gütergruppen produzierenden Branchen verbunden. Letztlich kommt es hierdurch auf der einen Seite zu positiven Multiplikatoreffekten und auf der anderen Seite zu weiteren positiven Impulsen auf Vorleistungseinsatz und Vorleistungsnachfrage (siehe Abbildung 4). Daneben bedeutet eine autonome Änderung des Vorleistungseinsatzes eine Änderung der materiellen Zusammensetzung des von dem Wirtschaftsbereich erzeugten Produktes und damit eine Änderung der Produktqualität. Dies gilt zumindest für alle Vorleistungen, die physischer Bestandteil des Produktes werden. Wird nun im Szenario unterstellt, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Vorleistungsgütern erhöht, so muss ihm diese Änderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen.⁹ Letztlich nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

⁹ Würde diese zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert (s.o.) hätte dies zunächst zur Folge, dass sich die Gewinne dieser Wirtschaftsbereiche reduzieren. Hierdurch würden direkt das Selbständigeneinkommen und damit auch das Verfügbare Einkommen der Privaten Haushalte sinken. Es käme in Folge zu negativen Multiplikatoreffekten aufgrund der verminderten Konsumnachfrage. Durch die verminderten Gewinne würden sich aber auch die Stückkosten der empfangenden Branchen erhöhen, was einen negativen Effekt auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hätte. Dieser Kreislaufzusammenhang findet sich in der linken unteren Hälfte von Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise einer zusätzlichen Vorleistungsnachfrage ohne Zuwendungszahlung

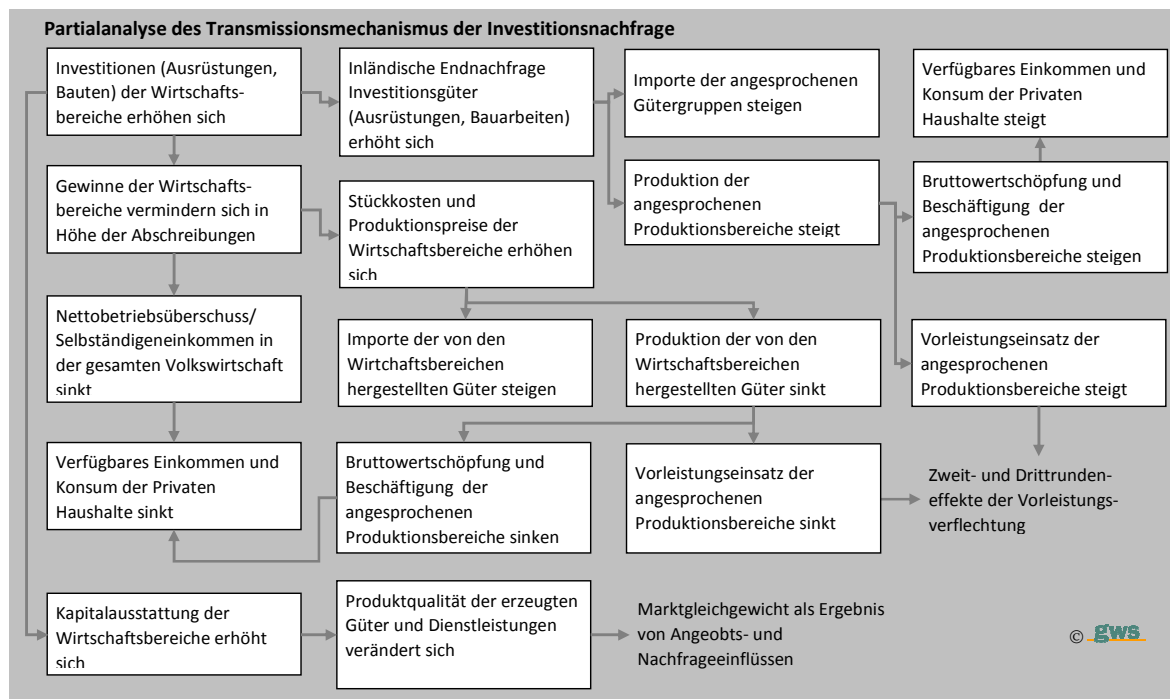


In diesen Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass das Modell technischen Fortschritt, eingebettet in den allgemeinen wirtschaftlichen Wandel, abbildet. Es reagiert mit technischen Fortschritt und/oder Veränderungen der Produktqualität. Geschieht die Anhebung der Vorleistungsnachfrage jedoch im Szenario, also exogen und damit unabhängig von den Preisrelationen, kann das Modell im Wesentlichen nur in diesem Kontext Ergebnisse generieren. Die Motivation dazu muss dann wohl in der Absicht gesehen werden, die Produktqualität zu ändern.

1.2.2.3 Wirkungsweise der Investitionen

Die partialanalytische Betrachtung der Auswirkungen einer Stimulation der Investitionsnachfrage unterscheidet sich kaum von derjenigen der Vorleistungen (s. Abbildung 5). Die Wirkungsweise im Hinblick auf die direkten Nachfrageeffekte unterscheidet sich lediglich dahingehend, dass nunmehr Investitionsgüter und nicht Vorleistungsgüter angesprochen sind. Ansonsten sind die ausgelösten Effekte von der Systematik her dieselben. Ein Unterschied besteht jedoch bei den Auswirkungen auf die Gewinne der die Nachfrage tätigen Wirtschaftsbereiche. Auch hier würden sich die Gewinne, wenn die zusätzliche Nachfrage nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert würde (s.o.), reduzieren. Ergebniswirksam werden die zusätzlichen Investitionen jedoch nur im Umfang der Abschreibungen auf die neuen Ausrüstungen und Bauten, wohingegen die Vorleistungsnachfrage direkt im vollen Umfang im selben Jahr ergebniswirksam wird. Zudem ist eine autonome Erhöhung der Investitionsnachfrage auch im Zusammenhang mit einer Veränderung der Produktqualitäten zu sehen. Wenn im Szenario unterstellt wird, dass ein Sektor autonom die Nachfrage nach bestimmten Investitionsgütern erhöht, so muss ihm die hierdurch erreichbare Veränderung der Produktqualität vorteilhaft erscheinen. Auch hier nehmen die veränderten Produktqualitäten Einfluss auf das im Modellzusammenhang abgebildete Marktgleichgewicht.

Abbildung 5: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der zusätzlichen Investitionen ohne Zuwendungszahlung

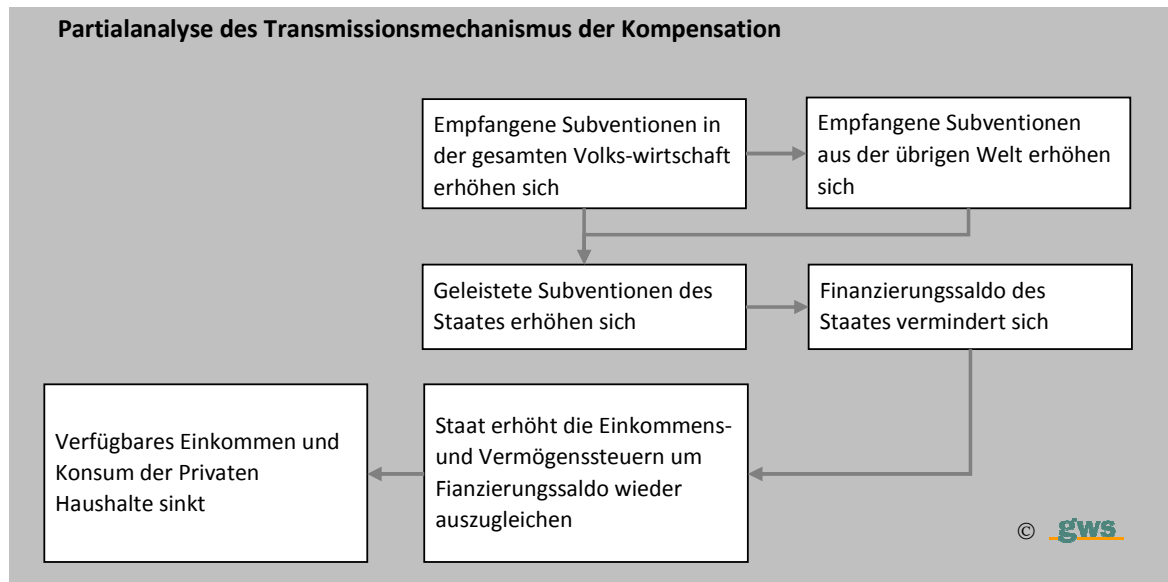


1.2.2.4 Wirkungsweise der Kompensationsannahme

Im Rahmen der Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme wird angenommen, dass der Staat die eingesetzten nationalen Mittel durch Einnahmen an anderer Stelle kompensiert. Mit anderen Worten: es wird nicht davon ausgegangen, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme schuldenfinanziert werden. Im Modellkontext von INFORGE

wird dies umgesetzt, indem die von den Privaten Haushalten geleisteten Einkommen- und Vermögenssteuern in dem Maße erhöht werden, wie öffentliche Mittel im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme eingesetzt werden.¹⁰

Abbildung 6: Partialanalytische Betrachtung der Wirkungsweise der Kompensationsannahme



Die eingesetzten EU-Mittel werden in den Simulationen jedoch generell nicht kompensiert, so dass insgesamt positive Effekte dominieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Verdrängungseffekte im Modell nicht abgebildet sind, sondern dass sie bei der getroffenen Kompensationsannahme nicht zutage treten.

1.3 LOKALISIERUNG DER EFFEKTE FÜR DIE REGIONALE WIRTSCHAFT UND BESCHÄFTIGUNG

Für die Lokalisierung der Effekte wurden zunächst mit INFORGE getrennte Simulationen für die ländlichen Entwicklungsprogramme (differenziert nach fünf Maßnahmentypen) der sechs Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) durchgeführt. Diese Simulationen geben Auskunft darüber, welche Effekte auf

¹⁰ Um die Bedeutung dieser Annahme zu verdeutlichen, wurde bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte auch eine Variante mit Verzicht auf die Kompensationsannahme gerechnet.

Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Deutschland mit jedem dieser einzelnen 30 Programmbestandteile einhergehen.¹¹

Ziel der Studie ist es insbesondere Auskunft darüber zu geben, welche Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in der jeweiligen Untersuchungsregion und nicht im gesamten Bundesgebiet mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen einhergehen. Die Lokalisierung erfolgt zunächst auf Ebene der Bundesländer und anschließend auf Ebene der Kreise. Die Vorgehensweise bei diesen beiden Lokalisierungsschritten gilt es im Folgenden zu skizzieren.

1.3.1 LOKALISIERUNG AUF LÄNDEREBENE

Im Hinblick auf die Lokalisierung auf Länderebene stellt sich zunächst die Frage, welchen Beitrag das Modellsystem LÄNDER leisten kann. Diesbezüglich zeigt sich, dass dieses Modellsystem in der Lage ist, diejenigen Effekte auf Bundesländerebene abzubilden, die sich im Wirtschaftskreislauf ergeben, wenn sich die regionale Verteilung der Bruttowertschöpfung, differenziert nach Produktionsbereichen, aufgrund der direkten Effekte der Maßnahmen ändert. Es gilt also zunächst die direkten Effekte der Maßnahmen auf die Bruttowertschöpfung zu quantifizieren und zu lokalisieren.

Bei den direkten Effekten werden drei Komponenten unterschieden: die direkte Nachfrage, die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage und die Zuwendungen. Alle Komponenten werden auf Ebene von 12 Wirtschaftsbereichen getrennt verrechnet und aufgearbeitet.

Direkte Nachfrage

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Bundesland verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Bundesländer entfällt. Diese überregionale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt (s. auch nachstehenden Exkurs).

Zuwendung

Mit INFORGE lässt sich ermitteln, welche Effekte alleine auf die Zahlungen an die Zuwendungsempfänger zurückzuführen sind. Diese Effekte sind vollständig in demjenigen Bundesland zu verorten, wo die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die sektorale Zuordnung sich an das Vorgehen in INFORGE anlehnt.

Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage

Auf Grundlage einer statischen Input-Output-Analyse wird zunächst ermittelt, welche Zweit- und Drittrundeneffekte auf die inländische Produktion, differenziert nach Produktionsbereichen, mit der jeweiligen Nachfrageänderung verbunden sind. Auch diese

¹¹ Zusätzlich wurden auch Simulationen mit INFORGE zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind Gegenstand von Kapitel 3.1.

Effekte werden anschließend über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Bundesländer verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient. Abschließend werden alle Änderungen der räumlichen Verteilung auf sektoraler Ebene dem LÄNDER-Modell vorgegeben, welches durch die Abbildung der regionalen Einkommenskreisläufe die Lokalisierung der weiteren Effekte vornimmt.

Exkurs: Methodik der Lokalisierung

Im gelieferten Datensatz wird auf der Grundlage von früheren Befragungen und Schätzungen ausgewiesen, wo die zusätzlich generierte Nachfrage stattfindet. Dabei wird unterschieden in Nachfrage im eigenen Landkreis (weniger als 50 km Distanz), im eigenen Bundesland (zwischen 50 und 200 km Distanz), außerhalb des eigenen Bundeslands (200 bis 500 km Distanz) und Nachfrage im Ausland (mehr als 500 km Distanz). Diese Informationen sind wichtiger Ausgangspunkt bei der Lokalisierung. Zusätzlich erfordern die Schätzungen zu den interregionalen Lieferverflechtungen Informationen zum wirtschaftlichen Gewicht unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichen Regionen. Diese Informationen werden überwiegend aus dem Datensatz der VGR der Länder generiert. Informationen zur Distanz zwischen Regionen wurden mithilfe von Geoinformationssystemen generiert, wobei geometrische Mittelpunkte der Gebiete (Centroid) als ausschlaggebend verwendet wurden. Die räumliche Umverteilung wird mithilfe von Verteilungsmatrizen durchgeführt, auf der in Zeilen und Spalten alle Regionen eines Gebiets aufgeführt sind. Die Summe über alle Spalten in einer Zeile ergibt eins.

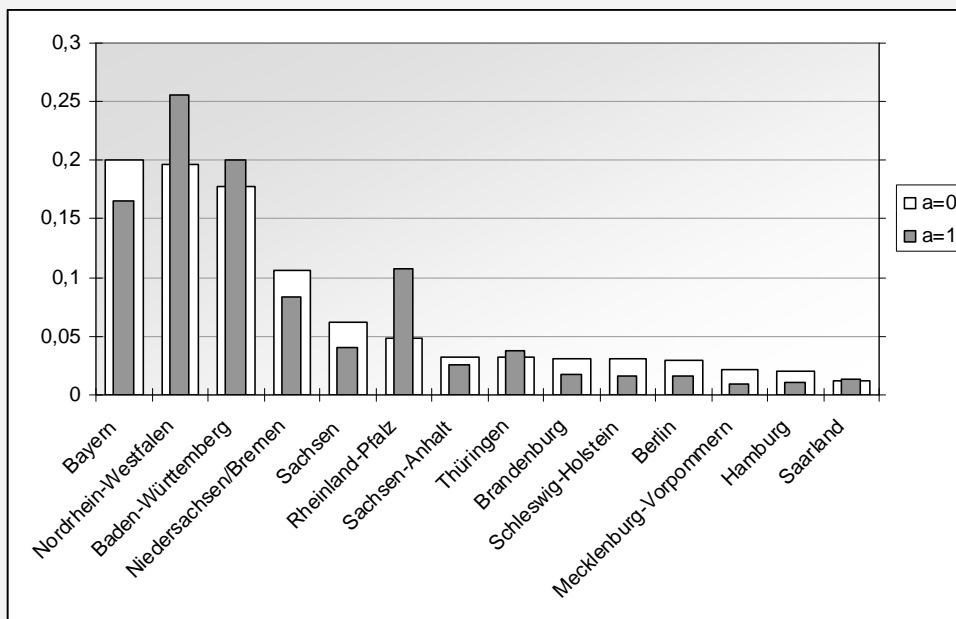
Distanzfunktion

Die Funktion der Distanzabhängigkeit ergibt eine regionalspezifische Schätzung zum Ausmaß von wirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Region der Maßnahme alleine aufgrund der regionalen Maßnahme.

$$D_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^a}$$

Die Stärke der Lieferverflechtung D zwischen der Region j und l ist ein Ergebnis des Quotienten aus einem wirtschaftlichen Gewicht G der Region l und der Distanz d zwischen den Regionen. Die Stärke des Einflusses der Distanz ist umso höher je höher der Wert a ist. Im Rahmen der Studie werden Werte zwischen 0 und 1 verwendet. Die Distanzfunktion kann auf Grundlage der Bruttowertschöpfung für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche separat eingestellt werden. Dies geschieht für die Lokalisierung der primären Nachfrage für drei Wirtschaftsbereiche. Abbildung 7 zeigt die Verteilung einer Nachfrage im Baugewerbe außerhalb des Bundeslands Hessen, einmal nur auf Grundlage der wirtschaftlichen Gewichte ($a=0$) und einmal unter Berücksichtigung der Distanz zu Hessen ($a=1$).

Abbildung 7: Verteilung auf Grundlage unterschiedlicher Distanzfunktionen



Intraregionale Lieferquote

Das Ausmaß des Verbleibs einer Nachfrage im Bundesland wird durch eine intraregionale Lieferquote operationalisiert. Sie kommt zum Einsatz, falls keine Angaben zur intraregionalen Nachfrage in einer Region vorliegen. Zurückgegriffen wird dabei auf ein Verfahren, welches zusätzlich durch die Evaluierung von Fallstudien entwickelt wurde (Färber et al. 2007). Danach lässt sich die intraregionale Lieferquote L einer Region j durch eine Exponentielle Wachstumsfunktion mit Sättigungsgrenze schätzen.

$$L_j = m \cdot \left(1 - e^{b \cdot \sqrt{B_j}}\right)$$

B ist der normierte Anteil der Bruttowertschöpfung der Region j . Die Maximalgrenze m wird durch die Importquote festgelegt, die sich aus der nationalen Input-Output-Tabelle ergibt. Der Koeffizient b akzentuiert die regionalen Unterschiede oder schwächt sich ab. Er liegt für die Länderdaten zwischen $-0,9$ und $-1,2$. Eine Lieferquote kann für jeden Wirtschaftsbereich eingestellt werden.

Tabelle 1: Lieferquoten unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche auf Länderebene

	Wirtschaftsbereiche	Inlandsquote I/O-Tabelle	Parameter Vorleistungsnachfrage			
			M	b	L_min	L_max
1 A, B	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	0,74	0,75	-1,2	0,17	0,65
2 C, E	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0,16	0,16	-1,2	0,02	0,15
3 D	Verarbeitendes Gewerbe	0,67	0,71	-0,9	0,19	0,57
4 E	Energie- und Wasserversorgung	0,89	0,89	-1,0	0,32	0,78
5 F	Baugewerbe	0,94	0,94	-1,1	0,34	0,79
6 G	Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	0,97	0,97	-1,1	0,35	0,85
7 H	Gastgewerbe	0,05	0,70	-1,1	0,24	0,60
8 I	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,86	0,86	-1,1	0,28	0,73
9 J	Kredit- und Versicherungsgewerbe	0,91	0,86	-1,1	0,25	0,74
10 K	Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmens_DL	0,93	0,93	-1,2	0,37	0,82
11 L	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,97	0,95	-1,1	0,36	0,81
12 M-P	Bildung, Gesundheit und sonstige Dienstleister	0,95	0,95	-1,1	0,37	0,82

Allgemeine Distanzfunktion

Die intraregionale Lieferquote ermöglicht zwar eine Schätzung des Anteils einer Nachfrage oder eines Effekts, macht aber keine Aussage über die räumliche Zuordnung der restlichen Nachfrage. Bei Nachfrageeffekten, die sich über die gesamte Bandbreite der Wirtschaftsbereiche erstreckt, müssen allgemeingültige Ansätze zum Einsatz kommen. Dies gelingt durch die Kombination aus der oben definierten Distanzfunktion D und der intraregionalen Lieferquote L.

$$A_{j,l} = \frac{G_l}{d_{j,l}^{L_j}}$$

Die Distanz A zwischen der Region j und l hängt zusätzlich von der intraregionalen Lieferquote L in der Region j ab und ist je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich. Relative Wirtschaftskraft, Wirtschaftsstruktur und Lage der einzelnen Regionen werden über die Anwendung dieser allgemeinen Distanzfunktion konsistent miteinander verknüpft.

Operationalisierung

Bei der Lokalisierung der primären Nachfrage wird der bereits tief gegliederte Datensatz zu den verausgabten Mitteln nach Regionen und Wirtschaftsbereichen ergänzt durch Mechanismen der räumlichen Umverteilung von Nachfrage. Mit anderen Worten: Die Nachfrage, die nach Informationen des vTI nicht im Landkreis oder dem Bundesland der Maßnahme stattgefunden hat, wird räumlich zugeordnet (Bottom-up-Ansatz). Regionale und überregionale Nachfrage findet gemäß der Evaluierung der ländlichen Entwicklungsprogramme im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und in den Öffentlichen und privaten Dienstleistungen statt. Die Daten des vTI und die Erkenntnisse aus vergleichbaren Studien zeigen, dass Bauleistungen eine Distanzabhängigkeit aufweisen. Im Verarbeitenden Gewerbe spielt die Distanz zwischen dem Nachfrager und potenziellen Lieferanten im Kontext der LEP eine geringere Rolle, da spezielle Anfertigungen und Maschinen nachgefragt werden. Bei den Bildungsangeboten ist eine Distanzabhängigkeit erkennbar, jedoch ist sie nicht stark ausgeprägt. Für das Baugewerbe ist a gleich 1,0 für das Verarbeitende Gewerbe und die öffentlichen Dienstleistungen wird die Distanz nicht berücksichtigt (a=0). Für diese drei Wirtschaftsbereiche kommen regionale Verteilungsmatrizen auf Grundlage der spezifischen Distanzfunktion zum Einsatz, um die überregionale primäre Nachfrage zu verteilen.

Für die Lokalisierung der Effekte durch Vorleistungsverflechtungen kommen die intraregionalen Lieferquoten und die allgemeine Distanzfunktion zum Einsatz. Für jeden Wirtschaftsbereich wird eine Verteilungsmatrix verwendet, in der die Hauptdiagonale mit den intraregionalen Lieferquoten besetzt ist. Die Anteile der anderen Regionen an der Nachfrage in der Region werden von links nach rechts anhand der Werte der Distanz A verteilt.

1.3.2 LOKALISIERUNG AUF KREISEBENE

Die Vorgehensweise bei der Lokalisierung der Effekte auf Kreisebene in den Untersuchungsregionen folgt der gleichen Philosophie wie diejenige auf Ebene der

Bundesländer. Es werden folglich wiederum zunächst die drei Komponenten der direkten Effekte lokalisiert. Die Analyse erfolgt auf Ebene von sieben Wirtschaftsbereichen.

Direkte Nachfrage

Durch den Auftraggeber wurden anhand von langjährigen Erfahrungswerten aus der Evaluation sowie anhand von Befragungs- und Untersuchungsergebnissen Annahmen darüber getroffen, welcher Anteil der Nachfrage (Produktion) jeweils im eigenen Kreis verbleibt und wie viel Nachfrage (Produktion) auf andere Kreise im Bundesland entfällt. Diese regionale aber nicht lokale Nachfrage wird über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im jeweiligen Bundesland verteilt.

Zuwendung

Die Effekte werden vollständig dem Kreis zugeordnet, wo die jeweilige Maßnahme durchgeführt wird.

Zweit- und Drittrundeffekte der Nachfrage

Die Zweit- und Drittrundeneffekte der Nachfrage werden anschließend wiederum über gütergruppenspezifische Distanzfunktionen auf die einzelnen Kreise im Bundesland verteilt, wobei die regionale Verteilung der direkten Nachfrageeffekte als Ausgangspunkt für die Verteilung dient.

Anschließend werden diese drei Komponenten zusammengeführt und es ergeben sich die gesamten auf Kreisebene lokalisierbaren Effekte für sieben Wirtschaftsbereiche. Diese Änderungen werden anschließend dem REGIO-Modell vorgegeben. Dieses Modell ermittelt die mit der veränderten Ausgangsverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehenden weiteren Kreislaufeffekte. Insbesondere bildet das Modell die regionalen Einkommenskreisläufe (inkl. Zu- und Abflüsse über Pendlerverflechtungen) und die damit verbundenen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung auf Kreisebene ab.

1.3.3 KOMPONENTEN REGIONALER EFFEKTE

Abbildung 8 fasst die Methodik der Lokalisierung zusammen und macht deutlich, dass regionale Effekte im Kontext der modellgestützten Analyse sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzen. Die regionale primäre Nachfrage ist immer eine Bilanz aus Nachfrage, die in die Region fließt oder in andere Regionen abfließt. Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind. Als Multiplikator werden alle Effekte verstanden, welche durch den so berechneten primären Impuls in der Region generiert werden. Er beinhaltet Zweit- und Drittrundeneffekte innerhalb der Vorleistungsverflechtung und Einkommensmultiplikatoren. Zusätzlich wird der Gesamteffekt durch die Kompensationsannahme (unabhängig vom Primärimpuls) reduziert. Bei einem Vergleich mit regionalen Multiplikatoren anderer Studien müssen die enthaltenen Komponenten berücksichtigt werden. Zusätzlich gilt es zu beachten, dass

- der Primärimpuls, bereits räumliche Verlagerungen und erste indirekte Effekte enthält,
- der Multiplikator auch Effekte der Vorleistungsverflechtungen enthält,
- das zugrunde liegende Szenario alle ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland beinhaltet,

- die Ergebnisse eingebettet sind in eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung und mit der Kompensationsannahme auch nicht-regionale Effekte eingehen.

Abbildung 8: Systematik der Lokalisierung und unterschiedliche Komponenten des Gesamteffekts im Rahmen der Analyse

	Komponente des regionalen Gesamteffekts	Wirkungsrichtung	Informationen für Lokalisierung	Effekt-Approximation
I	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage außerhalb der Region	-	vTI-Daten zur Nachfrage	
II	Durch Maßnahmen in der Region generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage	INFORGE-Relationen, Umrechnung in Produktionswerte
III	Durch Maßnahmen in anderen Regionen generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten zur Nachfrage, Distanzfunktion	
IV	Durch die Zuwendungen zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	vTI-Daten bzgl. Zuwendungen	Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
Primärer Impuls				
V	Durch primären Impuls in der Region zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	primärer Impuls, Intraregionale Lieferquote, regionale Gewichte	Lokalisierter primärer Impuls, Relationen zwischen Impuls und Effekt (INFORGE)
VI	Durch primären Impuls in anderen Regionen zusätzlich generierte Nachfrage nach Vorleistungen in der Region	+	Distanzfunktion, regionale Gewichte	
VII	Durch Einkommenskreislauf in der Region zusätzlich generierte Nachfrage in der Region	+	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	LÄNDER, REGIO
VIII	Durch Einkommenskreislauf in anderen Regionen veränderte Nachfrage in der Region	+ / -	Lokalisierbarer Effekt insgesamt	
IX	Durch Kompensationsannahme veränderte Nachfrage in der Region	- / +		
Multiplikator				
I + II = Gesamtvolumen der Maßnahmen in der Region II + III = Primäre Nachfrage II + III + IV + V + VI = Lokalisierbarer Effekt insgesamt II + III + IV = Primärer Impuls V + VI + VII + VIII + IX = Multiplikator Gesamteffekt = Primärer Impuls + Multiplikator				

1.4 DIE SIMULATIONEN

In Kapitel 2 werden zunächst die Analyseergebnisse zu den bundesweiten Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 dargestellt. Hierbei handelt es sich um die auf Grundlage des INFORGE-Modells ermittelten Ergebnisse ohne Lokalisierung.

Im Zentrum der in Kapitel 3 ausgeführten Ergebnisdarstellungen für die Untersuchungsregionen (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) steht eine Simulation, welche die Wirkungen der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme abbildet. Damit enthalten die Analyseergebnisse der einzelnen Bundesländer nicht nur die Effekte der eigenen ländlichen Entwicklungsprogramme, sondern auch die aufgrund von interregionalen Lieferverflechtungen induzierten Effekte aus den Programmen der anderen Bundesländer.

Ergänzend wurden auch Berechnungen durchgeführt, die lediglich die ländlichen Entwicklungsprogramme eines einzelnen Bundeslandes zum Gegenstand haben. Auch für diese Simulationen werden nachstehend die ermittelten Gesamteffekte auf die

Bruttowertschöpfung im jeweiligen Bundesland ausgewiesen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass den entsprechenden Simulationen die Annahme zugrunde liegt, dass die Kompensation über eine Steuererhöhung nicht regionspezifisch erfolgt. Damit fließt bei diesen Simulationen zwar ein Teil der Nachfrageeffekte in andere Regionen ab. Auf der anderen Seite wird die eigene Region jedoch nur sehr wenig durch die Steuererhöhung belastet. Damit kommt es zu einer Verschiebung der regionalen Einkommensverteilung (und damit einhergehender Kreislaufeffekte), die bei einer bundeslandspezifischen Zuordnung der Kompensation nicht gegeben wäre.

1.5 DATENGRUNDLAGEN

Der GWS wurden Daten zu den getätigten Ausgaben der Jahre 2007 bis 2009, zur Struktur der Zuwendungsempfänger, zu der Nachfragestruktur und der Distanzabhängigkeit der ausgelösten Nachfrage zur Verfügung gestellt.

Die getätigten Ausgaben basieren auf den Daten der Zahlstellen der Länder und beinhalten neben den EPLR-Ausgaben auch noch die Restzahlungen aus der fakultativen Modulation und die Diversifizierungsbeihilfen aus der Zuckermarktordnung. Soweit im Bundesland relevant, wurden die Restzahlungen aus dem LEADER+-Programm berücksichtigt und in Mecklenburg-Vorpommern auch noch die Daten aus dem EAGFL-Ausrichtung. Nachfragestruktur und Distanzabhängigkeit basieren auf empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie auf Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen.

1.6 HINWEISE ZUR EINORDNUNG DER ANALYSEERGEBNISSE

1.6.1 ALLGEMEINES ZUR CHARAKTERISIERUNG DER MODELLGESTÜTZTEN ANALYSE

Bei den nachstehend angeführten quantitativen Ergebnissen zu den Effekten der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung handelt es sich um modellbasierte Berechnungen auf Grundlage des vorab dargestellten Instrumentariums. Damit sind bei der Interpretation dieser Ergebnisse immer die mit dem Untersuchungsdesign verbundenen Limitierungen zu beachten. Im Sinne einer kritischen Würdigung gilt es im Folgenden zunächst auf diese Limitierungen im Hinblick auf die Abbildung der ländlichen Entwicklungsprogramme in INFORGE einzugehen. Nach einem allgemeinen Überblick wird auf die Ergebnisse in unterschiedlichen Maßnahmentypen eingegangen. Anschließend wird zusammenfassend dargestellt, welche Faktoren vor dem Hintergrund der dargestellten Vorgehensweise bei der Lokalisierung auf Länder- und Kreisebene, für die regionalen Analyseergebnisse verantwortlich zeichnen.

Wie dargestellt liegt der Fokus der modellbasierten Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme mit INFORGE auf der Abbildung der Effekte, welche nachfrageseitig durch veränderte Vorleistungs- und Investitionsgüternachfragen hervorgerufen werden. Implizit sind im Modellkontext auch die mit einem veränderten Vorleistungseinsatz und einer verbesserten Kapitalausstattung verbundenen Effekte auf die Technologien abgebildet. Veränderte Inputstrukturen, wie sie szenariotechnisch modelliert

werden, kommen einer veränderten Produktionstechnologie bzw. einer Veränderung der Produktqualität gleich. Dies bedeutet, dass technischer Fortschritt modelliert wird, jedoch nicht als Reaktion auf die Impulse. Aufgrund der Erfahrungen mit der Auswertung der Analyseergebnisse muss konstatiert werden, dass solche Systemzusammenhänge in INFORGE in ihrer Wirkung begrenzt sind.

Möglicherweise durch die Maßnahmen hervorgerufene weitergehende Verhaltensänderungen liegen jenseits der Systemgrenzen und sind damit in den quantitativen Ergebnissen nicht enthalten. Zudem gilt es zu beachten, dass ökonometrische Modelle an ihre Grenzen stossen, wenn die zu analysierenden Eingriffe nicht marginale Veränderungen für den betroffenen Wirtschaftsakteur (hier: Wirtschaftsbereich) darstellen. In der vorliegenden Studie gilt diese Einschränkung möglicherweise für die ermittelten Anpassungsreaktionen der Land- und Forstwirtschaft. Für diesen Wirtschaftsbereich würde eine vollständige Abschaffung der Förderung aus ländlichen Entwicklungsprogrammen keinen marginalen Eingriff in die Marktgegebenheiten sondern einen Strukturbruch darstellen. Schließlich gilt es zu beachten, dass ein ökonometrisches Modell wie INFORGE nur begrenzt in der Lage ist, alle Besonderheiten von Marktgegebenheiten für jeden einzelnen Wirtschaftsbereich umfassend abzubilden. Mit anderen Worten: Der Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft wird im Hinblick auf die Systemzusammenhänge in INFORGE nicht grundlegend anders abgebildet als andere Wirtschaftsbereiche.¹² Ob damit die Wirkungsweise von nicht nachfrageinduzierten Sekundäreffekten der Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ ähnlich gut im Modellkontext abgebildet sind, wie in anderen Bereichen, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Die Darstellung von Verhältniszahlen zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Gesamteffekten dient in dieser Studie dazu, die unterschiedlichen Dimensionen der Modellergebnisse aufzuzeigen und Vergleiche zwischen unterschiedlichen Kategorien und Gliederungsebenen zu ermöglichen. Der Grad der Vervielfältigung lässt sich jedoch nicht 1:1 auf andere Szenarien übertragen, weder auf Programme mit einem deutlich größeren Volumen noch auf zukünftige Maßnahmenbündel. Die erzeugten Ergebnisse sind eingebettet in die aktuell vorliegenden Datengrundlagen (d.h. eine gewisse Ausgangssituation) und die spezifische Ausgestaltung der Szenarien.

1.6.2 ERGEBNISSE FÜR EINZELNE MAßNAHMENTYPEN

Maßnahmentyp 1

Hierbei gilt es zu beachten, dass die mit dem Einsatz von Beratungs-, Forschungs- und Bildungsangeboten verbundenen Lerneffekte nicht Gegenstand der modellbasierten

¹² Sehr wohl sind jedoch die ökonometrisch bestimmten Koeffizienten der Verhaltensgleichungen für diesen Wirtschaftsbereich Ausdruck der spezifischen Marktgegebenheiten in der Land- und Forstwirtschaft. Eine Ausnahme von der Gleichbehandlung des Wirtschaftsbereichs bildet jedoch die Annahme, dass sich die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe im Kontext der ländlichen Entwicklungsprogramme als Mengenanpasser verhalten (vgl. Kapitel 1.2.1).

Ermittlung der Effekte sind. Diese bilden vielmehr ausschließlich die nachfrageseitigen Effekte ab. Diese Einschränkung gilt auch im Hinblick auf Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, auf eine Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien abzielen. Auch in diesen Fällen sind die sich in grundlegenden Verhaltenänderungen der Rezipienten äußernden induzierten Effekte nicht Gegenstand der Untersuchung.

Maßnahmentyp 4

Auch hier werden beispielsweise für den Themenkomplex „Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“ oder die „Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung“ Lerneffekte und Verhaltensänderungen angestrebt. Hier gelten auch die zum Maßnahmentyp 1 angeführten Restriktionen

Maßnahmentyp 5

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass es sich beim Maßnahmentyp „Dienstleistungen Forst & Agrar“ um diejenige Kategorie handelt, bei der die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte mit den größten Unsicherheiten verbunden ist. Diese Einschätzung liegt insbesondere darin begründet, dass die zur Verfügung stehenden Informationen zur Mittelverwendung nicht den Detailgrad wie bei den übrigen Maßnahmen haben. Zudem gelten insbesondere im Hinblick auf diesen Maßnahmentyp die vorab angeführten Einschränkungen einer Quantifizierung der Effekte auf Grundlage eines ökonometrischen Modells, da eine vollständige Abschaffung dieser Maßnahmen für den Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft möglicherweise einen Strukturbruch darstellen würde.

1.6.3 REGIONALE ERGEBNISSE

Auch bei den Ergebnissen zu den Effekten der (bundesweiten) ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Beschäftigung in den Teilräumen (Länder und Kreise) handelt es sich um modellbasierte Berechnungen. Für eine Einordnung dieser Ergebnisse gilt es zum Abschluss der Ausführungen zum Untersuchungsdesign komprimiert darzustellen, welche Faktoren bei diesen Berechnungen dazu führen, dass in einzelnen Teilräumen eine überdurchschnittliche Effizienz¹³ der Programme konstatiert wird, in anderen Teilräumen hingegen eine unterdurchschnittliche Effizienz. Einen entsprechenden Überblick gibt nachstehende Tabelle.

¹³ Unter Effizienz wird an dieser Stelle das Verhältnis von induzierter Wertschöpfung zu eingesetzten Mitteln verstanden.

Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Effizienz der Maßnahmen in den Teilräumen

Positive Wirkung auf die Effizienz	Negative Wirkung auf die Effizienz
Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen wenig in andere Gebiete ab	Von der induzierten Nachfrage fließt gemäß der empirischen Erhebungen in der letzten Förderperiode sowie aufgrund von Erfahrungswerten der MaßnahmenbewerterInnen viel in andere Gebiete ab
Das Gebiet weist eine große geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist	Das Gebiet weist eine geringe geographische Nähe zu Gebieten auf, in denen ein hohes Maßnahmenvolumen zu verzeichnen ist
Das Gebiet weist eine ausgeprägte wirtschaftliche Stärke in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)	Das Gebiet weist keine wirtschaftliche Stärke in Wirtschaftsbereichen auf, die Produkte erzeugen, welche eine geringe Distanzabhängigkeit der Lieferbeziehungen aufweisen (insbesondere Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes)
Es handelt sich um eine große Gebietseinheit mit einer ausgeprägten wirtschaftlichen Stärke im Handelssektor , wodurch nur ein geringer Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können	Es handelt sich um eine kleine Gebietseinheit ohne wirtschaftliche Stärke im Handelssektor , wodurch hoher Teil der induzierten Kaufkrafteffekte abfließt beziehungsweise kaum entsprechende Effekte aus den umliegenden Gebietseinheiten absorbiert werden können

2 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME

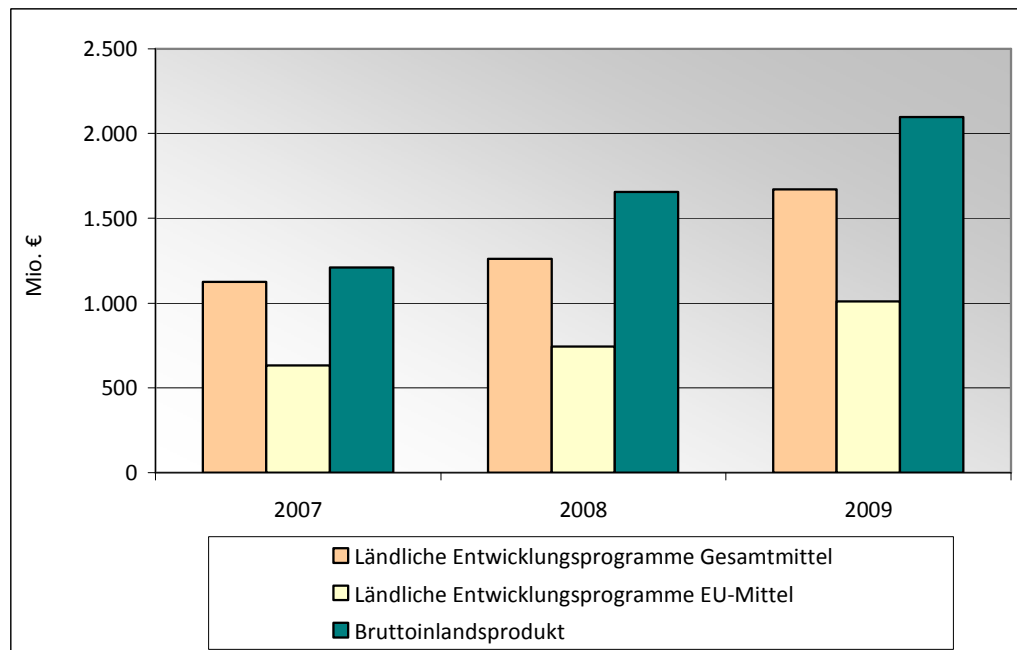
Im Folgenden gilt es die zentralen Ergebnisse der modellbasierten Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 darzustellen. Hierbei handelt es sich um die Simulationsergebnisse auf Basis des Modells INFORGE (vgl. Kapitel 1.1 und 1.2).

Die Abbildung 9 zeigt, dass die eingesetzten Mittel zu einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes in jedem Jahr des Untersuchungszeitraumes führen und die insgesamt eingesetzten Mittel übersteigen. Einsetzende Kreislaufeffekte bewirken eine positive Entwicklung des Verhältnisses der insgesamt eingesetzten Mittel zum zusätzlich generierten BIP. Dabei haben die durch die ländlichen Entwicklungsprogramme direkt angestoßenen Investitionen einerseits einen unmittelbaren Einkommenseffekt zur Folge und führen andererseits indirekt über die zusätzliche Vorleistungsnachfrage und der damit angeregten Produktionssteigerung zu weiteren Einkommens- und Beschäftigungseffekten.

Die Summe der in den Maßnahmen eingesetzten Mittel erhöht sich im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr. Hierbei steigert sich auch die Relation der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln, was zur Folge hat, dass die EU-Mittel einen steigenden Beitrag zum zusätzlich generierten BIP haben.¹⁴ Die Bedeutung der EU-Mittel potenziert sich aufgrund der zugrunde gelegten Annahme, dass nur die eingesetzten nationalen Mittel über zusätzliche Einkommenssteuereinnahmen kompensiert werden müssen. Die EU-Mittel können somit uneingeschränkt ihre positive Nachfragewirkung entfalten.

¹⁴ Lagen die eingesetzten nationalen Mittel im Jahre 2007 bei rd. 80% der verausgabten EU-Mittel, weisen diese in 2009 eine Höhe von unter $\frac{2}{3}$ der EU-Mittel aus. Der Grund hierfür sind unterschiedliche Relationen des Mitteleinsatzes in Konvergenz-/Nichtkonvergenzgebieten sowie in Maßnahmen mit unterschiedlichen EU-Kofinanzierungssätzen in den einzelnen Jahren.

Abbildung 9: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme

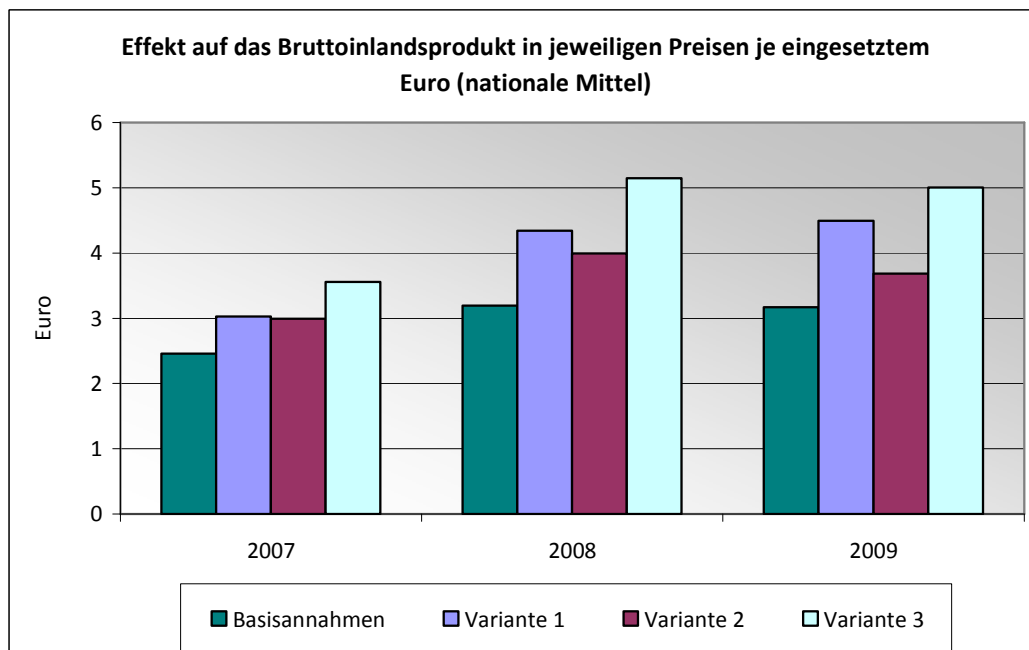


- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Dem bis dato vorgestellten Ergebnis liegen in zweierlei Hinsicht konservative Annahmen zugrunde: zum einen die soeben genannte Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel und zum anderen, dass nur die öffentlichen Mittel (EU und nationale Mittel) eine zusätzliche Nachfrage generieren (vgl. Kapitel 1.2.2). Die Abbildung 10 zeigt, welche Änderungen auf das Analyseergebnis mit einer Abweichung von diesen Annahmen verbunden wären.

Das Verhältnis von induziertem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes zu den eingesetzten nationalen Mitteln fällt hierbei am stärksten bei der Variante 3 aus, die weder eine Refinanzierung der nationalen Mittel vorsieht noch eine Verdrängung alternativer Nachfrage durch die private Kofinanzierung einiger Maßnahmen. Das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum Anstieg des Bruttoinlandsproduktes beträgt bei dieser Variante bereits im Jahre 2007 über 1:3,5 und führt über die Kreislaufeffekte in den Jahren 2008 und 2009 zu einem Verhältnis von teilweise über 1:5. Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich zur Variante 3 darin, dass in einem Fall die nationalen Mittel über Steuererhöhungen kompensiert werden (Variante 1) und im anderen nur die öffentlichen Mittel zu einer zusätzlichen Nachfrage führen (Variante 2). Hierbei zeigt sich, dass die Annahme der Refinanzierung der eingesetzten nationalen Mittel den Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt weniger schwächt als die Annahme, die private Kofinanzierung verdränge eine alternative Verwendung.

Abbildung 10: Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen bezüglich Kompensation sowie Verdrängungseffekten bei eingesetzten privaten Mitteln auf das Analyseergebnis



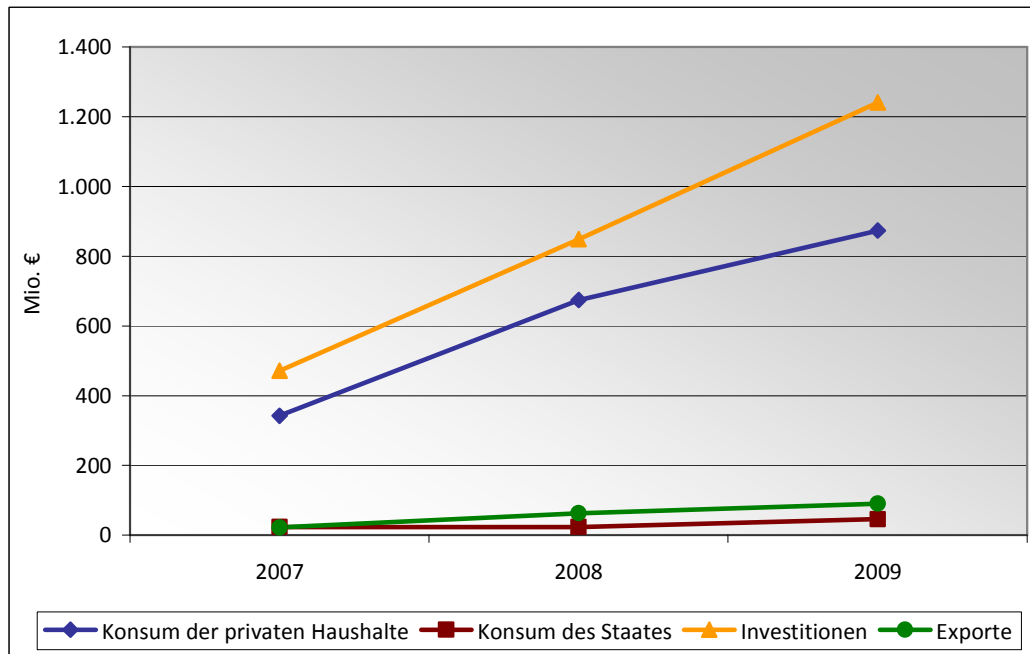
Basisannahmen:	<ul style="list-style-type: none"> Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert
Variante 1:	<ul style="list-style-type: none"> Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage Nationale Mittel werden durch Steuererhöhungen wieder kompensiert
Variante 2:	<ul style="list-style-type: none"> Nur öffentliche Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage, Kofinanzierung aus privaten Mitteln verdrängt alternative Verwendung Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung
Variante 3:	<ul style="list-style-type: none"> Auch eingesetzte private Mittel führen zu zusätzlicher Nachfrage Programme werden nicht durch Steuererhöhungen kompensiert sondern führen zu Erhöhung der Staatsverschuldung

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Komponenten der Endnachfrage. Die Investitionsnachfrage wird über die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen spürbar gesteigert. Insgesamt wird ein zusätzliches Investitionsvolumen von fast 2,6 Mrd. Euro generiert, das über Kreislaufeffekte die direkt in den Maßnahmen enthaltenen Investitionsaktivitäten von gut 1,5 Mrd. Euro deutlich übersteigt.

Zudem kommt es aufgrund der durch Nachfrageimpulse angestoßenen Einkommenseffekte zu positiven Multiplikatoreffekten, die sich in erster Linie in einem deutlich positiven Impuls auf den Konsum der Privaten Haushalte widerspiegeln.

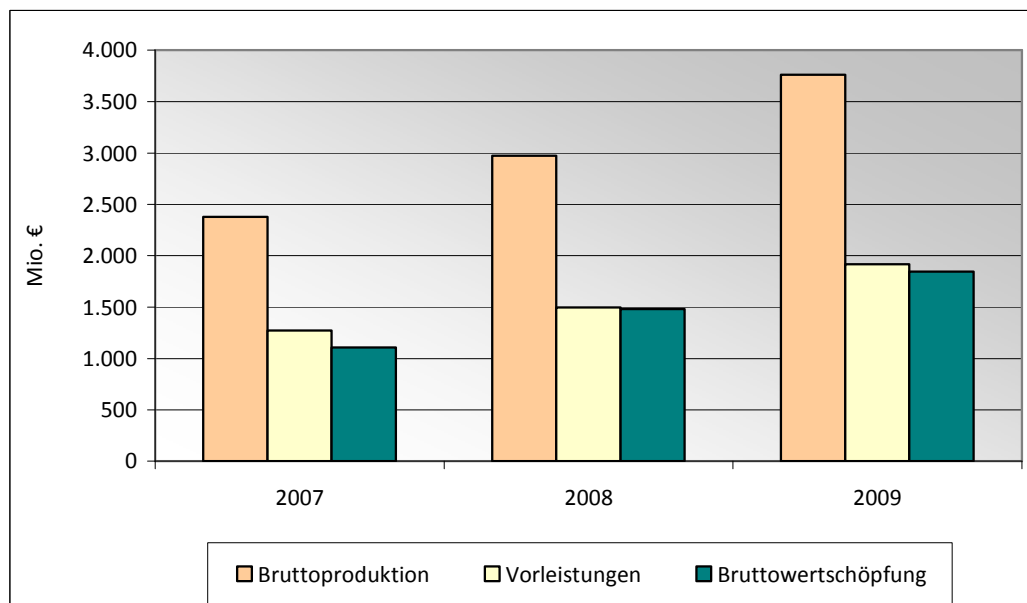
Infolge der wachsenden privaten Konsum- als auch Investitionsnachfrage steigt die Bruttonachfrage und damit sowohl Vorleistungseinsatz als auch Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft (Abbildung 12).

Abbildung 11: Entwicklung der Komponenten der letzten Verwendung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Abbildung 12: Entwicklung von Bruttoproduktion, Vorleistungseinsatz und Bruttowertschöpfung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle 3) zeigt sich, dass durch die Maßnahmen die höchste durchschnittliche zusätzliche Bruttowertschöpfung im Bereich der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung erzielt wird. Allein ein Viertel der induzierten Bruttowertschöpfung entfällt auf diesen Wirtschaftsbereich gefolgt vom Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) (21%) sowie der Land- und Forstwirtschaft (17%).

Der Anteil des Baugewerbes, der öffentlichen und privaten Dienstleister sowie des Handels, Gastgewerbes und Verkehrs an der zusätzlichen Bruttowertschöpfung liegt bei je rd. 12%. Im Laufe des Untersuchungszeitraumes zeigt sich, dass über die Kreislaufeffekte der Anteil der zusätzlich erzielten Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes zulasten der Land- und Forstwirtschaft steigt. Während die ländlichen Entwicklungsprogramme somit zunächst unmittelbar auf die Bruttowertschöpfung der eigenen Branche wirken, können über die induzierten Investitionen und Kreislaufeffekte höhere Wertschöpfungseffekte in anderen Branchen erzielt werden.

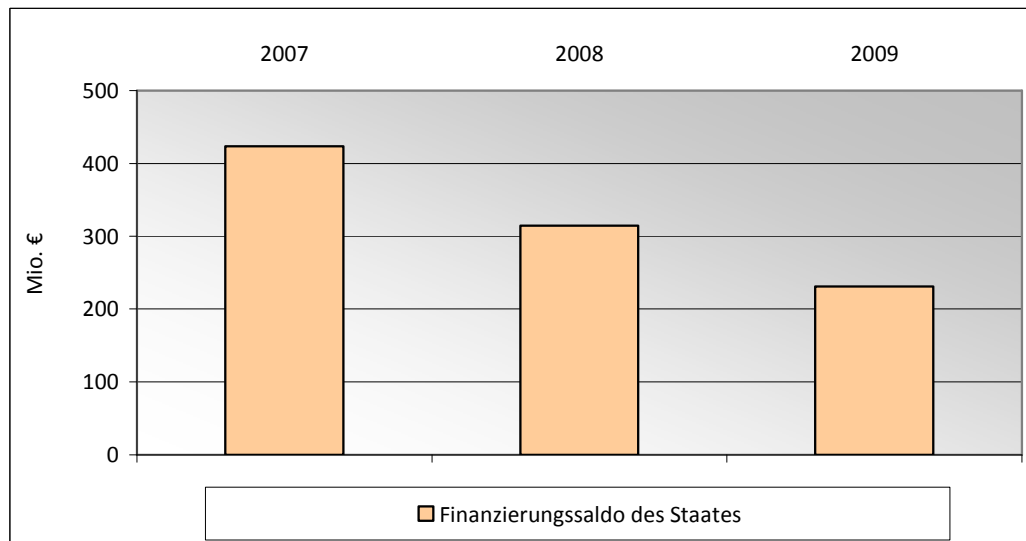
Tabelle 3: Entwicklung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	324	207	220
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	191	347	410
Baugewerbe	80	183	287
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	130	183	233
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	280	373	462
Öffentliche und private Dienstleister	102	185	235
Insgesamt	1.107	1.479	1.847

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachstehende Abbildung 13 zeigt, dass die durch die Maßnahmen angestoßenen positiven Multiplikatoreffekte im gesamten Untersuchungszeitraum zu wachsenden Staatseinnahmen führen und sich diese positiv auf das Finanzierungssaldo des Staates auswirken. Über die drei Jahre kumuliert erreicht dieser Effekt ein Volumen von knapp 970 Mio. Euro. Setzt man dieses Modellergebnis in Relation zu den eingesetzten nationalen Mitteln (1,67 Mrd. Euro) wird deutlich, dass, sollte der Staat auf eine Kompensation der eingesetzten Mittel (z.B. über Steuererhöhungen) verzichten, mit einem Anstieg der Staatsverschuldung infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme zu rechnen wäre.

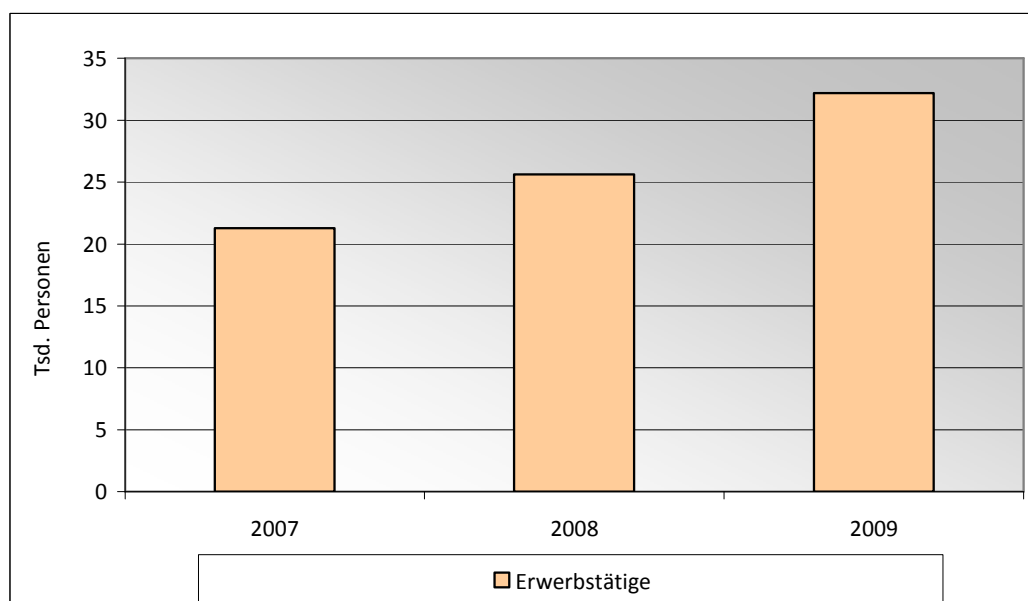
Abbildung 13: Entwicklung des Finanzierungssaldos des Staates infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Mio. €; Angaben in jeweiligen Preisen

Nachdem bisher die Auswirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Wertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt im Fokus standen, gilt es im Folgenden, die Beschäftigungswirkungen darzustellen. Abbildung 14 zeigt, dass im Durchschnitt die Anzahl der Erwerbstätigen um über 26 Tsd. Personen pro Jahr höher liegt als in einer Situation ohne ländliche Entwicklungsprogramme. Das bedeutet, dass im Durchschnitt Erwerbstätigkeit von 26 Tsd. Personen erhalten oder geschaffen wird. Hierbei fällt der Effekt auf die Erwerbstätigkeit im letzten Jahr mit einem Anstieg um über 32 Tsd. Erwerbstätige am stärksten aus.

Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen infolge der ländlichen Entwicklungsprogramme



- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Der höchste Erwerbstätigeneffekt wird in der Land- und Forstwirtschaft erzielt (Tabelle 4). Im Vergleich zum Referenzszenario ohne Förderung liegt die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums um fast 11 Tsd. Personen höher. Damit entfallen mehr als 40% des Erwerbstätigeneffektes alleine auf die Land- und Forstwirtschaft. Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man statt der gesamten Erwerbstätigen, also inklusive Selbständige und mithelfende Familienangehörige, lediglich die abhängig Beschäftigten (Arbeitnehmer) in den Fokus nimmt. Bei dieser Betrachtungsweise reduziert sich der auf die Land- und Forstwirtschaft entfallende Anteil am Gesamteffekt auf unter ein Viertel. Mit anderen Worten: die Maßnahmen führen im Agrarsektor in erster Linie zu einem strukturkonservierenden Effekt, der sich in einem Erhalt der Anzahl der Selbständigen (und damit der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe) äußert.

Darüber hinaus kann auch die Erwerbstätigkeit in den Wirtschaftsbereichen „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ sowie „Öffentliche und private Dienstleister“ über positive Kreislaufeffekte von den Maßnahmen stark profitieren. Der Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen liegt in diesen Wirtschaftsbereichen bei etwa 4,6 Tsd. (Unternehmensdienstleistungen) beziehungsweise 4 Tsd. (öffentliche und private Dienstleistungen) Personen pro Jahr. Im Baugewerbe sind es noch rd. 3,4 Tsd. Erwerbstätige pro Jahr.

Setzt man die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in Relation zur Anzahl der Erwerbstätigen in der jeweiligen Branche, wird deutlich, dass die angeführten Beschäftigungswirkungen in den Dienstleistungsbereichen kaum ins Gewicht fallen. Im Baugewerbe entsprechen die 3,4 Tsd. Erwerbstätigen hingegen einem Anteil von immerhin 0,16% aller Erwerbstätigen in der Branche. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben hier folglich einen merklichen Beitrag zum Beschäftigungserhalt geliefert. Selbiges gilt auch für die Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen [und Arbeitnehmer] nach Wirtschaftsbereichen

	2007	2008	2009
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	11,6 [4,6]	10,6 [4,3]	10,6 [4,3]
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	0,9 [0,8]	1,6 [1,5]	2,4 [2,3]
Baugewerbe	1,4 [1,4]	3,4 [3,2]	5,4 [5,1]
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	1,1 [1,0]	1,8 [1,7]	2,6 [2,4]
Finanzierung; Vermietung und Unternehmens-DL	4,0 [3,5]	4,3 [3,7]	5,6 [4,8]
Öffentliche und private Dienstleister	2,3 [1,9]	4,0 [3,4]	5,6 [4,7]
Insgesamt	21,3 [13,2]	25,6 [17,7]	32,2 [23,6]

- Abweichungen Basisszenario zu Alternativszenario in Tsd. Personen

Wie in Kapitel 1.2.1 dargelegt, wurden für die modellbasierte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte die in den ländlichen Entwicklungsprogrammen enthaltenen Maßnahmen anhand der Nachfrageimpulse zu fünf Maßnahmentypen zusammengefasst. Abschließend zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten gilt es vor diesem Hintergrund der Frage nachzugehen, mit welchem dieser Maßnahmentypen besonders hohe und mit

welchem besonders niedrige Wertschöpfungs- beziehungsweise Erwerbstätigeneffekte einhergehen. Zusammenfassend zeigt die Tabelle 5 die Effekte je eingesetztem Euro, differenziert nach den fünf Maßnahmentypen. Die höchste Wirkung geht hierbei vom Maßnahmentyp 5 „Dienstleistungen Forst & Agrar“ aus. Durch einen Euro, den der Staat in Maßnahmen dieses Typs an nationalen Mitteln einsetzt, nimmt das Bruttoinlandsprodukt um 3,4 Euro zu. Auch die Beschäftigungswirkung ist mit über 19 Erwerbstätigenjahren je 1 Mio. Euro Mitteleinsatz am stärksten. Bei der Interpretation der Analyseergebnisse zum Vergleich der Maßnahmentypen gilt es jedoch zu beachten, dass für die Abbildung des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst & Agrar“ in INFORGE im Gegensatz zu den anderen Maßnahmentypen die Setzung einer Reihe von Annahmen nötig war. Damit stehen die angeführten Ergebnisse für den Maßnahmentyp 5 unter dem Vorbehalt der Richtigkeit dieser Annahmen (vgl. Kap. 1.2.1), welche sich vor allem aus der Sonderstellung dieses Maßnahmentyps ergeben (vgl. auch Kap. 1.6 und 4).

Setzt man die Wirkungen hingegen ins Verhältnis zu den eingesetzten Gesamtmitteln (inkl. EU-Mittel), reduzieren sich die Relationen deutlich. Auch bei dieser Betrachtung sind die Wirkungen je 1 Mio. eingesetzte Euro mit 1,2 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise 8,2 Erwerbstätigenjahren beim Maßnahmentyp 5 am höchsten.¹⁵

Der geringste positive BIP-Effekt geht hingegen mit Maßnahmen der Beratung, Forschung und Bildung einher, was insbesondere darin begründet liegt, dass von diesen Maßnahmen kaum Impulse auf die interindustriellen Lieferverflechtungen einhergehen. Da jedoch bei den Maßnahmen der „Beratung, Bildung, Forschung“ sehr arbeitsintensive Bereiche angesprochen werden, fällt die Bilanz im Hinblick auf die induzierten Erwerbstätigenjahre deutlich positiver aus.

¹⁵ Der BIP-Effekt je eingesetzten Euro ist nicht gleichzusetzen mit dem Multiplikatoreffekt, welcher bei der Darstellung der Ergebnisse in den Regionen thematisiert wird. Der Multiplikator gibt Auskunft darüber, wie die Relation zwischen Gesamteffekt und Primärimpuls (Bruttowertschöpfung) ist. Der ermittelte gesamtwirtschaftliche Multiplikator der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 liegt bei knapp 1,8.

Tabelle 5: Effekte je eingesetztem Euro nach Maßnahmentypen

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung BIP in jew. Preisen in Mio. €	Veränderung BIP je eingesetztem Euro	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	40	1,4	0,5
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	580	2,5	1,0
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	560	2,5	1,1
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	390	2,2	0,8
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	3.400	3,4	1,4
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	4.970	3,0	1,2

	eingesetzte Mittel in Mio. €		Veränderung Erwerbstätige pro Jahr	Erwerbstätigenjahre je 1 Mio. Euro eingesetzte Mittel	
	nationale Mittel	Gesamt- mittel		nationale Mittel	Gesamt- mittel
Beratung, Forschung, Bildung	28,6	75,9	330	11,5	4,3
Investitionen Tief- und Galabau	236,3	585,8	2.230	9,4	3,8
Betriebliche Investitionen	228,3	530,6	2.860	12,5	5,4
Regionale Investitionen, vorwiegend Bau	180,2	495,2	1.520	8,4	3,1
Dienstleistungen Forst & Agrar	1000,0	2371,5	19.420	19,4	8,2
Alle Maßnahmen	1673,4	4059,0	26.360	15,8	6,5

Exkurs

Um die Relevanz der Annahmen bezüglich der Anpassungsreaktionen aufgrund von Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ auf die Ergebnisse zu ermitteln, wurden im Rahmen der Studie modellbasierte Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass in erster Linie die Annahme, dass sich die Art der Mittelverwendung nicht von derjenigen unterscheidet, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht, von entscheidender Bedeutung für die Effekte ist. Letztlich geht diese Annahme in einem makroökonomischen Modell mit der Folge einher, dass sich die Produktionsleistung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber einem Zustand ohne Mittelzufluss erhöht, und zwar in gleichem Maße, wie im Durchschnitt der jeweiligen Branche mit den Einsatzfaktoren produziert wird. Für die Evaluation der Auswirkungen dieser Systemzusammenhänge auf die Analyseergebnisse wurde in einer Alternativrechnung stattdessen unterstellt, dass es trotz erhöhten Vorleistungs- und Arbeitseinsatzes der Land- und Forstwirtschaft zu keinen Änderungen der Produktionsleistung dieser Wirtschaftsbereiche kommt.¹⁶ In dieser Alternativrechnung

¹⁶ Diese Alternativrechnung ist sicher nur als Gedankenexperiment zu werten und nicht als ein alternatives Szenario, welches gleichberechtigt zu den Grundannahmen bei der modellmäßigen Abbildung von Maßnahmentyp 5 ist. In der Alternativrechnung wird quasi unterstellt, dass die mit den Zuwendungen

kommt es gesamtwirtschaftlich sogar zu leicht negativen Effekten des Maßnahmentyps 5 auf das Bruttoinlandsprodukt und zu einem neutralen Bild bei den Beschäftigungseffekten.

Als Fazit aus den Sensitivitätsanalysen zu Maßnahmentyp 5 lässt sich festhalten, dass die modellbasiert abgebildeten Wirkungszusammenhänge nicht zuletzt aufgrund der Vielschichtigkeit der im Typ zusammengefassten Einzelmaßnahmen nur ein sehr stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit liefern können und die Ergebnisse für den Maßnahmentyp insgesamt tendenziell zu positiv ausfallen. In zukünftigen Untersuchungen wäre es daher wünschenswert, in diesem Bereich eine stärkere Differenzierung und bessere empirische Fundierung der modellhaft abzubildenden volkswirtschaftlichen Effekte zu erreichen.

finanzierte zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Arbeitsleistung im Produktionsprozess der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe grundsätzlich nicht genutzt beziehungsweise „verschwendet“ wird.

3 ÖKONOMISCHE EFFEKTE AUF DER REGIONALEN EBENE

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme auf das Wirtschaftswachstum und die Erwerbstätigkeit in Deutschland wird im Folgenden auf die spezifische Wirkung dieser Programme auf die sechs auftraggebenden Bundesländer eingegangen. Hierbei handelt es sich um die Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Verbund Niedersachsen und die Hansestadt Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Ausgehend von der Zusammensetzung der durchgeführten Maßnahmen, dem so genannten Maßnahmenmix, wird analysiert, zu welchen Ergebnissen die modellbasierte Simulation und Lokalisierung (vgl. Kapitel 1) im Hinblick auf die Effekte der ländlichen Entwicklungsprogramme der Jahre 2007 bis 2009 auf die Bruttowertschöpfung und auf die Anzahl der Erwerbstätigen kommt.¹⁷ Zunächst wird jeweils die Dimension und Struktur der ermittelten Effekte im gesamten Untersuchungsgebiet und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Länderebene dargestellt. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie sich die Analyseergebnisse ändern würden, wenn statt der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme lediglich die in der Region durchgeführten Maßnahmen einer modellbasierten Simulation zugrunde gelegt würden.

In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf die Auswirkungen auf Wertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen in den Landkreisen und kreisfreien Städten des jeweiligen Bundeslandes und damit die Ergebnisse der Lokalisierung auf Kreisebene gesetzt. Ziel dieser Ausführungen ist es aufzuzeigen, ob die modellbasierten Berechnungen der Effekte eine Stärkung der Wirtschaftskraft in den Zielgebieten durch die ländlichen Entwicklungsprogramme bestätigen können. Um die Effektivität des Mitteleinsatzes und die räumliche Umwälzung zu beleuchten, wird dabei zusätzlich die relative Bedeutung des Primärimpulses analysiert.

¹⁷ In den folgenden Ergebnisdarstellungen wird die Zahl der über die Maßnahmen zusätzlichen erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen als absolute Zahl im Durchschnitt pro Jahr angegeben. Eine Kumulierung der Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Jahren ist zwar ebenfalls möglich, vom Aussagegehalt jedoch schwer interpretierbar. Die kumulierte Größe über den Gesamtzeitraum würde Auskunft geben zu den induzierten Erwerbstätigenjahren.

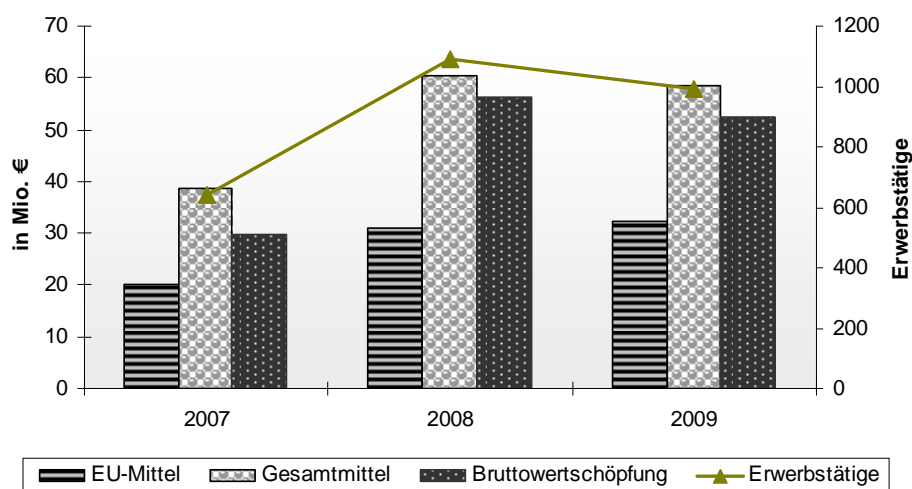
3.1 SCHLESWIG-HOLSTEIN

3.1.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF SCHLESWIG-HOLSTEIN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind knapp 160 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 % an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 15 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein generiert werden konnten. Dabei fällt auf, dass $\frac{3}{4}$ der Gesamtmittel in den Jahren 2008 und 2009 verausgabt wurden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Insgesamt wurden über 3 Jahre 139 Mio. Euro zusätzlich generiert, was 0,07 % der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,9 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2 zeigte sich hingegen eine Relation von 1:1,1 Euro. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem Maßnahmenmix erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

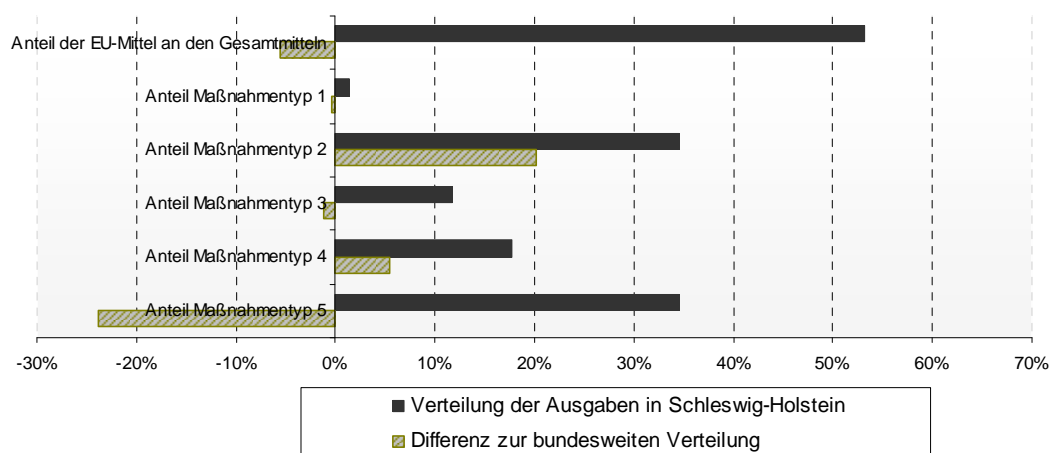
Abbildung 15: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Schleswig-Holstein



Aus der Abbildung 16, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Schleswig-Holstein seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 2 und 4 legt. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um

knapp 25 %-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Investitionen in Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen aus sowie durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens von Privatpersonen (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 16: Verteilung der eingesetzten Mittel in Schleswig-Holstein auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in dieser Untersuchungsregion die ermittelten Wertschöpfungseffekte unterdurchschnittlich ausfallen. Zurückführen lässt sich dieses Analyseergebnis zunächst auf den spezifischen Maßnahmenmix in Schleswig-Holstein. Ein weiterer Hintergrund zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls¹⁸ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Schleswig-Holstein 0,55 und liegt damit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet daraufhin, dass in Schleswig-Holstein induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als drittes Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte in Schleswig-Holstein dient der modellbasiert ermittelte regionale Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,61 und damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt.

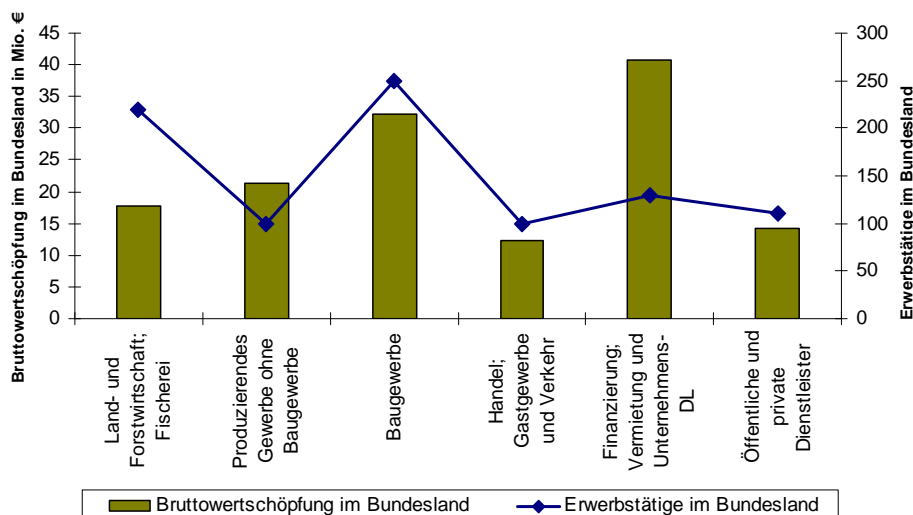
Ein Vergleich dieser Ergebnisse mit denjenigen einer Simulationsrechnung, welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den schleswig-holsteinischen Landkreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt, liefert für diese Untersuchungsregion keine weitergehenden Einblicke in die Hintergründe der Modellergebnisse.¹⁹

¹⁸ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

¹⁹ Für Schleswig-Holstein ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt auf die Wertschöpfung in Höhe von 113 Mio. Euro. Damit entspricht die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme hier knapp 0,8 und damit exakt dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 17 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 40 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (32 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (21 Mio. Euro). Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17 % an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Schleswig-Holstein auf nur 13 % bzw. auf 18 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 18). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen, wovon dieser Wirtschaftsbereich besonders profitieren kann, zurückzuführen. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 12 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre und nehmen damit einen Anteil von knapp 9 % der Bruttowertschöpfung ein.

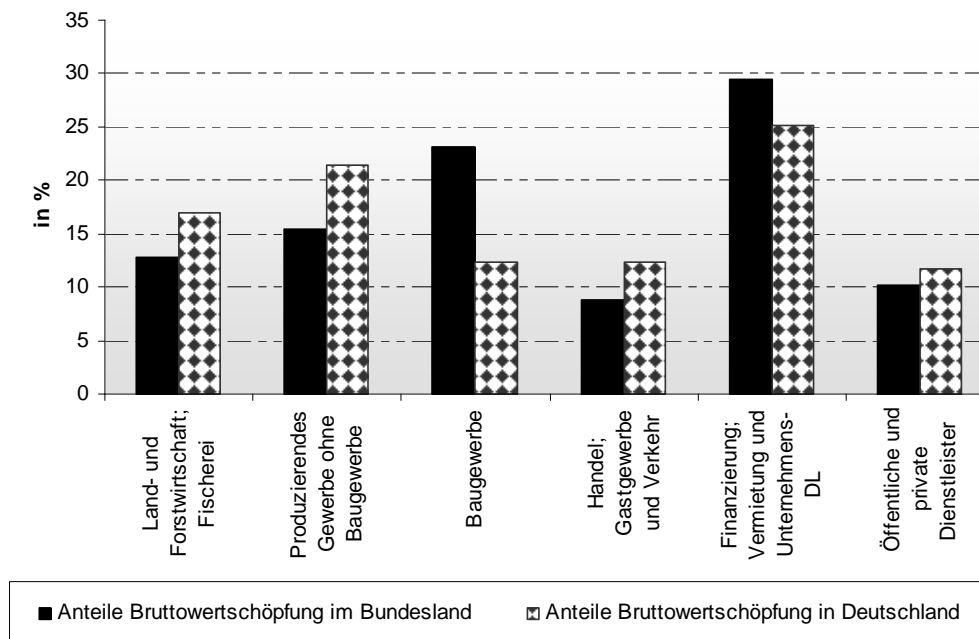
Abbildung 17: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,65 % am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (+0,36 %). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,07 % deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei einer relativen Betrachtung der Erwerbstätigeneffekte.

Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Abbildung 18: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Schleswig-Holstein gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau sowie die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 23 % einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 13 %. Die im untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistungen mit einem Wertschöpfungsanteil von knapp 30 %.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 15). Durchschnittlich konnte in Schleswig-Holstein pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 910 erhöht werden. Dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 250 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 17). Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 220 Erwerbstätigen an zweiter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 18). Der wertschöpfungsintensive Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen kann im Durchschnitt 130 Erwerbstätige erhalten oder schaffen.

3.1.2 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 15 Landkreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein teilen sich auf in vier städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, vier ländliche Regionen der Kategorie 1, bestehend aus den Hamburger Umlandkreisen,

sowie sieben ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Norden und Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 19). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In den Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 mit 33 bis 46 % vertreten, der Anteil für den Maßnahmentyp 3 schwankt zwischen 11 und 16 %. In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 1 stark überrepräsentiert (44 %), während die Maßnahmentypen 2 und 4 nicht gefördert wurden. In den ländlichen Gebieten ist der Anteil des Typs 1 vernachlässigbar, jedoch wurden bis zu 38 % (strukturschwache Gebiete) der Förderung im Maßnahmentyp 2 verausgabt. Auf den Maßnahmentyp 4 entfallen in den ländlichen Gebieten 17 bis 18 % der Förderung.

In Tabelle 6 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 85 % des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 55 % der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Schleswig-Holsteins ist jedoch mit 60 % wieder etwas höher. In den ländlichen Regionen im Hamburger Umland konnten aus 14 % der Mittel etwa 29 % der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier mit 26 % etwas geringer. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 1 % der eingesetzten Mittel führen zu etwa 16 % der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 14 % der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 6: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Anteile am Gesamteffekt in Schleswig-Holstein

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	16,3%	13,7%	0,9%
ländlich, Kategorie 1	28,5%	26,4%	13,8%
ländlich, Kategorie 2	55,1%	59,8%	85,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 23 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,04 % der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,04 % der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 7, Spalte 1 und 2²⁰). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 76 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,1 % der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,05 und

²⁰ Tabelle 7 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

0,06 %). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 7, Spalte 3 und Spalte 4²¹). Die städtischen Regionen, vereinen 13 % des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 1 % der Mittel dort verausgabt wurde. Die überregionale maßnahmen-spezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte und ländliche Kreise im Hamburger Umland, während in den strukturschwachen Gebieten der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte und wirtschaftsstarken Regionen verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

Tabelle 7: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Schleswig-Holstein – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

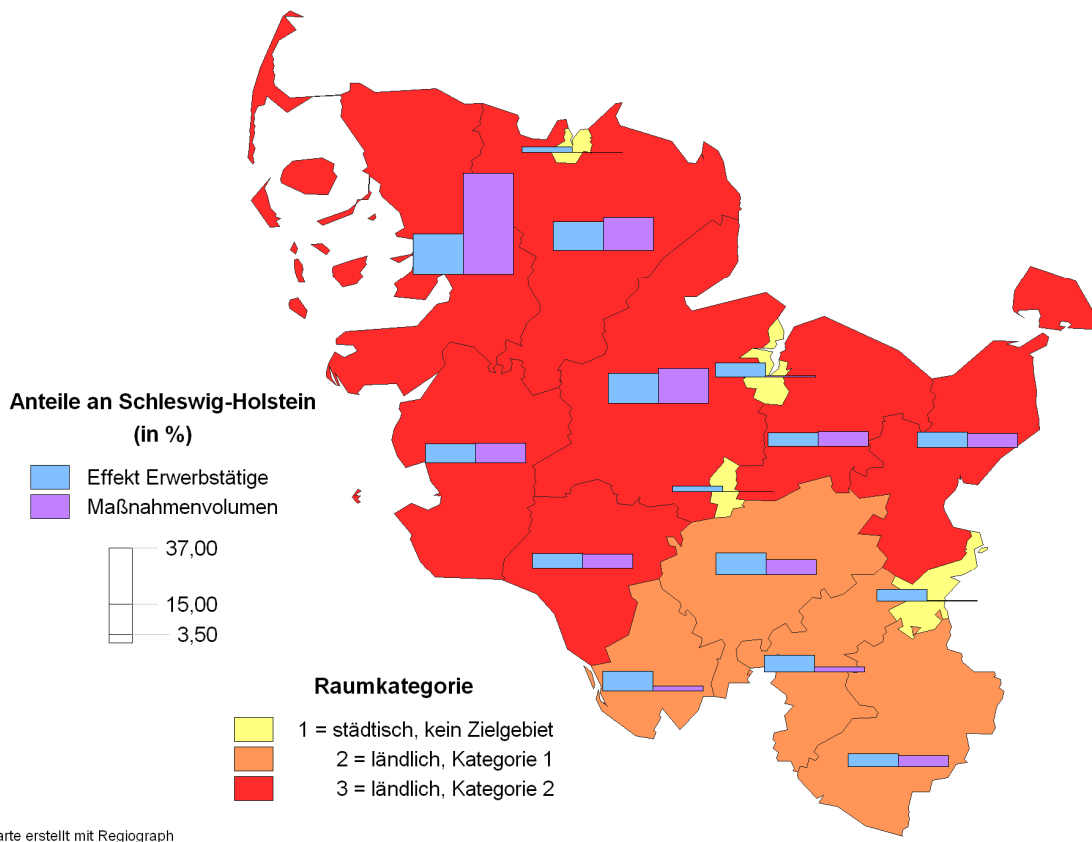
Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	22,6 [0,04%]	124,7 [0,04%]	49,3%	13,0%
ländlich, Kategorie 1	39,5 [0,05%]	239,9 [0,06%]	54,1%	24,8%
ländlich, Kategorie 2	76,4 [0,10%]	542,8 [0,11%]	70,2%	62,3%
Schleswig-Holstein insgesamt	138,5 [0,07%]	907,3 [0,07%]	62,2%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen, strukturschwachen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 19 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen Steinburg, Dithmarschen, Plön und Ostholstein der Anteil am Erwerbstätigen-effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In den nördlichen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigen-effekt teilweise deutlich geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet wiederum in den wirtschaftsstarken Landkreisen nördlich von Hamburg kaum statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

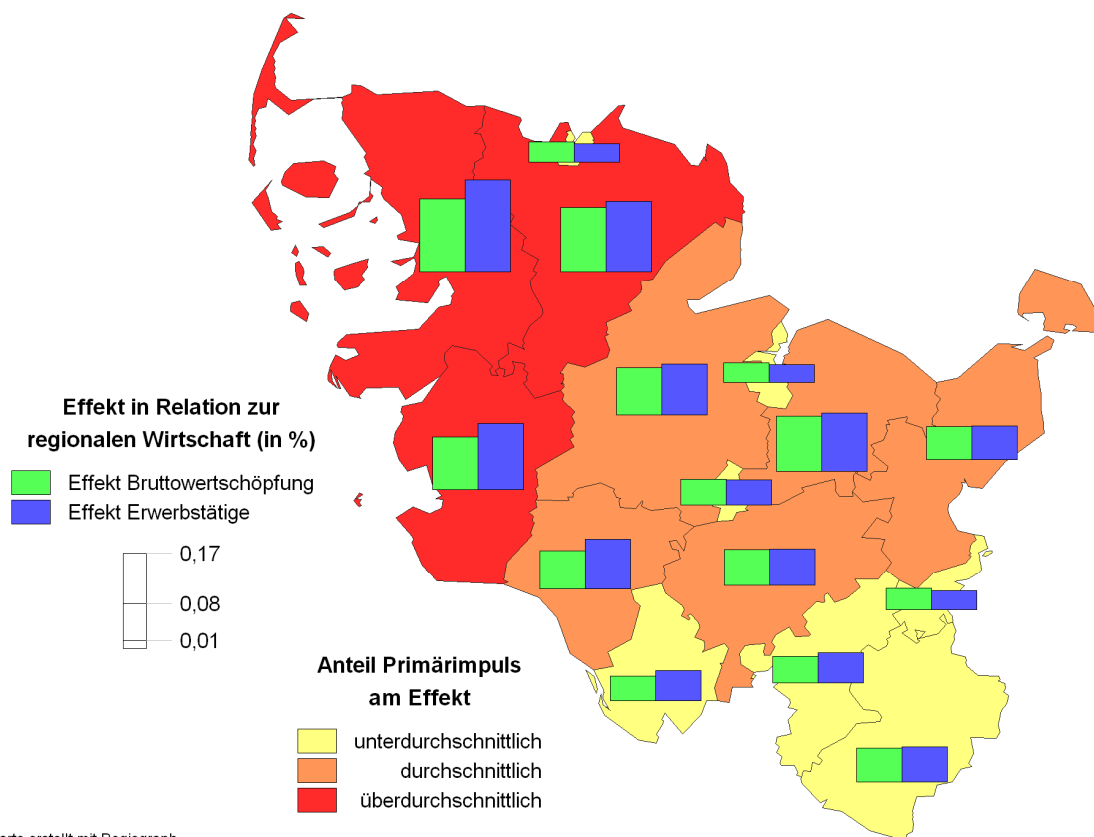
²¹ Tabelle 7 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislauf-effekte ergibt sich aus der Differenz aus 100 %. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 6.

Abbildung 19: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Schleswig-Holstein



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 20 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen die ländlichen Kreise im Nordwesten auf. Weitere Kreise im Osten des Landes, die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön, fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens im Nordwesten auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und die Landkreise im Umland von Hamburg, in denen die Bedeutung des Primärimpulses unterdurchschnittlich ist. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 20: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Schleswig-Holstein



Karte erstellt mit Regiograph

Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

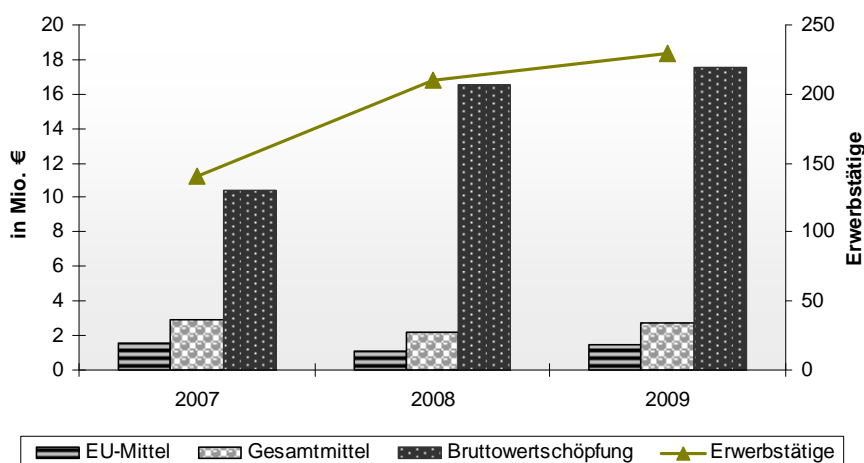
3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HAMBURG IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind fast 8 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in die Freie Hansestadt Hamburg geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 0,2% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 21 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hamburg generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist. Die darin enthaltenen EU-Mittel machen in etwa einen Anteil von der Hälfte aus. Darüber hinaus, fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel weit übersteigt. Diese Entwicklung kann weniger entlang der in Hamburg durchgeführten Maßnahmen als durch die Stellung Hamburgs als bedeutendes Handels- und Dienstleistungszentrum erklärt werden. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Hamburg 44,5 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt 0,02% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in der Hansestadt ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 5,7 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1Euro.

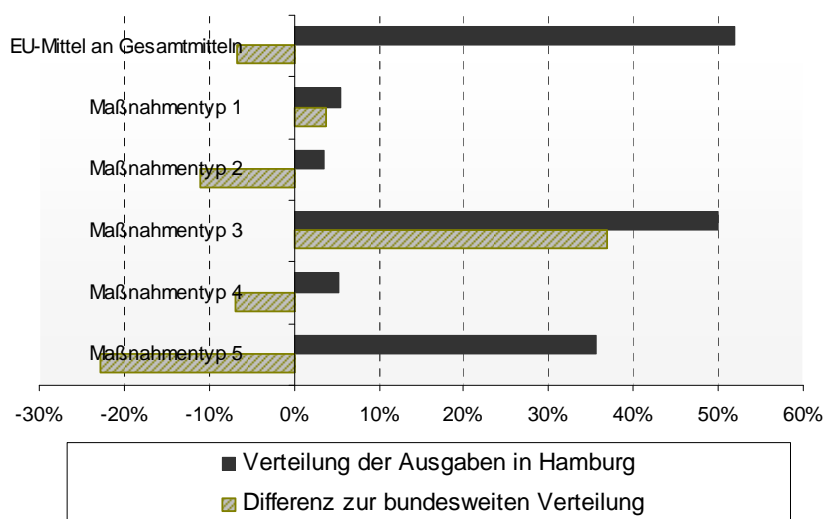
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme, auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern. Für Hamburg kommt vor allem zum Tragen, dass das Ausmaß an angezogener Nachfrage nach Vorleistungen aus anderen Bundesländern jenem der abgeflossenen primären Nachfrage weit übersteigt.

Abbildung 21: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hamburg



Aus der Abbildung 22, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass Hamburg seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 und 3 legt. Die Maßnahmentypen 2 („Investitionen Tief- und Galabau“), 4 („Regionale Investitionen, vorrangig Bau,“) und 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um bis zu 23%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die „Beratung, Forschung, Bildung“ (Maßnahmentyp 1) und auf die Betriebliche Investitionen (Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich zum einen durch eine hohe Nachfrage nach Unternehmensdienstleistungen und nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen aus sowie zum anderen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 22: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hamburg auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



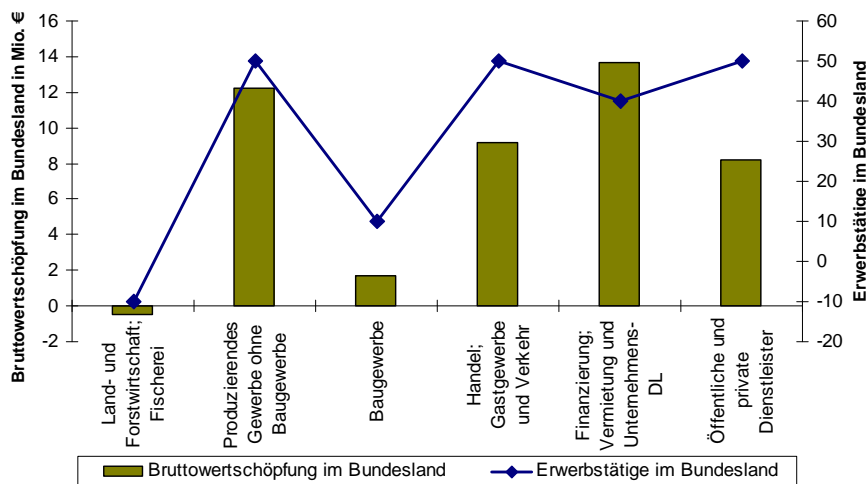
Der ermittelte Gesamteffekt für die Hansestadt Hamburg ist nur zu einem sehr kleinen Anteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hamburg zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hamburg den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.²² Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 4,3 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen als bei den Berechnungen für die Effekte der bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme (44,5 Mio. Euro). Dies deutet darauf hin, dass Hamburg vor allem von der zusätzlichen Nachfrage aus den Programmen anderer Bundesländer profitiert. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hamburg hinzu fließt. Der

²² Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6

Multiplikator für Hamburg beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,84 und ist damit etwas höher als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage (der Primärimpuls beträgt etwa 24 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt zurückzuführen ist.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 23 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hamburg im Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 14 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (12 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 9 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung beträgt, ist in Hamburg negativ (vgl. auch Abbildung 24). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft Hamburgs an der jeweiligen Bruttowertschöpfung in Deutschland beträgt nur etwa 0,8%. Genaue Aussagen zu den absoluten Effekten lassen sich bei diesen Größenordnungen modellgestützt nicht ermitteln. Deutlich ist jedoch, dass die Land- und Forstwirtschaft innerhalb Hamburgs und innerhalb Deutschlands im Rahmen des Szenarios mit Blick auf die Effekte stark verdrängt wird.

Abbildung 23: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

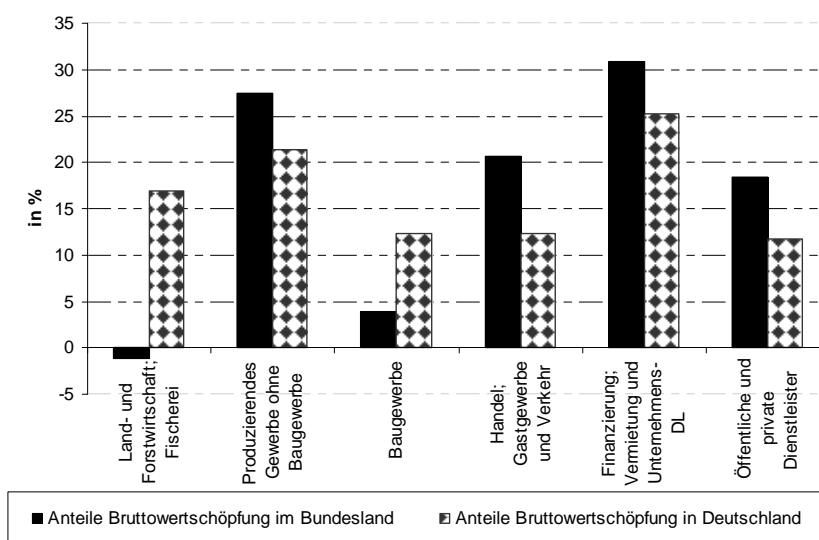


Der relative Effekt wiederum ist im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit +0,04% am höchsten, dicht gefolgt von den relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung im Baugewerbe. In der Land- und Forstwirtschaft ist der relative Effekt negativ mit -0,13%. In den übrigen Wirtschaftsbereichen betragen die Werte 0,02 bis 0,01%. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Sowohl der von Hamburg gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Beratung, Forschung, Bildung sowie auf die Betrieblichen Investitionen als auch die durch ländliche

Entwicklungsprogramme in anderen Bundesländern induzierten Nachfrage- und Kreislaufeffekte auf Hamburg spiegeln sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Bau (27,5%) und im Dienstleistungsbereich wider. Die Unternehmensdienstleistungen kommen auf einen Wertschöpfungsanteil von 31% (Gesamtwirtschaft: 25%), die öffentlichen und privaten Dienstleister auf 18% (Gesamtwirtschaft: 12%). Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“ mit einem Anteil von 21%.

Abbildung 24: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfallen auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 21). Durchschnittlich konnte in Hamburg pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um 190 erhöht werden. Dies entspricht 0,02% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich je 50 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierenden Gewerbe, dem Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen und privaten Dienstleistern zuzuordnen (vgl. Abbildung 23). Dem Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, der bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, kommen mit 40 Erwerbstätigen ein verhältnismäßig geringer Anteil zu. (vgl. Abbildung 24).

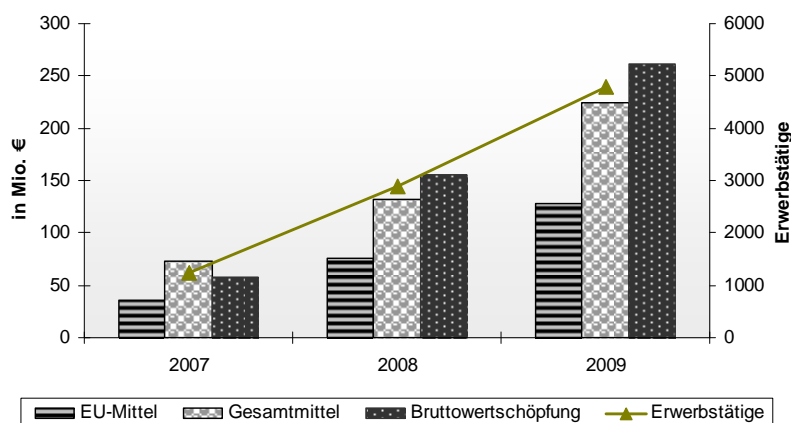
3.3 NIEDERSACHSEN/BREMEN

3.3.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NIEDERSACHSEN/BREMEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 430 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 10,5% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 25 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen/Bremen generiert oder erhalten werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Die hierüber zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung übersteigt jedoch erst ab dem Jahre 2008 die eingesetzten Mittel. Der über die drei Jahre kumulierte Wertschöpfungseffekt beläuft sich auf 475 Mio. Euro, was 0,07% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine nur wenig geringere Relation. Diese Entwicklung kann zum einen mit dem spezifischen Maßnahmenmix im Bundesland erklärt werden. Zum anderen nehmen auf dieses modellbasierte Ergebnis aber auch die wirtschaftliche Stärke des Bundeslandes, die spezifische Wirtschaftsstruktur vor Ort sowie die geographische Lage entscheidenden Einfluss.

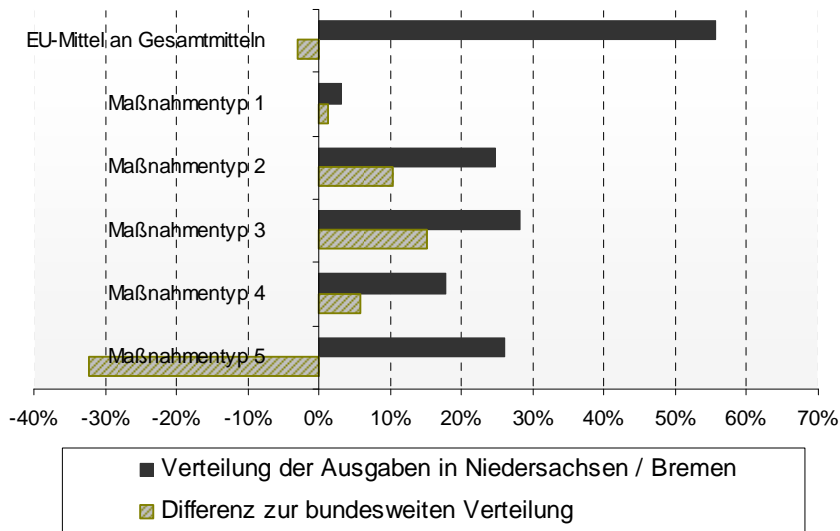
Abbildung 25: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Niedersachsen/Bremen



Aus der Abbildung 26, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass die Bundesländer Niedersachsen und Bremen ihren Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legen. Der Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in den untersuchten Bundesländern auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Betriebliche Investitionen

(Maßnahmentyp 3) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe aus sowie durch hohe Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 26: Verteilung der eingesetzten Mittel in Niedersachsen/Bremen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der spezifische Maßnahmenmix in Niedersachsen/Bremen erklärt zu einem großen Teil die Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Andere Erklärungshintergründe zeigen sich, wenn man den berechneten Primärimpuls²³ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Niedersachsen/Bremen 0,61 und liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in diesen Bundesländern in geringfügig überdurchschnittlichem Maße induzierte Nachfrageeffekte über Landesgrenzen abfließen, was durchaus mit dem Schwerpunkt auf investitionsfördernde Maßnahmen zu tun hat. Die leicht überdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte sind demnach besonders auf den regionalen Multiplikator zurückzuführen, welcher mit 1,82 über dem Bundesdurchschnitt liegt. Der verbleibende lokale Impuls stimuliert folglich verhältnismäßig umfangreiche expansive Kreislaufeffekte.

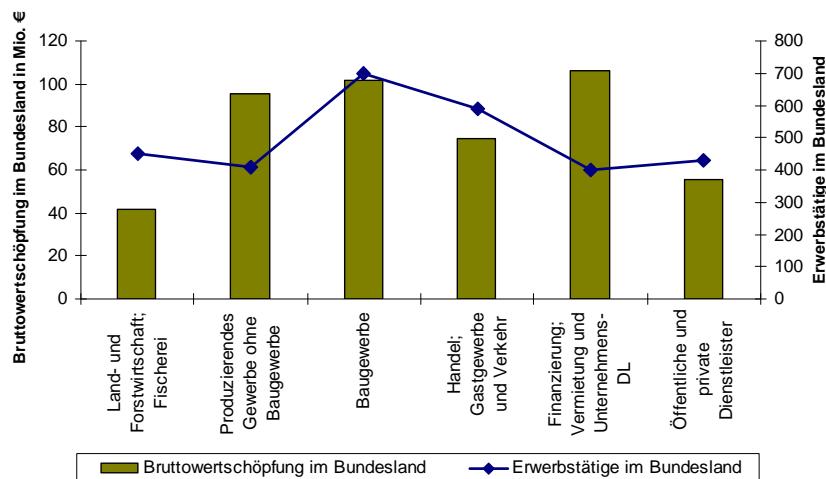
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie in Bremen und Bremerhaven den Simulationsrechnungen berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.²⁴

²³ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

²⁴ Für Niedersachsen/Bremen ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 490 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 27 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im sog. Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 106 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Baugewerbe (102 Mio. Euro) und dem Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe (96 Mio. Euro). Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 75 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Niedersachsen/Bremen auf einen nur halb so hohen Anteil bzw. auf 42 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 28). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

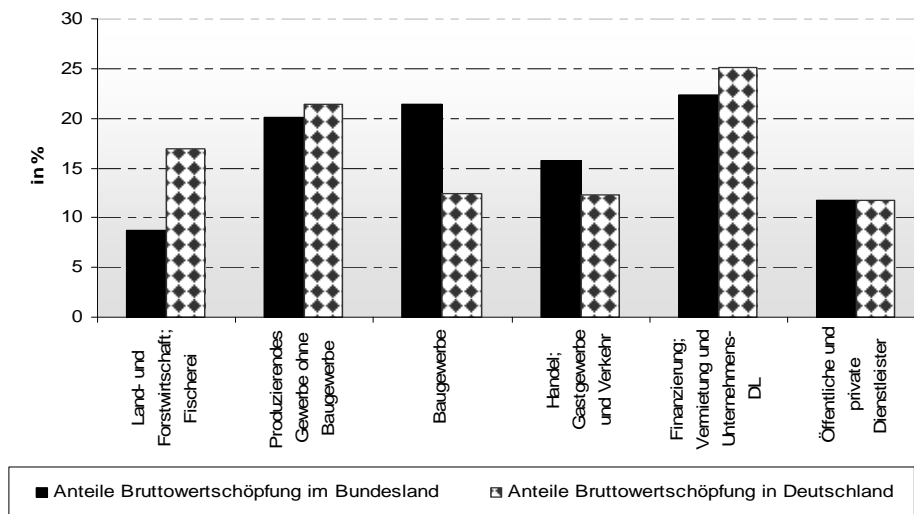
Abbildung 27: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,45% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+0,32%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,03 und +0,06% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Abbildung 28: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen/Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Niedersachsen /Bremen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen sowie die Investitionen in Tief- und Galabau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 21,5% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Die in den beiden untersuchten Bundesländern durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich „Handel, Gastgewerbe, Verkehr“.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 25). Durchschnittlich konnte in Niedersachsen/Bremen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,07% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 27). Auch im Handel, Gastgewerbe und Verkehr kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 600 Personen gesichert werden. Die Land- und Forstwirtschaft liegt mit 450 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich ihr Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich sehr niedrig ist (vgl. Abbildung 28). Dahingegen entfällt auf das Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe sowie auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnehmen, mit etwas über 400 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die hohe Arbeitsintensität der Land- und Forstwirtschaft im Vergleich zum Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe sowie dem Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

3.3.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NIEDERSACHSEN UND AUF BREMEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 48 Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen und Bremen teilen sich auf in acht städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zehn ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche im Nordosten des Untersuchungsgebiets zu finden sind (Konvergenzgebiet), sowie 30 ländliche Regionen außerhalb des Konvergenzgebiets (Kategorie 1, vgl. Abbildung 29). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente, wobei im Fall Niedersachsen/Bremen berücksichtigt werden muss, dass die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund des eigenen Programms als ländlich eingestuft werden. Auch die z.T. stark städtisch geprägte Region Hannover ordnet sich in der Gruppe der ländlichen Regionen (Kategorie 1) ein. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht stark. In der Region Hannover und den Kreisen des Landes Bremen sind die Maßnahmentypen 1 und 5 überrepräsentiert und besonders der Anteil für den Maßnahmentyp 4 ist geringer. In den Konvergenzgebieten fällt ein hoher Anteil des Maßnahmentyps 5 und ein sehr geringer Anteil des Typs 1 auf.

In Tabelle 8 ist zu sehen, dass in den Konvergenzgebieten knapp 30% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 20% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Niedersachsen/Bremen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den Nicht-Konvergenzgebieten konnten aus 62% der Mittel mehr als 66% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist wiederum etwas geringer. Eine Ausgliederung der städtisch geprägten Regionen Hannover und Bremen offenbart jedoch, dass in den ländlich geprägten Regionen dieser Gruppe aus etwa 58% der Mittel nur etwa 42% der Effekte für die Wirtschaftskraft generiert wurden. Die Durchschlagskraft auf die Erwerbstätigkeit dürfte um 2-4 Prozentpunkte höher sein. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 8% der eingesetzten Mittel generieren etwa 14% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 13% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 8: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Anteile am Gesamteffekt in Niedersachsen/Bremen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	14,2%	13,2%	8,0%
ländlich, Kategorie 1	66,7%	65,5%	62,0%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	24,5%	21,2%	4,5%
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	42,3%	44,3%	57,5%
ländlich, Kategorie 2	19,1%	21,3%	30,0%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

In den städtischen Gebieten entsprechen die rund 67 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung nur etwa 0,05% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,05% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 9, Spalte 1 und 2²⁵). In den Konvergenzgebieten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit doppelt so hoch und die zusätzlichen 90,7 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,08% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,06 bis 0,08%). Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 9, Spalte 3 und Spalte 4²⁶). Die städtischen Regionen, inkl. Hannover und Land Bremen, vereinen zusammen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 13% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Gebieten der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat.

²⁵ Tabelle 9 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

²⁶ Tabelle 9 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 8.

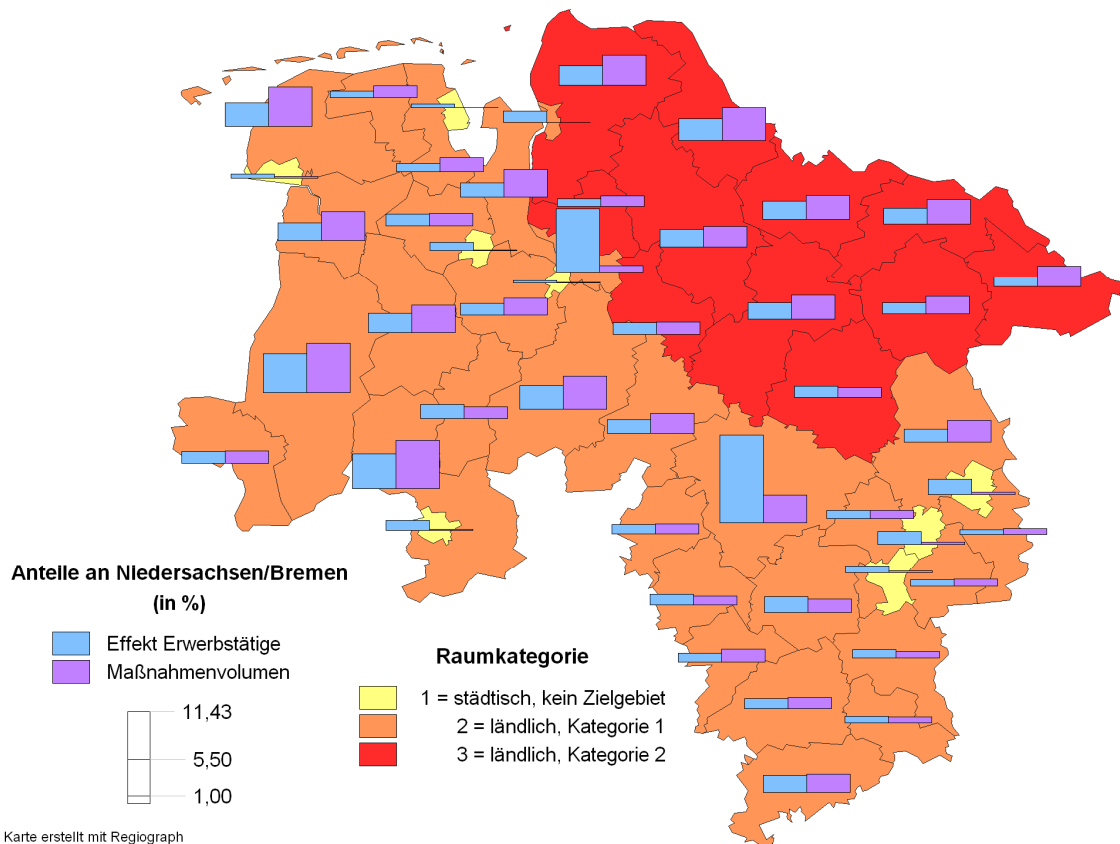
Tabelle 9: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	67,3 [0,05%]	391,7 [0,05%]	51,1%	13,2%
ländlich, Kategorie 1	316,8 [0,07%]	1950,1 [0,08%]	51,7%	62,9%
<i>Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>116,1 [0,06%]</i>	<i>631,2 [0,06%]</i>	<i>31,7%</i>	<i>14,1%</i>
<i>ohne Region Hannover, Land Bremen</i>	<i>200,7 [0,08%]</i>	<i>1318,9 [0,08%]</i>	<i>63,3%</i>	<i>48,8%</i>
ländlich, Kategorie 2	90,7 [0,08%]	635,2 [0,10%]	68,7%	23,9%
Niedersachsen/Bremen insgesamt	474,9 [0,07%]	2977,0 [0,07%]	54,9%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in den Konvergenzgebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

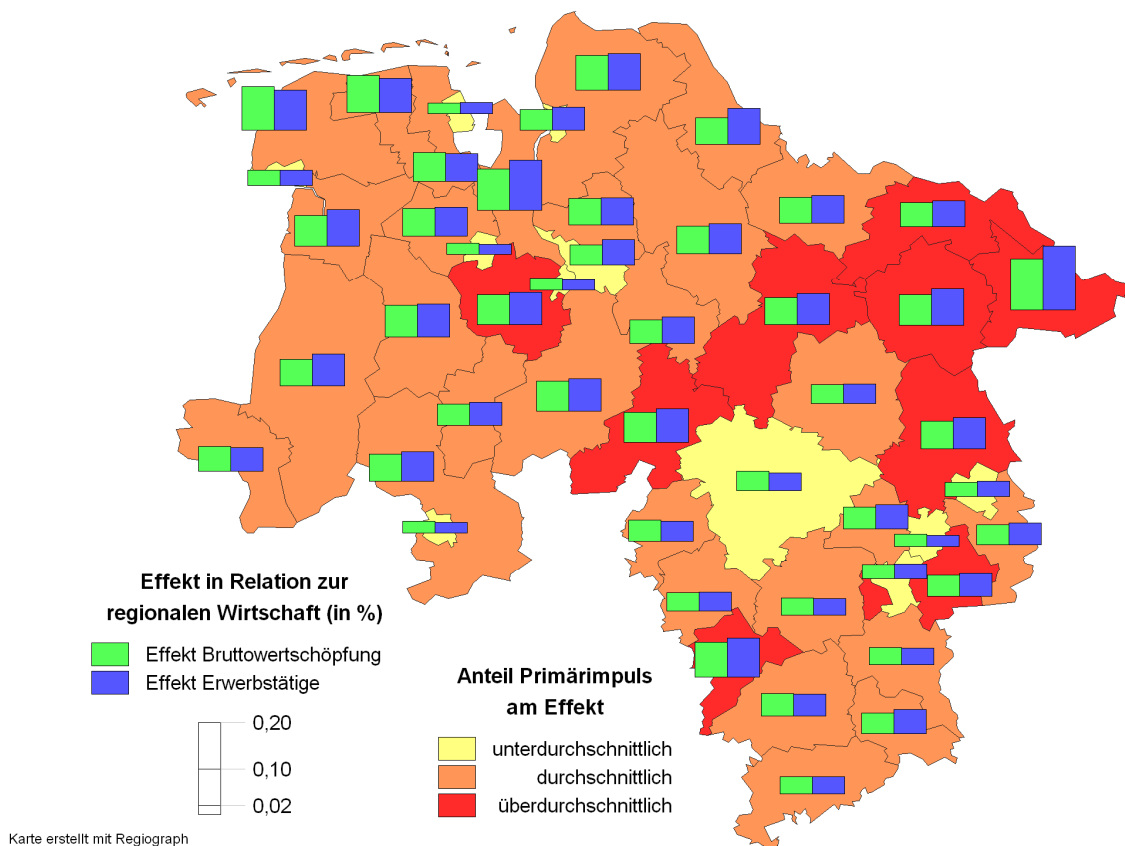
Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 29 erkennen, dass in den ländlichen Kreisen im Süden und Südwesten Niedersachsens die Erwerbstätigeneffekte etwa den Mittelanteilen entsprechen. Dazu zählen auch zwei Kreise des Konvergenzgebiets im Norden von Hannover. Insgesamt überwiegt der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Im gesamten Norden des Untersuchungsgebiets macht sich diesbezüglich kein Unterschied zwischen Konvergenz- und Nicht-Konvergenzgebiet bemerkbar. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein Mehrfaches.

Abbildung 29: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Niedersachsen/Bremen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 30 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen das Wendland, die südliche Lüneburger Heide und Teile des Weserberglands auf. Jedoch fällt die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders stark aus. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle kreisfreien Städte und die Region Hannover. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 30: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Niedersachsen/Bremen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarken Räume bessert die Bilanz für die Konvergenzgebiete auf.

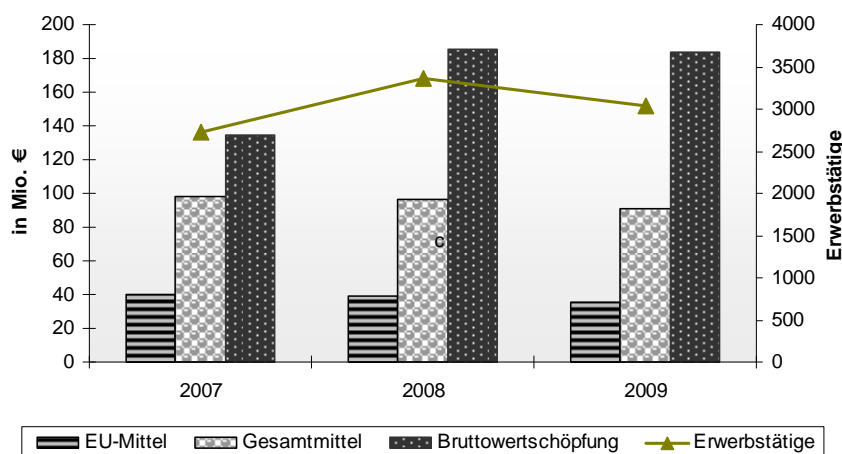
3.4 NORDRHEIN-WESTFALEN

3.4.1 DIE EFFEKTE DER DURCHFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF NORDRHEIN-WESTFALEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 285 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 31 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die aufgrund der durchgeführten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen generiert werden konnten. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu gleichmäßig verteilt ist und die darin enthaltenen EU-Mittel in etwa 40% ausmachen. Darüber hinaus fällt die zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung auf, die die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Insgesamt wurden nach den Modellberechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme über 3 Jahre in Nordrhein-Westfalen 504 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung generiert, was einem relativen Effekt von ca. 0,03% entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,8 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von nur 1:1,1. Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

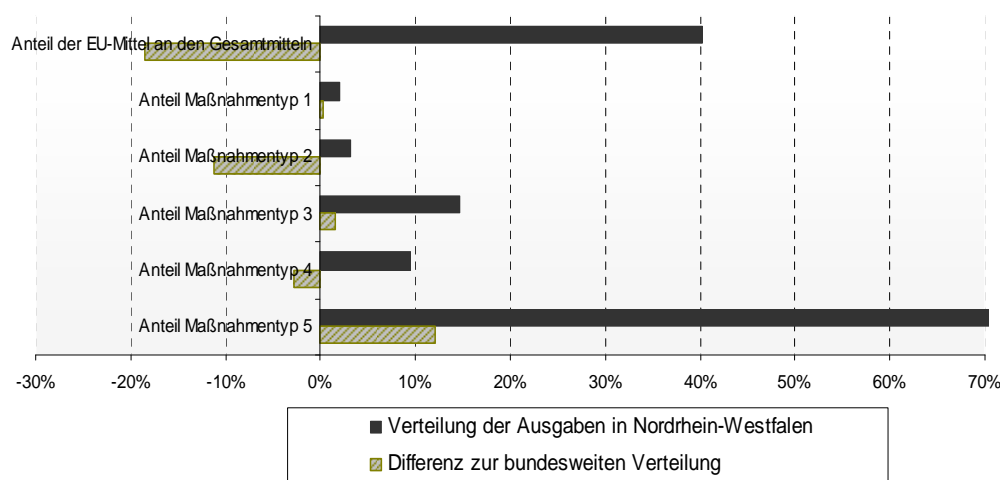
Abbildung 31: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Nordrhein-Westfalen



Aus Abbildung 32, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das untersuchte Bundesland seinen

Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Maßnahmen des Typs 2 sind hingegen deutlich unterrepräsentiert. Ihr Anteil ist um über 11%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Die Betrieblichen Investitionen (Maßnahmentyp 3) sowie die Dienstleistungen Forst & Agrar (Maßnahmentyp 5) zeichnen sich zum einen durch hohe Bau- und Ausrüstungsinvestitionen seitens der landwirtschaftlichen Betriebe und der Unternehmen der Ernährungsindustrie aus zum anderen durch die direkte Förderung der heimischen Produktion ohne gleichzeitig die Gesamtnachfrage zu stärken (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 32: Verteilung der eingesetzten Mittel in Nordrhein-Westfalen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



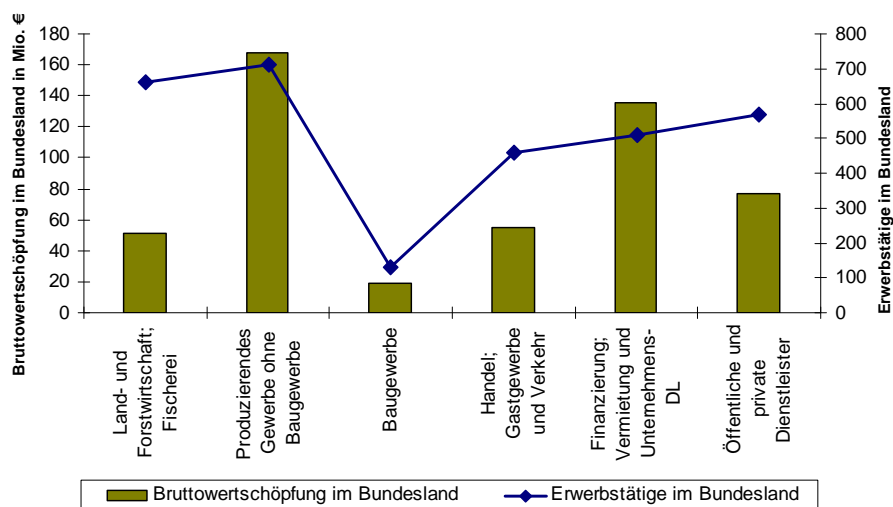
Dieses zentrale Untersuchungsergebnis für Nordrhein-Westfalen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.²⁷ Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 290 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung wesentlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Nordrhein-Westfalen eine positive Bilanz der überregionalen Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Nordrhein-Westfalen hinzu fließt. Der Multiplikator für Nordrhein-Westfalen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,97 und ist damit deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet, dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen nicht nur auf die zusätzlich zugeflossene

²⁷ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1,4.

primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls²⁸ beträgt etwa 256 Mio. Euro) sondern auch auf einen hohen Kreislaufeffekt.

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 33 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 170 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ (135 Mio. Euro). Die hohe Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes innerhalb Nordrhein-Westfalens als auch innerhalb Deutschlands trägt dazu bei, dass Nordrhein-Westfalen von bundesweiten Maßnahmen, welche Nachfrage in der Industrie generieren, zusätzlich stark profitiert. Hiervon können die unternehmensnahen Dienstleistungen wiederum profitieren. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit zusätzlichen 55 Mio. Euro Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Die über die Maßnahme des Typs 5 begünstigte Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Nordrhein-Westfalen auf einen Anteil von nur 10% bzw. auf 50 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 34). Auch das Baugewerbe schneidet mit unter 20 Mio. Euro zusätzlicher Bruttowertschöpfung kumuliert über drei Jahre unterdurchschnittlich ab.

Abbildung 33: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

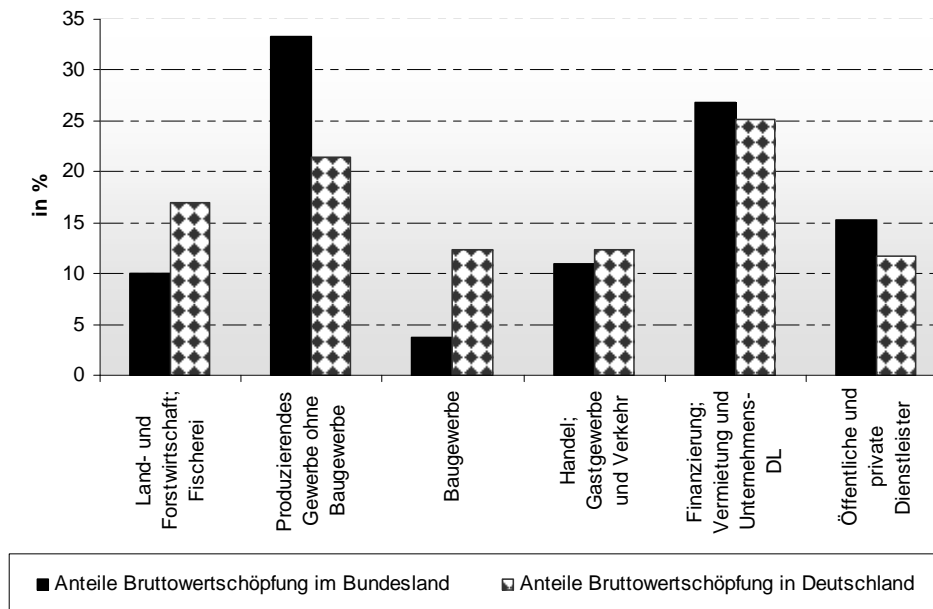


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,6% am höchsten. Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,02 und +0,05% deutlich unter diesen Werten. Eine

²⁸ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3.3).

ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 34: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Nordrhein-Westfalen gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Betrieblichen Investitionen, aber auch die starke Bedeutung des nordrhein-westfälischen Produzierenden Gewerbes spiegelt sich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 33% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in der Gesamtwirtschaft mit rd. 21,5%. Die Maßnahmen führen ferner über expansive Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf alle Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das Jahr 2008 (vgl. Abbildung 31). Durchschnittlich konnte in Nordrhein-Westfalen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um gut 3.000 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 700 Erwerbstätigen sind die Effekte vor allem dem Produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe zuzuordnen (Abbildung 33). Auch in der Land- und Forstwirtschaft; Fischerei kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von über 650 Personen gesichert werden. Der öffentliche und private sowie der unternehmensnahe Dienstleistungsbereich liegen mit je über 500 Erwerbstätigen an dritter bzw. vierter Stelle, was ihrem relativ hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 34). Dahingegen entfällt auf das Baugewerbe mit 130 Erwerbstätigen der geringste Effekt auf die Erwerbstätigkeit.

3.4.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN NORDRHEIN-WESTFALEN IM ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 54 Landkreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilen sich auf in 24 städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, und 30 ländliche Regionen. (vgl. Abbildung 35). Diese zwei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser zwei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den ländlichen Gebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In beiden Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den ländlichen Gebieten etwas stärker (rund 71%). Im Vergleich zu den städtischen Gebieten fällt dagegen der Maßnahmentyp 1 deutlich geringer aus, während der Anteil des Typs 4 mit fast 10% doppelt so hoch ausfällt wie in den städtischen Kreisen. Der Maßnahmentyp 3 hat in beiden Gebieten etwa den gleichen Anteil (ca. 14%).

In Tabelle 10 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen etwa 93% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 60% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Nordrhein-Westfalens ist jedoch mit 66% wieder etwas höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 40% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 34% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit. Davon entfallen über die Hälfte auf die Metropolkerne Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Bonn und Dortmund, obgleich nur etwa 1,3% der Mittel in diese Städte geflossen ist.

Tabelle 10: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Anteile am Gesamteffekt in Nordrhein-Westfalen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch	40,7%	34,4%	6,6%
ländlich	59,3%	65,6%	93,4%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 205 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,03% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und die durchschnittlich 1050 Erwerbstätigen, die zusätzlich generiert oder erhalten werden, nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 11, Spalte 1 und 2²⁹). In den ländlichen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit etwa doppelt so hoch und die zusätzlichen 299 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,04% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. Der Blick auf das Verhältnis

²⁹ Tabelle 11 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 11, Spalte 3 und Spalte 4³⁰). Die städtischen Regionen vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung der interregionalen Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Die etwas höhere Bedeutung des Maßnahmentyps 5 in den ländlichen Gebieten macht sich nicht in einem geringeren Abfluss an Nachfrage bemerkbar.

Tabelle 11: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch	204,9 [0,03%]	1046,8 [0,02%]	34,2%	27,4%
ländlich	298,9 [0,04%]	1994,3 [0,04%]	62,1%	72,6%
Nordrhein-Westfalen insgesamt	503,8 [0,03%]	3041,1 [0,03%]	50,8%	100,0%

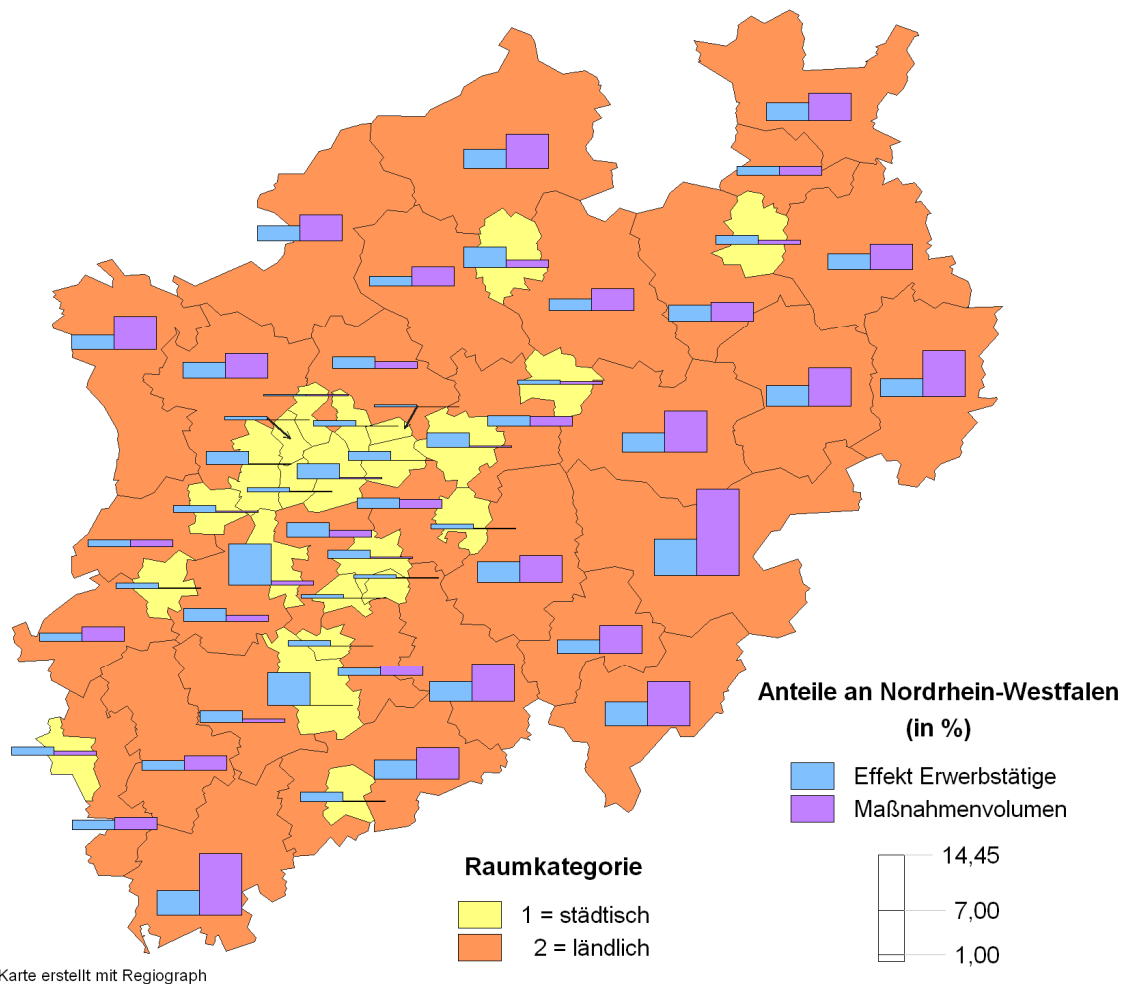
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich auf Abbildung 35 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den abgelegenen Landkreisen am größten, sowohl im Süden und Osten als auch im äußersten

³⁰ Tabelle 11 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 10

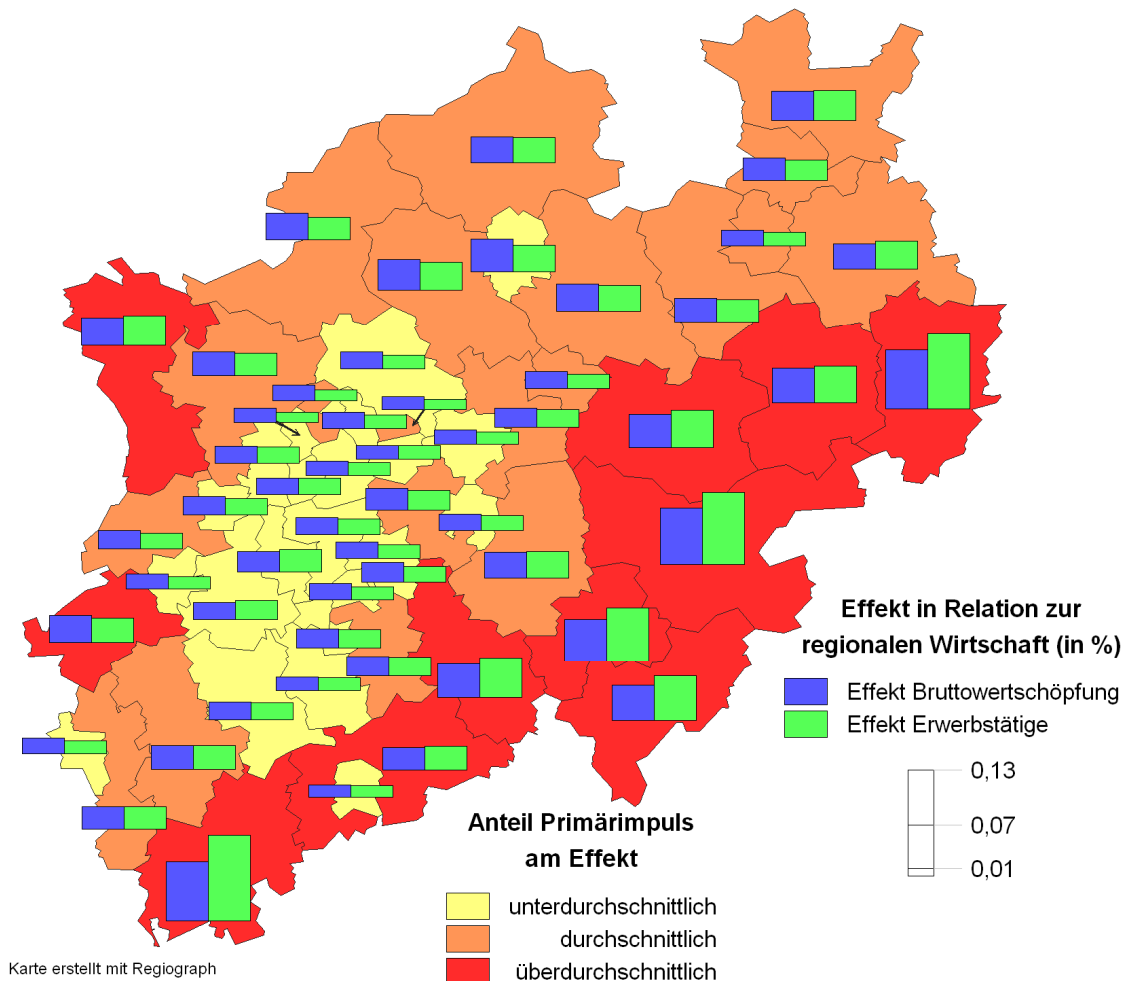
Nordwesten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil meist um ein mehrfaches.

Abbildung 35: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 36 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen Euskirchen, die Kreise im Siegerland und Sauerland sowie der Kreis Höxter auf. Weitere ländliche Kreise fallen im Münsterland durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen dieser Regionen auch besonders stark. Das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage ist in den ländlichen Gebieten besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Er ist entlang einer Achse von Süden bis südlicher Nordosten des Landes besonders hoch. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarken Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr sowie die Städte Münster und Aachen. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 36: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Nordrhein-Westfalen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in den ländlichen Gebieten im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

3.5 HESSEN

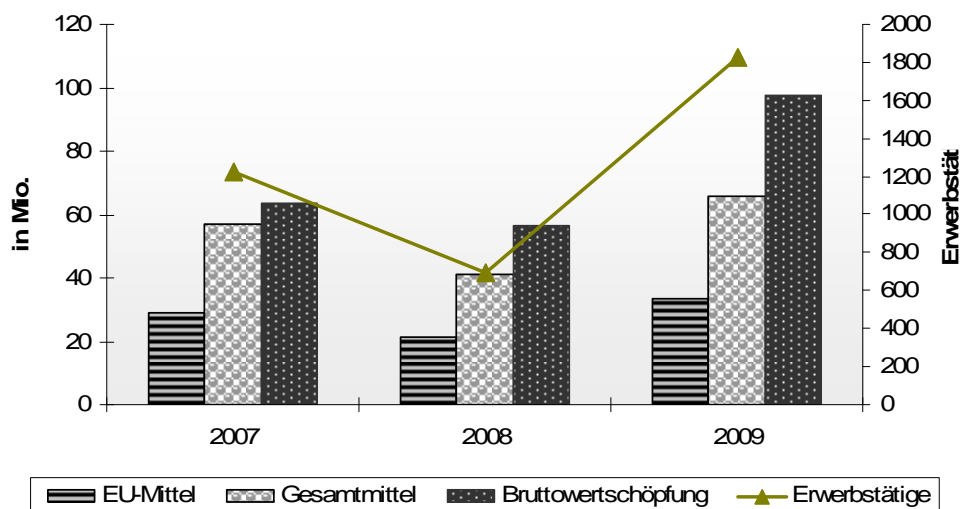
3.5.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF HESSEN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 164 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Hessen geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 4% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 37 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Hessen induziert wurden. Die Summe der verausgabten Mittel ist nicht gleichmäßig über den Untersuchungszeitraum verteilt, sondern geht im Jahre 2008 einmalig zurück. Das Verhältnis der eingesetzten EU-Mittel zu den nationalen Mitteln ist jedoch während dieses gesamten Zeitraumes paritätisch aufgeteilt. Gut zwei Fünftel der Gesamtsumme finden im letzten Jahr Verwendung und führen damit auch zur höchsten Wertschöpfung in diesen drei Jahren. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 220 Mio. Euro, was 0,04% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Hessen ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 1,3 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

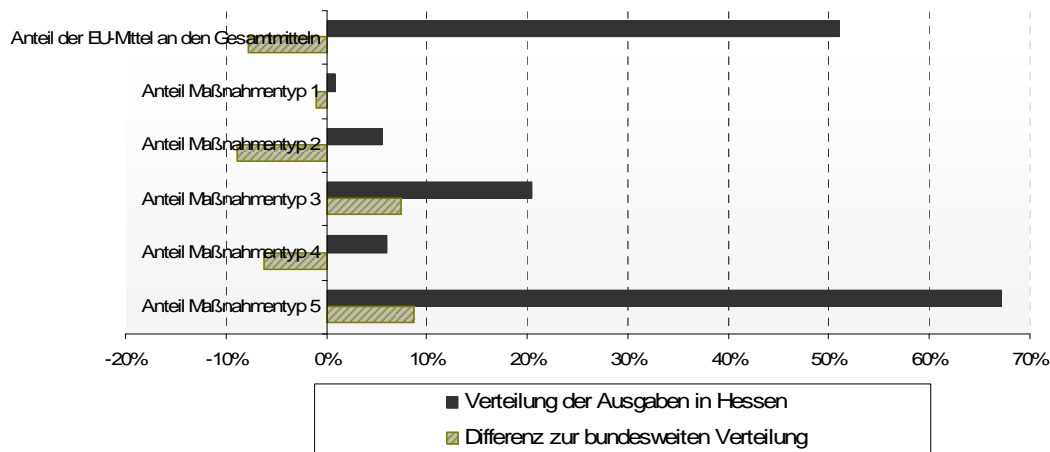
Prägende Einflussfaktoren für die nachfolgend dargestellten Analyseergebnisse sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region, die geografische Lage des Untersuchungsgebietes sowie Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme auch in den an das Untersuchungsgebiet angrenzenden Bundesländern.

Abbildung 37: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Hessen



Aus der Abbildung 38, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Hessen seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 3 und 5 legt. Die anderen Maßnahmentypen sind hingegen unterrepräsentiert (vgl. Kapitel 1.2.1). Ferner zeigt Abbildung 38, dass der EU-Anteil in Hessen im Verhältnis zum bundesdeutschen Durchschnitt um etwa 8%-Punkte schwächer ausgeprägt ist.

Abbildung 38: Verteilung der eingesetzten Mittel in Hessen auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der ermittelte Gesamteffekt für Hessen ist nur zu einem Teil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Hessen zurückzuführen. Dies zeigt sich auch, wenn ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in Hessen den Simulationsrechnungen zugrunde gelegt würden.³¹ Es zeigt sich, dass die kumulierten Effekte auf die Bruttowertschöpfung mit knapp 155 Mio. Euro in dieser Simulationsrechnung deutlich geringer ausfallen. Dies deutet daraufhin dass für Hessen eine positive Bilanz der räumlichen Umwälzung der Nachfrage sowie der Kreislaufeffekte zu verzeichnen ist. Es fließt weniger durch lokale Maßnahmen induzierte Bruttowertschöpfung in andere Bundesländer ab, als durch Maßnahmen in anderen Bundesländern induzierte Bruttowertschöpfung nach Hessen hinzu fließt. Der Multiplikator für Hessen beläuft sich unter Basisannahmen auf etwa 1,67 und ist damit etwas geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77). Das bedeutet dass der relativ hohe Gesamteffekt der Maßnahmen vor allem auf die zusätzlich zugeflossene primäre Nachfrage zurückzuführen ist (der Primärimpuls³² beträgt etwa 130 Mio. Euro) und weniger auf einen hohen Kreislaufeffekt.

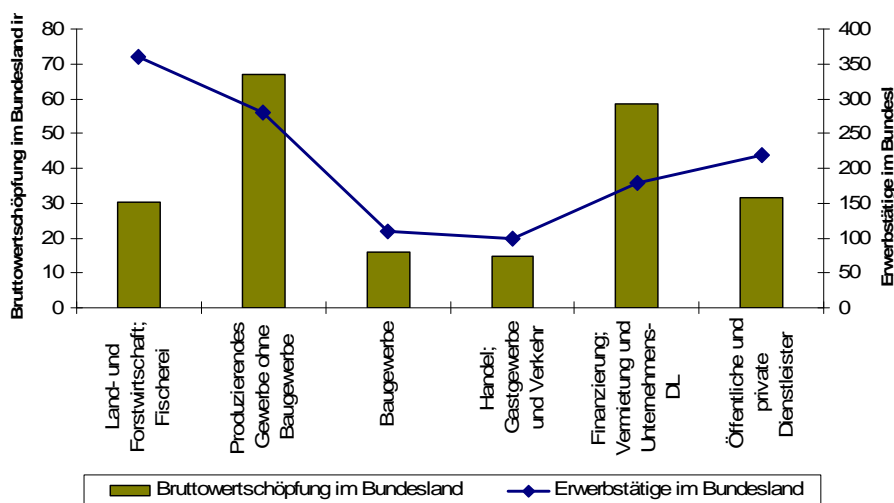
³¹ Zu den Grundlagen und der Interpretation dieser Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.6.

³² Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3).

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 39 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Hessen im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe erzielt wird (67 Mio. Euro), gefolgt von der Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung mit 60 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und die öffentlichen und privaten Dienstleistungen partizipieren an den durchgeführten Maßnahmen mit jeweils zusätzlichen 30 Mio. Euro an der Bruttowertschöpfung kumuliert über die drei Jahre. Der Handel, das Gastgewerbe und der Verkehr, die im Bundesdurchschnitt immerhin ein Achtel an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Hessen auf einen nur etwa halb so hohen Anteil.

Das über die Maßnahmen auch begünstigte Baugewerbe erzielt lediglich eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von 16 Mio. Euro (entspricht einem Anteil von 7,5%) und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 12,5% (vgl. auch Abbildung 40). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und für Regionale Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4), von denen das Baugewerbe in einem größeren Umfang profitiert, zurückzuführen. Der von Hessen gesetzte Maßnahmenswerpunkt auf die betrieblichen Investitionen spiegelt sich hingegen deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 31% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit rd. 22%. Hierzu leistet aber auch die überregionale Nachfrage einen hohen Beitrag. Die bundesweit durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislauffeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

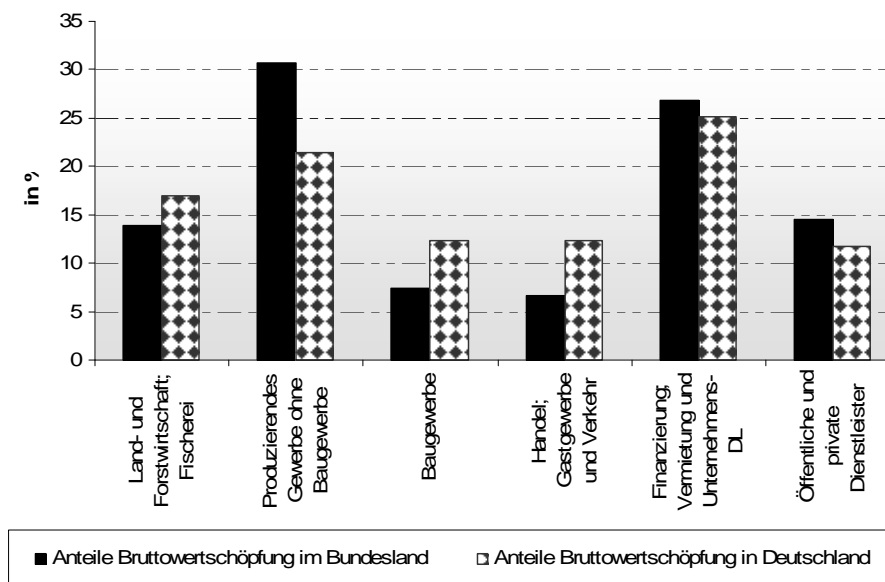
Abbildung 39: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)



Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +0,99% am höchsten, gefolgt vom Produzierenden Gewerbe und dem Baugewerbe (0,06% und 0,07%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen

Wirtschaftsbereichen zwischen +0,01 und +0,03% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 40: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Insgesamt nehmen die Effekte auf die Anzahl der Erwerbstätigen erwartungsgemäß mit zunehmendem Maßnahmenvolumen zu. Der Großteil der im Durchschnitt zusätzlich erhaltenen oder geschaffenen Erwerbstätigen entfällt auf das letzte Untersuchungsjahr (vgl. Abbildung 37). Durchschnittlich konnte in Hessen pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.250 erhöht werden. Dies entspricht 0,04% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 360 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen (vgl. Abbildung 39), gefolgt vom Produzierenden Gewerbe; ohne Baugewerbe mit 280 Erwerbstätigen. Die öffentlichen und privaten Dienstleister liegen mit 220 Erwerbstätigen an dritter Stelle, was auch ihrem hohen Wertschöpfungsanteil im bundesweiten Vergleich entspricht (vgl. Abbildung 40). Dahingegen entfällt auf die Finanzierung, Vermietung und Unternehmensbezogene Dienstleistungen, die bezogen auf die Bruttowertschöpfung im untersuchten Bundesland ein hohes Gewicht einnimmt, mit 180 Erwerbstätigen nur ein relativ geringer Anteil. An dieser Stelle wird die Arbeitsintensität der Forst- und Landwirtschaft im Vergleich zum Bereich der Finanzierung, Vermietung und der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich.

3.5.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN HESSEN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 26 Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen teilen sich auf in neun städtische Regionen, welche kein Zielgebiet der ländlichen Entwicklungsprogramme sind, zwölf ländliche Regionen der Kategorie 1, welche als strukturstark gelten, sowie fünf ländliche, strukturschwache Regionen (Kategorie 2), welche überwiegend im Nordosten des

Untersuchungsgebiets zu finden sind (vgl. Abbildung 41). Diese drei Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser drei Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien unterscheidet sich nicht sehr stark. In allen Raumkategorien ist der Maßnahmentyp 5 stark vertreten, in den strukturstarken ländlichen Gebieten am stärksten (72%). In den städtischen Kreisen ist der Maßnahmentyp 3 überrepräsentiert (34%) und der Maßnahmentyp 1 hat nur hier einen nennenswerten Anteil (7%). Der Typ 4 macht in den strukturschwachen ländlichen Gebieten etwa 8,3% des Maßnahmenvolumens aus und ist damit doppelt so stark wie in den anderen Gebieten vertreten. Der Maßnahmentyp 3 spielt auch in den ländlichen Gebieten eine große Rolle, der Anteil liegt zwischen ca. 26% (strukturstark) und rund 13% (strukturschwach).

In Tabelle 12 ist zu sehen, dass in den strukturschwachen Kreisen etwa 32% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 17% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Hessen ist jedoch mit 21% wieder etwas höher. In den strukturstarken, ländlichen Regionen konnten aus 61% der Mittel nur etwa 45% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist auch hier etwas höher als der Bruttowertschöpfungseffekt. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 7% der eingesetzten Mittel generieren etwa 38% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 29% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 12: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Anteile am Gesamteffekt in Hessen

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	38,1%	28,6%	7,3%
ländlich, Kategorie 1	44,7%	50,2%	60,5%
ländlich, Kategorie 2	17,2%	21,1%	32,3%
Hessen insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 83 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in den Städten entsprechen jedoch nur etwa 0,02% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und nur 0,02% der gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 13, Spalte 1 und 2³³). In den ländlichen, strukturschwachen Regionen ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit über dreimal so hoch und die zusätzlichen 37,4 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,07% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den übrigen Gebietsaggregaten liegen die relativen Werte wiederum nahe beieinander (0,04 und 0,05%). Der Blick auf die

³³ Tabelle 13 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

Bedeutung des Primärimpulses und das Verhältnis zum Gesamteffekt gibt einen Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 13, Spalte 3 und Spalte 4³⁴). Die städtischen Regionen, vereinen rund 27% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 7 % der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenpezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

Tabelle 13: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Hessen – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	83,0 [0,02%]	357,0 [0,02%]	42,5%	27,0%
ländlich, Kategorie 1	97,3 [0,04%]	626,3 [0,05%]	68,8%	51,3%
ländlich, Kategorie 2	37,4 [0,07%]	263,2 [0,09%]	75,5%	21,7%
Hessen insgesamt	217,7 [0,04%]	1246,4 [0,04%]	59,9%	100,0%

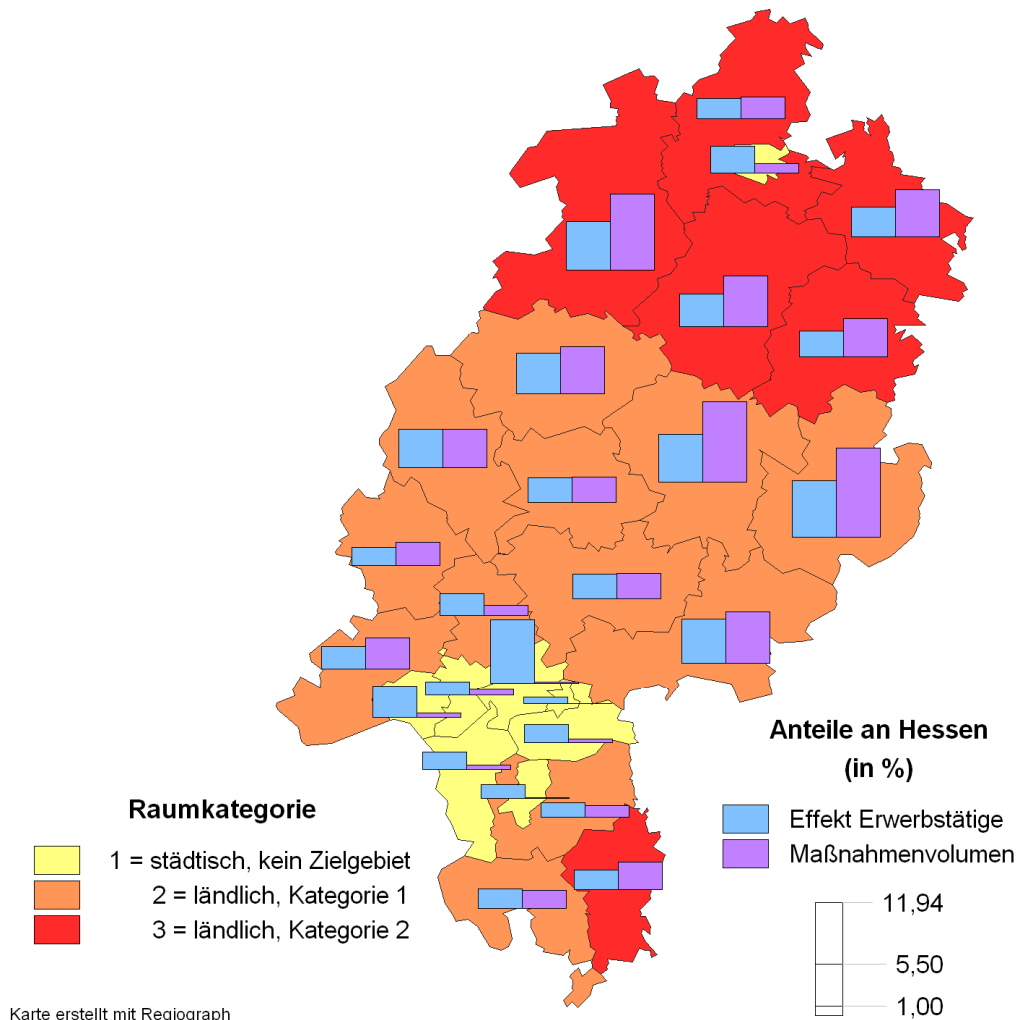
Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich Abbildung 41 erkennen, dass in wirtschaftsstärkeren Landkreisen im weiteren Umland der Städte und Agglomerationen der Anteil am Erwerbstätigen effekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. Insgesamt überwiegt jedoch der Befund, dass in den Landkreisen der Anteil am Erwerbstätigen effekt nicht jenem an dem verausgabten Maßnahmenvolumen entspricht. Der Abfluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten ist in den

³⁴ Tabelle 13 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 12.

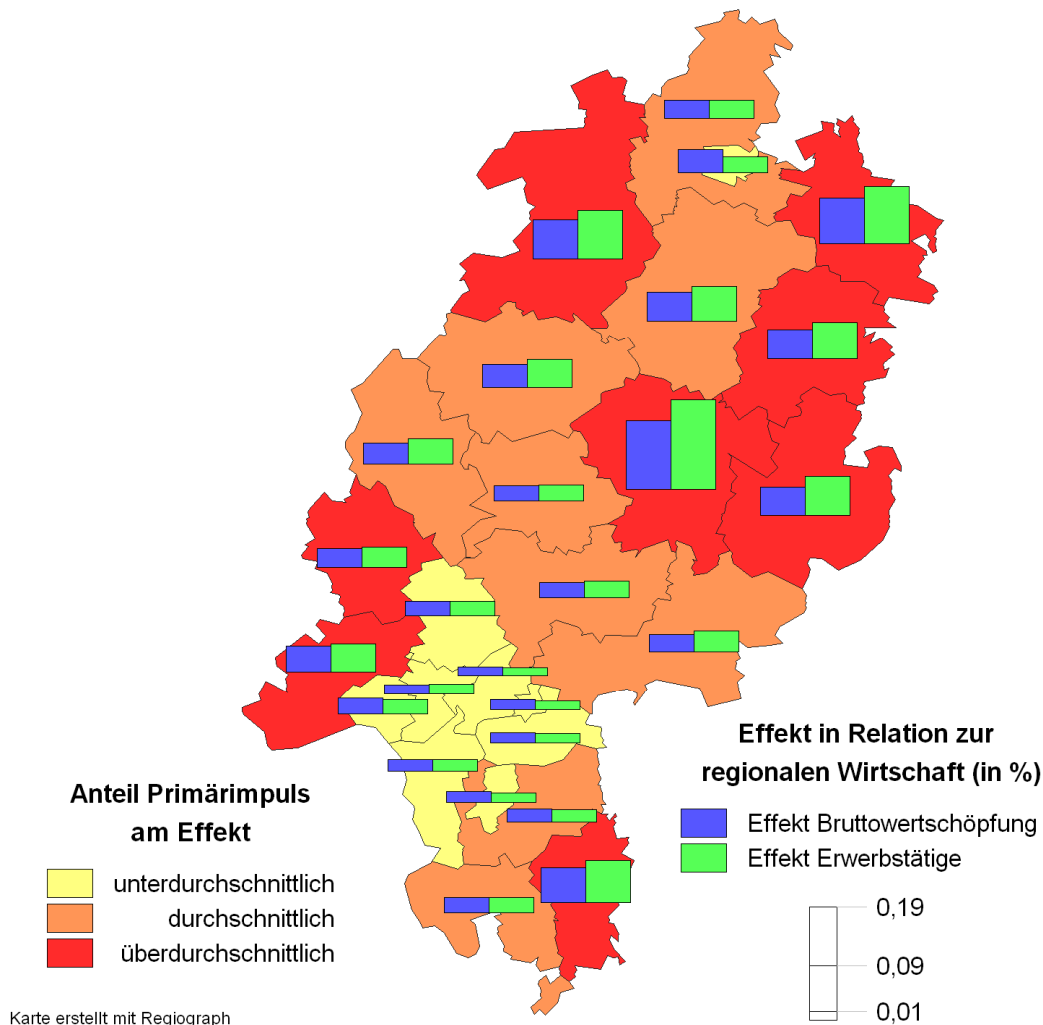
abgelegenen Landkreisen am größten. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein mehrfaches.

Abbildung 41: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Hessen



Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fällt in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 42 verdeutlicht. Spitzenwerte weisen der Vogelsbergkreis und der Werra-Meißner-Kreis auf. Weitere Kreise im Osten, der Kreis Waldeck-Frankenberg und auch Odenwaldkreis fallen auch durch hohe relative Werte auf. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens hier auch besonders groß. In diesen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte und wirtschaftsstarke Landkreise im Agglomerationsraum Rhein-Main sowie die Stadt Kassel. Diese Regionen können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 42: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Hessen



Die meisten ländlichen Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in strukturschwachen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt keine signifikant höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse nicht kompensiert werden können. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die strukturschwachen Regionen auf.

3.6 MECKLENBURG-VORPOMMERN

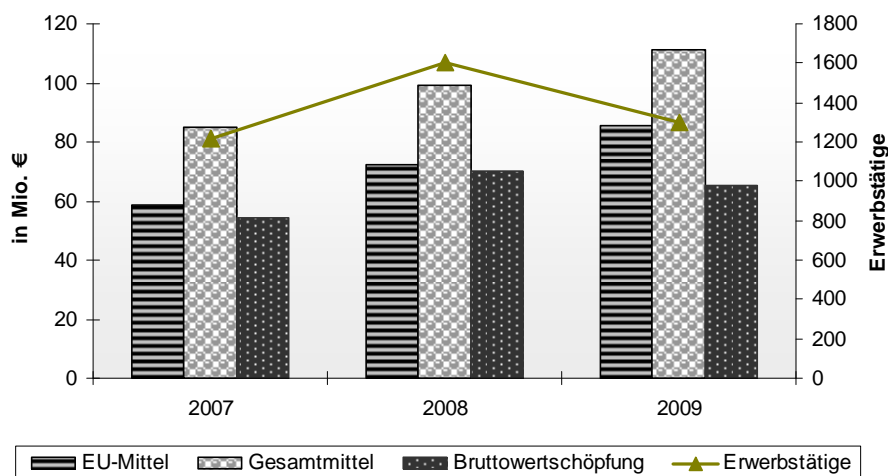
3.6.1 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF MECKLENBURG-VORPOMMERN IN DEN JAHREN 2007 BIS 2009

Während des gesamten Untersuchungszeitraumes sind gut 300 Mio. Euro in ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern geflossen. Dies entspricht einem Anteil von 7% an den bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Abbildung 43 zeigt die zusätzliche Bruttowertschöpfung sowie die zusätzliche Anzahl an Erwerbstätigen, die nach den modellbasierten Berechnungen durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern induziert wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der Gesamtmittel sich im Laufe des Untersuchungszeitraumes kontinuierlich erhöht. Darüber hinaus zeigt sich, dass die über die ländlichen Entwicklungsprogramme zusätzlich generierte Bruttowertschöpfung die eingesetzten Mittel in keinem Jahr übersteigt. Der über die drei Jahre kumulierte Effekt auf die Bruttowertschöpfung beläuft sich auf knapp 190 Mio. Euro, was 0,18% der Bruttowertschöpfung des Bundeslandes entspricht. Setzt man die durch die bundesweiten ländlichen Entwicklungsprogramme induzierte Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern ins Verhältnis zu den in der Region eingesetzten Mitteln, so zeigt sich, dass jeder selbst eingesetzte Euro einer zusätzlichen Wertschöpfung von 0,6 Euro gegenübersteht. Bei den gesamtdeutschen Ergebnissen (vgl. Kapitel 2) zeigte sich eine Relation von 1:1,1.

Diese zentralen Untersuchungsergebnisse für Mecklenburg-Vorpommern sind zu einem Großteil auf Höhe und Struktur der ländlichen Entwicklungsprogramme in Mecklenburg-Vorpommern zurückzuführen.

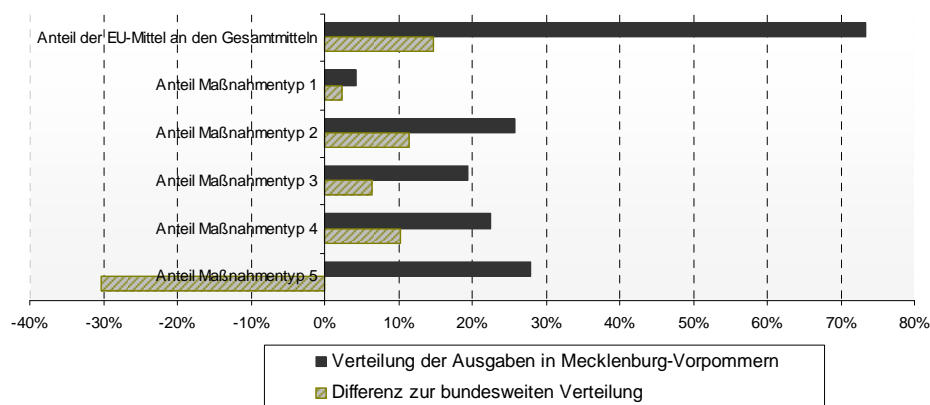
Abbildung 43: Effekte auf Bruttowertschöpfung und Anzahl der Erwerbstätigen sowie Mitteleinsatz in Mecklenburg-Vorpommern



Aus der Abbildung 44, die das Gewicht der durchgeführten Maßnahmen in Relation zum Bundesdurchschnitt zeigt, lässt sich herauslesen, dass das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern seinen Schwerpunkt auf Maßnahmen des Typs 1 bis 4 legt. Der

Maßnahmentyp 5 („Dienstleistung Forst & Agrar“) ist hingegen deutlich unterrepräsentiert. Sein Anteil ist um über 30%-Punkte niedriger als im Bundesdurchschnitt. Ein besonderes Gewicht wird in dem untersuchten Bundesland auf die Investitionen Tief- und Galabau (Maßnahmentyp 2) und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau (Maßnahmentyp 4) gelegt. Diese zeichnen sich durch hohe (z.T. lokale) Bauinvestitionen seitens der Kommunen sowie durch Privatpersonen aus (vgl. Kapitel 1.2.1).

Abbildung 44: Verteilung der eingesetzten Mittel in Mecklenburg-Vorpommern auf die Maßnahmentypen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der spezifische Maßnahmenmix in Mecklenburg-Vorpommern kann jedoch nur zum Teil als Erklärungshintergrund für Höhe und Struktur der ermittelten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte herangezogen werden. Weitere, das Analyseergebnis prägende Einflussfaktoren sind die spezifische Wirtschaftsstruktur in der Region und die geografische Lage des Untersuchungsgebietes. Dies zeigt sich, wenn man den berechneten Primärimpuls³⁵ ins Verhältnis zum Maßnahmenvolumen setzt. Diese Relation beträgt für Mecklenburg-Vorpommern 0,42 und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,62. Dies deutet darauf hin, dass in Mecklenburg-Vorpommern induzierte Nachfrageeffekte in nicht unerheblichem Maße über Landesgrenzen abfließen. Als weiteres Argument für die unterdurchschnittlichen Wertschöpfungseffekte dient der modellbasiert ermittelte Multiplikator. Dieser beläuft sich auf etwa 1,53 und ist damit ebenfalls geringer als im Bundesdurchschnitt (1,77), was darauf hindeutet, dass auch induzierte Wertschöpfungseffekte aus Mecklenburg-Vorpommern abfließen.

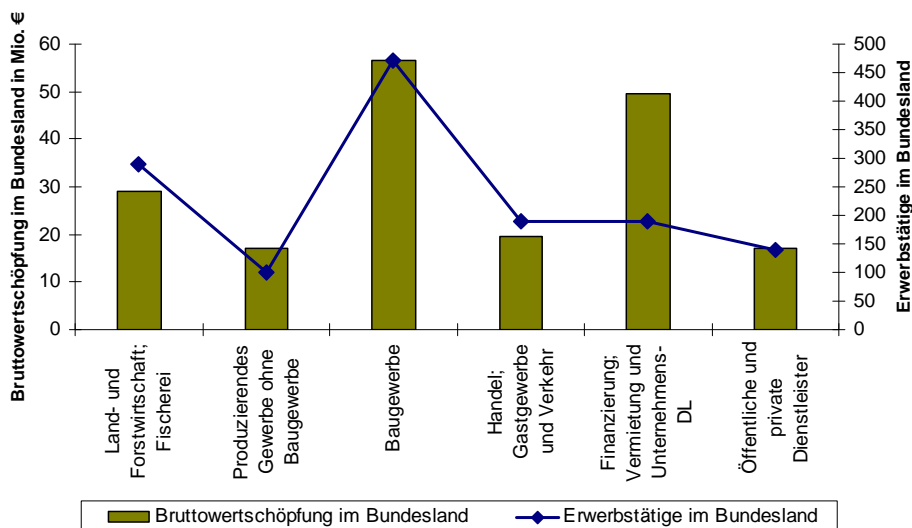
Ein Vergleich mit denjenigen Simulationsrechnungen welche ausschließlich die durchgeführten Maßnahmen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-

³⁵ Der Primärimpuls bezeichnet die primäre Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die in der jeweiligen Region stattgefunden hat, und beinhaltet zusätzlich die Wertschöpfungseffekte, die direkt auf die gezahlten Zuwendungen zurückzuführen sind

Vorpommerns berücksichtigt, liefert keine weitergehende Einsicht in die Hintergründe der Modellergebnisse.³⁶

Auf die Verteilung der induzierten Bruttowertschöpfung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche wird nun im Folgenden eingegangen. Aus Abbildung 45 geht hervor, dass die höchste zusätzliche Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Baugewerbe mit 56 Mio. Euro erzielt wird, gefolgt vom Wirtschaftsbereich „Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ mit 50 Mio. Euro. Die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, die im Bundesdurchschnitt immerhin einen Anteil von 17% an der gesamten zusätzlichen Bruttowertschöpfung einnehmen, kommen in Mecklenburg-Vorpommern auf einen geringfügig kleineren Anteil bzw. auf 30 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 46). Dies ist auf das verhältnismäßig geringe Maßnahmenvolumen für „Dienstleistungen Forst & Agrar“ zurückzuführen.

Abbildung 45: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung auf die Wirtschaftsbereiche (kumulierte Jahreswerte)

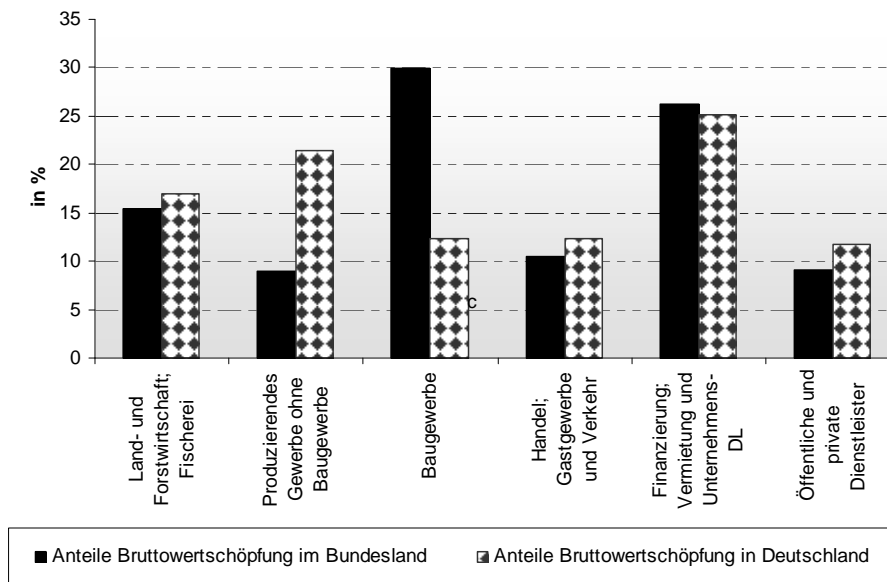


Der relative Effekt wiederum ist in der Land- und Forstwirtschaft mit +1,27% am höchsten, dicht gefolgt vom Baugewerbe (+1,04%). Die relativen Abweichungen der Bruttowertschöpfung liegen in den anderen Wirtschaftsbereichen zwischen +0,05 und +0,18% deutlich unter diesen Werten. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei dem

³⁶ Für Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich bei dieser Simulationsrechnung ein Gesamteffekt von knapp 187 Mio. Euro. Damit liegt die Relation zwischen dem Gesamteffekt aufgrund der isolierten Betrachtung und dem Gesamteffekt aufgrund der Simulation der bundesweiten Programme mit etwa 1,0 relativ deutlich über dem Durchschnitt dieser Relationen für alle sechs Untersuchungsregionen. Zu den Grundlagen und der Interpretation der isolierten Simulationsrechnung vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 1.4. Die Struktur des Modells LÄNDER und die als flächendeckend angenommene Kompensationsannahme bringt mit sich, dass partialanalytische – sprich regionale Einzelsimulationen – nicht inhaltlich konsistent mit der Simulation unter Basisannahmen verglichen werden können und Auswertungen nur entlang von Relationen möglich sind.

Vergleich der Erwerbstätigeneffekte mit den bestehenden Erwerbstätigenzahlen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 46: Verteilung der zusätzlichen Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Der von Mecklenburg-Vorpommern gesetzte Maßnahmenschwerpunkt auf die Investitionen in Tief- und Galabau und auf die Regionalen Investitionen, vorrangig Bau spiegelt sich deutlich im überdurchschnittlich hohen Bruttowertschöpfungszuwachs im Baugewerbe wider. Dieser nimmt mit 30% einen deutlich höheren Bruttowertschöpfungsanteil ein als in Deutschland mit lediglich rd. 12,5%. Dass das Bundesland kaum Effekte im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) generieren kann, geht wiederum vor allem auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Investitionsgüter zurück, welche ohnehin selten regional nachgefragt werden. Die in dem untersuchten Bundesland durchgeführten Maßnahmen führen ferner über die expansiven Kreislaufeffekte zu einem verhältnismäßig hohen Bruttowertschöpfungseffekt auf den Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung, Unternehmensbezogene Dienstleistungen.

Durchschnittlich konnte in Mecklenburg-Vorpommern pro Jahr nach den modellbasierten Berechnungen die Anzahl der Erwerbstätigen durch die Maßnahmen um knapp 1.400 erhöht werden. Dies entspricht 0,19% der Erwerbstätigen im Land. Mit durchschnittlich 470 Erwerbstätigen pro Jahr sind die Effekte vor allem dem Baugewerbe zuzuordnen (vgl. Abbildung 45). Auch in der Land- und Forstwirtschaft kann infolge der durchgeführten Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von fast 300 Personen gesichert werden. Der Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen stehen mit je fast 200 Erwerbstätigen an dritter Stelle, obgleich der Wertschöpfungsanteil des Handels im bundesweiten Vergleich niedrig ist (vgl. Abbildung 46).

3.6.2 DIE EFFEKTE DER DURCHGEFÜHRTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPROGRAMME AUF DIE KREISE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN ÜBER DEN ZEITRAUM 2007 BIS 2009

Die 18 Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich auf in sechs städtische Regionen, welche kein Zielgebiet des ländlichen Entwicklungsprogramms sind, und zwölf ländliche Regionen als Zielgebiet des Programms. Für die Analyse wurden die ländlichen Regionen noch einmal auf je sechs Regionen im Westen (Kategorie 1) und im Osten (Kategorie 2), des Untersuchungsgebiets aufgeteilt (vgl. Abbildung 47). Die Raumkategorien beinhalten mit der Gruppierung städtischer Kreise auch eine siedlungsstrukturelle Komponente. Die Analyse wirtschaftlicher Effekte entlang dieser Kategorien verdeutlicht die Bedeutung siedlungsstruktureller Begebenheiten und ermöglicht Aussagen zur Effektivität der Förderung in den Zielgebieten.

Die Verteilung der Maßnahmentypen innerhalb der Raumkategorien variiert stark. Der Anteil für den Maßnahmentyp 5 ist in den städtischen Gebieten sehr gering (7%), in den ländlichen Gebieten im Osten mit 34% am höchsten. Ebenso nimmt der Maßnahmentyp 4 in Stadtgebieten nur etwa 13% ein, in den anderen Raumkategorien beträgt er jeweils über 21%. Der Maßnahmentyp 1 wiederum spielt in den ländlichen Gebieten keine Rolle, während in den Stadtgebieten fast 47% darauf entfallen. Hohen Anteilen (24 bis 29%) für den Typ 2 in den Landkreisen steht ein Anteil von 7% in den städtischen Gebieten gegenüber.

In Tabelle 14 ist zu sehen, dass in den ländlichen Kreisen im Osten etwa 43% des Maßnahmenvolumens verausgabt wurden. Auf diesen Teilraum entfallen jedoch nur etwa 33% der Effekte für die Bruttowertschöpfung. Der Anteil an den Erwerbstätigeneffekten innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist jedoch mit 35% wieder etwas höher. In den ländlichen Gebieten im Westen konnten aus 54% der Mittel nur etwa 44% der Effekte im Untersuchungsgebiet erzielt werden. Der Anteil an der im Durchschnitt generierten Erwerbstätigkeit ist hier auch höher. Die Bilanz zwischen eingesetzten Mitteln und zusätzlich generierter Bruttowertschöpfung ist in den städtischen Kreisen besonders positiv. Nur etwa 3% der eingesetzten Mittel generieren etwa 23% der zusätzlichen Bruttowertschöpfung und etwa 18% der erhaltenen bzw. generierten Erwerbstätigkeit.

Tabelle 14: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Anteile am Gesamteffekt in Mecklenburg-Vorpommern

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung kumuliert	Erwerbstätige	Maßnahmenvolumen kumuliert
städtisch, kein Zielgebiet	22,7%	18,4%	3,3%
ländlich, Kategorie 1	44,4%	46,5%	54,2%
ländlich, Kategorie 2	33,0%	35,1%	42,5%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%

Die 43 Mio. Euro zusätzliche Bruttowertschöpfung in städtischen Gebieten entsprechen jedoch nur etwa 0,1% der gesamten Bruttowertschöpfung in dieser Gruppe und 0,09% der

gesamten Anzahl der Erwerbstätigen (vgl. Tabelle 15, Spalte 1 und 2³⁷). In den ländlichen Gebieten im Osten ist die relative Abweichung der Erwerbstätigkeit mehr als doppelt so hoch und die zusätzlichen 62 Mio. Euro Bruttowertschöpfung entsprechen 0,25% der zusammengefassten regionalen Wirtschaftskraft. In den westlichen Landkreisen liegen die relativen Werte bei 0,24 bzw. 0,27%. Der Blick auf das Verhältnis zwischen Primärimpuls und Gesamteffekt gibt einen ersten Eindruck von den Hintergründen der unterschiedlichen Durchschlagskraft der Maßnahmen im regionalen Kontext (vgl. Tabelle 15, Spalte 3 und Spalte 4³⁸). Die städtischen Regionen, vereinen rund 15% des Primärimpulses auf sich, obwohl nur etwa 3% der Mittel dort verausgabt wurden. Die überregionale maßnahmenspezifische Nachfrage entfällt bereits größtenteils auf die wirtschaftlich stärkeren Städte, während in den ländlichen Räumen der Anteil am Primärimpuls geringer ausfällt als der Anteil an den Mitteln. Dieser Effekt der regionalen Nachfrageverlagerung in die Städte verstärkt sich zusätzlich mit der Berücksichtigung interregionaler Lieferverflechtungen (Zweit- und Drittrundeneffekte) sowie der induzierten Multiplikatoreffekte. In den städtischen Kreisen ist die Bedeutung des Primärimpulses für den Gesamteffekt relativ gering. Die Vervielfältigung des Effekts durch die intra- und interregionalen Lieferverflechtungen und die Multiplikatorwirkungen ist hier besonders groß, während in den ländlichen Regionen der Primärimpuls eine größere Bedeutung hat. Auffällig ist jedoch, dass der Primärimpuls in den ländlichen Gebieten anteilig nicht wesentlich geringer ist als das Maßnahmenvolumen. Dies liegt in der hohen Bedeutung des Maßnahmentyps 5 begründet, welcher vor allem lokale Nachfrage generiert.

Tabelle 15: Auswirkungen auf Ebene der Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern – Weitere Indikatoren für Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit

Gebietsaggregat	Bruttowertschöpfung, 2007 bis 2009 kumuliert, Absolut, [relativ]	Erwerbstätige, Durchschnitt pro Jahr (2007 bis 2009), Absolut, [relativ]	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Gesamteffekt	Bruttowertschöpfung aufgrund des primären Impulses im Kreis (Nachfrage, Zuwendung), Anteil am Untersuchungsgebiet
städtisch, kein Zielgebiet	42,9 [0,10%]	253,0 [0,09%]	43,9%	15,2%
ländlich, Kategorie 1	83,9 [0,24%]	637,6 [0,27%]	70,3%	47,8%
ländlich, Kategorie 2	62,4 [0,25%]	481,7 [0,25%]	73,3%	37,0%
Mecklenburg-Vorpommern insgesamt	189,1 [0,18%]	1372,3 [0,19%]	65,3%	100,0%

Die etwas geringere Durchschlagskraft der Maßnahmen in ländlichen Gebieten wird relativiert durch die höhere relative Bedeutung der erzielten Effekte und die größere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Durch die überwiegend geringere

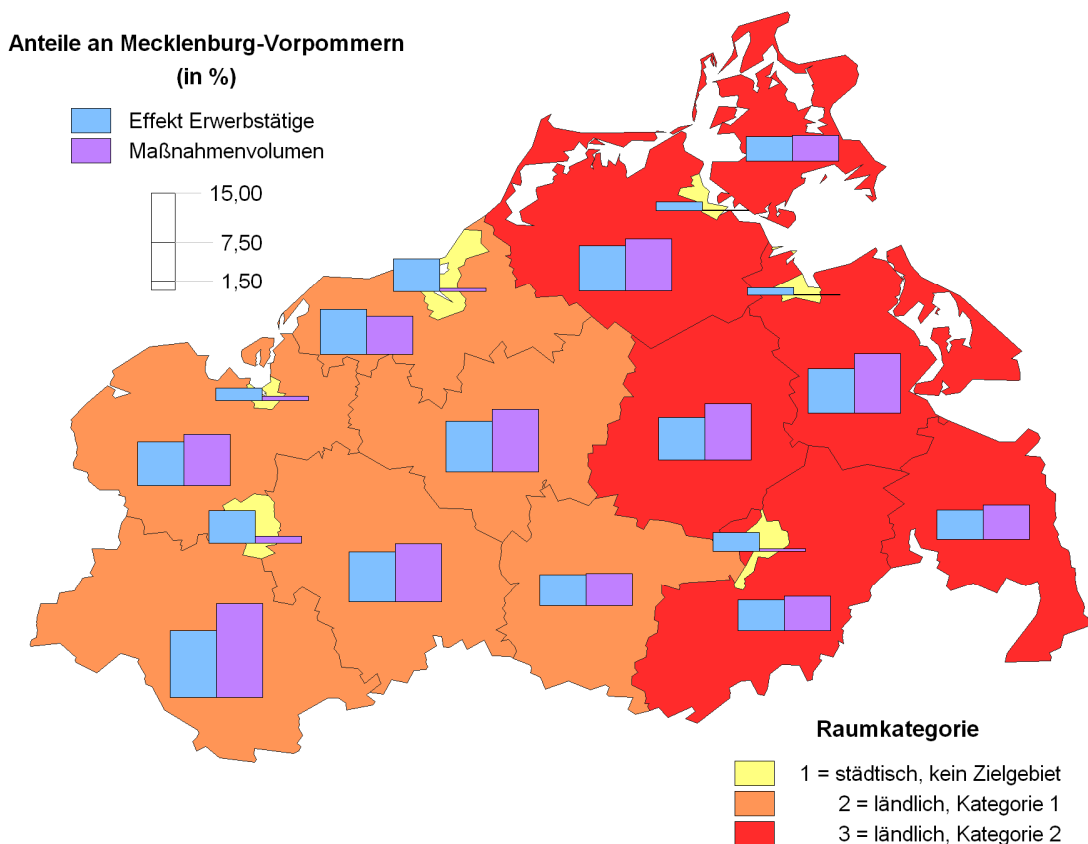
³⁷ Tabelle 15 weist in Spalte 1 (Bruttowertschöpfung) und Spalte 2 (Erwerbstätige) sowohl den Absolutbetrag des Effektes als auch den relativen Effekt (in eckigen Klammern) – d.h. den Absolutbetrag im Verhältnis zur vorhandenen Bruttowertschöpfung / Erwerbstätigkeit im Basisszenario – aus.

³⁸ Tabelle 15 zeigt in Spalte 3 den Anteil des primären Impulses am Gesamteffekt (Absolutbetrag in Spalte 1). Der Beitrag der übrigen Kreislaufeffekte ergibt sich aus der Differenz aus 100%. In Spalte 4 wird der primäre Impuls der Gebietseinheit in Bezug gesetzt zum gesamten Primären Impuls im Bundesland. Diese Werte ermöglichen damit einen Vergleich mit den Werten in Tabelle 14.

Erwerbstätigenproduktivität wird mit etwas geringeren wirtschaftlichen Effekten ein relativ hoher Effekt bei der Erwerbstätigkeit erreicht.

Neben den erwähnten siedlungsstrukturellen Auswirkungen lässt sich in Abbildung 47 erkennen, dass in nur wenigen Kreisen der Anteil am Erwerbstätigeneffekt ähnlich hoch ist wie der Anteil am Fördervolumen. In fast allen Landkreisen ist der Anteil am Erwerbstätigeneffekt geringer als an dem verausgabten Maßnahmenvolumen. Ein Zufluss von Nachfrage und wirtschaftlichen Effekten findet nur im Landkreis Bad Doberan im Umland von Rostock statt. In den Städten und Stadtregionen übertrifft der Effektanteil den Mittelanteil um ein Mehrfaches.

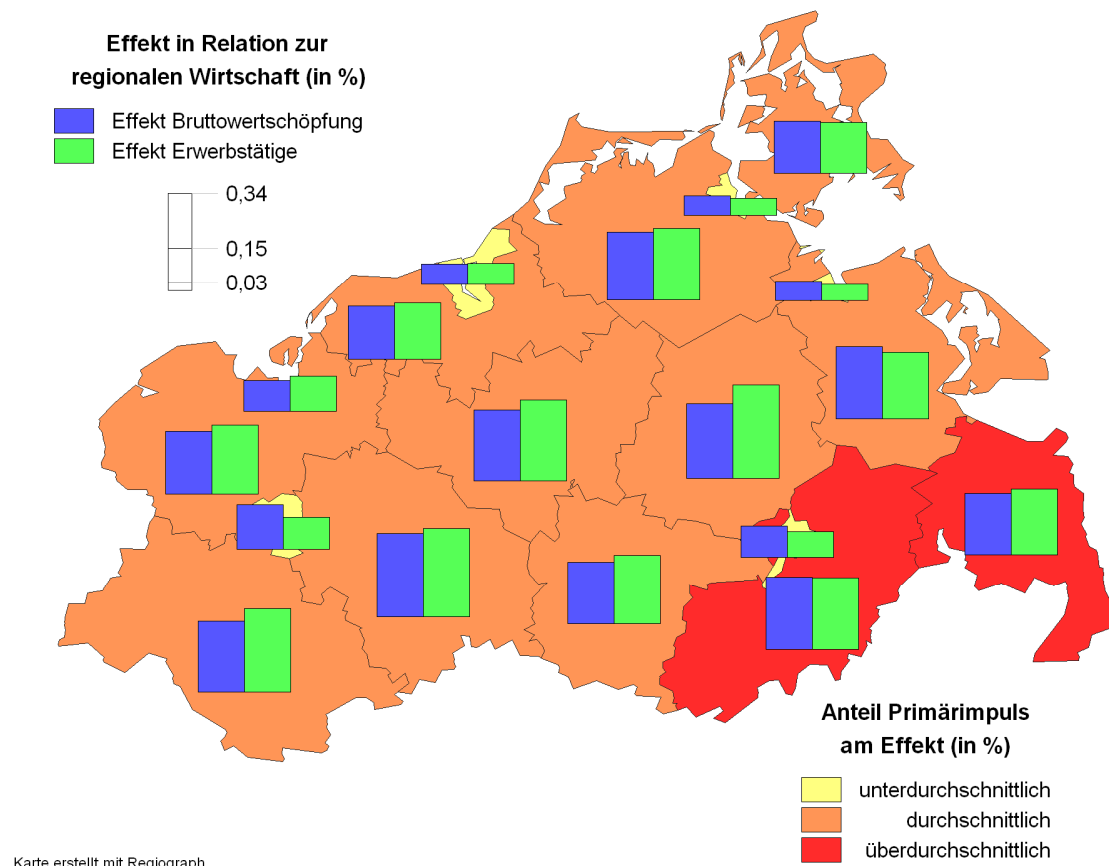
Abbildung 47: Räumliche Verteilung der Effekte, Anteile am Maßnahmenvolumen und Raumkategorien in Mecklenburg-Vorpommern



Karte erstellt mit Regiograph

Die erzielten Effekte im Bezug auf die regionale Wirtschaftskraft bzw. den regionalen Arbeitsmarkt fallen in vielen ländlichen Kreisen sehr positiv aus, wie Abbildung 48 verdeutlicht. Unter den ländlichen Gebieten fällt der relative Effekt nur in Kreisen im Nordwesten und für den Kreis Rügen etwas geringer aus. In den anderen Landkreisen können relativ hohe Effekte realisiert werden. Jedoch ist die relative Bedeutung des Maßnahmenvolumens in vielen Kreisen auch besonders hoch. In den ländlichen Regionen ist das Ausmaß der abgeflossenen Nachfrage besonders hoch, bzw. der Grad der Vervielfältigung besonders gering, wie der Anteil des Primärimpulses verdeutlicht. Die höchste Abhängigkeit von lokaler Nachfrage deutet sich im Südosten des Bundeslands an. Von der räumlichen Umverteilung der Nachfrage (direkt und indirekt) profitieren alle Städte. Diese können jedoch relativ gesehen nur geringe Effekte erzielen.

Abbildung 48: Räumliche Ausprägungen der Effekte in Mecklenburg-Vorpommern



Viele ländliche Kreise können nicht genügend primäre Nachfrage und indirekte Vorleistungsnachfrage im überregionalen Kontext anziehen, um die eingesetzten Mittel ähnlich stark zu vervielfältigen, wie wirtschaftsstarke Kreise und Städte. Der spezifische Maßnahmenmix erzeugt in ländlichen Räumen im Vergleich zum Durchschnitt eine etwas höhere lokale Nachfrage, so dass Mittelabflüsse z.T. kompensiert werden können. Die Unterschiede innerhalb der Landkreise sind im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gering. Die stärkere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit und das höhere Gewicht der generierten Nachfrage innerhalb dieser weniger wirtschaftsstarke Räume bessert die Bilanz für die ländlichen Regionen auf.

4 ZUSAMMENFASSENDER WERTUNG DER ERGEBNISSE

Die vorliegende Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die ländlichen Entwicklungsprogramme in den Jahren 2007 bis 2009 einen, wenn auch begrenzten, Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland liefern konnten. Diese Analyseergebnisse sind in nicht unerheblichem Maße durch die positiven Anpassungsreaktionen in Folge der Maßnahmen „Dienstleistungen Forst & Agrar“ geprägt. Auf die Einschränkungen der Möglichkeiten einer modellbasierten Abbildung in diesem Bereich wurde umfassend hingewiesen. Damit sind diese Analyseergebnisse aber auch davon abhängig, dass insbesondere drei Voraussetzungen gegeben sind, die im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden konnten:

- die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe reagieren auf Zuwendungen im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen als Mengenanpasser,
- die Verwendung der Mittel durch die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unterscheidet sich nicht von derjenigen, welche aus anderen Geldzuflüssen (insbesondere aus dem Verkauf von Produkten) entsteht,
- selbst wenn eine vollständige Einstellung der Zuwendungen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Land- und Forstwirtschaft einen Strukturbruch darstellen würde, reagiert der Wirtschaftsbereich auf diese veränderten Bedingungen nicht anders als auf marginale Veränderungen seiner Produktionsgegebenheiten.

Zudem gilt es zu beachten, dass der Fokus der Analysen auf der Ermittlung der nachfrageseitig induzierten kurzfristigen Effekte liegt. Wie bei den Ausführungen zum Instrumentarium dargestellt, sind im Modellkontext auch Auswirkungen auf den technischen Fortschritt im Sinne von Veränderungen der Produktqualitäten abgebildet. Dennoch bleibt zu konstatieren, dass bei der vorliegenden Studie mittel- bis langfristige Wirkungen auf den Strukturwandel aufgrund von veränderten Produktionsbedingungen und Lerneffekten der Akteure nur in sehr begrenztem Umfang abgebildet sind.³⁹

Mit den Maßnahmentypen 1 bis 4 ist in der Regel jedoch explizit das Ziel einer mittel- bis langfristigen Umstellung und Stärkung der (Standort-) Bedingungen im ländlichen Raum verbunden, was für die „Dienstleistungen Forst & Agrar“ nur in geringerem Maße gilt. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Fokussierung auf kurzfristige und nachfrageseitige Aspekte gegenüber einer mittel- bis langfristigen Sichtweise, die stärkeres Gewicht auf die Analyse des induzierten technischen Fortschritts und seiner Wirkungen legt, das Analyseergebnis zugunsten des Maßnahmentyps „Dienstleistungen Forst &

³⁹ Grundsätzlich steht mit dem Modellverbund aus INFORGE, LÄNDER und REGIO ein Instrumentarium zur Verfügung, welches auch diese Wirkungskanäle umfassend empirisch fundiert abbilden kann. Hierzu wären jedoch umfangreichere Analysen und Anpassungen notwendig, als dies im Rahmen des begrenzten Budgets der vorliegenden Studie möglich war.

Agrar“ verzerrt. Daher sei an dieser Stelle explizit davor gewarnt, die Ergebnisse der Studie dahingehend zu interpretieren, dass aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Maßnahmen des Typs „Dienstleistungen Forst & Agrar“ den übrigen Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme vorzuziehen sind.

Bei den regionalen Analyseergebnissen zeichnet sich ab, dass die Wirksamkeit, im Sinne der Erzielung regionalwirtschaftlicher Effekte, nur zum Teil mit der Höhe und Ausgestaltung der Maßnahmen und ihrem Volumen beeinflusst werden können. In einem flächendeckenden Kontext, d.h. unter Berücksichtigung aller Maßnahmen im Bundesgebiet, entscheidet auch der Standort des Angebots, sprich die regionale Verteilung der Wirtschaftsbereiche und ihr wirtschaftliches Gewicht, über die Durchschlagskraft der Maßnahmen. Das Ausmaß, mit dem Regionen überregionale Nachfrage auf sich ziehen können, stellt im überregionalen Kontext die wichtigste Einflussgröße auf den wirtschaftlichen Erfolg der ländlichen Entwicklungsprogramme für eine Region dar. Gleichwohl führen die ländlichen Entwicklungsprogramme in allen Regionen dazu, dass der Rückgang der Erwerbstätigkeit weniger stark ausfällt. Die Bedeutung auch nur kleiner Erwerbstätigeneffekte kann in den strukturschwachen Regionen relativ gesehen durchaus ins Gewicht fallen.

Unter den getroffenen Annahmen können die Maßnahmen im Bereich „Dienstleistungen Forst & Agrar“ dem Grad der räumlichen Diffusion der Effekte entgegenwirken. Dies stellt neben dem Zufluss von Nachfrage aus anderen Bundesländern einen wichtigen Erklärungshintergrund für die hohe Durchschlagskraft der Programme in Nordrhein-Westfalen und Hessen dar. Auf Ebene der Wirtschaftsbereiche wird deutlich, dass vor allem das produzierende Gewerbe direkt von den Nachfrageimpulsen der Maßnahmen profitiert. Hier liegen die höchsten Potenziale für eine Multiplikation von Effekten, jedoch auch das höchste Ausmaß der räumlichen Verlagerung. In hohem Maße profitieren Regionen mit einer starken industriellen Basis. Die relativ geringen Wirkungen auf die Erwerbstätigkeit im Verarbeitenden Gewerbe selbst werden dann ergänzt durch zusätzliche positive Effekte in den unternehmensnahen Dienstleistungen, insbesondere wenn hier eine hohe regionale Ausstattung vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund fallen die regionalen Effekte in den Städten Nordrhein-Westfalens am höchsten aus, während in den strukturschwachen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns nur wenig zusätzlich generierte Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit erreicht wird. Eine Verbesserung der Effektivität der Maßnahmen in strukturschwachen Gebieten kann unter diesen Gesichtspunkten vor allem durch eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur erreicht werden.

Die isolierte Betrachtung regionaler Programme und deren regionale Effekte konnte im Rahmen dieser Untersuchung nur begrenzt vorgenommen werden. Diese Betrachtung erfordert eine spezifische Szenariengestaltung und einige Anpassungen in der Modellierung.

5 LITERATUR

- Ahlert, G., Distelkamp, M., Lutz, C., Meyer, B., Mönnig, A. & Wolter, M.I. (2009): Das IAB/INFORGE Modell. In: Schnurr, P. & Zika, G. [Hrsg]: Das IAB/INFORGE- Modell. Ein sektorales makroökonomisches Projektions- und Simulationsmodell zur Vorausschätzung des längerfristigen Arbeitskräftebedarfs. IAB-Bibliothek 318, Nürnberg, S. 15-175.
- Distelkamp, M., Hohmann, F., Lutz, C., Meyer, B. & Wolter, M. I. (2003): Das IAB/INFORGE-Modell: Ein neuer ökonomischer Ansatz gesamtwirtschaftlicher und länderspezifischer Szenarien. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Band 275, Nürnberg.
- Färber, G., Dalezios, H., Arndt, O., Steden, P. (2007): Die Formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln – Endbericht. Speyer, Basel.
- Frohn, J., Pu, C., Lemke, W. & Pullen, M. (2001): Abschlussbericht zum Projekt „Abschätzung der Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen mit Hilfe ökonomischer Modelle. Bielefeld.
- Junankar, S, Lofsnaes, O. & Summerton, P. (2007): MDM-E3. A short technical description. Cambridge Econometrics Working Paper. Cambridge (UK).
- Lutz, C. & Meyer, B. (2009): Environmental and Economic Effects of Post-Kyoto Carbon Regimes. Results of Simulations with the Global Model GINFORS. Energy Policy, 37, pp. 1758-1766.
- Lutz, C. & Wiebe, K. (2009): GINFORS. In: Van Drunen et al. [ed.]: Modelling future linkages, Deliverable number D2.5 of INDI-LINK Indicator-based evaluation of interlinkages between different sustainable development objectives, Vienna.
- Meyer, B., Bockermann, A. & Lutz, C. (1999): PANTA RHEI. In: Forum für Energiemodelle und Energiewirtschaftliche Systemanalysen in Deutschland (Hrsg.): Energiemodelle zum Klimaschutz in Deutschland, Heidelberg, S. 85ff.

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil III – Anhang 4

Leitfäden für Expertengespräche zur Bewertung der Programmdurch- führung

Autorinnen:

Barbara Fährmann

Regina Grajewski

Braunschweig, Dezember 2010

Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordination/Verwaltungsbehörde am 19.03.2009

Programmerstellung nach den Vorgaben der ELER VO

1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?

Wesentliche inhaltliche Veränderung gegenüber der Periode 2000 bis 2006

2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?

Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?

Welche Rolle spielt sie für Sie?

Sähe das Programme ohne die NSP und das gemeinsame Zielsystem anders aus?

Zusammenfassende Wertung: Bedeutung der strategische Vorgaben der Strategiekaskade
SCHEMA

3. Halten Sie die vorgeschriebenen Mindestausstattungen der Achsen für sachgerecht?

Hätten Sie ohne diese Vorgaben andere finanzielle Schwerpunkte gesetzt?

4. Wie waren die Entscheidungsstrukturen im Land organisiert

- Wie wurden die Fachreferate eingebunden?
- Wie war die Programmerstellung organisiert? Bestehen bestimmte Arbeitsgruppen noch fort?
- Wurde eher ein Top-down-Ansatz verfolgt oder Ansätze der einzelnen Stellen „gesammelt und zu einem Paket geschnürt“?
- Im welchem Prozedere werden Förderrichtlinien aufgestellt?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?
- Der kohärente Rahmen der 5 Förderprogramme – wie ist der entstanden? Bewusste gemeinsame Strategieausrichtung?
- Inwieweit war das Parlament miteingebunden? Zu welchen Zeitpunkten wurde es eingebunden?

4. Was hat die Programminhalte am Wesentlichsten beeinflusst. Nennen Sie die drei wichtigsten Einflussfaktoren.

5. Worin schlägt sich Ihrer Meinung der Anspruch eines integrierten sektorübergreifenden Programms nieder?

6. Wenn Sie ein Journalist fragen würde, was dieses Programm gegenüber dem Vorläuferprogramm auszeichnet, würden Sie die folgenden drei Schlagworte nennen:

Welche Maßnahme würden Sie besonders herausstellen?

7. Im Programm ist keine Interventionslogik „festgelegt“, die stark auf die Formulierungen der ELER-VO ausgerichteten Ziele werden nicht in Bezug zu einander gesetzt. Gibt es eine Hierarchie?

8. Diesen Zielen können die gemeinsamen und programmspezifischen Wirkungsindikatoren zugeordnet werden. Wie weit ist das Land mit der Quantifizierung von Wirkungszielen?

Bewertung

9. Was sind aus Programmsicht die wesentlichen programmbezogenen Bewertungsfragen

10. Wir befinden uns im Jahr 2012 – der neuen Programmierungsphase – welche Erkenntnisse möchten Sie bis dahin gewonnen haben?

11. Unser Angebot sieht für die Analyse der Durchführung folgende Bausteine vor.

- Besprechung der Zusatzblätter Fragen und Untersuchungsansätze
- Welche Fragen würden Sie gerne dem Bund, der Kommission, Regionalen Vertretern stellen?

12. Welche Fragestellungen wären gemeinsam mit anderen EU-Fonds zu evaluieren – wo sollte es mehr Abstimmung geben?

Natura 2000, Tourismusförderung, Innovation, Milch

Formale Anforderungen an die Programmerstellung und die Genehmigung

13. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber der ELER VO und der Durchführungsbestimmungen gegenüber 2000 – 2006:

Wie weit hat die Form den Inhalt bestimmt?

14. Konnte bei der Programmerstellung auf den Erfahrungen und dem Know-How der letzten Periode aufgebaut werden?

- Was hat überwogen: Routine oder Neuerungen und damit verbundene Lernkosten und Unsicherheiten
- Was waren die größten Unsicherheiten/Verzögerungsgründe? (Beihilferegelungen)

Programmgenehmigung

15. Was waren die wesentliche Veränderungen im Verfahrensablauf gegenüber 1999/2000?

16. Was waren die wesentlichen Knackpunkte für die Genehmigungsfähigkeit des Programms

Kommunikation und Kooperation im Mehrebenensystem

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

17. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?

Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

SCHEMA

18. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu ?

SCHEMA**19. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?**

- Nationale Strategie
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt. Vernetzungsstelle)
- Einrichtung einer Koordinierungsstelle

20. Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode?**21. Ihr größtes Anliegen gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR****22. Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess****SCHEMA****23. Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?****SCHEMA**

Mit wie vielen verschiedenen Organisationseinheiten der KOM haben Sie zu tun. Sind diese untereinander abgestimmt?

24. Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?**25. Ihr größtes Anliegen gegenüber der KOM im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung des EPLR:****26. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?**

Erst offen und dann nach folgendem Schema:

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?

SCHEMA

27. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang

- den Contact Point der EU KOM und das Netzwerk
- das Netzwerk Ländlicher Raum auf Bundesebene

Was versprechen Sie sich von diesen Einrichtungen und wie planen Sie sie zu nutzen?

Formale Anforderungen an die Programmabwicklung**28. Was sind aus Ihrer Sicht die wesentliche Änderungen gegenüber 2000 bis 2006:****29. Wie beurteilen Sie in Bezug auf die Abwicklung die Integration von LEADER in das EPLR gegenüber der vorherigen Situation?****30. Was unterscheidet aus ihrer Sicht die Verwaltungsbehörde von der der vorherigen Stellung als PK?**

Gibt es ein neues Selbstverständnis auch im Hinblick auf eine inhaltliche Verantwortung für das Programm?

31. Wie klappt Zusammenspiel Zahlstelle-Verwaltungsbehörde? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten?**32. Gibt es eine systematische Koordination der Verwaltungsbehörde?**

- mit Zahlstelle
- mit Fachreferaten

33. Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR nach ELER-VO?**34. Welche Faktoren beeinflussen am stärksten die Implementationskosten?**

35. Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßigere wird auch eine wirksamerer Mittelverwendung gefasst)

Auswirkungen der jetzi- gen.....	auf die Höhe der Implemen- tationskosten	auf die zweckmäßige Mit- telverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstel- le		
EDV / Datenbanken		

+ Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK), 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend), - = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Insgesamt wird die Fördereffizienz aus ihrer Sicht steigen, gleich bleiben, sinken?

36. Wie würde unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein aus ihrer Sicht verwaltungsökonomisch optimiertes Programm aussehen? Welche Maßnahmen würden sie herausnehmen? Welche aufstocken?

37. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?

- Von außen betrachtet scheint das Verfahren sehr langwierig und komplex zu sein. Woran liegt dies im Wesentlichen?
- Wird die neue DVO Erleichterungen bringen?

Implementationsstruktur und Verflechtungen

38. Diskussion der Programmimplementationsstruktur des Landes anhand eines vorbereiteten Organigramms

39. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in der Organisation, wo wird sich voraussichtlich etwas ändern?

40. Wo besteht noch Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Befähigung des für die Implementation eingesetzten Personals und Organisationseinheiten (Schulungen, EDV etc). Sollte die Technische Hilfe gezielter hierfür eingesetzt werden?

41. Sind außer den bereits zahlreichen Strukturreformen weitere Schritte geplant?

Vollzug des Programms und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR

42. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?

43. Erwarten Sie, dass im Ablauf des Programms andere Länder werden Mittel abgeben müssen, die NRW aufnehmen kann und will?

44. Wie beurteilen Sie dass es keine Bundestabelle mehr gibt mit dem Bund als Verteilungsmoderator?

45. Stichwort Diversifizierungsbeihilfe Zucker: Wie beurteilen Sie die Praktikabilität der getrennten Mittelverwaltung

46. Stichwort Health Check (89 Mio. Euro): Wie sind die Entscheidungen zustande gekommen?

47. Was bewirken die Wirtschafts- und Finanzkrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?

Wie sollen Konjunkturprogramm II und Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden

Wie sollten die Programme reagieren?

Soll hier noch mal Geld für Milchviehbetriebe fließen?

Kohärenz, Synergie

48. Was ist genau der kohärente Rahmen in den sich die 5 Fonds-Programme einsortieren können und sollen? Lag dem eine Landesstrategie zugrunde?

- Hätten die einzelnen Programme anders ausgesehen, wenn es nicht diese „Arbeitsteilung“ gegeben hätte?
- Alle Fonds sollen einen Beitrag zu Natura 2000 leisten: Lippenbekenntnisse oder läuft da was?

49. Die Überschneidungen und „Abgrenzungsregeln“ zwischen den Fonds in Kapitel 10 sind eher lakonisch ...Klappt die Abgrenzung und Abstimmung bei der Bewilligung und Umsetzung.

50. Kohärenz aus Ihrer Sicht ausreichend – auch auf den übergeordneten Ebenen?

Was würden Sie von anderen Bundesländern (gemeinsamen Begleitausschüsse, gem. VWB) übernehmen?

Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile stärker integrierter Strukturen wie beispielsweise in MV?

51. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit

- dem EFRE - Programm? (124 und Clusterwettbewerb)
- dem EFF?
- dem ESF?

52. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?**Chancengleichheit (Gender-Mainstraming)**

Strategische Leitlinie: ELER = Instrument zur Herstellung gleicher Lebensbedingungen für Frauen und Männer

53. Worin hat sich dieses Querschnittsziel bei der Programmierung und bei der Umsetzung niedergeschlagen?**Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung****54. Was waren aus Ihrer Sicht Neuerungen gegenüber letzter Förderperiode in Bezug auf:**

- Spektrum der Beteiligten
- Abläufe der Beteiligung
- Form der Beteiligung

Welche davon waren besonders erfolgreich?

55. Aus welchem Themenfeld und Institutionellen Umfeld kamen und kommen die Hauptakteure?**56. Wie haben Sie die Partner ausgesucht – gab es Vorgaben hierzu?**

57. Ist der Begleitausschuss mit seinem Sprecherprinzip das einzige Instrument zur Beteiligung im Rahmen der Programmumsetzung oder in welcher Form werden Wi-so-Partner noch beteiligt?

Gibt es themenspezifische AGn?

58. Welchen Nutzen kann die Verwaltungsbehörde aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt sie hieraus?

59. Wie beurteilen Sie die Einrichtung länderbezogenen BGAs im Vergleich zum Bundesbegleitausschuss

60. Wie beurteilen Sie den Einfluss der folgenden Vertreter

SCHEMA

61. Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?

- Wäre es aus ihrer Sicht sinnvoll oder notwendig, die technische Hilfe mehr hierfür einzusetzen

62. Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?

63. Es ist eine Befragung von Vertretern des Begleitausschusses als Feedback über den BGA und die Beteiligung geplant.

Was wäre aus Ihrer Sicht interessant zu wissen?

Interviewleitfaden für das Gespräch mit dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten am 19.03.2009

Mitarbeiterstruktur

Funktion des MUNLV im Zusammenhang mit Zahlstelle, welche Aufgaben übernimmt sie

LWK als Zahlstelle

- Dienstleister
- Budgetiert?
- Wie wird Qualität sichergestellt? Auch bei den anderen Verwaltungen, an die die Bewilligung und Kontrolle delegiert ist?
- Welche Aufsichtspflicht hat MUNLV und wie übt es diese aus?
- Kosten-Leistungsrechnung?
- Trennung eigener und übertragener Wirkungskreis?
- Verteilung des Anlastungsrisikos?

Abgrenzung der Zahlstelle von Verwaltungsbehörde

- Selbstverständnis der Zahlstelle (wie 1. Säule und 1257/1999 oder wie EAGFL-Ausrichtung)
- Sind die Zuständigkeiten klar geregelt oder gibt es Überschneidungen?

Gestiegene Anforderungen an die Zahlstelle gegenüber 2000 bis 2006?

- Sehen Sie das auch so?
- In welchen Bereichen?

Finanzierungssysteme im Vergleich

- Hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes
- Haushaltsdisziplin (Bugwelle)
- Erstattungsverfahren mit Zwischenfinanzierung seitens des Landes
- MWST-Regelung
- Parallelität der Abwicklungsstrukturen (Übergangsverordnung)
- Eigenmittel der Kommunen

Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung

Beteiligung der Zahlstelle an der Festlegung von Projektauswahlkriterien

- Zentrale und Besondere Dienstanweisungen?
- Geschäftsverteilungsplan (Organigramm der Zahlstellenorganisation)

Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders schwierig in einem Zahlstellensystem abzubildenden Maßnahmen?

Abwicklungstechnische Einschätzung

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- Konjunkturprogramm

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft nicht zu
Einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand				
Einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen				
Zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten				
Einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
Neuen Anlastungstatbeständen				
Einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en				
Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

Interviewleitfaden: Kohärenz, Komplementarität, Synergie EFRE mit NRW-Programm Ländlicher Raum

Telefoninterview am 14.04.2010

Strategische Ausrichtung des Programms

- 1. Es gab keine „explizierte“ Landesstrategie zur Einsetzung der Fonds, aber einen Kabinettsbeschluss für einen „arbeitsteiligen Einsatz“ der Fonds (EFRE Lissabon, ELER Göteborg). Worin hat sich der Kabinettsbeschluss konkret in der Ausgestaltung des EFRE-Programms im Verhältnis zum ELER Programm niedergeschlagen.**
 - Was wurde bewusst dort integriert, was ausgegrenzt
 - Im Gegensatz zu anderen Bundesländern gibt es in NRW weder ein Dachprogramm, noch eine gemeinsame „Marke“ der EU Förderprogramme. Warum?
- 2. Inwieweit haben die eigenen strategischen Vorgaben (EU-Leitlinien, Bundesstrategie) und die Erfordernisse des „Earmarking“ Sie in Bezug auf die Integration von Themen des ländlichen Raum begrenzt oder bestärkt?**
 - Natura 2000?
 - Emscher / Gewässersanierung
 - Was bewirkt das EARMarking – würden sie diesen Ansatz weiterempfehlen?
- 3. Das EFRE Programm soll mit einem flächendeckenden Ansatz die Lissabonstrategie verfolgen. Ausdrücklich soll es nach Willen der Landesregierung auch im ländlichen Raum intervenieren. Wird der Clusteransatz/Innovationsansatz dem gerecht?**
 - Gibt es erste Erkenntnisse über die räumliche Verteilung?
 - Kann mit einem flächendeckenden Programm spezifischen Bedürfnissen der Regionen Rechnung getragen werden?
- 4. Warum ist der Wettbewerbsgedanke im EFRE so stark etabliert? Warum wurde Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung nicht mit integriert (123/124)?**
 - Ausstrahlungen auf die anderen Programme??

Umsetzungsstrukturen zur Sicherung der Kohärenz und Komplementarität zwischen den Programmen

- 5. Welche Funktion und Bedeutung hat der ressortübergreifende Staatssekretärausschuss aus Ihrer Sicht?**
 - Entscheidung über die Ausnahmen vom Wettbewerbsverfahren – wie muss man ich das vorstellen

- 6. Warum gibt es keinen Arbeitskreis der Fondsverwalter wie in anderen Bundesländern?**
- 7. Welche Bedeutung haben die jeweiligen Begleitausschüsse für die Komplementarität der Fonds aus Ihrer Sicht?**
 - Reicht Ihnen die gegenseitige Präsenz aus oder wo sehen Sie Intensivierungsbedarf?
- 8. In den Abwicklungsstrukturen der beiden Fonds gibt es außer in den Fachreferaten des MUNLV und den Bezirksregierungen kaum Berührungspunkte.**
 - Nehmen diese aus Ihrer Sicht trotzdem eine regionale Bündelungsfunktion wahr. Wo laufen noch Fäden zusammen?
- 9. Wo gibt es Reibungsverluste bzw. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden Fonds?**
- 10. Viele Akteure sind an der Umsetzung beteiligt – spielt das Thema Implementationskosten eine Rolle?**

Gemeinsame Themen und Bewertung

11. Wo sehen Sie gemeinsame Interventionsfelder mit dem ELER - Programm?

- Geht es wirklich um Synergien oder um Komplementarität – gemeinsamer Beitrag zu konformen Zielen?

Tourismus (Landesstrategie)

Cluster zu Ernährung, Holzwirtschaft

Natura 2000

Regionale Prozesse

Innovation

12. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum durch den EFRE?

- Werden beispielsweise LEADER-Regionen auch durch den EFRE prioritär bedient?
- Wie erfolgt die Mikrodarlehnfondsabwicklung? Warum über Agrarfinanzierung der NRW Bank?

13. Welche Fragestellungen sollten aus Ihrer Sicht fondsübergreifend bewertet werden?

14. Was wird die Evaluierung des EFRE für Schwerpunkte setzen?

Übergeordnete Vorgaben, die Kohärenz sichern und behindern

15. Wo sehen Sie wesentliche Hemmnisse für ein besseres Zusammenspiel der Fonds?

- In inhaltlichen bzw. organisatorischen Unstimmigkeiten in den Vorgaben der EU
- In inhaltlichen bzw. organisatorischen Unstimmigkeiten in den Vorgaben des Bundes
- Unstimmigkeiten in den Vorgaben des Landes bzw. Ressortsegoismen

16. Wie hat die die Zusammenarbeit in der aktuellen Förderperiode aus Ihrer Sicht entwickelt?

17. Welche Ebene hat die größte Bedeutung für eine verbesserte Abstimmung

- Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf für die Zukunft? (EU, Bund, NRW)

18. Was würden Sie von anderen Bundesländern (gemeinsamen Begleitausschüsse, gem. VWB, gemeinsame Strategien) übernehmen?

Ergebnisse der Befragung 53% fänden in NRW einen intensiveren Austausch für sinnvoll (beim ESF nur 44%)

Ausblick

19. Wo sehen Sie das größte Potential für nach 2014 zur strategischen Zusammenarbeit

20. Ist eine Gesamtstrategie geplant – wie läuft die Diskussion

21. Wo soll es Ihrer Meinung nach hingehen:

22. Stärkere Abgrenzung ohne Überlappungen der Programme oder (weiterhin) Einsatz der Fondsprogramme für alle Themen?

23. Positionspapier der Wirtschaftsministerkonferenz zur Zukunft der Strukturpolitik erwähnt ländlichen Raum oder ELER mit keinem Wort

These: ohne Zwang kein besseres Zusammenwachsen, sondern Ressortsegoismen.

Teilen Sie diese Auffassung und wie müsste dieser „Zwang“ aussehen?

Was für Bedingungen müssten vorgeben werden?

Interviewleitfaden für das Gespräch mit Vertretern des Bundes (BMELV) am 21.04.2010 in Bonn

ELER VO und Nationale Strategie

1. Hat die ELER-VO neue inhaltliche Impulse für die Förderpolitik für den ländlichen Raum gesetzt?

Wesentliche inhaltliche Veränderung gegenüber der Periode 2000 bis 2006

2. Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?

- Ist die Nationale Strategie als inhaltliches Steuerungsinstrument relevant?
- Welche Rolle spielt sie für Sie?
- Verhältnis von Aufwand zu Nutzen
- Wie groß ist Ihrer Meinung nach der Einfluss?

(standardisierte Abfrage)

Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Phase der Programmerstellung, Genehmigung und Abwicklung

3. Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

(standardisierte Abfrage)

4. Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu?

(standardisierte Abfrage)

5. Haben die folgenden Aspekte die Rolle des Bundes verändert?

- Nationale Strategie
- NRR
- Netzwerk Ländlicher Raum (Dt. Vernetzungsstelle)
- MEN-D
- (Einrichtung einer Koordinierungsstelle)
- Contact Point der EU KOM und das Netzwerk

6. **Erleben Sie den Bund insgesamt als stärker oder schwächer im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode? Woran machen Sie dies fest?**
7. **Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?**
8. **Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess**

(standardisierte Abfrage)

9. **Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)**
10. **Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM ?**
11. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)**

Formale Anforderungen an die Programmabwicklung

12. **Was sind die wesentlichen Knackpunkte für Programmabwicklung?**
 - Was sind nach wie vor Stolpersteine / Unsicherheiten/Verzögerungsgründe?
 - Was war hierbei die Rolle des Bundes?
13. **Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode und das Verhalten der Länder?**
14. **Halten Sie den Optimismus, der in den Ländern in Bezug auf die prognostizierte Mittelverausgabung zur Schau gestellt wird, für berechtigt?**
15. **Was bewirken die Finanz- und Wirtschaftskrise für die Programmumsetzung und den Programmerfolg?**
16. **Wie beurteilen Sie die Neuerung in Bezug auf die Abwicklung v. a. die Integration von LEADER in das EPLR?**
17. **Gibt es eine systematische Koordination des Referats 521.....?**
 - mit 615
 - mit Fachreferaten
 - Stellung im Hause??
 - mit anderen Ressorts

18. Wie laufen die Verfahren zu Programmänderungen ab?

- Von außen betrachtet scheint das Verfahren sehr langwierig und komplex zu sein. Woran liegt dies im Wesentlichen?
- Wird die neue D-VO Erleichterungen bringen?

Implementationsstrukturen und -kosten**19. Diskussion der Programmimplementationsstrukturen der Länder****20. Wo sehen Sie aus Sicht des Bundes problematische wo gute Organisationsstrukturen?**

Diskussion der Implementationskostenanalyse – Berücksichtigung der Bundesebene (zumindest für den NSP)

Kohärenz, Synergie zu anderen Fonds aus Sicht des Bundes**21. Kohäsionsleitlinien/Strukturfondsverordnung haben einen dezidierten territorialen Aspekt und Bezug zum ländlichen Raum (- Flankierungsauftrag)? Für wie nachhaltig halten Sie den?****22. Wo gibt es aus ihrer Sicht „Förderlücken“ bzw. weiße Flecken vor allem in Bezug auf wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum?****23. Kohärenz aus Ihrer Sicht ausreichend – auch auf den übergeordneten Ebenen; was eher gute Strukturen – schlechte Strukturen?**

Wo liegen ihrer Meinung nach die Vor- und die Nachteile stärker integrierter Strukturen wie beispielsweise in MV?

24. Wo sehen Sie bezogen auf die Wirkungen der Interventionen konkrete Synergien mit

- dem EFRE - Programm?
- dem EFF?
- dem ESF?

25. Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft in Bezug auf Strukturen zur besseren Abstimmung auf der Bundesebene? Wäre die IMAG nicht das geeignete Instrument hierfür?

Bewertung

- 26. Es gibt keine länderübergreifende GAK-Bewertung mehr. Trotzdem beziehen sich die Länderbewertungen auf alle Fördergegenstände der GAK. Wie könnte systematischer auf die Ergebnisse zurückgegriffen werden?**
- 27. Welche Themen wären aus Ihrer Sicht dringend fondsübergreifend zu bewerten bzw. einzuordnen?**

Prinzip der Partnerschaft in Programmerstellung und Begleitung

- 28. Wie bewerten Sie das Fehlen des Bundesbegleitausschusses?**
- 29. Wie sehen Sie die Präsenz des Bundes in den Landesbegleitausschüssen. Ihr Eindruck von den BGAs?**
- Diskussionskultur
 - Entscheidungsbefugnisse
 - Vertretene Belange
- 30. Welchen Nutzen kann der BUND aus der Beteiligung ziehen, welche Impulse bekommt er hieraus?**
- Ergebnisse der Befragung:
 - Wird die Perspektive des Bundes nachvollziehbarer (trifft eher zu, 3,28)
 - Entscheidungen transparenter (trifft eher nicht zu 3,08)
 - Können Anliegen beim Bund angebracht werden (2,58)
- 31. Gibt es etwas, was sich aus Ihrer Sicht verbessern müsste ?**

Ausblick auf 2014ff

- 32. Wie läuft aus ihrer Sicht die Diskussion?**
- 33. Welche Aspekte der ELER-Verordnung halten Sie für sachgerecht? Wo würden Sie Veränderungsbedarf sehen?**
- Mindestausstattung der Achsen
 - Kulisse ländlicher Raum – Lenkungsfunktion / Mittelkontingentierung
 - Indikatoren
 - Auswahlkriterien
 - Begleitungs- und Bewertungssystem

Interview mit Referat 615 - EU Agrarfinanzierung, Koordinierungsstelle des BMELV am 21.04.2010 in Bonn

Mitarbeiterstruktur

Wie groß ist das Referat 615 und ist es nach Länderzuständigkeiten organisiert?

Selbstverständnis der Koordinierungsstelle

Aufgaben der Koordinierungsstelle (Artikel 4 VO (EG) 885/2006)

- Im Bereich Sammlung und Bündelung der für die Kommission bestimmten Informationen und Unterlagen
- Im Bereich Förderung/Harmonisierung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechtes

Abgrenzung zu / Koordinierung mit 521?

Selbstverständnis und die Rolle des Bundes im Mehrebenensystem

- Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem? Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung.
- Wie viel davon ist Bündelung, „Postweg“, aktive Koordination? (standardisierte Abfrage)
- Wie viel Mitverantwortung hat der Bund?
- Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern und der Kommission zu? (standardisierte Abfrage)
- Ihr größtes Anliegen gegenüber den Ländern im Zusammenhang mit der Umsetzung der EPLR? Welche Rolle würden Sie gerne einnehmen – was sind hierfür die Hindernisse?
- Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess (standardisierte Abfrage)
- Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben? (standardisierte Abfrage)
- Was wäre aus Ihrer Sicht das größte Anliegen gegenüber der KOM?
- Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC? (standardisierte Abfrage)

Wie würden Sie die Anforderungen an die Zahlstellen gegenüber 2000 bis 2006 beschreiben. Was kennzeichnet die neue Förderperiode aus?

- Was sind aus Ihrer Sicht sinnvolle Entwicklungen im Rechts- und Handlungsrahmen?
- Führen diese Instrumente aus Ihrer Sicht zu einer zweckmäßigeren Mittelverwendung?
- Stehen Aufwand und Nutzen noch in einem Verhältnis?
- Was ist Ihre Einschätzung zur aktuellen Diskussion zur Wesentlichkeitsschwelle?

Zahlstellenkonforme Abwicklung: Bewilligung, Prüfung, Zahlung, Verbuchung

- Was bereitet den Ländern am Meisten Bauchschmerzen in diesem Kontext?
- Wo sind aus Ihrer Sicht die besonders problematischen Maßnahmen?
 - Invekos-Maßnahmen
 - Nicht-Invekos-Maßnahmen
 - LEADER
- Sehen Sie schwierige Organisationsformen für zahlstellenkonforme Abläufe in einzelnen Bundesländern?
- Machen Sie eine Qualitätseinstufung der Zahlstellensysteme der Länder?
- Qualitätssicherung durch Austausch?

Abwicklungstechnische Einschätzung anderer Finanzquellen

- Zuckerdiversifizierung
- Health Check
- EU-Konjunkturprogramm

Sind diese unterschiedlichen Finanzierungssysteme noch handhabbar?

FAZIT Neuerungen

Das neue Finanzierungssystem ist im Vergleich zu den 2000 bis 2006 bestehenden gekennzeichnet von

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft nicht zu
Einem erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand				
Einer Kombination von unterschiedlich ausdifferenzierten Finanzierungssystemen				
Zusätzlichen Erklärungs- und Berichtspflichten				
Einer gestiegenen finanziellen Mitverantwortung				
Neuen Anlastungstatbeständen				
Einer mangelnden Kohärenz zu den Bestimmungen anderer VO'en				
Rechtsunsicherheiten und Umsetzungsproblemen				

* bezieht sich auf die rigorosere Regelung zur Widereinzahlung von Außenständen

Implementationskosten/Kontrollkostenerhebung der EU

Wir haben eine Analyse gemacht und möchten diese wiederholen. Was wäre hierbei aus Ihrer Sicht ein sinnvolles Vorgehen?

- Gehört der Bund mit dazu?
- Könnte man Anteile von 615 bestimmten Ländern zuordnen?
- Ihr Eindruck von den gelieferten Daten der Länder zu der Kontrollkostenerhebung der EU? Sehr heterogene Auslegung der Vorgaben der EU – wurde ein Vorgehen nicht abgestimmt?

Perspektive 2014:

Wo müsste es aus Ihrer Sicht in Bezug auf die Kontroll- und Finanzbestimmungen hingehen, wenn Vereinfachung ernst genommen werden soll?

Standardisierte Abfragen im Rahmen der Interviews mit der Verwaltungsbehörde und dem Referat für Zahlstellenangelegenheiten

Welche Rolle haben die Vorgaben aus den strategischen Leitlinien der EU und der Nationalen Strategie gespielt?

Die Strategiekaskade	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
...war hilfreich für den Diskussionsprozess	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat zu klaren Zielformulierungen geführt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat Raum für landesspezifischen Erfordernissen gelassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... hat einen inhaltlichen Einfluss auf die Programmgestaltung gehabt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wie sehen Sie die Rolle des Bundes in dem Mehrebenensystem?

Beurteilen Sie bitte die Rolle des Bundes im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

Was erhalten Sie vom Bund	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
– rechtzeitige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– eindeutige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– lückenlose Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– aktive Unterstützung bei Problemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärungen offener Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– verbindliche Hilfestellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wie stark treffen die folgenden „Rollenbeschreibungen“ auf den Bund im Kommunikationsprozess zwischen den Ländern – speziell für ihr Bundesland – und der Kommission zu?

Der Bund ist.....	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
....der formaler Kommunikationsweg der Bundesländer an die KOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
....Bündelungsinstanz für an die KOM adressierte Fragen, Erfordernisse und Vorschläge der Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Kooperationspartner der Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
....Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...eine Vermittlungsinstanz zwischen Ländern und KOM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
....Sprachrohr der KOM an die Länder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
....Interessenvertreter der KOM gegenüber den Ländern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...Verfechter seiner eigenen Interessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
....ein aktiver Mitgestalter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...reaktiv auf Anforderungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beurteilen Sie bitte die Rolle der EU Kommission im Kommunikations- und Abstimmungsprozess

Was erhalten Sie von der Kommission....	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
– rechtzeitige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– eindeutige Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– lückenlose Information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– aktive Unterstützung bei Problemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– zeitnahe Klärungen offener Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– verbindliche Hilfestellungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wie würden Sie insgesamt die Zusammenarbeit mit der Kommission beschreiben?

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
Die Entscheidungen der KOM sind transparent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Entscheidungen der KOM sind nachvollziehbar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Kompetenzen zwischen Kommission und Land sind klar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zuständigkeiten in der Kommission sind für Sie klar geregelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM spricht mit einer Stimme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Diskussionen mit der KOM sind ergebnisoffen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM ist ein Kooperationspartner der Länder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedenken und Anregungen der Länder werden von der KOM ernst genommen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die KOM bezieht die Länder in ihre Entscheidungen mit ein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es überwiegen Top-down-Entscheidungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang das SFC?

Wie stark treffen die folgenden Beschreibungen zu?

Das SFC....	trifft zu	trifft vorw. zu	teil/teils	trifft vorw. nicht zu	trifft überh. nicht zu
... erleichtert die Kommunikation mit der Kommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... erleichtert die Arbeit der Verwaltungsbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... führt zu mehr Transparenz, da alle wesentlichen Dokumente aller MS und der KOM zeitnah eingesehen werden können	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ist ausreichend bedienerfreundlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...ist wenig störanfällig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ihre erste Prognose für die Fördereffizienz in Bezug auf der Entwicklung der Implementationskosten und der zweckmäßigen Mittelverwendung verglichen mit der zurückliegenden Förderperiode (unter zweckmäßiger wird auch eine wirksamere Mittelverwendung gefasst)

Auswirkungen der jetzigen.....	auf die Höhe der Implementationskosten	auf die zweckmäßige Mittelverwendung
Auswahlkriterien		
Kontrollmechanismen		
Indikatorenerfassung		
Organisation der Zahlstelle		
EDV / Datenbanken		

- + = Positive Auswirkungen (bei IK kostensenkend bzw. geringe IK),
- 0 = Neutrale Auswirkungen (IK Kosten gleichbleibend),
- = Negative Auswirkung (bei IK kostensteigernd bzw. hohe IK)

Wie beurteilen Sie die Intensität der Mitarbeit der folgenden Vertreter im BGA

Mitarbeit der folgenden Vertreter	sehr engagiert				sehr zurückhaltend
Kommission	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMELV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Staatskanzlei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MWME	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MAGS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MUNLV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gleichstellungsbeauftragte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LWuH	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
LANUV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Direktor der LWK als Landesbeauftragter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bezirksregierungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mitarbeit der folgenden WISO und Umweltpartner aus:	Sehr engagiert				sehr zurückhaltend
Landwirtschaftsverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öko-Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gartenbauverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FoWi-Verbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landfrauenverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landjugendverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunale Spitzenverbände	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerkschaften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kirchen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>