

Bericht 2015
zur laufenden Bewertung des
NRW-Programm Ländlicher Raum
2007 bis 2013
im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Thünen-Institut für Ländliche Räume

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

**Thünen-Institut für Internationale
Waldwirtschaft und Forstökonomie**

**entera – Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



Mai 2015

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 20, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@ti.bund.de

Dipl. Forstwirtin Kristin Bormann
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@ti.bund.de

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

horlitz@entera.de

Redaktionelle Bearbeitung:

Kristin Bormann

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	3
2 Rahmenbedingungen für die Evaluation	3
3 Bewertungsaktivitäten	5
3.1 Übergeordnete Aktivitäten	5
3.2 Maßnahmenbewertung	6
3.4 Programmbewertung	12
3.5 Netzwerkaktivitäten und Veröffentlichungen	15
4 Ausgewählte Ergebnisse	18
4.1 Schwerpunkt 1	18
4.1.1 Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 114)	18
4.1.2 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (ELER-Code 121)	20
4.2 Schwerpunkt 2	24
4.2.1 Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	24
4.2.2 „Förderung der Weidehaltung von Milchvieh“ und „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren auf Stroh“ (ELER-Code 215)	26
4.3 Schwerpunkt 3/LEADER	30
4.4 Programmbewertung	39
5 Ausblick	47
Literaturverzeichnis	48
Anhang	50

Anhänge

Anhang 1:	Zwischenbericht zur Auswertung betrieblicher Nährstoffbilanzen	51
Anhang 2:	Zwischenbericht zur Gesamtanalyse im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse	59
Anhang 3:	Kurzfassung des Modulberichtes zur Implementationskostenanalyse	72

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Inhaltliche Anpassung durch den Leitfaden zur Ex-post-Bewertung	4
Abbildung 2:	Betriebsgröße der beratenen landwirtschaftlichen Betriebe und der Betriebe in NRW insgesamt nach Größenklassen (ha LF)	19
Abbildung 3:	Entwicklung der Milchkuhbestände von AFP-geförderten Betrieben und von Referenzbetrieben des BMEL-Testbetriebsnetzes	22
Abbildung 4:	Durchschnittswerte der ausgewählten Indikatoren auf den erhobenen Milchviehbetrieben	28
Abbildung 5:	Durchschnittswerte der ausgewählten Indikatoren auf den erhobenen Milchviehbetrieben nach Maßnahmen	29
Abbildung 6:	Projektbeispiele	36
Abbildung 7:	Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel nach EU-Haushaltsjahren auf die 1. und 2. Säule der GAP in Nordrhein-Westfalen	40
Abbildung 8:	Zusammenhang zwischen Grünlandanteil an der LF und veränderten 1.-Säule-Zahlungen in nordrhein-westfälischen Kreisen	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wissenschaftlicher Austausch	15
Tabelle 2:	Austausch mit anderen EvaluatorenInnen	15
Tabelle 3:	Mitarbeit bei der Weiterentwicklung des CMEF	16
Tabelle 4:	Landwirtschaftliche Einkünfte der beratenen Betriebe	19
Tabelle 5:	Fördergeschehen 2013 und 2014 im Vergleich	21
Tabelle 6:	Ergebnisse der Welfare-Quality® Gesamtbewertung	30
Tabelle 7:	Ansätze für Beteiligung in der Förderausgestaltung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung	31

Karten

Karte 1:	Verteilung der in Nordrhein-Westfalen erhobenen Milchviehbetriebe	9
Karte 2:	Räumliche Verteilung der AFP-Fördermittel im Förderzeitraum 2007-2014	23
Karte 3:	Zahlungen in der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2014	42
Karte 4:	Ländliche Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule, für die 2007 bis 2014 die meisten öffentlichen Mittel ausgezahlt wurden	43
Karte 5:	Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2007 bis 2014)	46
Karte 6:	Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2014)	47

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht zur laufenden Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 umfasst den Zeitraum der laufenden Evaluierungstätigkeiten vom 01. Mai 2014 bis zum 30. April 2015. Zur Evaluierung von einzelnen Maßnahmen und Themenbereichen lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen:

- Die **Berufsbildungsmaßnahme** lief 2014 weiterhin ohne Probleme und findet aufgrund ihrer breiten thematischen Ausrichtung eine positive Resonanz. Die Evaluierung der Maßnahme kann auf einer verbesserten Datenbasis erfolgen. Durch regelmäßige Teilnehmerbefragungen mit den Bewertungsbögen am Lehrgangsende sowie der zweistufigen Panel-Befragung in längeren Kursen in NRW und drei weiteren Bundesländern konnten deutlich mehr Teilnehmer als zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung befragt werden. Die Auswertungen dieser Befragungen liefern wichtige Informationen in Bezug auf die Wirkungen und Effekte der Weiterbildungsveranstaltungen in NRW.
- Mit den Beschlüssen zu den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK im Jahr 2014 wurde die Agrarinvestitionsförderung umfassend reformiert. Insgesamt ist das **AFP** in NRW mittlerweile so gestaltet, dass es für kleinere und mittlere Betriebe besonders attraktiv ist. Im Berichtszeitraum wurde die Neuausrichtung anhand des Förderungsschwerpunktes Milchviehstallbau näher analysiert. Die Verlagerung des Förderschwerpunktes hin zu kleineren Milchviehbetrieben kann anhand der Förderdaten gut nachvollzogen werden. Ebenfalls gesunken ist die Attraktivität des AFP für größere Wachstumsinvestitionen. Das schlägt sich in einem geringeren geplanten Bestandswachstum der in 2014 geförderten Betriebe nieder. Die Änderungen sind auch in der regionalen Verteilung der Fördermittel zu beobachten. Seit 2011 (Startjahr des sukzessiven AFP-Umbaus) fließen vermehrt Fördermittel in den Hochsauerlandkreis, charakterisiert durch viele Milchviehhaltungen und kleinere Bestände. 2014 ist ein besonders starker Anstieg zu verzeichnen. Demgegenüber ist der Anteil der AFP-Fördermittel, die auf den Landkreis Kleve entfallen, welcher durch sehr große Milchviehbestände gekennzeichnet ist, seit 2011 deutlich rückläufig.
- Zur Bewertung der Wasserschutzwirkungen der **AUM** wurden bisher Literaturanalysen und Expertenschätzungen genutzt. In der Ex-post-Bewertung sollen die Literaturangaben mit statistischen Auswertungen betrieblicher Daten verifiziert werden. Einen Einfluss auf die Nährstoffbilanzen, der EU-Indikator für die Bewertung der Wasserschutzwirkung, ist von folgenden AUM zu erwarten: Extensive Grünlandnutzung (EXT), Ökologische Anbauverfahren (OEK), Vertragsnaturschutzmaßnahmen (VNS) und Zwischenfruchtanbau (ZWF). Für diese Maßnahmen werden mit Daten aus Fachrechtskontrollen der Landwirtschaftskammer NRW die Nährstoffbilanzen von AUM-Teilnehmern und Nichtteilnehmern über Matching-Verfahren verglichen. Im Ergebnis können die eher aus allgemeinen Sekundärquellen abgeleiteten Wirkungsschätzungen anhand von plausibilisierten Praxisdaten auch für die Fördersituation in

NRW bestätigt werden. Die anhand dieser Daten berechneten Bilanzunterschiede liegen zum großen Teil nahe an den in der Literatur ausgewiesenen Wertespannen.

- Für die **Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren** kann anhand der Untersuchungsergebnisse gezeigt werden, dass auf den mit der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ geförderten Betrieben, „klassische“ Probleme der Tiergesundheit in der Milchviehhaltung (Lahmheiten, Mastitis etc.) auftreten. Um diese Probleme anzugehen, könnten die bislang ausschließlich auf Ressourcen und Management ausgerichteten Vorgaben der Förderrichtlinie um ergebnisorientierte Komponenten ergänzt werden.
- In der Maßnahme **Dorfentwicklung und -erneuerung** wird zunehmend auf die Beteiligung der Bevölkerung gesetzt. Der Vergleich der Förderansätze in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ergibt, dass sich durch die landesspezifisch auf Beteiligung ausgerichteten Fördervorgaben unterschiedlich verlaufende Beteiligungsprozesse in der Planungs- und Umsetzungsphase ergeben. Wenn Beteiligung in den Prozessen gewollt ist, sollten die Fördervorgaben den entsprechend strukturierenden Rahmen bieten. Unabhängig von den Fördervorgaben entwickelt sich in allen Ländern Beteiligung in der Umsetzungsphase durch konkrete Projekte und dabei vor allem in Form von hoher Eigenleistung „am Bau“. Die Beteiligung führt zu einer verbesserten Anpassung der Projekte an die Bedürfnisse und Gegebenheiten vor Ort. Die umgesetzten Projekte werden zu Identifikationspunkten für die Dörfer.
- Im Bereich der **Programmbewertung** erfolgte auf der Grundlage der Zahlstellendaten eine Aktualisierung der räumlichen Verteilung der Zahlungsströme der 1. und 2. Säule der GAP. Es zeigt sich, dass sich an den grundsätzlichen räumlichen Verteilungsmustern der 2. Säule wenig geändert hat. Dies hängt v. a. mit dem nach wie vor starken Gewicht von Flächenmaßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum zusammen, die über Gebietskulissen und Mehrjährigkeit räumliche Schwerpunkte determinieren. In der 1. Säule hingegen haben sich die räumlichen Gewichte durch den „Gleitflug“ verschoben. Insbesondere die grünlandstarken Regionen haben hiervon profitiert.

Zur Sicherung der fachlichen Qualität und zum Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft erfolgten zahlreiche **Netzwerkaktivitäten**. Zudem wurden von den EvaluatorInnen Artikel in Fachzeitschriften sowie Tagungsbeiträge veröffentlicht.

Für die Koordinierung der weiteren Arbeit der Evaluierung fand wieder ein gemeinsamer **Lenkungsausschuss** statt. Auf dem **Begleitausschuss** in Düsseldorf wurden ausgewählte Evaluierungsergebnisse präsentiert.

Die Europäische Kommission hat den Abgabezeitraum für den **Ex-post-Bewertungsbericht** um ein Jahr verlängert (jetzt Dezember 2016). Zur Anpassung des Evaluationsdesigns wurde ein Ergänzungsvertrag zwischen den Auftraggebern der 7-Länder-Evaluation und dem

Bewertungsteam vereinbart. Die weitere Arbeit konzentriert sich auf die Erstellung des Ex-post-Berichtes.

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht zur laufenden Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Mai 2014 bis zum 30. April 2015.

Die Rahmenbedingungen der 7-Länder-Evaluation haben sich im vergangenen Berichtsjahr durch Entscheidungen der Europäischen Kommission geändert (Verlängerung des Abgabezeitraums, veränderte Anforderungen an die Ex-post-Bewertungsberichte). In Kapitel 2 werden diese Änderungen erläutert.

Hinsichtlich der Evaluierungstätigkeiten war der Berichtszeitraum in erster Linie von der Fortsetzung der laufenden Arbeiten geprägt (Auswertung von Förderdaten, Befragungen, Durchführung von Fallstudien). In einigen Maßnahmenbewertungen und maßnahmenübergreifenden Themen wurden neue empirische Erhebungen und Analysen durchgeführt, die in die Ex-post-Bewertung einfließen werden. In Kapitel 3 wird näher auf diese Aktivitäten eingegangen.

Kapitel 4 liefert eine Darstellung von Ergebnissen zu ausgewählten Maßnahmen und Bewertungsthemen. Für folgende Maßnahmen/Themen erfolgt eine vertiefte Darstellung:

- Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 114),
- Agrarinvestitionsprogramm (AFP) (ELER-Code 121),
- Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (ELER-Code 214),
- Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren (ELER-Code 215),
- Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Code 322),
- formale Inzidenz: räumliche Verteilung der Fördermittel.

Kapitel 5 enthält einen kurzen Ausblick zur weiteren Evaluierung.

2 Rahmenbedingungen für die Evaluation

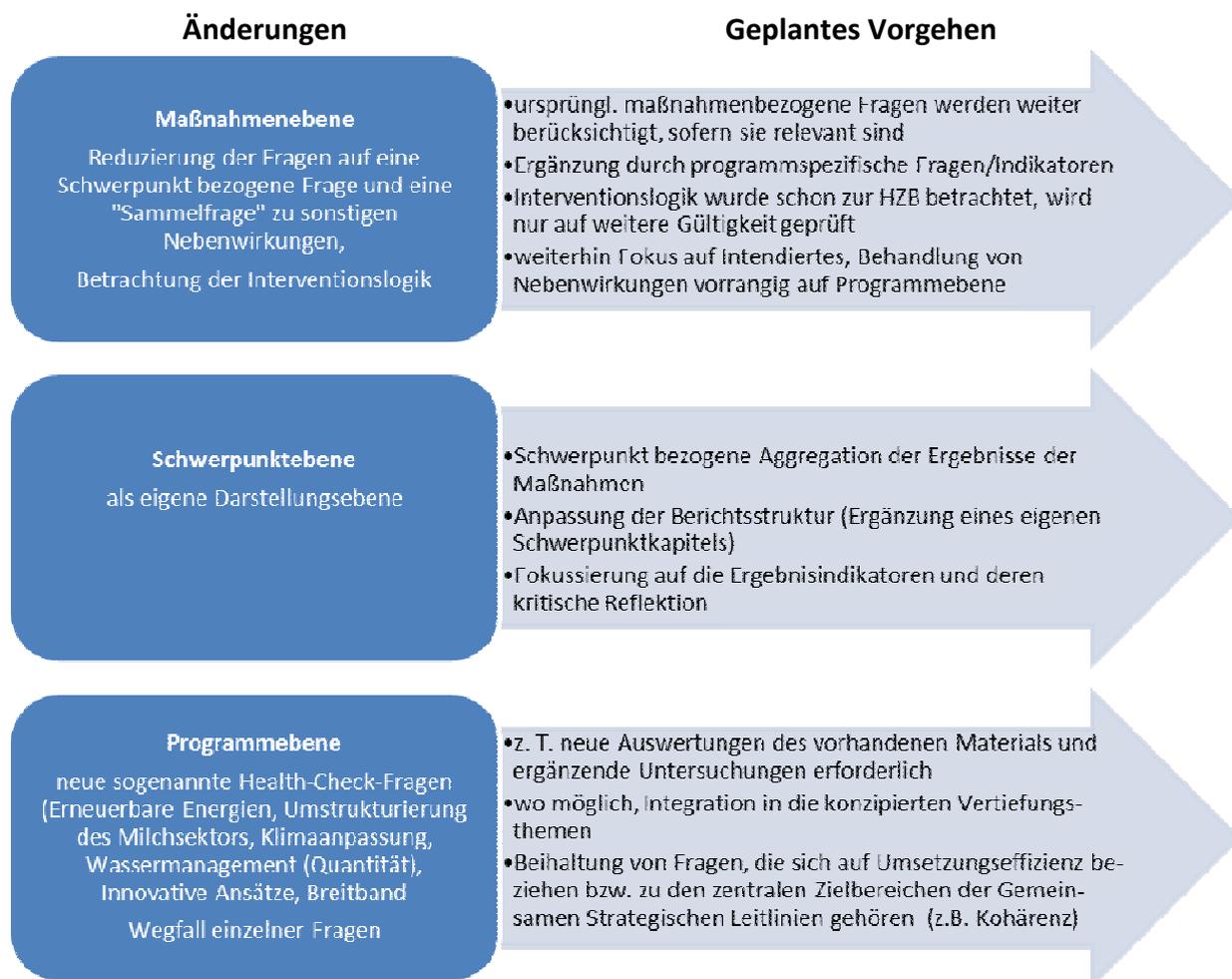
Die Europäische Kommission hat den Abgabezeitraum für den Ex-post-Bewertungsbericht mit einem Delegierten Rechtsakt (Delegated Act) auf Dezember 2016 (vorher Dezember 2015) verlängert und die Anforderungen an die von den Mitgliedstaaten zu liefernden Evaluierungsberichte zu den ländlichen Entwicklungsprogrammen 2007 bis 2013 verändert (EEN und EU-COM, 2014). Der bestehende Vertrag vom September 2007 und das Angebot des Thünen-

Instituts und entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie decken den erforderlichen Anpassungsbedarf im Evaluationsdesign nicht vollständig ab, sodass ein Ergänzungsvertrag vereinbart wurde.

Die zeitliche Verschiebung um ein Jahr impliziert, dass die maßnahmenbezogenen Bewertungen erst nach der vollständigen Ausfinanzierung fertiggestellt werden können. Diese Ausfinanzierung kann sich bis zum 31.12.2015 erstrecken. Die endgültigen Förderdaten stehen dann erst im zweiten Quartal 2016 zur Verfügung.

Inhaltlich hat die EU den Bewertungsfokus durch zusätzliche Themen erweitert. Daneben kommt der Ebene der Schwerpunkte eine größere Rolle zu. Abbildung 1 stellt die inhaltlichen Implikationen durch den Ex-post-Leitfaden vor. Da wir unser Evaluierungsdesign modular angelegt haben, versuchen wir, die neuen Anforderungen in das bestehende Design einzubetten, um auf die schon in der Halbzeitbewertung und den in weiteren Evaluierungsschritten erarbeiteten Strukturen und Ergebnisse anknüpfen zu können.

Abbildung 1: Inhaltliche Anpassung durch den Leitfaden zur Ex-post-Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Evaluierungsdesigns sind langfristig angelegt, vor allem vor dem Hintergrund der Datensammlung zur Ermittlung der Indikatoren. Auch elaborierte Analysemethoden (z. B. kontrafaktische Analysen) sind, wenn sie nicht schon von vorneherein angelegt waren, in dem kurzen noch zu verbleibenden Zeitraum kaum zu realisieren. Des Weiteren führt die Verschiebung des Abgabezeitraums um ein Jahr aus unserer Sicht kaum zu belastbareren Ergebnissen. Im Zentrum der Ex-post-Bewertung stehen Wirkungsanalysen, die Aussagen über die Effektivität und Effizienz des Programms ermöglichen sollen. Diese Analysen erfordern ein komplexeres Herangehen. Die erforderlichen Daten werden je nach Fragestellung ausgewählt (Längsschnitt- oder Querschnittsdaten) und sind nicht zwingend auf die betrachtete Förderperiode beschränkt. Durch den Charakter einer laufenden Bewertung ist in den sieben Ländern (und generell in Deutschland) ein anspruchsvolles Evaluierungsdesign möglich und auch angelegt. Vor diesem Hintergrund trägt der Ex-post-Leitfaden nur noch in geringem Maße zur weiteren Qualitätsverbesserung und Weiterentwicklung der Ex-post-Evaluierungen bei.

3 Bewertungsaktivitäten

3.1 Übergeordnete Aktivitäten

Ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Bewertungsaktivitäten ist der **Lenkungsausschuss** der 7-Länder-Evaluation, der im Berichtszeitraum am 11./12. November 2014 zu seiner 9. Sitzung in Bremen zusammenkam. Der Vorsitz des Lenkungsausschusses obliegt der EU-Koordinierungsstelle in der Niedersächsischen Staatskanzlei (seit 25.09.2013). Mit diesem Wechsel wurde rückwirkend eine Geschäftsordnung in Kraft gesetzt, die wesentliche Aufgaben und Verfahrensabläufe des Lenkungsausschusses festlegt.

Die Bundesländer waren intensiv mit der Erstellung der neuen Programme und der EU-Genehmigungsprozedur beschäftigt. Informationsaustausch und anknüpfende Diskussionen bezogen sich daher auch auf die Herausforderungen der neuen Förderperiode 2014 bis 2020.

Die Gestaltung des Abschlusses der aktuellen Förderperiode und dessen Implikationen auf die Erstellung der Ex-post-Evaluierungsberichte waren weitere Punkte. Die Struktur der Berichte und Verfahren zur Berichtslegung wurden besprochen.

Vertiefende Beiträge seitens des Evaluationsteams erfolgten länderübergreifend zu folgenden Themen:

- Beteiligungsprozesse und Zusammenarbeit in der Fördermaßnahme Dorfbentwicklung – Ergebnisse der Dorfstudien,
- Diversifizierung in der Landwirtschaft: Status quo, Erfolgs- und Hemmfaktoren. Erste Ergebnisse einer aktuellen Befragung,

- Förderung der Verarbeitung und Vermarktung: Untersuchung von Förderwirkungen. Erste Ergebnisse einer aktuellen Befragung.
- Wirkung von ELER-Maßnahmen auf die Tiergerechtigkeit: Erste Ergebnisse der Evaluierung der Maßnahme 215 „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“

Der **Begleitausschuss** zum NRW-Programm Ländlicher Raum fand am 17. Juni 2014 in Düsseldorf statt. Der Fokus des Beitrages des Evaluationsteams lag auf der Darstellung der Ergebnisse der Vertiefungsthemen Biodiversität und Implementationskostenanalyse.

Seit 2012 ist die **Homepage** der 7-Länder-Evaluierung (www.eler-evaluierung.de) online, auf der das Evaluierungsteam und die Evaluierungsthemen präsentiert sowie Publikationen zum Download bereitgestellt werden. Dort finden sich nicht nur Berichte und Vorträge aus dem laufenden Evaluierungsprojekt, sondern auch die Berichte aus den zurückliegenden Förderperioden sowie aktuelle Dokumente zur kommenden Förderperiode.

3.2 Maßnahmenbewertung

Seitens der jeweiligen MaßnahmenbewerberInnen wurden für einzelne Maßnahmen die Förderdaten abgefragt und zur weiteren Auswertung aufbereitet. Zudem erfolgten empirische Erhebungen, wie Befragungen oder Expertengespräche, und vertiefte Wirkungsanalysen. Für einzelne Maßnahmenbereiche werden die Bewertungsaktivitäten des Berichtsjahres im Folgenden vertieft dargestellt.

ELER-Code 125-A: Flurbereinigung

Befragung von Landwirten

Anfang 2014 erfolgte eine schriftliche Befragung von Landwirten zu betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung auf den individuellen Betrieb. Die Befragung konzentrierte sich auf Flurbereinigungsverfahren, in denen die vorläufige Besitzeinweisung in den Jahren 2007 bis 2012 stattgefunden hat. In jedem der acht ausgewählten Verfahrensgebiete wurden bis zu zehn Landwirte befragt, die in der Regel jeweils mehr als fünf Hektar LF im Gebiet bewirtschaften; in der Summe waren dies 67 Landwirte. Der Rücklauf beträgt 33 % (22 beantwortete Fragebögen). Die Antworten werden derzeit noch ausgewertet. Eine Präsentation der Ergebnisse erfolgt im Rahmen der Ex-post-Bewertung.

Befragung der Flurbereinigungsbehörden zu ausgewählten Verfahren

Wie schon in der vergangenen Förderperiode und auch in der laufenden Förderperiode zur Halbzeitbewertung wurde im März 2015 erneut ein Fragebogen an die Bezirksregierungen verschickt, mit dem für eine Stichprobe von geförderten Verfahren genauere Informationen zu

Zielen, durchgeführten Projekten und Wirkungen der einzelnen Verfahren erhoben werden sollen. Die Stichprobe wurden im Hinblick auf:

- eine möglichst gleichmäßige Verteilung auf die Standorte der Bezirksregierungen
- sowie Aktualität der Verfahren (Besitzeinweisung möglichst zwei Jahre vor Befragungstermin abgeschlossen)

ausgewählt. In der laufenden Befragung 2015 werden Daten zu insgesamt sechs Verfahren erhoben. Der Fragebogen wurde aufgrund der Erfahrungen aus den vorhergehenden Befragungsrunden leicht überarbeitet und gestrafft. Die Änderungen im Vergleich zu den früher (2007, 2010) verwendeten Versionen sind aber gering, sodass die Daten sämtlicher Befragungen gemeinsam ausgewertet werden können. Im Zusammenhang mit den Ergebnissen früherer Befragungen wird damit ein umfangreicher Datenpool von 33 Verfahrensgebieten für differenzierte Auswertungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung zur Verfügung stehen.

ELER-Code 214: Agrarumweltmaßnahmen und Natura-2000-Förderung

Im Berichtszeitraum lag ein Schwerpunkt der Arbeiten auf der Analyse der Inanspruchnahme/Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) im Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich sowie differenziert nach verschiedenen Betriebsgruppen. Die Auswertungen sind noch nicht abgeschlossen. Neben der Beantwortung nach dem Umfang des Wirkungsbeitrages der Maßnahmen zu ihren formulierten Haupt- und Nebenzielen sollen auch Indizien für mögliche Mitnahmen gesammelt werden.

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt lag auf der Integration der Empfehlungen der Ex-post-Guidelines der EU-KOM (EEN und EU-COM, 2014) in die bereits geplante Bewertungsstruktur. Im Ergebnis wird die Berichtsstruktur angepasst und um einzelne methodische Bausteine ergänzt. Letzteres betrifft insbesondere eine nochmalige (ex-post) Prüfung der Interventionslogik und Relevanz von Maßnahmen, wie in den Guidelines von der EU-KOM betont.

Die vom LANUV in einem Bericht zusammengestellten Wirkungskontrollen im Themenfeld „Biodiversität“ auf Basis der Ökologischen Flächenstichprobe (ÖFS) werden derzeit ausgewertet und mit den Erkenntnissen aus der Halbzeitbewertung abgeglichen. Sie fließen zusammen mit den Ergebnissen aus der Akzeptanzanalyse (s. o.) in die Netto-Wirkungsbewertung der Maßnahmen zur Ex-post-Bewertung ein.

Im Berichtsjahr stand zudem die Bewertung der Wasserschutzwirkung im Mittelpunkt der Arbeiten. Zur Bewertung der Wasserschutzwirkungen der EPLR-Maßnahmen hat die KOM den Indikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘ vorgegeben. Der Indikator wird zum einen auf regionaler Ebene berechnet, um Wirkungen des Programms maßnahmenübergreifend abzubilden. Durch betriebliche Nährstoffbilanzen (Hoftor-/Flächenbilanz) oder die Bilanzierung der Nährstoffe auf einzelnen Flächen wird hingegen die Wirkung einzelner Maßnahmen erfasst. Zur Halbzeitbewertung (Dickel et al., 2010) wurden Schätzungen zur Höhe der N-Reduktion

anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen vorgenommen (zusammengestellt in Osterburg und Runge, 2007). Ziel der Ex-post-Bewertung ist nun, die Literaturangaben anhand einer statistischen Auswertung betrieblicher Daten zu verifizieren. Dazu wird eine Analyse für AUM mit Wasserschutzzielen durchgeführt, die einen Einfluss auf betriebliche Nährstoffbilanzen erwarten lassen. In Kapitel 4.2.1 werden die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt. Im Anhang befindet sich ein ausführlicherer Zwischenbericht zur Auswertung betrieblicher Nährstoffbilanzen, der auch Ausführungen zum methodischen Vorgehen umfasst.

ELER-Code 215: „Förderung der Weidehaltung von Milchvieh“ und „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren auf Stroh“

Für die beiden Fördermaßnahmen „Förderung der Weidehaltung von Milchvieh“ und „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren auf Stroh“ erfolgten in den Jahren 2014/2015 folgende Bewertungsaktivitäten:

- (1) Erfassung der Tiergerechtheit auf 62 geförderten Betrieben (ökologisch und konventionell wirtschaftende Milchviehbetriebe) anhand der für die Evaluation als geeignet identifizierten Tierwohl-Indikatoren (siehe Bewertungsbericht 2014) sowie der Welfare Quality® Protokolle (The Welfare Quality® Consortium, 2009) und der Indikatoren des nationalen Bewertungsrahmens Tierhaltungsverfahren (KTBL, 2006). Eine Übersicht über die Verteilung der Betriebe im Land gibt Karte 1.

Karte 1: Verteilung der in Nordrhein-Westfalen erhobenen Milchviehbetriebe

● konventionell wirtschaftender Betrieb

● ökologisch wirtschaftender Betrieb

Quelle: Eigene Darstellung

- (2) Aufbereitung der Erhebungsdaten und Auswertung der Erhebungsergebnisse (noch nicht abgeschlossen) sowie
- (3) Vorbereitung des Datenabrufs (SQL-Programmierung) der Indikatoren aus dem Herkunfts-Informationssystem-Tier (HIT)

Die Arbeiten wurden in Zusammenarbeit mit dem BÖLN₄-Projekt¹ „Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen“ durchgeführt. Erste Ergebnisse sind in Kapitel 4.2.2 dargestellt.

¹ Das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“, kurz BÖLN wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) finanziert und in der Geschäftsstelle BÖLN in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in Bonn koordiniert und umgesetzt.

ELER-Code 311: Förderung der Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Die Fördermaßnahme Diversifizierung wird seit 2014 als „reine“ Landesmaßnahme finanziert. Mit dem Ende der EU-Kofinanzierung endete auch die im Rahmen der Evaluation zu betrachtende Förderperiode. Die Förderstatistik wird jedoch weitergeführt, so dass Angaben auch für die Berichtsjahre 2014/2015 vorliegen. Mit Stand 31.03.2015 wurden demnach im Rahmen der geförderten Vorhaben rund 114 Arbeitsplätze neu geschaffen und 204 Arbeitsplätze gesichert, insbesondere in den Bereichen Direktvermarktung und Tourismus.

Die im vergangenen Bewertungsbericht für den Sommer 2014 angekündigte Primärerhebung bei geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben mit Diversifizierung hat in den anderen Bundesländern der 7-Länder-Gruppe stattgefunden, wurde aber für NRW nach Absprache mit der LWK aufgrund einer unmittelbar vorher durchgeführten umfangreichen Erhebung einer anderen Forschungseinrichtung bei Diversifizierungsbetrieben auf den Frühsommer 2015 verlegt.

ELER-Code 322: Dorferneuerung und -entwicklung

Für die Bewertung der **Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung** im Schwerpunkt 3 und hier insbesondere die **Dorferneuerung und -entwicklung** wurde eine als Einzelfallanalyse konzipierte, vertiefte Untersuchung in ausgewählten Dörfern durchgeführt. Zentrale Zielsetzung dieser sogenannten Dorfstudie ist die vertiefende Betrachtung der tatsächlichen Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungstiefe der Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung.

Mit der Dorfstudie sollen

- (1) die Entwicklungspfade der lokalen Lebensverhältnisse in den Dörfern (Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Vereine) erhoben werden.
- (2) die Wirkungen der Dorferneuerung auf die Verbesserung der Lebensqualität (Qualität Wohnumfeld, Innenentwicklung, Soziales Leben) analysiert werden.
- (3) die Umsetzung und Abläufe innerhalb der Dorferneuerungsprozesse (Projektumsetzung, Zusammenarbeit, Beteiligung), ausgehend von den lokalen Lebensverhältnissen, untersucht werden.

Im Rahmen eines Vorher-Nachher-Vergleichs wurden über ganz Nordrhein-Westfalen verteilt im Jahr 2009 zunächst acht Dörfer besucht, im Jahr 2014 erfolgte ein Wiederholungsbesuch in vier dieser Dörfer. Folgende Dörfer/Gemeinden wurden sowohl im Jahr 2009 als auch im Jahr 2014 besucht:

- Dahlem (Gemeinde Dahlem)
- Dingden (Gemeinde Hamminkeln)
- Meerhof (Gemeinde Marsberg)
- Helden (Gemeinde Attendorn)

Interviewpartner in den Dörfern waren vornehmlich die Ortsbürgermeister bzw. Vereinsvorsitzende, in einem Fall der Gemeindebürgermeister. Auch in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen erfolgten Dorfstudien. Im vorliegenden Bewertungsbericht erfolgt ein länderübergreifender Vergleich der partizipativen Ansätze in der Dorferneuerung und -entwicklung (vgl. Kapitel 4.3).

LEADER

Der Schwerpunkt der diesjährigen Bewertungsaktivitäten lag in der Vorbereitung und Durchführung einer Gesamtanalyse der verschiedenen bisher durchgeführten Erhebungen. Ziel dieser Analyse ist es insbesondere, Bedingungen zu identifizieren unter denen die Förderung von integrierten Regionalentwicklungsprozessen erfolgreich ist. Basis stellen die Daten zu den insgesamt 127 Regionen der untersuchten Bundesländer dar (alle LEADER-Regionen² sowie die niedersächsischen ILE- und die hessischen ELER-Regionen³). Dabei wurden folgende Quellen in die Auswertung einbezogen:

- (1) Standardisierte Erfassung von Strukturdaten und Aktivitäten der LAGn/ Regionalforen/ Lenkungsgruppen (jährliche Abfrage bei den RegionalmanagerInnen z. B. zu Arbeitskreisen, LAG-Mitgliedern, organisatorische Aufstellung und Kapazitäten des Regionalmanagements),
- (2) Regionale Rahmenbedingungen (z. B. siedlungsstrukturelle Gemeindetypen, Anzahl der Landkreise und Gemeinden deren Gebiete zur jeweiligen Region gehören, BIP pro Kopf),
- (3) Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien der LAGn/ Regionalforen⁴/ ILE-Lenkungsgruppen⁵ (zumeist wurden zwischen 10 und 30 Personen pro Region befragt) in 2009 und 2013: je ca. 1500 Fragebögen (Rücklauf: ca. 65 %),
- (4) Schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen aller LEADER-, HELER- und ILE-Regionen in 2010 (Rücklauf 95 %),
- (5) Förderdaten,
- (6) schriftliche Befragung von Projektträgern in 2012 (700 Fragebögen, Rücklauf über 80 %).

Die Quellen (1) bis (5) wurden, zum Teil in aggregierter Form, in einer umfassenden Datenbank zusammengeführt. Die schriftliche Befragung der Projektträger (2011/12) wurde aufgrund der nicht-repräsentativen Anzahl befragter Projekte pro Region nicht in diese Datenbank integriert. Für einzelne Fragestellungen wird eine Verschneidung der beiden Datenbanken erfolgen. Alle Datengrundlagen wurden zunächst auf statistische Auswertbarkeit geprüft, auf mögliche Fehler

² In Schleswig-Holstein werden diese AktivRegionen genannt.

³ Diese beiden Regionstypen verfügen über ein Regionalmanagement und eine integrierte Entwicklungsstrategie, verfügen aber anders als die LEADER-Regionen über keine eigenes Budget für Projektförderungen.

⁴ Gremien der hessischen HELER- und LEADER-Regionen

⁵ Gremien der niedersächsischen ILE-Regionen.

kontrolliert und bereinigt. Die Organisation und Analyse der Daten erfolgt mit dem Programm SAS. Zur Anwendung kommen verschiedene Verfahren(sschritte) multivariater Analysen wie explorative Faktoranalyse, Regressionsanalyse und Strukturgleichungsmodelle. Im Berichtszeitraum wurden erste Analyseschritte durchgeführt. Die Analyse wird in den kommenden Monaten abgeschlossen.

3.4 Programmbewertung

Vertiefungsthema 2: Dynamik im Agrarsektor

Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews in den Fallstudienregionen

Aufbauend auf weiteren statistischen Analysen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Zahlstellendaten und Agrarstatistiken wurden das Konzept und die Untersuchungsfragen für die Fallstudien überarbeitet und spezifiziert. Ziel der Fallstudien ist es, Erklärungsansätze für die regionalspezifischen Wirkungszusammenhänge zwischen wesentlichen Determinanten der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und dem NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 zu liefern. Im Detail heißt dies, dass folgende Fragen in den Fallstudien untersucht werden:

- Was sind die vorherrschenden Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarsektoren in den verschiedenen Regionen?
- Welche Kausalketten und Prozesse zwischen den Faktoren der potenziellen Wettbewerbsfähigkeit und den ELER Maßnahmen bestimmen die regionalspezifischen Wirkungen der EPLR?
- Wie lassen sich die regionalen Unterschiede erklären?
- Welche Hemmnisse und Faktoren müssen auf regionaler Ebene der Implementierung relevanter Maßnahmen berücksichtigt werden?

Dazu werden zurzeit in Fallstudienregionen in den Bundesländern der 7-Länder-Gruppe Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews durchgeführt. Die Fokusgruppendiskussionen werden mit Beratern der Landwirtschaftskammer, privaten Beratern, Mitarbeitern der Bewilligungsstellen, Vertretern von Verbänden (z. B. Bauernverband und der Arbeitsgemeinschaft für bäuerliche Landwirtschaft), Maschinenringen, dem Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich sowie „Agrarbanken“ durchgeführt. Zusätzlich werden Interviews mit weiteren Experten aus diesen Bereichen durchgeführt, um eine vielschichtige und ausreichende Grundlage zu haben, relevante Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge in den Regionen ableiten zu können.

Auswahl der Fallstudienregionen

Im Rahmen dieses Vertiefungsthemas wurde ein multi-case Ansatz mit insgesamt zehn regionalen Fallstudien (jeweils zwei Regionen in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, und Schleswig-Holstein) gewählt, der aus einer Kombination einer theoretischen

und qualitativen Stichprobe beruht. Dafür wurde ein Set von Auswahlkriterien definiert, die die Ergebnisse der explorativen Datenanalyse und der Literaturrecherche zu theoretischen Einflussfaktoren der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen.

Die primären Auswahlkriterien beziehen sich auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren und die regionalen Förderintensitäten (unterschieden zwischen 1. und 2. Achse). Dabei wurden in jedem der betrachteten Bundesländer zwei Fallstudienregionen mit entweder gleichen Förderintensitäten und unterschiedlicher Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren oder unterschiedlichen Förderintensitäten und relativ gleicher Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gewählt (matched pair Ansatz). In Nordrhein-Westfalen wurden die Regionen Bergisches Land und Sauerland als Fallstudienregionen gewählt. Beide Regionen haben im Vergleich aller Regionen eine unterdurchschnittliche Förderintensität bei Maßnahmen der 1. Achse, wobei sich die Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren im Sauerland während der Förderperiode überdurchschnittlich und im Bergischen Land unterdurchschnittlich entwickelt haben.

Bei der Auswahl der Fallstudienpaare über die verschiedenen Bundesländer hinweg, wurde darauf geachtet, dass sowohl Paare mit hohen und niedrigen Förderintensitäten als auch unterschiedliche Förderschwerpunkte (1. Achse und 2. Achse) berücksichtigt werden. Dieser Ansatz ermöglicht sowohl Vergleiche innerhalb eines Fallstudienpaares in einem Bundesland als auch zwischen Fallstudien in verschiedenen Bundesländern und somit die Analyse von Faktoren, die eine Grundlage für die Bewertung der wichtigsten Kausalketten und Prozesse bilden. Die erste Vergleichsebene ist die Betrachtung der beiden Regionen innerhalb eines Bundeslandes (in Nordrhein-Westfalen: Bergisches Land und Sauerland). Die zweite Vergleichsebene ist dann die bundeslandübergreifende Analyse der Entwicklung und Einflussfaktoren, z. B. der Vergleich zwischen Bergischem Land und Mittelhessen.

Die im vergangenen Bewertungsbericht für 2014 angekündigte Durchführung der Fokusgruppen und Experteninterviews wurde auf die 1. Jahreshälfte 2015 verschoben, um auch die Entwicklung im Jahr 2014 in den Diskussionen und Interviews berücksichtigen zu können. Die Fokusgruppendifkussionen und Experteninterviews im Bergischen Land und Sauerland sind für die 2. Mai-Hälfte und Juni terminiert. Die Ergebnisse der Fallstudien werden im Rahmen des Modulberichts zum Vertiefungsthema im Herbst 2015 zusammengefasst und präsentiert.

Vertiefungsthema 4: Wasser

Das Vertiefungsthema zur Bewertung der Programmwirkungen auf Grundwasser und Oberflächengewässer befindet sich in Bearbeitung. Die aktuellen Arbeiten konzentrieren sich auf den zentralen, von der KOM vorgegebenen Indikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘. Gegenüber der Halbzeitbewertung wird dieser zur Ex-post-Bewertung auch auf regionaler Ebene betrachtet und Wirkungen des Programms maßnahmenübergreifend untersucht. Als Datengrundlage werden dazu Nährstoffbilanzen auf Regionalebene genutzt, die in einer weiteren Projektgruppe am Thünen-Instituts für Ländliche Räume berechnet werden (vgl. Heidecke et al.,

2014). Einzelbetrieblich berechnete Ergebnisse wirksamer Fördermaßnahmen (vgl. dazu Anhang 1) sind in einem weiteren Schritt mit den ermittelten Werten der Regionalbilanzen im Verhältnis zur Entwicklung in der Baseline zu spiegeln.

Vertiefungsthema 5: Klima

Das Vertiefungsthema Klima untersucht die Programmwirkungen, unter Berücksichtigung aller relevanten Maßnahmen, auf Beiträge zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung. Letzteres wurde durch die Ex-post-Guidelines neu in den Bewertungskanon aufgenommen. Der Klimaschutzaspekt wird fachlich weiter differenziert in die Vermeidung von Treibhausgasemissionen, z. B. durch Steigerung der Energieeffizienz, energetische Gebäudesanierungen, Verzicht auf mineralische Stickstoffdüngung und die zusätzliche Bindung von CO₂, z. B. in Holzvorräten oder durch Humusaufbau. Ein weiterer Wirkungspfad ist die Substitution fossiler durch regenerative Energieträger. Die Bearbeitung versucht soweit wie möglich Wirkungen in Form von CO₂-Äquivalenten zu quantifizieren und vorsichtige Effizienzbetrachtungen durchzuführen. Der Bericht soll Ende des Jahres fertig sein.

Vertiefungsthema 6: Lebensqualität

Im Vertiefungsthema „Lebensqualität“ wurden die Aufarbeitung der methodischen Grundlagen und die quantitative Inzidenzanalyse auf Basis des ausgewählten Indikatorensets abgeschlossen. Um die Frage zu klären, welche Wirkungen die Maßnahmen der 4 Programmschwerpunkte auf die verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität haben, wurden für alle Maßnahmenbereiche Wirkungspfade formuliert. Im nächsten Schritt galt es den Stand der Evaluierungsergebnisse im Hinblick auf den Mitteleinsatz, die Wirkungsrichtung und den Umsetzungserfolg der einzelnen Maßnahmen zusammenzutragen. Hierzu war eine umfangreiche Befragung der jeweiligen Maßnahmenbearbeiter notwendig. Neben Ergebnissen zu einzelnen Indikatoren, die zur Operationalisierung der Dimensionen von Lebensqualität herangezogen werden können, war hierbei die für die Schwerpunkte 3 und 4 durchgeführte Zuwendungsempfängerbefragung eine wichtige Informationsquelle, um auch subjektive Einschätzungen zur Wirkungsweise der Maßnahmen berücksichtigen zu können. Nach Abschluss dieses Arbeitsschrittes erfolgt zusammenfassend eine Diskussion und Einordnung der Ergebnisse vor dem Hintergrund der im Literaturteil dargestellten Befunde aus der auf repräsentativen Fallzahlen basierenden Forschung zu Lebensqualität und Lebenszufriedenheit.

Implementations(kosten)analyse (IKA)

Durch das Ministerium erfolgte nach Einarbeitung der Anmerkungen der Verwaltungsbehörde und der Fachreferate nunmehr die Freigabe des Modulberichts zur Implementationskostenanalyse. Eine Kurzfassung des Berichtes ist dem Bewertungsbericht als Anhang beigefügt. Auf eine weiter zusammenfassende Darstellung in Kapitel 4 wird daher verzichtet. Zusammenstellungen zu den quantitativen Ergebnissen (relative und absolute Kosten der einzelnen Maßnahmen des NRW-Programms) sind dem Bewertungsbericht 2014 zu entnehmen.

3.5 Netzwerkaktivitäten und Veröffentlichungen

Zur Sicherung der fachlichen Qualität und zum Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft fanden umfangreiche Netzwerkaktivitäten der an der Bewertung beteiligten Personen statt. Sowohl zur Abstimmung und Diskussion des evaluationsbezogenen Untersuchungsdesigns wie auch zur Präsentation von Ergebnissen in wissenschaftlichen Zusammenhängen fanden zahlreiche Workshops statt, die beispielhaft im Folgenden aufgeführt werden (Tabellen 1 - 3).

Tabelle 1: Wissenschaftlicher Austausch

Was?	Wer mit wem?
Vortrag: Kooperationen zwischen Dörfern, Gemeinden und Regionen: Ansätze für Zusammenarbeit in der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Ergebnisse aus der 7-Länder-Evaluation 2007-2015; Dorfsymposium Interdisziplinärer Arbeitskreis Dorfentwicklung (Bleiwäschter Kreis), Dipperz, 13./14.10.2014 (Moser; Peter)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Netzwerktreffen Dorferneuerung und -entwicklung, Gotha, 10./11.03.2015 (Fengler; Peter)	VertreterInnen aus Verwaltung und Wissenschaft
Symposium „Alle kommen zu Wort!“ – Moderation in der Dorfentwicklung, Göttingen, 20./21.04.2015 (Moser; Fengler; Peter)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Vortrag :Greening nationale Umsetzung und ihre Potenziale, auf dem Landesnaturschutztag, Mainz 06.05.2014 (Reiter).	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Vortrag: Greening und dessen potentielle Auswirkungen auf Agrarumweltmaßnahmen, TU Braunschweig, 03.12.2014 (Reiter)	Seminar im Rahmen der Vorlesung Agrarökologie
Vortrag: Demographic change: challenges and actions in rural development policy. Auf Jahrestagung der Regional Studies Association: Diverse regions: building resilient communities and territories : 16.-18.06.2014 ; Dokuz Eylül University, Izmir (Pollermann)	VertreterInnen aus Wissenschaft (international)
Tagung „Umbau statt Zuwachs“, Loccum, 1./2.12.2014 (Fengler)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2: Austausch mit anderen EvaluatorInnen

Was?	Wer mit wem?
Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) „Professionalisierung in und für Evaluationen“, Session des AK Strukturpolitik zum Thema „Wie viel Evaluierung steckt in Rechnungshofprüfungen?“	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler

Workshop Ex-post-Evaluation 2007-2013 am 25.3.2015 in Kassel, ausgerichtet von MEN-D	Evaluatoren
DVS-/DVL-Tagung am 18./19.11.2014 in Gotha „Naturschutz und die Reform der Agrarpolitik – Bilanz, Erkenntnisse und der weitere Weg“	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler
Drei Expertenworkshops zur Befragung diversifizierter landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen in Fulda und Friedberg, 26.09.2014 und 01.10.2014	LLH, Landratsämter, VHD, Praktiker
Vortrag bei der Tagung „Diversifizierung in der Landwirtschaft als Chance“ am 14.10.2014 in Butzbach: „Bedeutung und Entwicklung der Einkommensdiversifizierung in der hessischen Landwirtschaft“	Auftraggeber, LLH, Landratsämter, Praktiker
Expertenworkshop zur Befragung von Pensionspferdehaltern in Niedersachsen, Braunschweig am 12.02.2015	Berater der LWK NI, Praktiker
Vortrag beim „Treffpunkt Direktvermarktung“ der LWK NI am 03.03.2015 in Barsinghausen: „Einkommensdiversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe: Bedeutung und Einflussfaktoren“	Berater der LWK NI, Praktiker

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Mitarbeit bei der Weiterentwicklung des CMEF

Was?	Wer mit wem?
Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder AG Monitoring/Indikatoren – Monitoring Handbuch (Grajewski)	Für Monitoring Zuständige aus Bund und Ländern, MEN-D, BLE, Thünen-Institut
EU-Expertenausschuss für Evaluation “Evaluation Expert Committee” (EEC), diverse Treffen (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Evaluierungsfragen
Technical Meeting des Rural Development Committee (RDC), Brüssel (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Monitoringfragen

Quelle: Eigene Darstellung.

Veröffentlichungen von Mitgliedern des Projektteams, die im Zusammenhang mit der 7-Länder-Evaluation stehen:

Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J, March S (2014) Application of the welfare quality protocols for the evaluation of agricultural policies. In: Mounier L, Veissier I, (eds) Proceedings of the 6th International Conference on the Assessment of Animal Welfare at the Farm and Group Level WAFL 2014; Clermont-Ferrand, France; September 3-5, 2014. Wageningen: Wageningen Academic Publ, p 201

Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J, March S (2014) Tiergerechtigkeit landwirtschaftlicher Nutztierhaltung: Verbesserung durch ergebnisorientierte Honorierung? Ländl Raum (ASG) 65(2):32-33

Eberhardt W, Küpper P, Steinführer A (2014) Was soll und kann Bürgerengagement leisten? Zur Übertragung von Verantwortung für die regionale Daseinsvorsorge an die Bürger: Nahversorgung und Feuerwehr im Vergleich. Kritischer Agrarbericht:168-172

Eberhardt W, Pollermann K, Küpper P (2014) Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen: Impulse für die Praxis. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 62 p

Fährmann B, Schnaut G, Raue P (2014) Interview: "Für fondsübergreifende Ansätze müssen die Ressorts aufeinander zugehen und gemeinsame Strukturen schaffen". LandInForm(2):22-23

Forstner B, Grajewski R (2014) Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 123 p, Thünen Working Paper 29

Grajewski R, Meyer S (2014) Stand der Evaluation in der Strukturpolitik. In: Böttcher W, Kerlen C, Maats P, Schwab O, Sheikh S (eds) Evaluation in Deutschland und Österreich : Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DEGEval - Gesellschaft für Evaluation. Münster; New York; München; Berlin: Waxmann, pp 37-59

Pollermann K (2014) Leitfaden zur Erstellung einer integrierten Entwicklungsstrategie zur Bewerbung als AktivRegion in der ELER Förderperiode 2014-2020 in Schleswig-Holstein : Stand 29.7.2014 [online]. Kiel: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, 42 p, in:

http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/17_laendlicheEntwicklung/01_AktivRegion/PDF/Leitfaden__blob=publicationFile.pdf>

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Beiträge von LEADER zur Daseinsvorsorge durch integrierte Entwicklungsstrategien und modellhafte Projekte. Dortmunder Beitr Raumplanung 143: 75-86.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Demographic change: challenges and actions in rural development policy. In: Diverse regions: building resilient communities and territories : Annual European Conference ; Sunday 15th - Wednesday 18th June 2014 ; Dokuz Eylül University, Faculty of Business, Izmir, Turkey. Izmir: Dokuz Eylül University: 107-108.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD): Paper contribution for 54th European Regional Science Association (ERSA) Congress, 26th-29th August 2014 in St. Petersburg. 21 S.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Opportunities for a participative approach in rural development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the requirements for Community Led Local Development. *Landbauforschung Appl Agric Forestry Res* 64(3/4): 127-138.

Pollermann K (2014) Processes of cooperation in rural areas: obstacles, driving forces, and options for encouragement. In: Kasabov E (ed) *Rural cooperation in Europe : in search of the 'relational rurals'*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan: 210-227

Röder N, Osterburg B, Liebersbach H, Bormann K (2014) Faktencheck Agrarpolitik : Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 58 p, Thünen Working Paper 24

4 Ausgewählte Ergebnisse

4.1 Schwerpunkt 1

4.1.1 Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 114)

Im Jahr 2014 lag das Hauptgewicht der Arbeiten auf der Auswertung der Bewertungsbögen, weiteren Auswertungen der Förderdaten sowie Literaturrecherchen. Im Folgenden werden exemplarische Ergebnisse der Auswertung der Förderdaten und der Befragung der Betriebe dargestellt.

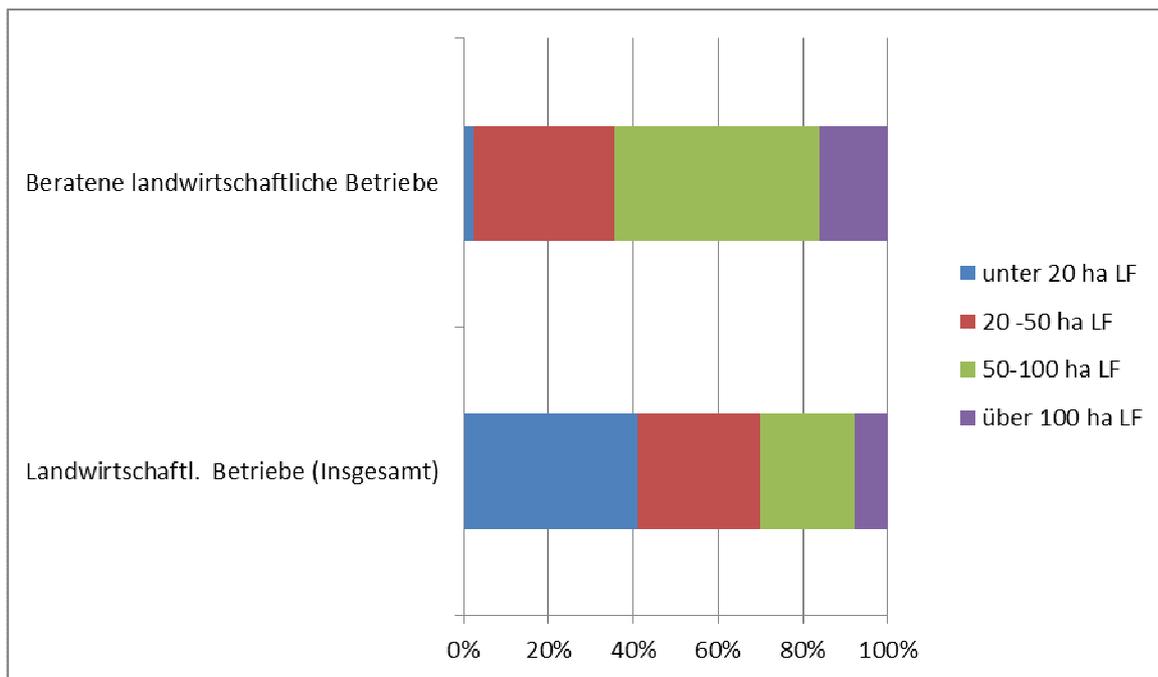
Veränderte Förderbedingungen haben dazu geführt, dass im Jahr 2012 mit 126 Anträgen ein deutlicher Anstieg verzeichnet werden konnte, in den Folgejahren 2013 und 2014 sind dagegen nur 13 Anträge bewilligt worden. Über den Gesamtzeitraum von 2008 bis 2014 gab es insgesamt 174 Beratungen von vier Beratungsorganisationen in 170 Betrieben (davon 164 landwirtschaftliche Betriebe und sechs Gartenbaubetriebe). Im Durchschnitt betrug die Beratungszeit pro landwirtschaftlichen Betrieb rund 24 Beratungsstunden und pro Gartenbaubetrieb rund 45 Stunden. Die durchgeführten Beratungen verteilen sich auf die folgenden vier Beratungsanbieter:

- 70 % durch Erzeugerring Westfalen,
- 18 % durch Landwirtschaftskammer NRW,
- 12 % durch Bioland Beratung GmbH,
- < 1 % durch Fusshöller Unternehmensberatung.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der beratenen landwirtschaftlichen Betriebe nach der Betriebsgröße im Vergleich zur Gesamtsituation in NRW im Jahr 2011. Unter den beratenen

Betrieben sind nur wenige kleinere Betriebe. Auf die drei größeren Größenklassen entfallen über 97 % der beratenen Betriebe, während der entsprechende Vergleichswert aller Betriebe in NRW mit rund 59 % deutlich niedriger liegt. Knapp die Hälfte der beratenen Betriebe bewirtschaftet 50 bis 100 ha LF.

Abbildung 2: Betriebsgröße der beratenen landwirtschaftlichen Betriebe und der Betriebe in NRW insgesamt nach Größenklassen (ha LF)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in den Förderdaten und LWK NRW 2012.

Die Verteilung der landwirtschaftlichen Einkünfte der 174 beratenen Betriebe nach Größenklassen zeigt die Tabelle 4. Rund 60 % dieser Betriebe erzielen weniger als 50.000 Euro landwirtschaftliche Einkünfte.

Tabelle 4: Landwirtschaftliche Einkünfte der beratenen Betriebe

Größenklasse landwirtschaftliche Einkünfte (in Euro)	Anteil der beratenen Betriebe (gerundet in %)
Unter 20.000	21
20.000 bis 49.999	38
50.000 bis 99.999	32
100.000 und mehr	9
Insgesamt:	100

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in den Förderdaten.

Zur Abschätzung der Wirkungen dieser Beratungsmaßnahme werden die teilnehmenden Betriebe seit 2009 schriftlich befragt. Im Zentrum steht dabei die Beurteilung der Wirkungsstärke der betriebsbezogenen Empfehlungen, die im Rahmen der Beratungen ausgesprochen wurden. Weil die Maßnahme nur sehr zögerlich angenommen wurde, konnten zunächst nur wenige Fragebögen zugesandt werden. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 89 Fragebögen übersandt. Mit insgesamt rund 160 auswertbaren Fragebögen, dies entspricht über 90 % der geförderten Beratungen, liegt zur Ex-post-Bewertung nunmehr eine ausreichende Anzahl vor. In den Fragebögen aus 2014 betreffen die Aussagen zu den Verbesserungen infolge der Beratung hauptsächlich den Bereich "Betriebsführung", einige Beispiele:

- Verbesserung der Tierhaltung;
- Verbesserung der produktionstechnischen und wirtschaftlichen Ergebnisse;
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und bessere Übersicht über die Liquidität des Betriebes;
- Nicht-Einstieg in eine eigene Milchvermarktung (Alternative: Versuch der Gründung einer regionalen Biomolkerei mit anderen Landwirten).

Vorläufiges Fazit: Die Akzeptanz der Maßnahme blieb mit nur rund 180 Beratungen in der gesamten Förderperiode deutlich hinter den Erwartungen zurück. Eine zwischenzeitliche Nachfragesteigerung konnte 2012 durch veränderte Förderbedingungen erreicht werden. Diese insgesamt geringe Nachfrage ist erstaunlich, weil im Rahmen der Maßnahme zu einem relativ breiten Themenfeld beraten werden kann. In der Regel treten laut Aussagen der Befragten nach Umsetzung der Empfehlungen Verbesserungen ein, einige aktuelle Beispiele werden am Themenbeispiel Betriebsführung aufgezeigt.

4.1.2 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (ELER-Code 121)

Mit den Beschlüssen zu den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK wurde die Agrarinvestitionsförderung im Rahmen der ELER-Verordnung im Jahr 2014 umfassend reformiert und die Erfüllung besonderer Anforderungen aus mindestens einem der Bereiche Verbraucher-, Umwelt- oder Klimaschutz zur Fördervoraussetzung. Darüber hinaus ist in NRW der Fördersatz abhängig vom Investitionsschwerpunkt und degressiv gestaltet, d. h. er sinkt mit zunehmendem Tierbestand des Betriebes im Zieljahr (Zielwert). So sinkt z. B. die Zuschusshöhe von 35 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens bei Zielbeständen bis 100 Milchkühen auf 15 % der Bemessungsgrundlage bei mehr als 150 Milchkühen. Die 2011 eingeführte Obergrenze des förderungsfähigen Investitionsvolumens in Höhe von 750.000 Euro wird ebenso beibehalten wie die einzuhaltende Viehbesatzobergrenze von 2,0 Großvieheinheiten je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche und die BImSchV-Schwellenwerte als förderfähige Tierbestandsobergrenzen. Dadurch ist das AFP insbesondere für kleinere und mittlere Betriebe attraktiv geworden.

Outputanalyse

In der Tabelle 5 wird das Fördergeschehen im Jahr 2014 dem nach „altem Recht“ in 2013 gegenüber gestellt. Der seit November 2013 bestehende Antragsstopp wurde erst am 23. September 2014 aufgehoben. Insgesamt wurde mit dem AFP in 2014 deutlich weniger gefördert als im Vorjahr, was sich in der Reduzierung sowohl der Anzahl der Anträge als auch des förderfähigen Investitionsvolumens und der beantragten Zuschüsse zeigt. Bei den mittleren Investitionsvolumen und Zuschüssen ist dagegen ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

Tabelle 5: Fördergeschehen 2013 und 2014 im Vergleich

	2013	2014	Differenz
Anzahl <u>Anträge</u>	151	49	-67,5%
... davon von Ökobetrieben	14 (9,2%)	5 (10,2%)	-
<u>Geplantes förderfähiges Investitionsvolumen</u>	77,63 Mio. Euro (514.000 Euro/Vorhaben)	28,12 Mio. Euro (574.000 Euro/Vorhaben)	-63,8% (+11,6%)
<u>beantragte Zuschüsse</u>	19,54 Mio. Euro (129.000 Euro/Vorhaben)	7,78 Mio. Euro (158.723 Euro/Vorhaben)	-60,2% (+22,7%)
Mittlerer Subventionswert laut Förderantrag	25,1 %	29,6 %	

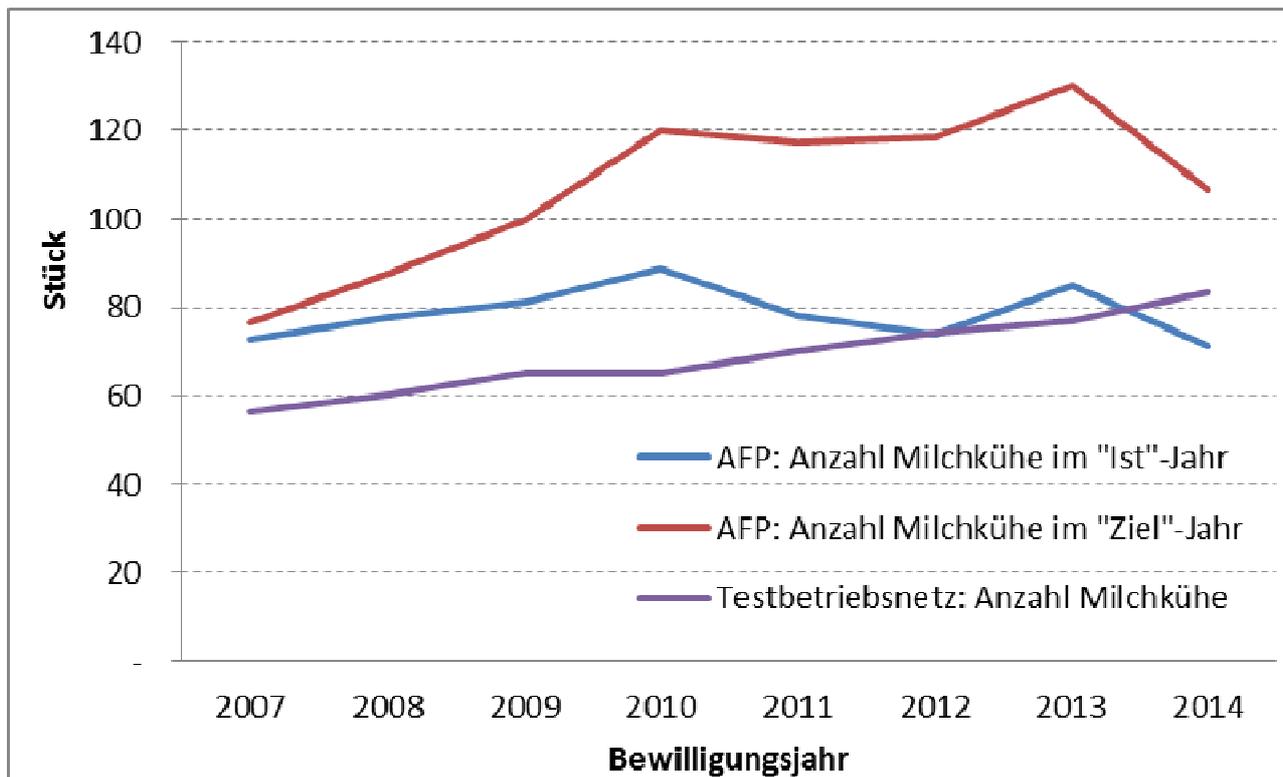
Quelle: AFP-Investitionskonzepte; eigene Berechnungen.

Die Zahlen in Tabelle 5 deuten an, dass sich das Förderspektrum durch die Neuausrichtung des AFP in 2014 deutlich geändert hat. Dies wird im Folgenden anhand des Förderungsschwerpunktes Milchviehstallbau dargestellt. So hat sich das mittlere Investitionsvolumen für den AFP-geförderten Milchviehstallbau seit 2007 bis zum Jahr 2013 von rund 200.000 Euro auf über 650.000 Euro mehr als verdreifacht. In 2014 sank es dagegen leicht auf durchschnittlich rund 620.000 Euro ab. Abbildung 3 verdeutlicht, dass dies im Wesentlichen auf die bis 2013 steigenden Milchviehbestände nach Abschluss der AFP-geförderten Vorhaben (im sog. „Ziel“-Jahr) zurückzuführen ist. Während die AFP-geförderten Milchviehbetriebe im Bewilligungsjahr 2007 vor Durchführung der geförderten Investition (im „Ist“-Jahr) durchschnittlich 73 Milchkühe hielten und eine Aufstockung lediglich um 3 Milchkühe auf durchschnittlich 76 Tiere planten⁶, investierten die 2013 AFP-geförderten Betriebe in ein Bestandswachstum von durchschnittlich 85 Milchkühen im „Ist“-Jahr auf durchschnittlich 130 Milchkühe im „Ziel“-Jahr. Die Tierbestände der 2014 mit dem AFP geförderten Milchviehbetriebe sind dagegen vor dem geförderten Stallbau deutlich kleiner als die entsprechenden Betriebe des Förderjahres 2013 und sie liegen unterhalb der mittleren Bestandsgröße spezialisierter nordrhein-westfälischer Milchviehbetriebe im deutschen Testbetriebsnetz. Auch das geplante Bestandswachstum fällt geringer aus als in den

⁶ Zu diesem Zeitpunkt war eine Förderung nur innerhalb der zum Zeitpunkt der Antragstellung vorhandenen betrieblichen Referenzmenge möglich.

Vorjahren. Aufgrund der geringen Attraktivität des AFP für Wachstumsinvestitionen in Bestandsgrößen oberhalb von 150 Milchkühen im „Ziel“-Jahr ging der Anteil von Antragstellern mit derartigen Vorhaben von 21 % im Jahr 2013 auf 3 % in 2014 zurück.

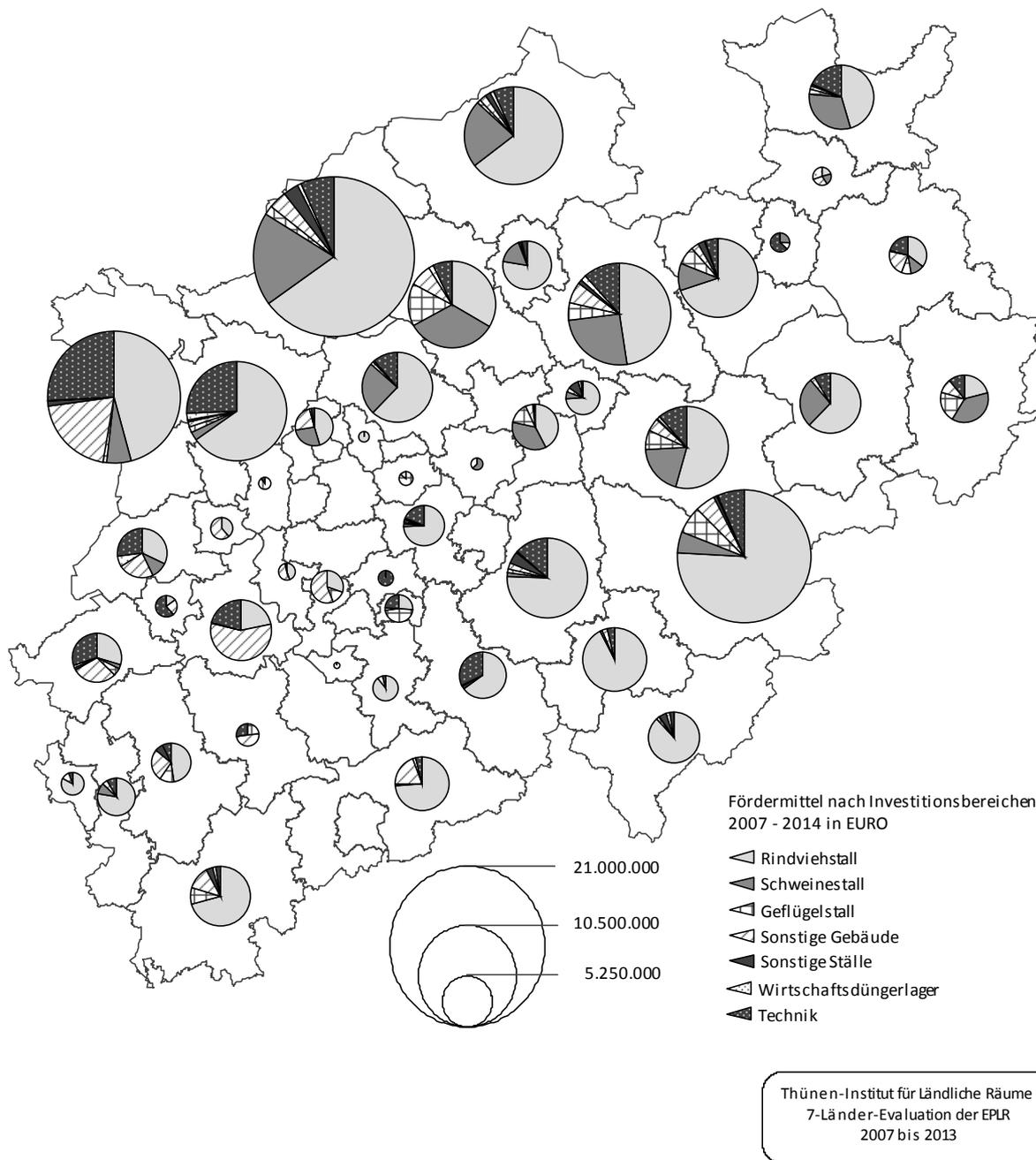
Abbildung 3: Entwicklung der Milchkuhbestände von AFP-geförderten Betrieben und von Referenzbetrieben des BMEL-Testbetriebsnetzes



Quelle: AFP-Investitionskonzepte 2007-2014 (n = 784), BMEL-Testbetriebsnetz; eigene Berechnungen.

Karte 2 zeigt die Verteilung der AFP-Fördermittel der Jahre 2007 bis 2014 auf die Landkreise in NRW, unterteilt nach Investitionsschwerpunkten. Schwerpunkt der Förderperiode war der Rindviehstallbau in den Landkreisen Borken, Hochsauerlandkreis und Kleve, in die rund 35 % der Zuschüsse flossen.

Karte 2: Räumliche Verteilung der AFP-Fördermittel im Förderzeitraum 2007-2014



Quelle: Investitionskonzepte 2007-2014 (n = 1.808), eigene Berechnungen.

Dies ist nachvollziehbar, da Kleve der Landkreis mit den meisten Milchkühen und Borken der Kreis mit den meisten Milchkuhhaltungen ist (vgl. IT.NRW, 2014a). Die in 2011 eingeleitete Neuausrichtung des AFP zeigt sich allerdings auch in einer deutlichen räumlichen Verlagerung der AFP-Förderung. So ist der Anteil der auf den Landkreis Kleve mit seinen überdurchschnittlich

großen Milchviehbeständen je Halter (103 Tiere, IT.NRW, 2014b) entfallenden AFP-Mittel seit 2011 deutlich rückläufig. Entfielen im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 rund 12 % der AFP-Mittel alleine auf diesen Landkreis, waren es im Mittel der Jahre 2011 bis 2013 nur noch rund 7 % und im Bewilligungsjahr 2014 nur 1,5 %. In den Hochsauerlandkreis mit vielen Milchviehhaltungen und kleineren Beständen (im Mittel 52 Tiere, IT.NRW, 2014b) fließen dagegen seit 2011 vermehrt Fördermittel. Der Anteil dieses Landkreises an der AFP-Förderung betrug im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 ca. 6 %, stieg im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 auf rund 13 % an und betrug in 2014 rund 21 % aller Zuwendungen.

4.2 Schwerpunkt 2

4.2.1 Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Auswertungen betrieblicher Nährstoffbilanzen dargestellt. Mit den zur Verfügung stehenden betrieblichen Daten konnten Analysen zu den Maßnahmen Extensive Grünlandnutzung (EXT), Ökologische Anbauverfahren (OEK), Vertragsnaturschutzmaßnahmen (VNS) und Zwischenfruchtanbau (ZWF) durchgeführt werden. Methodisch wurde ein quantitativer Teilnehmer/Nichtteilnehmervergleich (Mit-Ohne) durchgeführt. Über Matching-Verfahren werden zu den maßnahmenbezogenen Teilnehmergruppen anhand spezifischer Auswahlvariablen im Datensample möglichst ähnliche Betriebe selektiert, die nicht an den jeweils analysierten Maßnahmen teilnehmen (weitere Maßnahmenteilnahmen z. T. ausgeschlossen).

Die zugrunde liegenden, teilanonymisierten Daten stammen aus Nährstoffvergleichen laut Düngeverordnung, die im Rahmen der Fachrechtskontrolle der Landwirtschaftskammer NRW erhoben wurden. Der Bilanzierungsansatz der Nährstoffvergleiche ist als Feld-Stall-Bilanz einzuordnen. Er ist damit nur begrenzt vergleichbar mit Ergebnissen aus der Literatur, in der zumeist Hoftorbilanzen dargestellt sind. Neben einzelnen Bilanzgliedern enthalten die Daten auch weitere betriebsstrukturelle Merkmale, anhand derer die Vergleichsgruppen getestet und die Übertragbarkeit auf die Gesamtheit aller AUM-Teilnehmer geprüft wird. Die Daten der AUM-Teilnehmer in der Stichprobe wurden über InVeKoS-Angaben ansatzweise plausibilisiert. Dabei wurden durchweg befriedigende Ergebnisse erzielt. Insgesamt stehen 3.148 Datensätze für die vergleichenden Analysen zur Verfügung. Verglichen werden stets Bilanzergebnisse aus dem gleichen Düngejahr. Um möglichst signifikante Ergebnisse berechnen zu können, werden abhängig von der Anzahl der Teilnehmer je Maßnahme und den Selektionsmöglichkeiten im Datensample insgesamt 1-3 ähnliche Betriebe gesucht.

Die Unterschiede im N-Bilanzsaldo zwischen Betrieben des Ökolandbaus in der Stichprobe und der konventionellen Vergleichsgruppe belaufen sich auf rund 50 kg N/ha und sind hoch signifikant. Die Teilnehmer am Ökolandbau weisen dabei deutlich negative Werte auf, die Bilanzen der Nichtteilnehmer sind in etwa ausgeglichen. Wie erwartet ist der N-Input im

Ökolandbau deutlich geringer als in der konventionellen Vergleichsgruppe. Neben der kaum praktizierten N-Mineraldüngung ist vor allem der deutlich geringere Anfall organischer Dünger ausschlaggebend für den Gruppenunterschied. Konventionelle Betriebe weisen zudem deutlich höhere Importe organischer Dünger auf. Auf der anderen Seite fällt die N-Abfuhr über die Ernte im Ökologischen Landbau wie erwartet geringer aus (rund 40 kg N/ha). Insgesamt ist aber pro Hektar die N-Effizienz (Verhältnis Output zu Input) im Ökolandbau deutlich besser und der Bilanzunterschied entsprechend hoch.

Bei der Maßnahme Betriebliche Grünlandextensivierung gelang es nur eingeschränkt, eine geeignete Vergleichsgruppe zu bilden. Deshalb sind die Analyseergebnisse vorsichtig zu interpretieren. Das Bilanzsaldo fällt bei den Teilnehmern um 32 kg N/ha geringer aus als in der Vergleichsgruppe (hoch signifikant). Rechnet man dies über den Grünlandanteil auf die Fläche unter Auflagen um, ergibt sich eine Differenz von knapp 39 kg/ha. Das Bilanzergebnis fällt mit fast -90 kg N/ha extrem negativ aus (unterhalb des 10 %-Perzents). Mit einer Verschärfung der Auswahlbedingungen (Grünlandanteil von >90 %) verschärfen sich die Unterschiede noch, das Bilanzergebnis fällt mit -116 kg N/ha unter den 5 %-Perzentil. Der Bilanzunterschied macht dann fast 45 kg N/ha aus. Die N-Abfuhr über die Ernte fällt bei dieser Teilnehmergruppe trotz des erheblich geringeren N-Inputs aber nur um 16 kg N/ha niedriger aus. Es kann also vermutet werden, dass bei der betrieblichen Grünlandextensivierung auch eine bessere N-Effizienz gegeben ist. Die berechnete Differenz geht deutlich über den Mittelwert aus Literaturangaben hinaus. Ob für die Grünlandextensivierung zukünftig tatsächlich von höheren Effekten als bisher auszugehen ist, muss in weiteren Analysen mit besser vergleichbaren Gruppen geklärt werden.

Eine Wirkungsabschätzung für Vertragsnaturschutzflächen kann nicht in vergleichbarer Form vorgenommen werden, da das passende Referenzsystem fehlt. Die Maßnahme konzentriert sich überwiegend auf Schutzgebiete. Als Referenz wären also Betriebe heranzuziehen, die in der Kulisse wirtschaften und nicht an der Förderung teilnehmen. Es fehlen aber die entsprechenden Daten, um Partnerbetriebe auf vergleichbaren Standorten im Datensample selektieren zu können. Daher verfolgt die Auswertung hier das Ziel, das Extensivierungsniveau der Teilnehmer in den Grünlandvarianten im Verhältnis zum Gesamtmittel aller Grünlandbetriebe in der Stichprobe zu untersuchen. Dabei zeigen sich große Unterschiede abhängig vom Anteil der Förderfläche. Bei Betrieben mit einem Anteil von > 50 % liegt das Saldo der N-Bilanz mit durchschnittlich -60 kg/ha im unteren Achtel aller Betriebe im Datensample, also in der Gruppe mit extrem negativen Bilanzwerten. Bei Teilnehmern mit geringen Förderflächenanteilen (im Mittel < 5 % der LF) liegt der Saldo mit -20 kg N/ha aber auch im unteren Viertel aller Betriebe. Im Vergleich zum Gruppenmittel wirtschaften also Teilnehmer an den VNS-Grünlandvarianten ebenfalls wesentlich nährstoffeffizienter, unabhängig vom Förderflächenanteil.

Die Maßnahme Zwischenfruchtanbau wurde 2010 neu eingeführt, deshalb können nur Betriebe aus den Düngejahren 2010/11 und 2011/12 zur Analyse genutzt werden. Da zudem eine Wirkung auf betriebliche N-Bilanzen nur bei ausreichend großem Förderflächenanteil zu erwarten ist, konzentriert sich die Auswahl der Teilnehmer auf Betriebe mit einem Anteil der geförderten

Zwischenfrucht an der Ackerfläche von mehr als 30 %. Die Wirkung des Zwischenfruchtanbaus wird theoretisch überlagert von der mit der Teilnahme verbundenen Beratungsverpflichtung, deren Wirkung aber mit den gegebenen Daten nicht isoliert werden kann. Im Paarvergleich weisen die Teilnehmer einen um knapp 11 kg/ha geringeren Bilanzsaldo auf. Die Mineraldüngung fällt sogar um 15 kg/ha niedriger als in der Vergleichsgruppe aus (jeweils hoch signifikant). Wenn man davon ausgeht, dass der gesamtbetriebliche Bilanzunterschied allein durch die Förderfläche entsteht, kann über deren Anteil an der LF (in der Stichprobe im Mittel bei 39 %) für die Fläche mit Zwischenfruchtanbau eine Differenz von 28 kg N/ha hochgerechnet werden. Dieser Wert fällt in die Wirkungsspanne der von Osterburg und Runge (2007) aufgrund von Expertenaussagen und Literaturlauswertungen angegebenen Schätzwerte, allerdings deutlich über dem Mittelwert. Ob dabei der Beratungseinfluss zum Tragen kommt, kann nur vermutet werden.

Aus den dargestellten Analysen ergeben sich zwei zentrale Schlussfolgerungen. Zunächst ist hervorzuheben, dass die literaturbasierten Wirkungsabschätzungen der Halbzeitbewertung nun anhand von plausibilisierten Praxisdaten aus Nordrhein-Westfalen für die landesspezifischen Agrarstrukturen und Förderauflagen weitgehend bestätigt werden konnten. Die anhand dieser Daten berechneten Bilanzunterschiede liegen zum großen Teil innerhalb der in der Literatur ausgewiesenen Wertespannen. Wichtig dabei ist, dass dieser quantitative Wirkungsnachweis über massenstatistische Verfahren auch den methodischen Anforderungen der EU-KOM nahe kommt. Wegen der z. T. noch vorhandenen Unsicherheiten im Datensample und zur Konsistenzwahrung mit älteren Ergebnissen sollte aber in der Ex-post-Bewertung weiter mit den Literaturwerten zur Abschätzung der Maßnahmenwirkungen gearbeitet werden.

Die zweite wichtige Erkenntnis ist, dass trotz Bedenken (Risikobehaftung, Verwendungszweck) Daten aus der Fachrechtskontrolle – eine Plausibilisierung und Bereinigung vorausgesetzt – sehr wohl geeignet sind für statistische Wirkungsanalysen zu Nährstoffbilanzen. Es wird daher dringend empfohlen, dieses Datensample auch für folgende Evaluierungen zur Verfügung zu stellen. Dabei sollte angestrebt werden, das Variablenset - ggf. durch Kopplung mit InVeKoS-Daten - sowie den Stichprobenumfang durch zusätzliche Kontrolljahre deutlich zu erweitern. Damit ließe sich die Vergleichsgruppenbildung verbessern, ggf. mehr signifikante Effekte ausweisen und auch eine Schichtung der Teilnehmergruppen durchführen.

4.2.2 „Förderung der Weidehaltung von Milchvieh“ und „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren auf Stroh“ (ELER-Code 215)

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Erhebung auf Milchviehbetrieben dargestellt, die an der Maßnahme „Förderung der Weidehaltung von Milchvieh“ oder „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren auf Stroh“ bzw. einer Kombination aus beiden Maßnahmen teilgenommen haben. Anhand der Erhebung von Tierwohl-Indikatoren auf den Betrieben soll die

Frage nach der Tiergerechtigkeit auf geförderten Betrieben beantwortet werden. Hierbei kommen zwei unterschiedliche Mess- und Bewertungsinstrumente zum Einsatz:

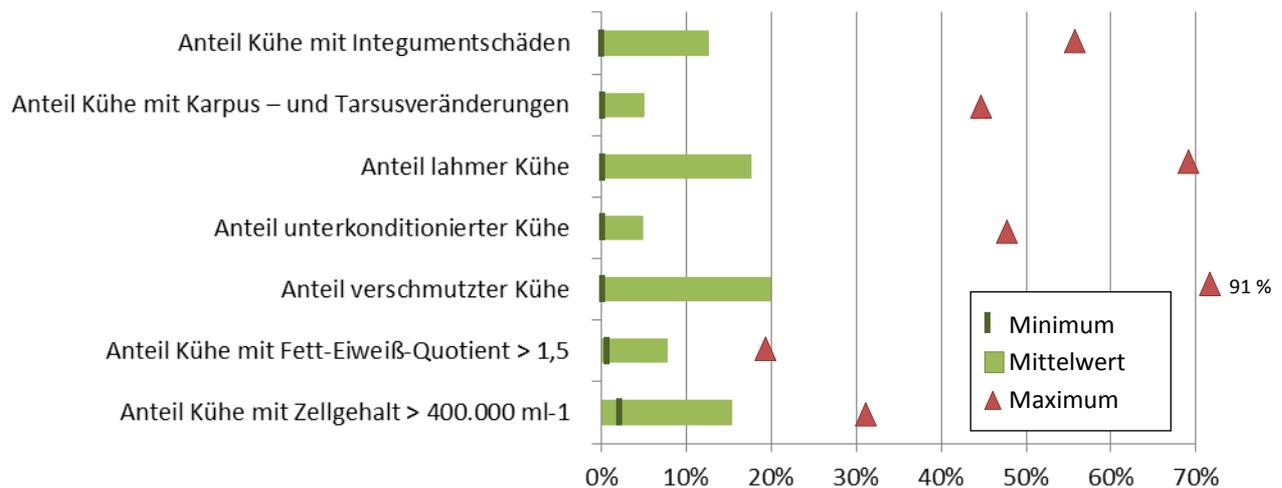
- (1) Einerseits die für die Evaluation ausgewählten, problemorientierten Tierwohl-Indikatoren, anhand derer Aussagen über alle wichtigen gesundheitlichen Parameter der Tiergerechtigkeit getroffen werden können. Bis auf die aus den HIT-Daten stammenden Mortalitätsangaben (hier wird noch am Datenabruf gearbeitet) konnten die Angaben vollständig ausgewertet werden.
- (2) Andererseits die Welfare Quality® (WQ) Protokolle, anhand derer eine „Gesamtbewertung der Tiergerechtigkeit“ erfolgen kann. Im Gegensatz zu den oben genannten Indikatoren verfügen die WQ-Protokolle über eine expertenbasierte Aggregations- und Bewertungsfunktion.

(1) Bei den gesundheitlichen Parametern wurde der Anteil der Tiere erfasst, die unter folgenden Beeinträchtigungen leiden:

- Wunden und Verletzungen der Haut (Integumentschäden), die oft durch ungeeignete Stalleinrichtungen hervorgerufen werden,
- Gelenkveränderungen (Karpus- und Tarsusveränderungen) unter die sowohl entzündliche Schwellungen als auch Wunden fallen,
- Lahmheiten,
- magere Kühe (unterkonditionierte Kühe),
- hochgradig verschmutzte Kühe (hier werden keine frischen Verschmutzungen erfasst, sondern verkrustete Verschmutzungen, die oft Entzündungen der Haut zur Folge haben),
- die Stoffwechselfgesundheit der Kühe bzw. das Risiko von Stoffwechselerkrankungen (z.B. Pansen-Azidosen) durch den Fett-Eiweiß-Quotienten und
- der Anteil Kühe mit Euterentzündungen (Mastitis) anhand der Zellgehalte von über 400.000 Zellen pro ml.

In Abbildung 4 sind die Ergebnisse der Erhebung für die genannten Indikatoren dargestellt. Neben den Mittelwerten wurden – um die Variation zwischen den Betrieben darzustellen – auch die Minimum und Maximum-Werte abgebildet. Diese Spanne reichte beim Indikator Lahmheiten bspw. je nach Betrieb von 0 % lahmen Kühen bis zu 69 % lahmen Kühen. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass es zwar einigen Betrieben gelingt, eine sehr gute Tiergesundheit zu erreichen, die Betriebe im Mittel aber Probleme in den Bereichen Eutergesundheit, Verschmutzungen, Lahmheiten und Integumentschäden aufweisen.

Abbildung 4: Durchschnittswerte der ausgewählten Indikatoren auf den erhobenen Milchviehbetrieben



Quelle: Eigene Erhebung, n= 62.

Im Vergleich zur Literatur⁷ wurden bei den geförderten Betrieben sowohl höhere (Integumentschäden, Lahmheiten) als auch niedrigere Werte (Karpus- und Tarsusveränderungen, unterkonditionierte Kühe) festgestellt. Weder in Deutschland noch in Nordrhein-Westfalen existiert eine Status-Quo-Erhebung über den gesundheitlichen Zustand der Tiere. Auch im Rahmen der Erhebung war es aus Ressourcengründen⁸ und weil die Wahrscheinlichkeit für die Maßnahme „Weidehaltung“ vergleichbare Betriebe zu finden gering ist⁹, nicht möglich eine Referenzgruppe von Betrieben ohne Förderung zu erfassen. Daher ist es nicht möglich zu schlussfolgern, ob die Betriebe, die an der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ teilnehmen, im Hinblick auf die untersuchten Indikatoren besser abschneiden als der Durchschnitt der Milchviehbetriebe.

Die disaggregierte Darstellung (Abbildung 5) zeigt, dass die Maßnahme „Weidehaltung“ mit Ausnahme des Indikators Zellgehalt > 400.000 ml⁻¹, bei allen Indikatoren schlechter abschneidet

⁷ Barth K., J. Brinkmann, S. March (Hrsg.), 2011: Gesundheit und Leistungsfähigkeit von Milchkühen im ökologischen Landbau interdisziplinär betrachtet – eine (Interventions-) Studie zu Stoffwechselstörungen und Eutererkrankungen unter Berücksichtigung von Grundfuttererzeugung, Fütterungsmanagement und Tierhaltung, Schlussbericht des interdisziplinären Forschungsvorhabens 07OE012-07OE022, Bundesprogramm Ökologischer Landbau in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn.

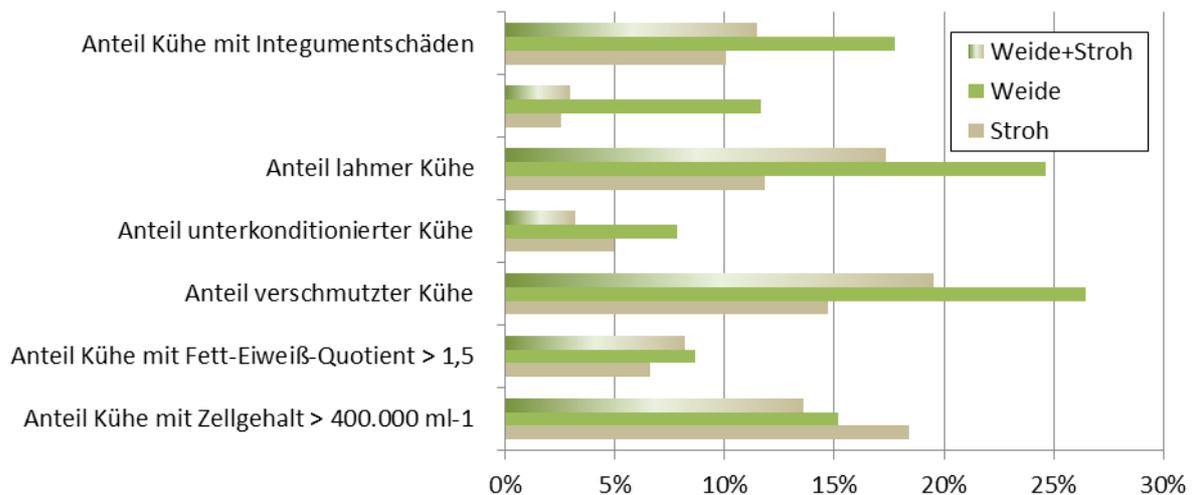
Gratzer et al. (2011): Assessing Animal Health and Welfare in organic dairy farming – A baseline study in seven European countries. Assessing Animal Health and Welfare in organic dairy farming –University of Natural Resources and Life Sciences (BOKU), pp 103.

⁸ Der Erhebungsaufwand für die Erfassung der tierbezogenen Indikatoren inkl. der Welfare Quality® Protokolle und des Nationalen Bewertungsrahmens Tierhaltungsverfahren lag bei einem Tag pro Betrieb.

⁹ Aufgrund der wenigen Vorgaben der Richtlinie und der hohen Teilnehmerzahlen kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Betriebe, die Weidehaltung durchführen an der Maßnahme teilnehmen.

als die Maßnahme „Strohhaltung“ und die Kombination der beiden Maßnahmen. Allerdings ist dieser Unterschied aufgrund der starken Streuung der Einzelergebnisse nur bei den Karpus- und Tarsusveränderungen statistisch signifikant (Kruskal-Wallis-Test: Chi Quadrat < 0,05).

Abbildung 5: Durchschnittswerte der ausgewählten Indikatoren auf den erhobenen Milchviehbetrieben nach Maßnahmen



Quelle: Eigene Erhebung, n = 62.

Diese Ergebnisse erscheinen zunächst kontraintuitiv, da das System „Weidehaltung“ in der Fachliteratur (EFSA - European Food Safety Authority, 2008) als tiergerecht gilt. Eine mögliche Erklärung für das schlechte Abschneiden der „Weide“-Gruppe könnte darin liegen, dass die Richtlinien der Sommerweidehaltung keine Vorgaben für den Stall machen, sodass an dieser Maßnahme auch Betriebe teilnehmen können, in denen problematische Stallverhältnisse vorliegen. Hier muss anhand einer Auswertung der ressourcenbezogenen Indikatoren noch genauer untersucht werden, welche Zusammenhänge zwischen Förderung, Haltungs- und Managementverfahren und Indikatoren-Ausprägung existieren.

(2) Bei einer Anwendung des normativen Welfare Quality® Systems, bei dem eine Vielzahl von Einzelindikatoren gemessen, bewertet und zu einer Gesamtbewertung aggregiert werden, sind 44 % der geförderten Betriebe in der Kategorie „gut“ und 56 % in der Kategorie „akzeptabel“ (siehe Tabelle 6). Auch hier besteht aufgrund des Fehlens einer Status-Quo-Erhebung keine Möglichkeit eines Vergleichs mit der Grundgesamtheit. Allerdings deuten die Bewertungsergebnisse darauf hin, dass bei vielen Betrieben (56 %), die an der Maßnahme teilnehmen, noch ein erheblicher Verbesserungsbedarf besteht, um eine gute Tiergerechtigkeit zu erreichen.

Tabelle 6: Ergebnisse der Welfare-Quality® Gesamtbewertung

	sehr gut	gut	akzeptabel	schlecht
Anzahl Betriebe	0	27	35	0
Anteil Betriebe	0 %	44 %	56 %	0%

Quelle: Eigene Erhebung, n = 62.

Trotz der genannten Einschränkungen (fehlende Referenz) kann anhand der Untersuchungsergebnisse gezeigt werden, dass auf den mit der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ geförderten Betrieben, „klassische“ Probleme der Tiergesundheit in der Milchviehhaltung (Lahmheiten, Mastitis etc.) auftreten. Um diese Probleme anzugehen, könnten die bislang ausschließlich auf Ressourcen und Management ausgerichteten Vorgaben der Förderrichtlinie um ergebnisorientierte Komponenten ergänzt werden.

4.3 Schwerpunkt 3/LEADER

Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Code 322)

Die Bewertung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung basiert auf zwei Schwerpunkten: der Untersuchung aller Förderprojekte sowie einer als Einzelfallanalyse konzipierten Untersuchung in ausgewählten Dörfern mit einem breiten Untersuchungsansatz. Mit dieser sogenannten Dorfstudie wird die Bewertung der Fördermaßnahme Dorferneuerung hinsichtlich der Analyse der Umsetzungsprozesse sowie ihrer Wirkungen vertieft. Ein Fokus der Untersuchung lag auf der Beteiligung der Bevölkerung und dem bürgerschaftlichem Engagement, das durch die Förderung initiiert wird. Beteiligung ist ein zentraler Aspekt in der Dorferneuerung und -entwicklung, oft auch formal verankert.

Die Ergebnisse der Dorfstudien in den Ländern Hessen (HE), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen/Bremen (NI) und Nordrhein-Westfalen (NRW)¹⁰ liefern vielfältige Hinweise auf die besondere Relevanz von Beteiligung. Sie fügen sich in die aktuellen Diskussionen um die zunehmende Bedeutung von Beteiligung (BMEL, 2015; Steinführer, 2015) für die Gestaltung der sich verändernden Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe bei der Daseinsvorsorge) ein.

¹⁰ Schleswig-Holstein hat die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung in den LEADER-Ansatz integriert, daher wurde hier keine Dorfstudie umgesetzt. In die Untersuchungen wurden für einen Vorher-Nachher-Vergleich zwischen fünf und acht Förderschwerpunkte einbezogen und über den gesamten Förderzeitraum begleitet (Feldphasen: 2009 zur Bestandsaufnahme – vorher, 2014 zur Wirkungserhebung – nachher, in HE außerdem 2012). Angewandte Methoden waren Ortsbegehungen, Expertengespräche mit Orts-, Gemeinde- und VerwaltungsvertreterInnen sowie Gruppendiskussionen in HE.

Die folgende Ergebnisdarstellung fasst in einem **Ländervergleich** die spezifisch ausgestalteten und auf Beteiligung ausgerichteten Förderrahmen und -vorgaben zusammen und zeigt die verschiedenen verlaufenden **Beteiligungsprozesse** in der Planungs- und Umsetzungsphase in den vier Ländern. Die abschließenden Schlussfolgerungen und zentralen Empfehlungen beziehen sich ausschließlich auf die Dorfentwicklung in Nordrhein-Westfalen.

Wie sich die Länder in der Ausgestaltung ihrer Fördermaßnahme auf Beteiligung fokussieren, zeigt Tabelle 7.

Tabelle 7: Ansätze für Beteiligung in der Förderausgestaltung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung

	Hessen (HE)	Niedersachsen (NI)	Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Nordrhein-Westfalen (NRW)
Fokus	Einzeldorf/ Ortsteil Dorferneuerungskonzepte ¹	Einzeldorf/ Ortsteil Dorferneuerungspläne ²	Gemeinde Flächendeckende Dorferneuerungspläne (Gemeinde)	Gemeinde, Ortskern Einzelprojektförderung
Dorferneuerungspläne und -konzepte	Fördervoraussetzung. Fördervorgaben zu Inhalten, Struktur, Nutzungskonzepten	Fördervoraussetzung. Fördervorgaben zu Inhalten, Struktur	Förderfähig. Geringe Umsetzung	Förderfähig. Geringe Umsetzung
Beteiligungsstrukturen	Fördervoraussetzung. Beteiligte: Dorfbevölkerung, Gemeinde, Verwaltung, Planer. Arbeitskreis Dorferneuerung. Gesamte Förderzeit	Fördervoraussetzung. Beteiligte: Dorfbevölkerung, teilw. Gemeinde, teilw. Verwaltung, Planer. Arbeitskreis Dorferneuerung. Begrenzt auf Planerstellung	Keine Förder voraussetzung	Keine Förder voraussetzung

¹ seit 2012 Förderung von Kommunen über Integrierte kommunale Entwicklungskonzepte (IKEK)

² seit 2013 Förderung von Dorfgruppen

Quelle: Eigene Darstellung nach Richtlinien zur Integrierten ländlichen Entwicklung und EPLR der Bundesländer.

Befunde: Beteiligung in der Planungsphase

Die unterschiedlichen Ansätze in den vier Ländern werden in der Planungsphase offensichtlich.

In **Hessen** basiert die Förderung auf den mit Beteiligung der Bevölkerung zu erstellenden Dorfentwicklungskonzepten. Die Erstellung wird durch eine externe Moderation bzw. ein Planungsbüro angeleitet und begleitet. Zu Beginn der Verfahren sind auf der Dorfebene Arbeitskreise zu gründen, über die die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger organisiert ist (Arbeitskreis-Dorferneuerung). Diese Arbeitskreise arbeiten über die gesamte Förderlaufzeit von acht Jahren zusammen. Daneben entstehen auch themen- und projektbezogene Arbeitsgruppen.

Die konkret ausgestalteten inhaltlichen und thematischen Vorgaben zu den Dorfentwicklungskonzepten führen zu einer intensiven Auseinandersetzung der Beteiligten mit den aktuellen Themen wie demografischen Wandel und Innenentwicklung. Dabei werden Ziele für die (zukünftigen) Entwicklungen im Dorf und zukunftsorientierte Lösungen erarbeitet z. B. Nutzungskonzepte für die Gemeinschaftseinrichtungen einer Kommune oder neue Trägermodelle für Gemeinschaftshäuser (Ergebnis Dorfstudie 2014). Dabei ist die Begleitung der Konzepterstellung durch die externe Moderation entscheidend. Ihre Aufgabe besteht zum einen darin, Begrifflichkeiten und Themen zu erklären und zum anderen die Abstimmung zwischen den beteiligten Ebenen zu begleiten. Aus der Sicht der haupt- wie ehrenamtlich Beteiligten sind damit ein hoher zeitlicher Aufwand und eine intensive Beschäftigung verbunden: Es sind viele, (zumeist Abend-)Termine erforderlich, um Inhalte zu erarbeiten und zu einer konkreten Projektliste zu kommen (Ergebnisse Dorfstudie 2012, 2014).

In **Niedersachsen** steht am Anfang der Dorferneuerung in den meisten Fällen eine Bürgerversammlung. Für die Beteiligung der Bevölkerung ist der sich gründende Dorferneuerungsarbeitskreis entscheidend, in dem neben Menschen aus dem Dorf auch VerwaltungsmitarbeiterInnen und MitarbeiterInnen der Bewilligungsstelle vertreten sind. Die Dorferneuerungspläne werden gemeinsam mit einem Planungsbüro erstellt, das den Dorferneuerungsarbeitskreis leitet und den Prozess begleitet. Die Phase der Planerstellung ist in NI geprägt von regelmäßigen Treffen des Arbeitskreises unter Einbeziehung einzelner Gruppen (z. B. Landwirte), von Ortsbegehungen sowie den Diskussionen und der Erarbeitung von Projektvorschlägen. Der Schwerpunkt liegt hier in der Regel auf baulich-gestalterischen Themen. Die Arbeit des Arbeitskreises endet mit der Planerstellung. In einigen Dörfern bleibt er dennoch auf Engagement und Initiative der Mitglieder im Dorf oder der Gemeindeverwaltung bestehen. Aus den Gesprächen vor Ort konnte abgeleitet werden, dass in der Planungsphase eine hohe Erwartungshaltung der Teilnehmenden und Beteiligten an die Möglichkeiten der Dorferneuerung geweckt wird (Ergebnis Dorfstudie 2014).

In **Mecklenburg-Vorpommern** und **Nordrhein-Westfalen** kann es im Rahmen der Dorferneuerungsförderung zu Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern kommen. Sie ist aber ebenso wenig wie die Erstellung von Konzepten bzw. Plänen als eine Fördervoraussetzung und Fördervorgabe programmiert. Wenn Gemeinden sich in **Nordrhein-Westfalen** dazu entschließen, ein Dorf- bzw. ein Dorffinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen, ist die enge Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltung, Ortsvorstehern, Vereinen, und Bewohnerinnen und Bewohnern gewünscht. Dieser Dialog kann unter Anleitung eines Planungsbüros erfolgen. Das Verfahren zur Beteiligung ist formell nicht weiter geregelt. Im Förderzeitraum 2007 bis 2013 haben sich insgesamt 29 Gemeinden/Dörfer dazu entschlossen, ein Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen. Hierbei waren die Bevölkerung und sonstige Akteure vor Ort in „geeigneter“ Weise zu beteiligen. Die Anerkennung der Art und Weise dieser Beteiligungsprozesse obliegt den Bewilligungsbehörden. Mögliche Ansätze, welche Partizipationsformen zur Anwendung kommen können, sind vom MKULNV in einer Handreichung für Akteure vor Ort aufgeführt (MKULNV, 2012). Ziel ist es, die Dorfentwicklung als dauerhaften

Prozess in Gang zu bringen. Deshalb sollen auch nach Abschluss der Planungsphase die Arbeitskreise bestehen bleiben und ihre Arbeit fortsetzen (Bezirksregierung Düsseldorf, 2013). Ob sich nach Abschluss der Konzepterstellung aus der Beteiligung zukunftsfähige Strukturen in Form von neuen Bürgervereinen und Trägerschaften entwickeln und es tatsächlich zu einer Verstetigung der Prozesse kommt, hängt stark vom Engagement der jeweiligen Akteure vor Ort ab.

Befunde: Beteiligung in der Umsetzungsphase

Die vier Länder haben die Weiterführung der Beteiligung der Bevölkerung in die Umsetzungsphase unterschiedlich ausgestaltet. In HE ist die Weiterführung des Arbeitskreis-Dorferneuerung Fördervoraussetzung. In NI ist seine Weiterarbeit nicht als Fördervorgabe formuliert. NRW und MV haben an dieser Stelle auch keine Fördervorgaben gemacht.

Im Folgenden werden die sich daraus ergebenden Unterschiede im Verlauf der Dorferneuerungsprozesse aus den Untersuchungsergebnissen ausgeführt.

In **Hessen** trägt vor allem der Arbeitskreis-Dorferneuerung von der Planungsphase aus als feste Gruppe die Umsetzung der Projekte und bringt sie voran, indem er weitere Vereine, Gruppierungen wie auch einzelne Personen zusammenführt: *„Es wurde der Sportverein mit der Jugend integriert. Die Gemeinschaft funktioniert sehr gut.“* (Mitglied Arbeitskreis-Dorferneuerung, Hessen). Die erstellten Dorfentwicklungskonzepte sind während der Umsetzung als Basis von Bedeutung. In den Untersuchungsdörfern der Dorfstudie konnte eine kontinuierliche und stabile Beteiligung über die gesamte Förderlaufzeit festgestellt werden. Auf der Dorfebene beteiligen sich im Arbeitskreis-Dorferneuerung und darüber hinaus die „üblichen Verdächtigen“ und „alten Hasen“ ebenso wie „neue Besen“, d. h. Personen, die sich projektbezogen einbringen und sich von den allgemeinen Entwicklungszielen der Förderung in der Dorfentwicklung, unabhängig von „Vereinsmeierei“, angesprochen fühlen. Über die Bearbeitung der Projekte innerhalb der Beteiligungsprozesse wird ihre Ausgestaltung an zukünftige Bedarfe und Nutzungsansprüche angepasst, und es gelingt ein verbesserter Zuschnitt auf die dörflichen Gegebenheiten und Bedürfnisse. In den acht Untersuchungsdörfern konnten einzelne Personen als Leitfigur und Träger der Dorfentwicklung ausgemacht werden. Sie sind sowohl Ansprechpartner für die beteiligten Ebenen mit Multiplikator-Funktion im Dorf wie auch Bauherren und Baustellenleiter, Projektmanager und -entwickler und ihr eigener Controller. Brüche in der Beteiligung und Rückzug aus der Zusammenarbeit entstehen auf der Dorfebene, wenn sich der Prozess in der Planung verliert und eine Umsetzung ausbleibt. Es kommt zu Frustration bei den Beteiligten, wenn Entscheidungen und Abläufe nicht ausreichend kommuniziert werden und transparent sind. Andererseits entwickelte sich in den Dorfentwicklungsprozessen eine gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ebenen: *„Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde ist zu loben: wir bekommen deutliche Unterstützung. Sie hat immer ein offenes Ohr“* (Vorsitzender Arbeitskreis-Dorferneuerung, Hessen, 2014). Auf der Ebene der Gemeinden wurde deutlich, dass die Umsetzungsphase die Verwaltungen vor hohe

Anforderung an die Bearbeitung stellt. Häufige Wechsel bedeuten Reibungsverluste durch hohe Zeitverluste für Einarbeitung und Abstimmung und verzögern die Projektumsetzung.

In **Niedersachsen** entwickelt sich in der Umsetzungsphase ein breites Spektrum an Beteiligungsarten. Hier zeigt sich Eigeninitiative der Dorfbevölkerung bei der Arbeit an konkreten Projekten. In einigen Fällen werden zentrale Akteure des Dorfes (z. B. Vorsitzender des Arbeitskreises-Dorferneuerung) von der Verwaltung in die Projektumsetzung einbezogen, um die Beteiligung der Bevölkerung in der Umsetzungsphase weiterzuführen; in anderen Fällen führt der Dorferneuerungsarbeitskreis auf Betreiben der Gemeinde seine Aktivitäten über die gesamte Umsetzungsphase fort. Eine konkrete Vorgabe von Seiten des Landes ist dazu nicht formuliert. Entsprechend ist die Beteiligung je nach Engagement der Gemeinde sehr unterschiedlich. Auf der Seite der Verwaltung und Politik spielt die Offenheit für die Bedürfnisse und Interessen der Dorfebene eine entscheidende Rolle für eine gelingende Projektumsetzung. Wie die Untersuchungen der Dorfstudie zeigen, haben die Gemeindevertretungen eine zentrale Stellung im Hinblick auf Beteiligung in der Umsetzungsphase. Auch die Entscheidungshoheit der Kommune spielt dabei eine Rolle. Lässt sich ein mangelnder Wille zu einer ernst gemeinten Zusammenarbeit mit der Dorfbevölkerung erkennen, führt das zu Frust auf der Dorfebene: *„Ja, weil einfach der ursprüngliche Plan dessen, was dieser Arbeitskreis erarbeitet hat an Förderungsmaßnahmen, letztlich ja nur zu einem aus unserer Sicht geringen Teil umgesetzt wurde.“* (Ortsvorsteher). Der Eindruck auf der Dorfebene ist, *„Eigeninitiative ist, bedingt wahrscheinlich auch durch die politischen Konstellationen hier, von der Politik überhaupt nicht gewollt“* (Vorsitzender Arbeitskreis Dorferneuerung, Niedersachsen). Das Ziel der Aktivierung der Dörfer hin zu mehr Eigeninitiative wird nur in Einzelfällen erreicht.

Auch ohne Fokus im Förderrahmen und der Förderausgestaltung kommt es in den beiden Ländern **Mecklenburg-Vorpommern** und **Nordrhein-Westfalen** zu Beteiligung und Zusammenarbeit.

In **Mecklenburg-Vorpommern** wird in gemeinsamer Abstimmung innerhalb der Gemeindevertretungen von den Ortsteilvertretern die Entscheidung über Projektprioritäten getroffen. Gerade bei Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern oder bei Projekten, die von Vereinen getragen werden, ist die Beteiligung im Zuge der Projektumsetzung besonders intensiv. Motiviert und angespornt durch den Fördergegenstand legt die Dorfbevölkerung selber Hand an und es erfolgen Arbeiten „rund um“ das Förderprojekt in Eigenleistung wie z. B. Pflaster-, Garten- oder auch Nährarbeit. Darüber hinaus erfolgt Beteiligung in Form von Sponsoring, verstärkt auch vor dem Hintergrund der engen kommunalen Haushalte: *„Die Bürger ... bringen auch ganz viel Eigeninitiative, Engagement, Ehrenamt. Ganz viel läuft über Ehrenamt, ... und über Sponsoren. Das ist ja jetzt so in den letzten Jahren“* (Bürgermeister, Mecklenburg-Vorpommern, 2014).

Der ländliche Raum **Nordrhein-Westfalens** ist von großen Gemeinden mit vielen Ortsteilen geprägt. Auf Ortsteilebene entwickeln sich temporäre, projektbezogene Aktivitäten und Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern z. B. im Rahmen der Teilnahme am

Dorfwettbewerb, oder bei Baumaßnahmen in Eigenleistung am Dorfgemeinschaftshaus. Auch überörtliche Zusammenarbeit konnte in den Dorfstudien identifiziert werden z. B. über die Entwicklung von Tourismuskonzepten, die gemeinsame Nutzung von Sportstätten oder bei kirchlichen Aktivitäten. Nordrhein-Westfalen verfolgt die Strategie, die Dorferneuerung mit dem Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“, der im Land einen hohen Stellenwert hat, zu verknüpfen. Die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, dass die Wettbewerbsteilnahme im Dorf selbst zu ehrenamtlichen Engagement seitens der Bevölkerung führt, hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Ortsteilen/Dörfern konnte jedoch folgende Meinung eingefangen werden: *„Bei der Kirche arbeitet man zusammen, mit den Sportvereinen auch, ... in diesem Dorfwettbewerb kann man sagen, da ist man letztlich Kontrahent“* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014). Wie in MV konnte auch in NRW die zunehmende Bedeutung von Spendengeldern ortsansässiger Firmen für die Umsetzung von Projekten als fruchtbare Art von Zusammenarbeit auf der örtlichen Ebene ermittelt werden.

In **Hessen** und **Nordrhein-Westfalen** werden im Prozess der Dorferneuerung und -entwicklung in der Zusammenarbeit auf der Dorfebene neue Beteiligungsformen ausprobiert. In NRW hat z. B. ein Dorfverein in Eigeninitiative eine schriftliche Bürgerbefragung zur örtliche Situation gestartet: *„Also diese Dorfbefragung, die wir gemacht haben, da ging's eigentlich mehr darum zu erfragen, wie fühlen sich die Leute hier, was finden sie gut, was finden sie nicht so gut“* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014). Darüber hinaus kann es zur Gründung neuer Bürger- und Trägervereine kommen: *„Also, wenn man so will, ist aus dem Dorfentwicklungsplan vielleicht dieser Arbeitskreis Dorf entstanden, das könnte man schon sagen, vielleicht auf kleinen Umwegen, aber den gibt es jetzt. ... Wäre vielleicht auch so passiert, aber man hat vielleicht da die Notwendigkeit eher“* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014).

In den Dorfstudien zeigte sich auch eine verbindende Gemeinsamkeit: In allen Ländern ist die Umsetzungsphase von der hohen Bürgerbeteiligung in Form von Eigenleistung „am Bau“ an konkreten Gemeinschaftsprojekten wie z. B. den Dorfgemeinschafts- oder Bürgerhäusern geprägt. Die (Zusammen-)Arbeit bei den baulichen Maßnahmen in den Dörfern, meistens Gemeinschaftseinrichtungen, führt die verschiedenen Vereine, Gruppen wie auch Einzelne auf den Baustellen zusammen und wirkt als „Zement“, der den Dorfentwicklungsprozess zusammenhält. Beispiele aus den vier Ländern zeigt die Abbildung 6.

Abbildung 6: Projektbeispiele

Quelle: Fengler, Moser, Peter (2014)

Die Trägerschaft für das Haus der Generationen in Hessen hat der örtliche Heimatverein übernommen, der sich in der Umsetzungsphase sehr engagiert und mit vielen Aktivitäten eingebracht hat. Diese Trägerschaft ist quasi ein Modell für die zukunftsfähige Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen, das die Gemeinde auch in ihren weiteren Ortsteilen umsetzen möchte. Das Haus der Dienstleistungen in einem niedersächsischen Dorf entstand aus einer langen und intensiven Diskussion um die bauliche Umsetzung. Durch die Beteiligung im Dorf, hier bestand der Dorferneuerungsarbeitskreis auf Initiative der Gemeinde weiter, wurde hohe Eigenleistung bspw. beim Abriss des alten Gebäudes, dem Innenausbau und der Platzgestaltung eingebracht; vervollständigt durch Spenden für die Inneneinrichtung. Im Rahmen eines LEADER-Projektes wird in Nordrhein-Westfalen die leerstehende Grundschule zum Bürgerhaus umgebaut. Im Zuge dessen ist ein Förderverein als Dachverband sämtlicher ortsansässiger Vereine gegründet worden. Die Vereinsmitglieder und Dorfbevölkerung bringen viel Eigenleistung in diesen Umbau ein.

Es zeigte sich in allen Dorfstudien der vier Länder, dass die Beteiligung eine hohe Akzeptanz der geschaffenen Einrichtungen auslöst und damit auch zu einer höheren Identifikation mit dem Ort führt. Das ehrenamtliche Engagement bei den durchgeführten Projekten füllt die Häuser mit neuem Leben.

Zusammenfassung

In der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung wird zunehmend auf die Beteiligung der Bevölkerung gesetzt.

In der **Planungsphase** der hessischen und niedersächsischen Dorferneuerung und -entwicklung kommt es durch die programmierte konzeptionelle Ausrichtung und die als Fördervoraussetzung geforderte Beteiligung der Bevölkerung zu einer strukturierten Beteiligung. Die konkreten inhaltlichen und thematischen Vorgaben zu den Dorferneuerungskonzepten bzw. -plänen führen

in HE und NI zu einer Auseinandersetzung der Beteiligten mit Entwicklungen im Dorf und zukunftsorientierten Lösungen. Die intensive Auseinandersetzung mit den aktuellen Themen trägt weiterhin zu einer Sensibilisierung für die Probleme und Entwicklungsziele im Dorf, in der Gemeinde und ihren anderen Ortsteilen bei. In MV und NRW fehlen solche Vorgaben, so fallen hier Beteiligungsprozesse in den Dörfern sehr unterschiedlich aus je nach Ausgangslage, Interesse und Engagement. Es zeigte sich eine hohe Bedeutung der Eigeninitiative der Dörfer. Für die Entwicklung von Beteiligung ist die Förderausgestaltung lediglich ein Faktor unter anderen, wie z. B. bestehendes Engagement.

Dabei ist die Offenheit der Gemeindevertretungen und der Verwaltungsebene für die Interessen und Bedürfnisse der Dorfebene (NI) ebenso erforderlich wie die Transparenz der Entscheidungsstrukturen (HE). Ob und wie das breite Spektrum an Beteiligung, wie es in den Untersuchungsdörfern in NI ermittelt wurde, weitergeführt wird, hängt vom Engagement der Gemeinde ab.

In allen Ländern entwickelt sich Beteiligung in der **Umsetzungsphase** durch konkrete Projekte und dabei vor allem in Form von sehr hoher Eigenleistung „am Bau“. Die Beteiligung führt zu einer verbesserten Anpassung der Projekte an die Bedürfnisse und Gegebenheiten vor Ort. Die umgesetzten Projekte werden zu Identifikationspunkten für die Dörfer. Weiterhin entwickeln sich in den untersuchten Dörfern in Hessen und Nordrhein-Westfalen über die Fortführung der Beteiligung zukunftsorientierte Lösungen (Gründung von Bürgervereinen, Trägerschaften). Es kommt zu einer Verstetigung der Prozesse.

MV und NRW haben bislang in der Förderung keine konkreten bzw. bindenden Vorgaben zu Beteiligung formuliert. In MV werden die Projektentscheidungen im Rahmen der kommunalpolitischen Vorgaben (Gemeinderat, Amtsverwaltungen) getroffen. In NRW mit seiner Struktur der sehr großen Gemeinden hat der Gemeindebürgermeister seine Gemeinde-Ortsteile im Blick und übernimmt so bei der Auswahl von Projekten eine zentrale Rolle. Der Dorfettbewerb als ein Bestandteil der weitergefassten Dorfentwicklung mobilisiert auf der Ortsebene ehrenamtliches Engagement, führt aber auch zu Konkurrenz zwischen den Ortsteilen.

Aus den Ergebnissen lassen sich wesentliche Faktoren für gelingende Beteiligungsprozesse zusammenfassen. Wenn Beteiligung in den Prozessen gewollt ist, sollten die Fördervorgaben den entsprechend strukturierten Rahmen bieten. Darüber hinaus braucht Beteiligung:

- thematische und konzeptionelle Anleitung und Begleitung während der verschiedenen Phasen.
- Kontinuität und Stabilität der Beteiligten. Es gilt, Wechsel von Personal, der Fördergrundlagen, der Planer, usw. zu vermeiden.
- Offenheit der Gemeindevertretungen und der Verwaltungsebene für die Interessen und Bedürfnisse der Dorfebene.

- Transparenz der Entscheidungsstrukturen: die Grenzen und Möglichkeiten müssen offen dargestellt werden, und der Informationsfluss zwischen der Gemeindeverwaltung, der Dorfbevölkerung und der Bewilligungsstelle ist so zu gestalten, dass alle Beteiligten den gleichen Stand haben.
- ausreichend Ressourcen für die Umsetzung der entwickelten Ziele und Inhalte.

Insgesamt hat sich auch gezeigt, dass mit der Bürgerbeteiligung Hoffnungen in den Dörfern geweckt wurden, die sich am Ende nicht erfüllt haben. Daher sollten Ziele, Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung deutlicher kommuniziert werden, um Frustration auf der Dorfebene vorzubeugen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Nordrhein-Westfalen:

Obgleich im NRW Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 für die Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung kein Ziel in Richtung Partizipation oder Verbesserung des sozialen Lebens im Dorf explizit formuliert ist, sind diese Aspekte ein wichtiger Bewertungsinhalt. Denn zum einen handelt es sich um bedeutende Faktoren von Lebensqualität, zum anderen zeigt die Maßnahme positive Wirkungen in diese Richtung (vgl. HZB 2010).

Wie die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, kann es im Rahmen der Dorferneuerungsförderung durchaus zu Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern kommen. Sie ist aber ebenso wenig wie die Erstellung von Dorferneuerungskonzepten als eine Fördervoraussetzung und Fördervorgabe programmiert. Wenn sich eine Gemeinde/ein Dorf dazu entschließt, ein Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen, sind die Bevölkerung und sonstige Akteure vor Ort in „geeigneter“ Weise zu beteiligen. Die Anerkennung der Art und Weise dieser Beteiligungsprozesse obliegt den Bewilligungsbehörden. Inwiefern sich nach Abschluss der Konzepterstellung aus der Beteiligung zukunftsfähige Strukturen in Form von neuen Bürgervereinen und Trägerschaften entwickeln und es zu einer Verstetigung der Prozesse kommt, hängt vom Engagement der jeweiligen Akteure vor Ort ab. Dabei sind die Zusammenhänge zwischen Dorferneuerungsförderung und sonstigen dörflichen Aktivitäten nicht unmittelbar offensichtlich bzw. den Akteuren vor Ort bewusst. Vielmehr handelt es sich um ein Wechselspiel. Unabhängig von der Konzepterstellung kommt es besonders in der Bauphase von Dorfgemeinschaftseinrichtungen oder bei Projekten, die von Vereinen getragen werden, zu einer „handfesten“ und zeitlich befristeten Beteiligung seitens der Bevölkerung. Auch die Teilnahme am Dorfwettbewerb mobilisiert ehrenamtliches Engagement, besonders kurz vor und zum Zeitpunkt der Begehung durch die Bewertungskommission. Durch die Förderung lassen sich also Kurz- und Langfristaspekte hinsichtlich Engagements und Beteiligung identifizieren.

Das Thema Öffentlichkeitsarbeit über die Fördermöglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 spielt nach wie vor eine wichtige Rolle. Die vom MKULNV im Jahr 2012 herausgegebene Broschüre zum Umgang mit den Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten kann besonders den kommunalen Verwaltungsvertretern Anregungen zum Handeln geben. Im Rahmen der von uns durchgeführten Fallstudien konnten

bei den Akteuren außerhalb der Verwaltung wie z. B. Vereinsvorsitzende und Arbeitskreisvorsitzenden jedoch Informationsdefizite hinsichtlich der Fördermöglichkeiten aus der Dorferneuerung identifiziert werden – auch bei denen, die am Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ teilgenommen haben. Diese verwaltungsexternen Akteure, die sich in ihrer Freizeit mit Dorfentwicklung beschäftigen, werden wahrscheinlich besser über öffentliche Veranstaltungen im örtlichen Umfeld oder durch den direkten Kontakt zur Bewilligungsstelle erreicht. Das könnte auch das Zusammenspiel zwischen Dorfentwicklungsförderung und Dorfwettbewerb, wie es landesseitig angestrebt wird, intensivieren. Mit der Auslobung des Dorfwettbewerbs werden viele Dörfer erreicht. Im Jahr 2014 haben in NRW auf Kreisebene 859 Dörfer am Wettbewerb „Unser Dorf“ teilgenommen (LWK NRW, 2014, S. 14). Im Vergleich dazu ist die Anzahl von insgesamt 29 erstellten Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzepten mit Beteiligungsverfahren sehr gering.

Im Zuge der Neu-Ausrichtung der Förderung von der Dorfebene auf eine kommunale Umsetzung in Form von Integrierten kommunalen Entwicklungskonzepten (IKEK), ist von weitaus komplexeren Strukturen für die Beteiligung auszugehen als bisher. Denn sämtliche Ortsteile der Gemeinden müssen bei der Konzepterstellung „mitgenommen“ werden. Wenn in der Erstellungsphase eine intensive Beteiligung von Verwaltung, Ortsbürgermeister, Akteuren vor Ort sowie Bevölkerung gewünscht ist, sollte die Richtlinie mit entsprechenden Fördervoraussetzungen und -möglichkeiten ausgestaltet sein – vergleichbar wie in Hessen und Niedersachsen. So können wichtige Elemente der Beteiligung in jedem Verfahren sichergestellt werden. Gleiches gilt für gewünschte Beteiligungsverfahren in der Umsetzungsphase. Grundsätzlich sind die Gemeinden die zentralen Akteure – hier muss Beteiligung gewollt sein, und nicht nur als Mittel zum Zweck der Fördergeldeinwerbung verstanden werden. Hier sollte mit Veranstaltungen, guten Beispielen u. ä. Überzeugungsarbeit angesetzt werden.

4.4 Programmbewertung

Wo fließen die Mittel hin? – Räumliche Analyse der Zahlstellendaten

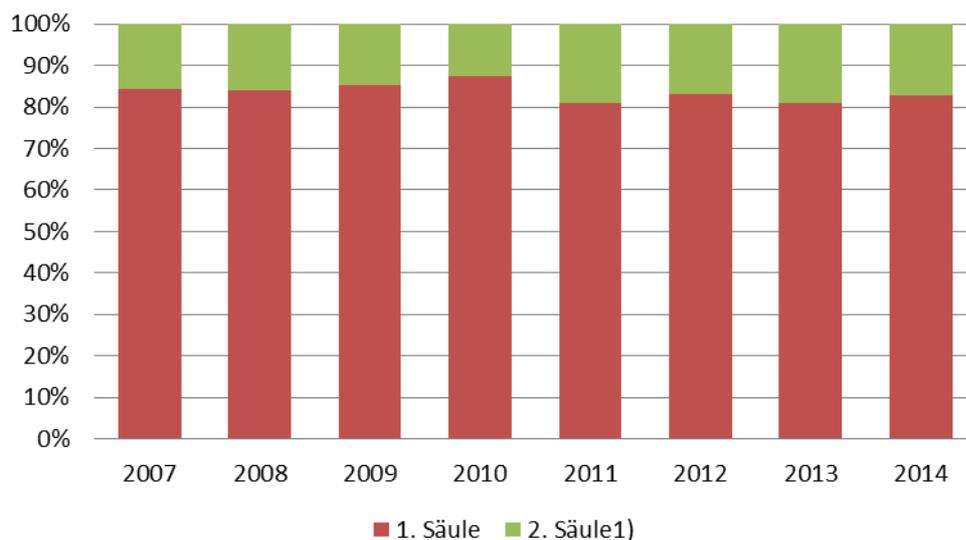
In der Halbzeitbewertung haben wir einen Überblick über die räumliche Verteilung der Zahlungsströme auf der Grundlage der Zahlstellendaten gegeben (LR et al., 2010). Auch im Bewertungsbericht 2013 war eine Auswertung enthalten (LR, BW und OEF, 2013). Im Folgenden erfolgt eine Aktualisierung der Auswertungen. Es zeigt sich, dass sich an den grundsätzlichen räumlichen Verteilungsmustern der 2. Säule wenig geändert hat. Dies hängt v. a. mit dem nach wie vor starken Gewicht von Flächenmaßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum zusammen, die über Gebietskulissen und Mehrjährigkeit räumliche Schwerpunkte determinieren. In der 1. Säule hingegen haben sich die räumlichen Gewichte durch den „Gleitflug“ verschoben.

Absolute und relative Mittelverteilung der 1. und 2. Säule der GAP

In den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2014 wurden rund 4,9 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich der nationalen Kofinanzierung für die 1. Säule der GAP (gekoppelte und entkoppelte Direktzahlungen) und die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule gezahlt (einschließlich fakultative Modulation, Diversifizierungsbeihilfen Zucker und LEADER+-Restzahlungen). Die Kreise Borken und Steinfurt haben anteilig die meisten Mittel aus der 1. und 2. Säule erhalten.

Karte 3 stellt die Mittelverteilung getrennt nach 1. Säule und den Schwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum dar. Im Durchschnitt des Landes hat die 1. Säule einen Anteil von 84 % im Zeitraum 2007 bis 2014. Zwischen den EU-Haushaltsjahren variieren die Anteile leicht. Es ist aber – wenn man auf die öffentlichen Mittel insgesamt abstellt – auch durch die erfolgte Umschichtung aus der 1. in die 2. Säule der GAP im Zuge des Health-Checks und des EU-Konjunkturprogramms kein finanzieller Bedeutungszuwachs (gemessen am Anteil) der 2. Säule zu vermerken (Abbildung 7).

Abbildung 7: Prozentuale Verteilung der öffentlichen Mittel nach EU-Haushaltsjahren auf die 1. und 2. Säule der GAP in Nordrhein-Westfalen



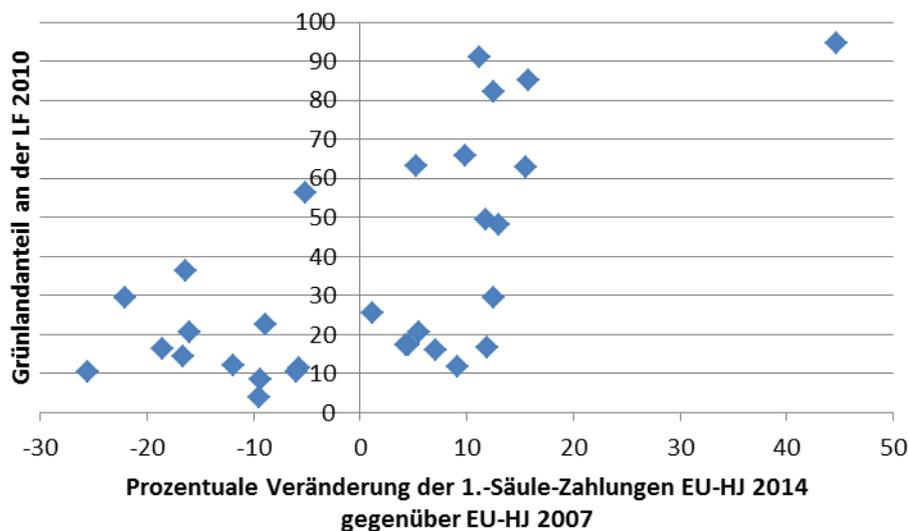
1) einschließlich Restzahlungen LEADER+, fakultativer Modulation und Zuckerdiversifizierung.

Quelle: Eigene Auswertung nach Daten der EG-Zahlstelle des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Anteil der 1.- und 2.-Säule-Zahlungen variiert zwischen den Kreisen stark. Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Ausführungen der LWK Nordrhein-Westfalen, wonach bei den Direktzahlungen die veredlungsstarken Regionen vor den Ackerbaustandorten rangieren (LWK NRW, 2009, S. 8). Da seit 2013 ein einheitlicher Betrag von rund 360 Euro je Hektar gilt (LWK NRW, 2014), haben sich die räumlichen Unterschiede nivelliert. Betrachtet man nur die Kreise (ohne Städte) in NRW, so ist im EU-HJ 2014 ein Rückgang von rund sechs Prozent gegenüber dem EU-HJ 2007 zu verzeichnen. Durch das „Abschmelzen“ gibt es „Verlierer“ und „Gewinner“.

Insbesondere grünlandstarke Regionen haben profitiert, wie Abbildung 8 zeigt. Dazu gehören Kreise wie Siegen-Wittgenstein, Olpe und der Ennepe-Ruhr-Kreis. Hohe relative Abnahmen verzeichnen Borken und Heinsberg.

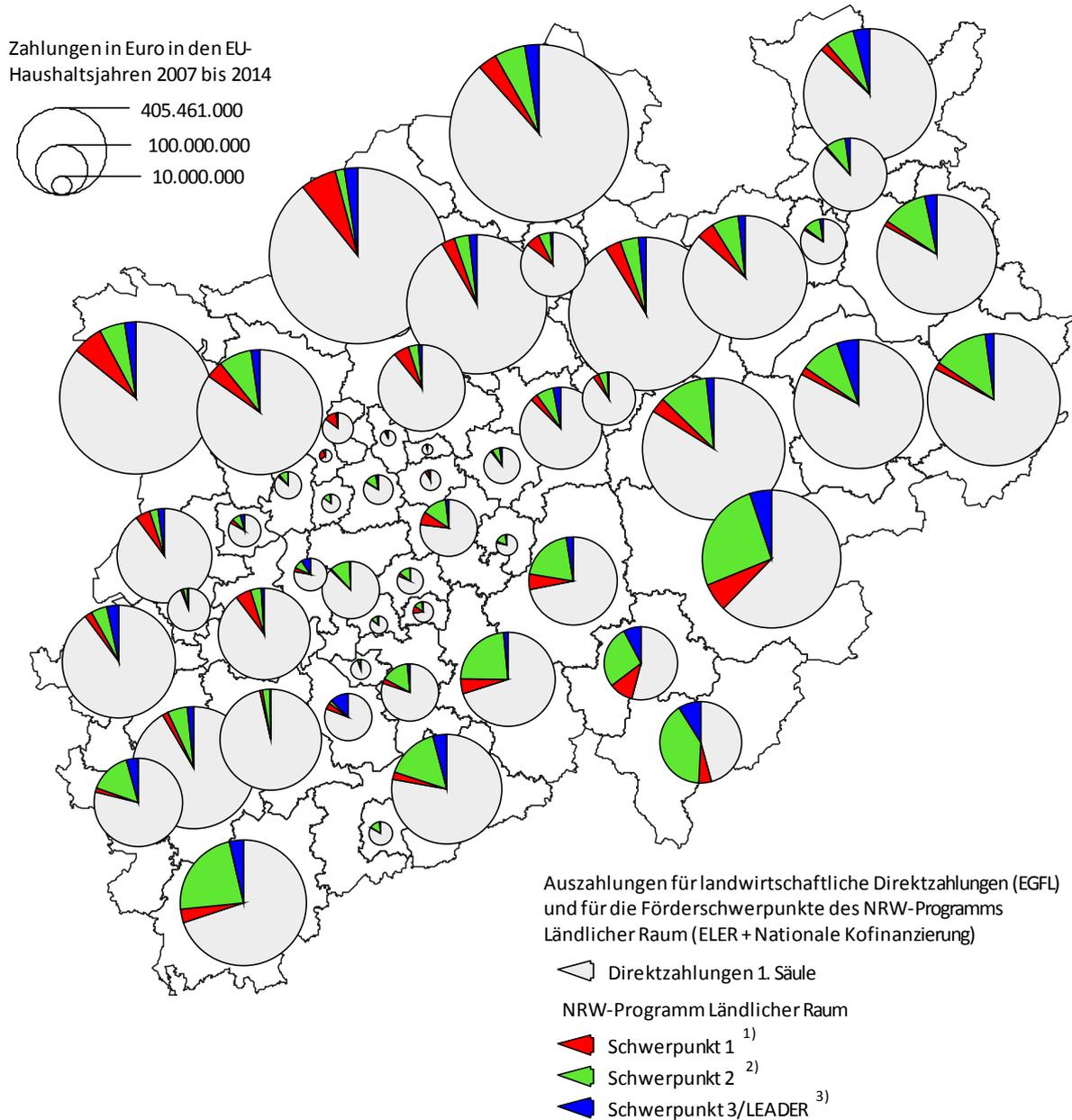
Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Grünlandanteil an der LF und veränderten 1.-Säule-Zahlungen in nordrhein-westfälischen Kreisen



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der EG-Zahlstelle und Statistischem Landesamt NRW.

Über den gesamten Zeitraum 2007 bis 2014 liegt der relative Anteil der 2.-Säule-Zahlungen an den gesamten Zahlungsflüssen der GAP in den Mittelgebirgslagen höher als im übrigen NRW (Karte 3). Im Kreis Siegen-Wittgenstein und Olpe liegt der Anteil der 2. Säule bei 54 bzw. 46 %, während er in den ackerbaulich geprägten Standorten des Rheinlandes um die 10 % beträgt. Die Mittelgebirgslagen sind v. a. durch hohe Anteile an SP-2-Maßnahmen gekennzeichnet. Sowohl die Ausgleichszulage als auch viele Agrarumweltmaßnahmen zielen auf diese Gebiete ab.

Karte 3: Zahlungen in der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2014



- 1) Einschließlich Zuckerdiversifizierungsmittel
2) Einschließlich Restzahlung fakultative Modulation
3) Einschließlich Restzahlung LEADER+

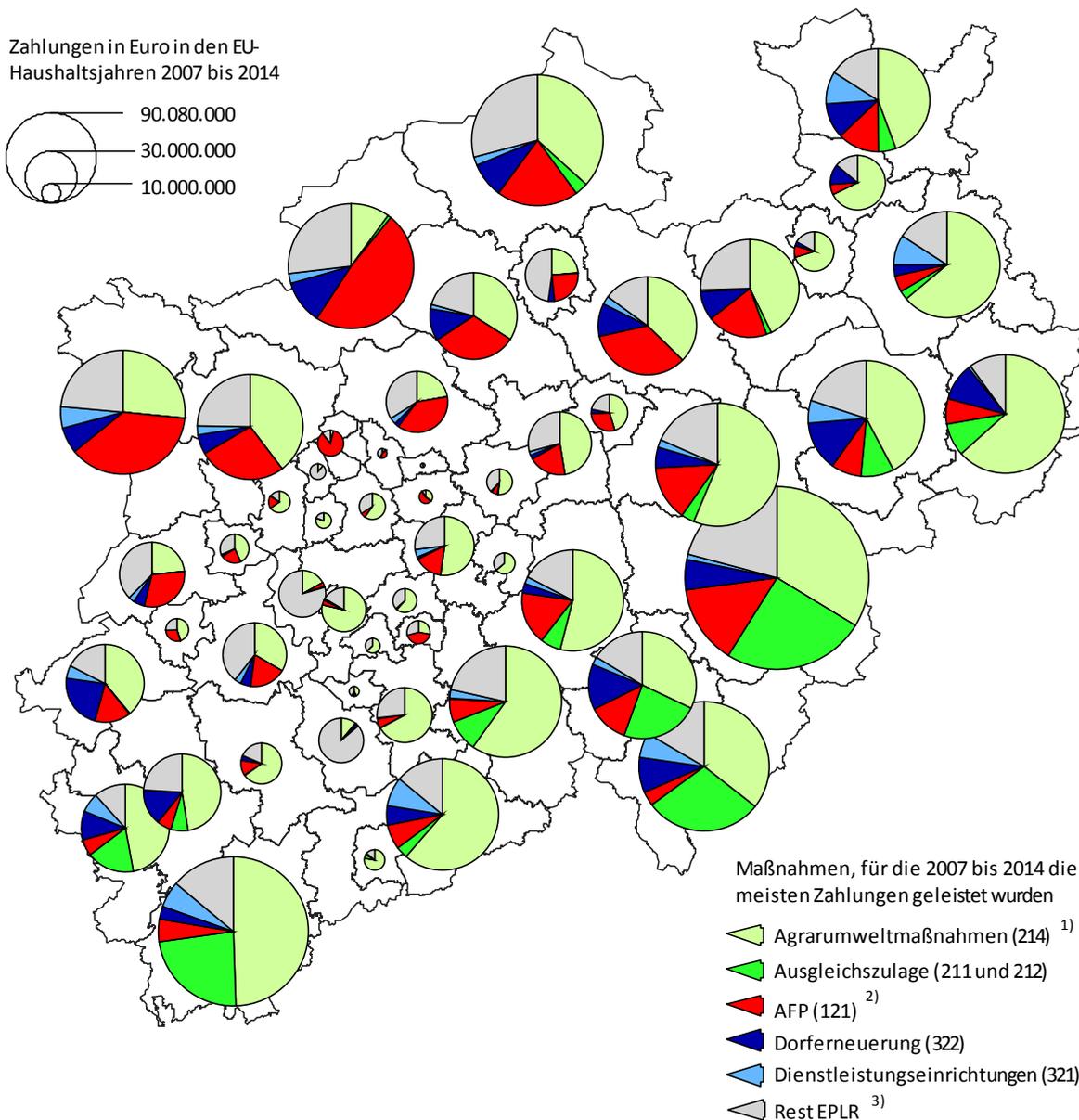
Thünen-Institut für Ländliche Räume
7-Länder-Evaluation der EPLR
2007 bis 2014

Quelle: Eigene Berechnungen nach Finanzdaten des MKULNV.

Karte 4 stellt nur die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule in ihrer räumlichen Ausprägung dar. Mit Abstand die meisten Mittel sind in den Hochsauerlandkreis (rund 10 %) geflossen, gefolgt vom Kreis Euskirchen (rund 7 %) und Steinfurt mit 5 %. Im Gegensatz zur 1. Säule der GAP haben sich an den grundsätzlichen räumlichen Schwerpunkten der 2.-Säule-

Förderung über den Zeitablauf kaum Änderungen ergeben. Auch zur Halbzeitbewertung 2010 sah die räumliche Schwerpunktsetzung ähnlich aus.

Karte 4: Ländliche Entwicklungsmaßnahmen der 2. Säule, für die 2007 bis 2014 die meisten öffentlichen Mittel ausgezahlt wurden



1) Einschließlich Restzahlung fakultative Modulation
2) Einschließlich Diversifizierungsbeihilfen Zucker
3) Einschließlich Restzahlung LEADER+

Thünen-Institut für Ländliche Räume
7-Länder-Evaluation der EPLR
2007 bis 2014

Quelle: Eigene Berechnung nach Finanzdaten des MKULNV.

Fünf Maßnahmen, für die zwischen 2007 und 2014 die meisten öffentlichen Mittel ausgezahlt worden (insgesamt 79 % der ausgezahlten Mittel), sind in Karte 4 besonders hervorgehoben:

- Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) mit 43 %,
- Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121) mit 16 %,
- Ausgleichszulage (ELER-Codes 211/212) mit 9 %,
- Dorferneuerung (ELER-Code 322) mit 7 % und die
- Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, v. a. Breitband (ELER-Code 321) mit 3 %.

Die räumliche Verteilung der verschiedenen 2. Säule-Maßnahmen ist unterschiedlich. Absolut betrachtet, fließen die meisten Mittel für **Agrarumweltmaßnahmen** in den Hochsauerlandkreis und die Kreise Euskirchen, Höxter und Soest. Die relative Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen hingegen ist in einigen Städten bzw. städtisch geprägten Kreisen sehr hoch, ansonsten eher im Bergischen Land und den weiter östlich liegenden Mittelgebirgen.

Der finanzielle Schwerpunkt der **Agrarinvestitionsförderung** liegt im Münsterland und am Niederrhein. In die Kreise Borken und Kleve fließen die meisten öffentlichen Mittel zwischen 2007 bis 2014. Im Münsterland und am Niederrhein wird die relative Inanspruchnahme des breiten Maßnahmenspektrums des NRW-Programms Ländlicher Raum auch stark vom AFP bestimmt. Der Anteil des AFP an den 2.-Säule-Zahlungen insgesamt liegt im Kreis Borken beispielsweise bei fast 50 %. Aber auch im Hochsauerlandkreis sind viele landwirtschaftliche Betriebe mit AFP-Mitteln gefördert worden. Es zeigt sich bei einer näheren Betrachtung des Förderzeitraums eine deutliche räumliche Akzentverschiebung. Beim AFP handelt es sich zwar um eine dem Grundsatz nach horizontal angelegte Förderung. Ab 2011 haben sich aber die Förderkonditionen sukzessive geändert, so dass sich aufgrund der räumlich unterschiedlichen Agrarstrukturen die Inanspruchnahme deutlich geändert hat. Auch in Mittelgebirgslagen wird das AFP nun stärker nachgefragt, während im Münsterland und am Niederrhein ein rückläufiges Interesse zu vermerken ist (dazu auch Kapitel 4.1.2).

Der **Ausgleichszulage** kommt schon allein wegen der zugrundeliegenden Gebietskulisse eine hohe Bedeutung in den Mittelgebirgslagen zu. In absoluten Größen fließen rund 70 % der Mittel in die vier Kreise Hochsauerlandkreis, Euskirchen, Siegen-Wittgenstein und Olpe. Die relative Bedeutung der Ausgleichszulage an den 2.-Säule-Zahlungen ist mit rund einem Viertel bis Drittel in den genannten Kreisen auch am höchsten.

Dorferneuerungsmaßnahmen weisen im Gegensatz zu den anderen aufgeführten Maßnahmen keine ausgeprägte finanzielle Schwerpunktsetzung auf. Die Umsetzung von Dorferneuerungsmaßnahmen kann unter Beachtung der Grundvoraussetzung (Zugehörigkeit zum ländlichen Raum, wie im NRW Programm Ländlicher Raum abgegrenzt, Ortschaften bis zu 10.000 Einwohnern) in allen Dörfern erfolgen. Damit findet man Dorferneuerungsmaßnahmen vereinzelt auch in den ländlich geprägten Randbezirken von Städten. Eine Steuerung der Mittel erfolgt über

die Berücksichtigung von Planungskonzepten. Die zur Verfügung stehenden Fördermittel werden in Abhängigkeit der Anzahl der Gemeinden mit einem Konzept (aufgeteilt in LEADER und ILEK) und der Anzahl von Gemeinden ohne Konzept zugewiesen. Dabei werden für Gemeinden, die zu einer LEADER-Region gehören, höhere Zuweisungen zugesprochen als für ILEK-Gemeinden. Für Gemeinden ohne Konzeptzugehörigkeit werden die geringsten Zuweisungen veranschlagt. Diese Vorgehensweise der Verteilung der Fördermittel verstärkt die Ausrichtung der Förderung auf Regionen mit integriertem Entwicklungskonzept.

Dienstleistungseinrichtungen umfassen neben der Förderung von Dorfgemeinschaftshäusern in erster Linie die Breitbandförderung. Das Förderangebot richtet sich auch hier nach Zugehörigkeit zum ländlichen Raum (wie im NRW Programm Ländlicher Raum abgegrenzt, Ortschaften bis zu 10.000 Einwohnern). Durch die Auswahlkriterien werden neben einem geringen Zuschussbedarf je anschließbarem Haushalt Gebiete mit geringer Versorgungsquote und niedriger Bevölkerungsdichte bevorzugt. Entsprechend sind die Mittel auch in dünner besiedelte Kreise mit schlechten Anschlussquoten geflossen (z. B. Kleve, Euskirchen, Lippe).

Sektorale Förderintensität

Aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kreise, der Landnutzung und der Agrarstruktur ist die räumliche Verteilung der absoluten Mittel nur von begrenzter Aussagekraft. Daher werden im Folgenden die räumlichen Zahlungsströme auf die LF bezogen, um so eine jahresdurchschnittliche Förderintensität zu ermitteln.

Die Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe beinhalten sowohl die landwirtschaftlichen Zahlungen der 1. Säule als auch die Zahlungen der 2. Säule, die sich unmittelbar¹¹ an Landwirte richten¹².

Die landwirtschaftsbezogenen Zahlungen der 1. Säule der GAP liegen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 bei rund 351 Euro/ha LF und damit nahe beim regionalen Zielwert von 359,44 Euro/ha im Jahr 2013 (BMELV, 2010). Die Streuung ist in der jahresdurchschnittlichen Betrachtung 2007 bis 2014 zwischen den Regionen Nordrhein-Westfalens noch erheblich. Wie Karte 5 zeigt, liegen viele Kreise im Rheinland, am Niederrhein und im Münsterland über dem Zielwert von 2013. Die Mittelgebirgslagen liegen weitgehend unter dem regionalen Zielwert. Mit dem Jahr 2013 ist der Abschmelzungsprozess abgeschlossen, was zu den in Abbildung 8 dargestellten räumlichen Umverteilungsprozessen geführt hat.

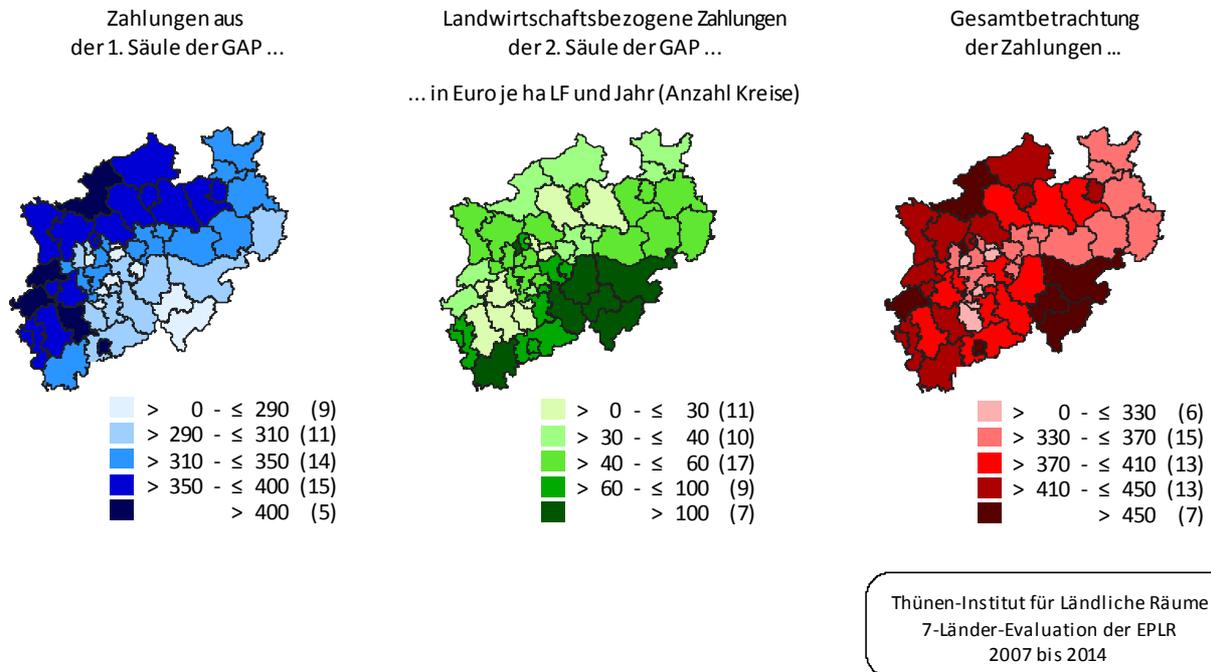
Die landwirtschaftsbezogenen 2. Säule-Zahlungen fallen insgesamt deutlich niedriger als die 1. Säule Zahlungen aus. Daher ist die Förderintensität geringer. Pro ha LF lagen im Zeitraum 2007

¹¹ bzw. mittelbar wie im Fall der Marktstrukturverbesserung (123).

¹² ELER-Codes 111, 114, 115, 121 (einschließlich „Zucker“), 123, 211, 212, 213, 214 (einschließlich fakultativer Modulation), 221 und 311.

bis 2014 die durchschnittlichen Zahlungen bei 55 Euro je ha LF, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf den Mittelgebirgslagen in NRW. Mit 225 Euro je ha LF lag in diesem Zeitraum der Kreis Siegen-Wittgenstein an der Spitze, gefolgt vom Kreis Olpe mit 170 Euro je ha LF.

Karte 5: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2007 bis 2014)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Landwirtschaftszählung 2010 und Daten der EG-Zahlstelle.

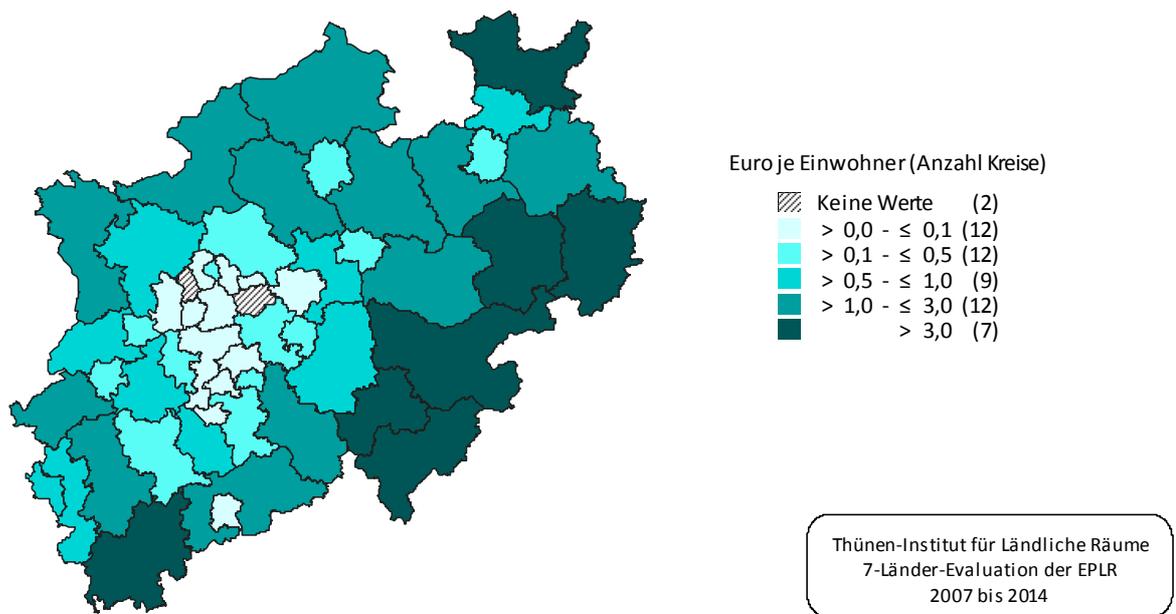
Bei einer Gesamtbetrachtung der Zahlungen im Zeitraum 2007 bis 2014 wird deutlich, dass bezogen auf den Hektar LF 1. und 2. Säule unterschiedliche Räume ansprechen und somit die sehr starken räumlichen Unterschiede in der Förderintensität nivelliert werden (siehe auch LWK NRW, 2009, S. 8). Durch das Abschmelzen nivellierte sich die räumliche Förderintensität der 1. Säule. Wie sich diese in Folge der GAP-Reform ab 2015 weiterentwickeln wird, hängt von der räumlichen Inanspruchnahme der einzelbetrieblichen Zuschläge ab.

Einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen

Die durchschnittliche jährliche Förderintensität je Einwohner (31.12.2011) liegt in NRW verglichen mit anderen Bundesländern sehr niedrig. Dies liegt zum einen daran, dass NRW auch in den ländlichen Räumen dicht besiedelt ist und zum anderen an der starken Ausrichtung des Programms auf den Agrarsektor bzw. auf Umweltbelange. In die Betrachtung einbezogen wurden die verausgabten Mittel für die Infrastruktur (ELER-Code 125), die Schwerpunkt-3-Maßnahmen und LEADER einschließlich der Restzahlungen für LEADER+. Im Durchschnitt des Landes ergibt sich eine Förderintensität von knapp über einem Euro je Einwohner. Mit fast sieben Euro je Einwohner liegt die Förderintensität in den Kreisen Olpe und Euskirchen am höchsten gefolgt vom Hochsauerlandkreis mit rund sechs Euro. Zwei dieser Kreise bildeten auch schon in den

1990er Jahren die Ziel5b-Gebitskulisse. Karte 6 verdeutlicht, dass in den Mittelgebirgslagen die einwohnerbezogene Förderintensität insgesamt höher liegt als in den übrigen Regionen NRWs, allerdings auf sehr niedrigem Niveau.

Karte 6: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (Durchschnitt der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2014)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der EG-Zahlstelle.

5 Ausblick

Die weitere Arbeit des Evaluierungsteams richtet sich jetzt auf die Erstellung des Ex-post-Berichtes. Entsprechend des veränderten Bewertungsrahmens werden dabei zusätzliche Themen und v. a. die Ebene der Schwerpunkte stärkere Beachtung finden, als dies im ursprünglich geplanten Evaluierungsdesign der Fall war.

Die weitere Darstellung von Ergebnisse der Evaluierung erfolgt auch bereits vor der finalen Ex-post-Bewertung in den sukzessive fertig zu stellenden Berichten der Vertiefungsthemen und sonstigen sogenannten Modulberichten.

Literaturverzeichnis

- Bezirksregierung Düsseldorf (2013): Dorfentwicklungsplanung. Zitiert am 1.4.2015.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Internetseite www.bmel.de
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Regionale Zielwerte im Rahmen der Betriebsprämienregelung. Anpassung des Werts der Zahlungsansprüche an den regionalen Zielwert im Zeitraum 2010 bis 2013. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: <http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/872744/publicationFile/55422/BetriebspraemienRegionaleZielwerte.pdf>. Zitiert am 17.3.2010.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung NRW-Programm Ländlicher Raum, Teil II - Kapitel 11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.
- EEN und EU-COM, European Evaluation Network for Rural Development and European Commission (2014): Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs.
- EFSA - European Food Safety Authority (2008): Effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. Report of the Panel on Animal Health and Welfare 3686.
- Heidecke, C., Hirt, U., Kreins, P., Kuhr, P., Kunkel, R., Mahnkopf, J., Schott, M., Tetzlaff, B., Venohr, M., Wagner, A. und Wendland, F. (2014): Endbericht zum Forschungsprojekt "Entwicklung eines Instrumentes für ein flussgebietsweites Nährstoffmanagement in der Flussgebietseinheit Weser" AGRUM+-Weser. Braunschweig.
- IT.NRW (2014a): Drei Prozent mehr Milchkühe in NRW im Mai 2014; Internet: https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2014/pres_192_14.html; abgerufen am 09.04.2015
- IT.NRW (2014b): Betriebe mit Rinderhaltung und Rinderbestände in Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2014; Internet: https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2014/pdf/192_14.pdf; abgerufen am 09.04.2015
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren 3289. Darmstadt.
- 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 (2010): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam/uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NRW/DE/NRW_Hauptdeckblatt_und_Kurzfassung_und_Summary.pdf. Zitiert am 30.3.2015.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie (2013): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: <http://www.eler->

evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht%202013%20Nordrhein-Westfalen.pdf. Zitiert am 30.3.2015.

LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2009): Jahresbericht 2009. Internetseite Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen: <http://www.landwirtschaftskammer.de/wir/jahresbericht/index.htm>. Zitiert am 21.6.2010.

LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2014): Jahresbericht 2014. Internetseite Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen: <https://www.landwirtschaftskammer.de/wir/pdf/lwk-nrw-2014.pdf>. Zitiert am 30.3.2015.

MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten in Nordrhein-Westfalen - Eine Hilfestellung für die Akteure vor Ort. Düsseldorf. www.umwelt.nrw.

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.

Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung 2015, H. 73, S. 5-16. Stand 24.2.2015.

The Welfare Quality® Consortium, Hrsg. (2009): Welfare Quality® Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands. <http://www.welfarequalitynetwork.net/network/45848/7/0/40>.

Anhang

Auswertung betrieblicher Nährstoffbilanzen

Wolfgang Roggendorf

Für die Bewertung der Wasserschutzwirkungen von ELER-Maßnahmen hat die EU-KOM den Indikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘ vorgegeben. Der Indikator wird zum einen auf regionaler Ebene berechnet, um Wirkungen des Programms maßnahmenübergreifend abzubilden. Durch betriebliche Nährstoffbilanzen (Hof- oder Flächenbilanz) oder die Bilanzierung der Nährstoffe auf einzelnen Flächen lässt sich die Wirkung einzelner Maßnahmen erfassen. In der Halbzeitbewertung des NRW-Programms wurden Schätzungen zur Höhe der N-Reduktion anhand von Literaturangaben und Expertenschätzungen¹³ vorgenommen (Dickel et al., 2010). Ziel der Ex-post-Bewertung ist nun, die Literaturangaben anhand einer statistischen Auswertung betrieblicher Daten zu verifizieren. Dazu wird eine Analyse für Agrarumweltmaßnahmen (AUM) mit Wasserschutzzielen durchgeführt, die einen Einfluss auf betriebliche Nährstoffbilanzen erwarten lassen. Zu nennen sind hier die Maßnahmen Extensive Grünlandnutzung (EXT), Ökologische Anbauverfahren (OEK), Vertragsnaturschutzmaßnahmen (VNS), und die seit dem Wirtschaftsjahr 2010/2011 angebotene Förderung des Zwischenfruchtanbaus (ZWF).

Daten und Methoden

Daten

Betriebliche Daten standen aus Nährstoffvergleichen laut Düngeverordnung zur Verfügung, die im Rahmen der Fachrechtskontrollen der Landwirtschaftskammer NRW erhoben worden sind. Die Daten wurden teilanonymisiert geliefert, eine Kennung über die Betriebsnummer wurde nur für AUM-Teilnehmer freigegeben. Die Kontrolldaten entstammen den Jahren 2007-2012, geliefert wurde in zwei Tranchen¹⁴. Gemäß den Vorgaben der Düngeverordnung ist der Bilanzierungsansatz der Nährstoffvergleiche als Feld-Stall-Bilanz einzuordnen. Der Bilanzsaldo für Stickstoff (N) und Phosphor (P) wird im Datensample einmal für das aktuelle Düngejahr angegeben und zusätzlich unter Einbeziehung zurückliegender Düngejahre als gleitendes drei- bzw. mehrjähriges Mittel. Neben den Salden wurden die meisten der laut Kammervorgaben zu erstellenden Bilanzparameter sowie Angaben zu Tierhaltung (Anzahl Stallplätze für die Haupttierarten, Wirtschaftsdüngerform) mit geliefert. Einige Parameter fehlen jedoch (z.B. die N-Bindung durch Leguminosen, Nährstoffe aus eigenen NawaRos, vor allem aber die in

¹³ Zusammengestellt in Osterburg und Runge (2007).

¹⁴ Die in Akten vorliegenden Daten wurden durch die Landwirtschaftskammer für die statistischen Auswertungen in der Evaluierung in ein einheitliches Erfassungsraster überführt.

Anrechnung gebrachten Ausbringungsverluste), sodass die Bilanzsalden nicht vollständig nachvollzogen werden können. Zusätzlich zu den Bilanzparametern wurden zu jedem Datensatz weitere betriebsstrukturelle Parameter durch die Landwirtschaftskammer ergänzt, um die Bildung von Vergleichsgruppen zu ermöglichen (s. u.). Dazu zählen neben der Teilnahme an AUM auch die Betriebsgröße (LF) und der Acker-, Grünland- und Dauerkulturanteil.

Zur Frage der generellen Verwendbarkeit des Datensamples wurden von Seiten der Evaluierung Plausibilitätsanalysen durchgeführt. Diese konnten jedoch nur für AUM-Teilnehmer durch Einbindung von Anbaudaten aus dem InVeKoS durchgeführt werden. Für Teilnehmer, deren Bilanzsalden anhand der Bilanzparameter nachvollzogen werden konnten, waren die Ergebnisse überwiegend zufriedenstellend. Für Nichtteilnehmer sind Plausibilitätsanalysen nur anhand der wenigen zur Verfügung stehenden Strukturparameter und ohne Lageangabe der Betriebe nicht möglich. Datensätze mit wenig plausiblen Angaben oder Extremwerten (ohne LF, aktuelle Bilanz <-500 und > 500 kg/ha, N-Abfuhr > 0) wurden bei der Auswertung ausgeschlossen.

In der Stichprobe sind nach Bereinigung insgesamt 3148 Datensätze enthalten. Davon sind 82 % nach Zufall ausgewählt, der Rest nach Risikoaspekten. Betriebe sind nur in seltenen Fällen wiederholt kontrolliert und dann doppelt erfasst worden. Die durchschnittliche Betriebsgröße im Datensample beträgt 63 ha bei einem Ackeranteil von 77 %. Damit unterscheidet sich die Stichprobe erheblich von der Grundgesamtheit aller Betriebe in Nordrhein-Westfalen, die 2012 eine mittlere Betriebsgröße von 34 ha und einen Ackeranteil von 55 % aufweist. Bemerkenswert ist, dass sich der aktuelle Bilanzüberschuss aller Betriebe mit durchschnittlich 9,12 kg/ha auf einem sehr niedrigem Niveau befindet, das dreijährige Mittel liegt sogar nur bei 8,88 kg/ha. Vergleichbare Datensätze aus anderen Bundesländern (z.B. Niedersachsen, Hessen) weisen z. T. ein deutlich höheres Durchschnittsniveau auf. Es bedarf bis zur Ex-post-Bewertung vergleichender Untersuchungsschritte, um nach Ursachen zu suchen.

Methode

Methodisch wurde ein quantitativer Teilnehmer/Nichtteilnehmervergleich (Mit-Ohne) im Sinne der EU-Forderung nach rigorosen Methoden durchgeführt. Für ein streng kontrafaktisches Design mit rein zufällig ausgewählten Vergleichsgruppen sind die zur Verfügung stehenden Daten nicht geeignet. Über Matching-Verfahren werden zu den maßnahmenbezogenen Teilnehmergruppen anhand spezifischer Auswahlvariablen im Datensample möglichst ähnliche Betriebe selektiert, die nicht an den jeweils analysierten Maßnahmen teilnehmen (weitere Maßnahmenteilnahmen z. T. ausgeschlossen). Die Auswahlvariablen werden aus dem bestimmenden Wirkungsansatz der Maßnahme abgeleitet. Bei Maßnahmen, die z.B. darauf abzielen, den Mineraleinsatz zu senken, wird das Nährstoffaufkommen über Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung neben Betriebsgrößenvariablen für die Selektion vergleichbarer Betriebe herangezogen. Verglichen werden stets Bilanzergebnisse aus dem gleichen Düngjahr. Um möglichst signifikante Ergebnisse berechnen zu können, werden abhängig von der Anzahl der Teilnehmer je Maßnahme und den Selektionsmöglichkeiten im Datensample insgesamt 1-3 ähnliche Betriebe gesucht.

Im Matching wird durchweg mit der Euklidischen Distanz und z-Transformation der Auswahlvariablen gearbeitet (vgl. Osterburg, 2004). Die Ähnlichkeit der Gruppen wird dann über den paarweisen t-Test geprüft. Auch als Signifikanztest für Gruppenunterschiede bei den Prüfvariablen wird der gepaarte t-Test eingesetzt, bei fehlenden statistischen Voraussetzungen auch eine ANOVA oder der Rangsummentest nach Wilcoxon.

Ergebnisse

Ökolandbau

Der Ökologische Landbau unterscheidet sich im Hinblick auf Nährstoffflüsse völlig von der konventionellen Wirtschaftsweise. Systembedingt zeichnet er sich durch wesentlich geringere Inputs pro Flächeneinheit und entsprechend geringere Nährstoffoutputs über pflanzliche und tierische Produkte aus. Um dies nachzuweisen, kommen folglich nur wenige der Variablen im Datensample für die Bildung einer Vergleichsgruppe in Frage. Als Auswahlvariablen werden daher nur die Betriebsgröße (LF) und der Grünland-Anteil genutzt. Der gepaarte t-Test ergibt nach dem Matching für die Auswahlvariablen keine Unterschiede in den Lageparametern. Man kann also von gut vergleichbaren Gruppen ausgehen.

In der Stichprobe befinden sich 44 geförderte Betriebe, als Vergleichspartner wurden 39 Nichtteilnehmer selektiert. Die Teilnehmer in der Stichprobe haben einen Grünlandanteil von 46 % bei einer mittleren Betriebsgröße von 46 ha. Damit unterscheiden sich diese vor allem hinsichtlich des Grünlandanteils deutlich von der Grundgesamtheit aller geförderten Ökobetriebe im Jahr 2012, die einen Grünlandanteil von 72 % aufweisen. Die LF in der Grundgesamtheit liegt im Durchschnitt um 7 ha unterhalb der Stichprobe.

Ergebnis: Die Unterschiede im N-Bilanzsaldo zwischen den Vergleichsgruppen belaufen sich auf 50,5 kg N/ha und sind hoch signifikant. Die Teilnehmer am Ökolandbau weisen in der Feld-Stall-Bilanz dabei deutlich negative Werte auf, die Bilanzen der Nichtteilnehmer sind in etwa ausgeglichen. Der P-Bilanzsaldo fällt im Ökolandbau 8,5 kg/ha geringer aus als auf den Vergleichsbetrieben, der Unterschied ist allerdings nicht signifikant. Wie erwartet ist der N-Input im Ökolandbau deutlich geringer als in der konventionellen Vergleichsgruppe. Neben der kaum praktizierten N-Mineraldüngung ist vor allem der deutlich geringere Anfall organischer Dünger ausschlaggebend für den Gruppenunterschied. Konventionelle Betriebe weisen zudem noch höhere Importe organischer Dünger auf. Auf der anderen Seite fällt erwartungsgemäß die N-Abfuhr über die Ernte im Ökologischen Landbau mit im Mittel 138 kg N/ha deutlich geringer aus (rund 40 kg N/ha) als auf den Vergleichsbetrieben. Insgesamt ist aber die N-Effizienz pro Hektar (Verhältnis Output zu Input) im Ökolandbau deutlich besser.

Der berechnete Bilanzunterschied ist – wie dargestellt - als Ergebnis einer Feld-Stallbilanz zu werten. Er ist damit nur begrenzt vergleichbar mit Ergebnissen aus der Literatur, wo zumeist Hoftorbilanzen dargestellt sind, z.B. von Bach et al. (2012) oder Hülsbergen und Rahmann (2013).

Anhand von Daten aus Pilotbetrieben kann in der Evaluierung des Ökolandbaus in Schleswig-Holstein jetzt gezeigt werden, dass Unterschiede von Ökobetrieben und Vergleichsbetrieben in Hoftorbilanzsalden weit höher ausfallen als bei Feld-Stallbilanzen¹⁵. Unter Berücksichtigung solcher Befunde sind die Literaturwerte mit den Auswertungsergebnissen der Nährstoffvergleiche für nordrhein-westfälische Verhältnisse mindestens bestätigt, im Mittel wahrscheinlich sogar deutlich übertroffen worden. Daraus wird abgeleitet, dass die Heranziehung der Schätzwerte aus der Literatur wie zur Halbzeitbewertung auch weiterhin als valide Grundlage für Wirkungsabschätzungen des Ökolandbaus auf Stickstoffbilanzen anzusehen ist. Für P-Bilanzen können noch keine validen Aussagen abgeleitet werden.

Betriebliche Grünlandextensivierung

Bei der Grünlandextensivierung interessiert, in welchem Umfang der Mineraldüngerverzicht auf die Nährstoffbilanz des Grünlands bzw. der Betriebe insgesamt wirkt. Letztlich steht dahinter die Frage nach dem Extensivierungsniveau geförderter Betriebe unterhalb des Referenzsystems der guten landwirtschaftlichen Praxis. Auswahlkriterien für die Vergleichsgruppe sind demnach wieder wie im Ökolandbau die Betriebsgröße (LF) und der Grünland-Anteil. Nach dem Matchen zeigen im gepaarten t-Test die selektierten Vergleichsgruppen für den Grünlandanteil keine Unterschiede in den Lageparametern, im Hinblick auf die LF konnten aber keine identischen Partner gefunden werden. Man kann also nur begrenzt von vergleichbaren Gruppen ausgehen. Variationen in den Auswahlverfahren brachten keine besser vergleichbaren Paare.

In die Analyse waren insgesamt 86 Teilnehmer einbezogen, darunter 77 Rinderhalter. Die Teilnehmer in der Stichprobe haben einen Grünlandanteil von 83 % und eine mittlere Betriebsgröße von knapp 75 ha. Damit unterscheiden sie sich deutlich von der Grundgesamtheit aller Teilnehmer in 2012, die im Durchschnitt wesentlich kleinere Betriebe bewirtschaften (LF 48 ha) bei einem etwas höheren Grünlandanteil (90 %). Um die Wirkung der Extensivierung auf dem Grünland besser im gesamtbetrieblichen Saldo ablesen zu können, wird in einem zweiten Schritt die Vergleichsgruppe auf Betriebe mit einem Grünlandanteil von > 90 % eingengt. Es verbleiben 44 Teilnehmer (40 Rinderhalter) mit einer mittleren LF von 67 ha und einem Grünlandanteil von 99 % in der Stichprobe. Dazu werden insgesamt 33 Vergleichsbetriebe ausgewählt.

Ergebnis: Das Bilanzsaldo fällt bei den Teilnehmern um 32 kg N/ha geringer aus als in der Vergleichsgruppe (hoch signifikant). Rechnet man dies über den Grünlandanteil auf die Fläche unter Auflagen um, ergibt sich eine Differenz von knapp 39 kg/ha. Das Bilanzergebnis fällt mit fast -90 kg N/ha extrem negativ aus (unterhalb des 10 %-Perzentils), allerdings weist auch schon die Vergleichsgruppe einen deutlichen Negativwert auf. Mit einer Verschärfung der Auswahlbedingungen verschärfen sich erwartungsgemäß die Unterschiede, das Bilanzergebnis fällt mit -116 kg N/ha unter das 5 %-Perzentil. Der Bilanzunterschied macht dann fast 45 kg N/ha

¹⁵ Unterschied bei 40 kg/ha, vgl. auch Taube et al. (2007).

aus. Bei diesen Teilnehmern entfällt der Mineraldüngereinsatz praktisch, die Differenz beim Wirtschaftsdüngeranfall beläuft sich auf 64 kg N/ha. Auch der Unterschied in der P-Bilanz steigt auf fast 12 kg/ha (hoch signifikant). Die N-Abfuhr über die Ernte fällt bei diesen Teilnehmern trotz des erheblich geringeren N-Inputs aber nur um 16 kg N/ha niedriger aus, sodass offenbar auch bei der betrieblichen Grünlandextensivierung eine bessere N-Effizienz gegeben ist.

Die berechnete Bilanzdifferenz geht deutlich über den Mittelwert der in der Halbzeitbewertung genutzten Literaturwerte hinaus. Wegen unzureichender Vergleichsgruppenbildung sind die Ergebnisse aber vorsichtig zu interpretieren. Ob für die Grünlandextensivierung zukünftig von höheren Effekten als bisher auszugehen ist, muss in weiteren Analysen geklärt werden. Sicher dürfte aber sein, dass die zur Halbzeitbewertung genutzten Literaturwerte auch weiterhin als valide Grundlage für Wirkungsabschätzungen der Maßnahme dienen können.

Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz ist ebenfalls mit einem Wasserschutzziel verbunden. Es handelt sich aber um eine Maßnahme mit sehr heterogener Teilnehmerstruktur und sehr unterschiedlichen Auflagenniveaus in den diversen Teilmaßnahmen. Die Formulierung einer geeigneten Prüfhypothese und damit die Auswahl geeigneter Variablen zur Vergleichsgruppenbildung für das gesamte Maßnahmenbündel sind daher schwierig. Da die Maßnahme überwiegend auf Schutzgebiete konzentriert ist, wären als Referenz Betriebe heranzuziehen, die in der Kulisse wirtschaften und nicht an der Förderung teilnehmen. Es fehlen aber die entsprechenden Daten, um Partnerbetriebe auf vergleichbaren Standorten im Datensample selektieren zu können.

Daher verfolgt die Auswertung hier das Ziel, das Extensivierungsniveau der Teilnehmer und systemimmanente Unterschiede zu Betrieben vergleichbarer Größe und Flächennutzung in der Stichprobe aufzuzeigen, die keine Agrarumweltförderung erhalten. Orientiert an der Mehrzahl der Teilnehmer in der Grundgesamtheit werden nur Teilnehmer an den Grünlandvarianten berücksichtigt und als Auswahlvariablen wieder die Betriebsgröße und der Grünlandanteil eingesetzt. Zudem erfolgt eine Beschränkung auf Betriebe mit Viehhaltung und einem Förderflächenanteil von mehr als einem Drittel Vertragsfläche am Grünland (im Mittel 54 %). Außerdem dient ein mit der Grundgesamtheit vergleichbarer Grünlandanteil von rund 60 % im Mittel als Selektionskriterium. Anhand dieser Parameter kommt eine Stichprobe von lediglich 18 Betrieben zustande. In der Vergleichsgruppe werden daher zwei Partner gezogen. In den Lageparametern zeigt die Vergleichsgruppe für beide Variablen sehr hohe Ähnlichkeit.

Ergebnisse: Der Saldo der N-Bilanz liegt mit durchschnittlich -60 kg N/ha im unteren Achtel aller Betriebe im Datensample, also in der Gruppe mit extrem negativen Bilanzwerten (zwischen den Stichproben der Ökobetriebe und den betrieblichen Grünlandextensivierern). Der Unterschied zur Vergleichsgruppe beträgt 37 kg N/ha, der der Mineraldüngung 34 kg N/ha, beide hoch signifikant. Der Wirtschaftsdüngeranfall fällt bei den Teilnehmern entsprechend der Bewirtschaftungsauflagen ebenfalls deutlich niedriger aus als auf Vergleichsbetrieben. Den deutlich geringeren N-Inputs stehen geringere N-Entzüge über die Ernte als bei Nichtteilnehmern

gegenüber. Bemerkenswert ist aber, dass sich die Entzüge der Teilnehmer noch im Bereich des Gruppenmittels aller Betriebe im Datensample bewegen, bei den Teilnehmern also wieder ein besseres Input-Output-Verhältnis vorliegt.

Bei der bisher skizzierten Stichprobe handelt es sich aufgrund der hohen Vertragsflächenanteile vermutlich überwiegend um gesamtbetrieblich extensiv wirtschaftende Betriebe. Die für diese Betriebe berechneten Ergebnisse können nicht ohne weiteres auf alle Teilnehmer am Vertragsnaturschutz übertragen werden. Bei Teilnehmern mit geringeren Förderflächenanteilen (< 5 % der LF) fallen die N-Bilanzergebnisse weniger negativ aus, liegen aber mit 20 kg N/ha immer noch im unteren Viertel aller Betriebe. Hervorzuheben ist, dass in dieser Teilgruppe weit überdurchschnittliche Ernteentzüge zu verzeichnen sind (44 kg N/ha höher als das Gesamtmittel). Leicht überdurchschnittlichen Nährstoffinputs auf der einen Seite weisen auf insgesamt eher intensivere Produktionssysteme hin, aber auch auf überdurchschnittliche Nährstoffeffizienz. Als Resümee bleibt festzuhalten, dass eine Wirkungsabschätzung für Vertragsnaturschutzflächen nicht abschließend vorgenommen werden kann, da das passende Referenzsystem fehlt. Im Vergleich zu allen Grünlandbetrieben ohne Förderung wirtschaften die Teilnehmer an den Grünlandvarianten aber wesentlich nährstoffeffizienter, unabhängig vom Förderflächenanteil.

Zwischenfruchtanbau

Die Förderung des Zwischenfruchtanbaus wurde erstmalig 2010 angeboten, sodass nur Betriebe aus den Düngejahren 2010/11 und 2011/12 in die Analyse einbezogen werden. Da zudem eine Wirkung auf betriebliche N-Bilanzen nur bei ausreichend großem Förderflächenanteil zu erwarten ist, konzentriert sich die Auswahl der Teilnehmer auf Betriebe mit einem Anteil der geförderten Zwischenfrucht an der Ackerfläche von mehr als 30 %. Unter diesen Voraussetzungen wurde eine Stichprobe von insgesamt 60 teilnehmenden Betrieben gebildet. Kombinerer mit gesamtbetrieblichen Maßnahmen oder Maßnahmen für Betriebszweige (Ökolandbau, Grünlandextensivierung, vielfältige Fruchtfolge) sind darin nicht vertreten. Die Betriebsgröße der Teilnehmer in der Stichprobe liegt im Mittel bei knapp 65 ha LF, der Grünlandanteil bei 12 %. In diesen Merkmalen ähnelt die Stichprobe damit relativ stark der Grundgesamtheit 2012. Im Mittel weist die Stichprobe einen Zwischenfruchtanteil von 45 % an der Ackerfläche auf, was auf einen sehr hohen Anteil von Sommerungen an der Fruchtfolge hindeutet.

Die Wirkung des Zwischenfruchtanbaus wird theoretisch überlagert von der mit der Teilnahme verbundenen Beratungsverpflichtung, deren Wirkung aber mit den gegebenen Daten nicht isoliert werden kann. Ohne Beratungseinfluss wäre zu prüfen, ob Betriebe mit Zwischenfruchtanbau die N-konservierende Wirkung der Zwischenfrüchte in ihrer Nährstoffplanung berücksichtigen. Bei gegebenem organischen Nährstoffinput durch die Tierhaltung muss die Reaktion durch Einsparung von Mineraldünger erfolgen. Aus diesem Grund wird der organische Stickstoffanfall als primäre Auswahlvariable für Vergleichsbetriebe herangezogen. Neben dem Ackeranteil an der LF wird auch der N-Entzug gleichgesetzt. Im gepaarten t-Test zeigen diese drei Auswahlvariablen eine sehr gute Übereinstimmung. Man kann also sehr sicher von vergleichbaren Gruppen ausgehen. Besser noch wäre, Vergleichsbetriebe

auch anhand des Anteils der Sommerungen in der Fruchtfolge bestimmen zu können. Diesbezügliche Daten stehen aber für Nichtteilnehmer nicht zur Verfügung.

Im Paarvergleich weisen die Teilnehmer einen um knapp 11 kg N/ha geringeren Bilanzsaldo auf. Die Mineraldüngung fällt sogar um 15 kg N/ha niedriger als in der Vergleichsgruppe aus (jeweils hoch signifikant). Auffällig ist, dass Teilnehmer zwar deutlich höhere Wirtschaftsdüngermengen über den Tierbestand produzieren, dabei aber auch eine deutlich höhere Abgabe von Wirtschaftsdüngern aufweisen, sodass die Differenz im N-Bilanzsaldo letztlich vor allem über die Mineraldüngung bestimmt wird. Wenn man davon ausgeht, dass der gesamtbetriebliche Bilanzunterschied allein durch die Förderfläche entsteht, kann über deren Anteil an der LF (in der Stichprobe im Mittel bei 39 %) für die Fläche mit Zwischenfruchtanbau eine Differenz von 28 kg N/ha hochgerechnet werden. Dieser Wert fällt in die Wirkungsspanne der von Osterburg und Runge (2007) angegebenen Schätzwerte, allerdings deutlich über dem Mittelwert. Ob dabei der Beratungseinfluss zum Tragen kommt, kann nur vermutet werden. Der Unterschied im P-Bilanzsaldo ist nicht signifikant.

Schlussfolgerungen

Aus den dargestellten Analysen ergeben sich zwei zentrale Schlussfolgerungen. Zunächst ist hervorzuheben, dass die literaturbasierten Wirkungsabschätzungen der Halbzeitbewertung nun anhand von plausibilisierten Praxisdaten aus Nordrhein-Westfalen für die landesspezifischen Agrarstrukturen und Förderauflagen weitgehend bestätigt werden konnten. Die anhand dieser Daten berechneten Bilanzunterschiede liegen zum großen Teil nahe an den in der Literatur ausgewiesenen Wertespannen. Wichtig ist auch, dass dieser quantitative Wirkungsnachweis über massenstatistische Verfahren den Anforderungen der EU-KOM sehr nahe kommt. Wegen der z.T. noch vorhandenen Unsicherheiten im Datensample und zur Konsistenzwahrung mit älteren Ergebnissen sollte aber in der Ex-post-Bewertung weiter mit den Literaturwerten zur Abschätzung der Maßnahmenwirkungen gearbeitet werden.

Die zweite wichtige Erkenntnis ist, dass trotz Bedenken (Risikobehaftung, Verwendungszweck) Daten aus der Fachrechtskontrolle – eine Plausibilisierung vorausgesetzt – sehr wohl geeignet sind für statistische Wirkungsanalyse zu Nährstoffbilanzen. Es wird daher dringend empfohlen, dieses Datensample auch für folgende Evaluierungen zur Verfügung zu stellen. Dabei sollte angestrebt werden, das Variablenset - ggf. durch Kopplung mit InVeKoS-Daten - sowie den Stichprobenumfang durch weitere Kontrolljahre deutlich zu erweitern. Damit ließe sich die Vergleichsgruppenbildung verbessern, ggf. mehr signifikante Effekte ausweisen und auch eine Schichtung der Teilnehmergruppen durchführen.

References

Bach, M., Michl, R. und Schuck, B. (2012): Berechnung und Regionalisierung der Stickstoff-Überschüsse einzelbetrieblicher Hoftor-Bilanzen in Hessen. Giessen.

Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung NRW-Programm Ländlicher Raum, Teil II - Kapitel 11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.

Hülsbergen, K.-J. und Rahmann, G. (2013): Klimawirkungen und Nachhaltigkeit ökologischer und konventioneller Betriebssysteme - Untersuchungen in einem Netzwerk von Pilotbetrieben.

Thünen Report, H. 8. Weihenstephan / Trenthorst. Internetseite Thünen-Institut:

http://www.ti.bund.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_08.pdf.

Osterburg, B. (2004): Assessing long-term impacts of agri-environmental measures in Germany. OECD workshop on evaluating agri-environmental policies. Paris, 6-8 December 2004.

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.

Taube, F., Kelm, M. und Verreet, J-A. (2007): Wissen, wo man steht. Landwirtschaftliche Produktionssysteme in Schleswig-Holstein: Leistungen und ökologische Effekte. Ergebnisse des Projektes COMPASS. Kiel.

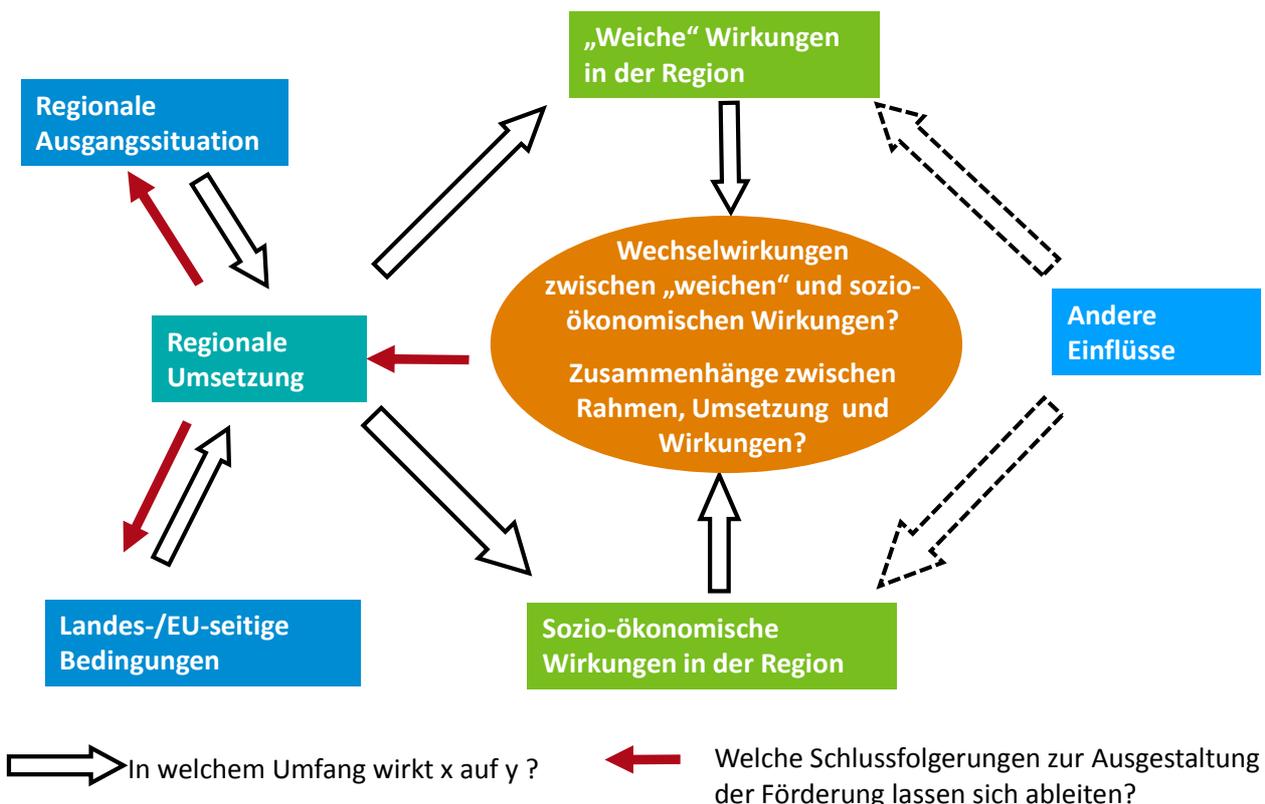
Anhang 2: Zwischenbericht zur Gesamtanalyse im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse

Untersuchungsdesign

Der Gesamtanalyse der im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse durchgeführten Erhebungen liegt das in Abbildung 1 vereinfacht dargestellte Wirkungsmodell zugrunde.

Ziel der Analyse ist die Identifikation erfolgsrelevanter Einflussfaktoren basierend auf den Daten von insgesamt 127 LEADER-, ILE- und HELER-Regionen. Letztendlich sollen so Empfehlungen zu zukünftigen Programmgestaltungen abgeleitet werden. Daneben können auch Hinweise für die regionalen Akteure generiert werden, wie die vom Programm gesetzten Spielräume optimal genutzt werden können. Bei der Betrachtung werden explizite Programmziele sowie weitere implizite Ziele und Wirkungen des LEADER-Ansatzes berücksichtigt und ggf. auch nicht intendierte Wirkungen einbezogen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Eigene Darstellung.

Herausforderungen

Die hohe Komplexität der regionalen Prozesse bedingt grundsätzlich konzeptionelle Probleme bei empirischen Untersuchungen, die bereits in der Halbzeitbewertung dargelegt wurden (vgl. Peter und Pollermann, 2010). So sind Mit-Ohne-Vergleiche oder Vorher-Nachher-Vergleiche kaum möglich¹⁶. Bezüglich der sozioökonomischen Entwicklung kann auf Grund des vergleichsweise geringen Mittelvolumens von LEADER im Verhältnis zu anderen Entwicklungen und Programmen, nicht von messbaren Effekten auf wirtschaftliche Kenngrößen wie z. B. Beschäftigungsquote oder Bruttowertschöpfung ausgegangen werden.

Weitere Herausforderungen hinsichtlich der „Erfolgsbewertung“ sind:

- In den ELER-Programmen sind außer der Mittelverausgabung keine quantifizierten Zielniveaus definiert; es fehlen demnach geeignete Bewertungsmaßstäbe.
- Beim LEADER-Ansatz ist die Regionsindividualität auch hinsichtlich der Zielsetzungen und damit der „Erfolgsmessung“ systemimmanent. Die Evaluierungsaufgabe besteht also auch darin, aus den vielfältigen individuellen Erfolgskriterien gemeinsame/übergeordnete Kriterien zu entwickeln.

Eine „objektive“ Erfolgsmessung ist demnach insgesamt problematisch. Die Generierung von Indikatoren zur Bewertung von Erfolg ist aber eine Voraussetzung zur Identifikation erfolgsrelevanter Einflussfaktoren. Im Rahmen der Gesamtanalyse der regionalen Entwicklungsprozesse wird die Bewertung von „Erfolg“ vor allem basierend auf den subjektiven Einschätzungen der befragten Akteure vorgenommen.

Operationalisierung und Faktorenbildung

Die Operationalisierung der einzelnen Elemente des Wirkungsmodells erfordert unterschiedliche Datenaufbereitungsschritte, die im Folgenden beispielhaft erläutert werden.

Für die Beschreibung der **Regionalen Ausgangssituation** wurden z. B. die Indikatoren BIP/Kopf, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsentwicklung, Flächenanteil in Großschutzgebieten, Regionsgröße und Bevölkerungsdichte herangezogen. Diese Indikatoren mussten spezifisch für die Regionen neu kalkuliert werden. Für das BIP/Kopf und die Bevölkerungsentwicklung wurde dazu bspw. wie folgt vorgegangen:

¹⁶ Allgemein müssen zur Erfassung von Nettowirkungen nach (Stockmann und Meyer, 2010), die beobachteten Bruttowirkungen um den Einfluss anderer Effekte bereinigt werden, um so nur die kausal durch die Intervention ausgelösten Effekte abzuschätzen (vgl. (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013)). Hinsichtlich Aussagekraft und Praktikabilität von Wirkungsevaluationen (vgl. (Reade, 2008)) bestehen bei der LEADER-Analyse gegenüber idealtypischen Evaluierungsansätzen von Maßnahmen mit einfachen, linearen Interventionslogiken und überschaubaren Wirkungen deutliche Restriktionen für das Untersuchungsdesign.

- Das BIP/Kopf liegt nur auf Landkreisebene als kleinster geographischer Einheit vor. Für die landkreisübergreifenden LAGn wurde entsprechend dem prozentualen Anteil des jeweiligen Kreises an der Gesamtbevölkerung des LAG-Gebiets ein gewichteter Mittelwert gebildet.
- Für den Indikator Bevölkerungsentwicklung wurde die auf Gemeindeebene vorliegende Klassifizierungen der BBSR (INKAR) als Grundlage verwendet. Anhand der prozentualen Anteile der Bevölkerung in den Gemeinden der verschiedenen BBSR-Typen wurden die Regionen kategorisiert. Tabelle 1 zeigt die für die Bevölkerungsentwicklung gebildeten Regionskategorien. Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 1 bis 5 im Anhang dargestellt.

Tabelle 1: Kategorien zur Einordnung der LEADER-, ILE- und HELER-Regionen für die Bevölkerungsentwicklung

Regions-Kategorie	Definition*
stark schrumpfend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die stark schrumpfen bzw. 90 % in schrumpfenden und stark schrumpfenden Gemeinden
schrumpfend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die schrumpfen
stabil/kaum Veränderung	über 50 % der Bevölkerung in stabilen Gemeinden
wachsend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die wachsen, weniger als 30% in Gemeinden die schrumpfen
stark wachsend	100% der Bevölkerung in wachsenden oder stark wachsenden Gemeinden
uneinheitlich	kein Bevölkerung-Trend über 50 % in den Gemeinden der Region bzw. ein Trend über 50 % und der andere über 30%

* Gemeindekategorisierung gemäß BBSR (2003-2008), Download 2011 (BBSR, 2011)

Quelle: Eigene Darstellung

Die **landesspezifischen Rahmenbedingungen** beinhalten u.a. die unterschiedliche Höhe des für die Regionen zur Verfügung stehenden Budgets und die unterschiedlichen Förderbedingungen. Hierfür wird jeweils eine Variable als Länder-“Dummy“ gesetzt¹⁷.

Das Element **Regionale Umsetzung** beinhaltet zum einen strukturelle Daten, wie z. B. LAG-Größe und -Zusammensetzung (Anteil Wirtschaftsakteure, Anteil Zivilgesellschaft, Themenvielfalt), weitere Beteiligungsmöglichkeiten (Anzahl der Arbeitskreise und Projektgruppen), Ausstattung des Regionalmanagements (Stundenumfang, Trägerstruktur, Qualifikation) und zum anderen Einschätzungen zur Qualität z. B. zur Funktionalität der gebildeten Arbeitsstrukturen. Diese Einschätzungen wurden in den beiden LAG-Befragungen mit verschiedenen Fragen erfasst (vgl. Anhang im Jahresbericht 2014).

¹⁷ In Hessen und Niedersachsen werden je nach Fragestellung auch zwei Dummies für die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten Leader/ILE bzw. Leader/HELER verwandt.

Die Verdichtung der vielfältigen Informationen erfolgte mittels explorativer Faktoranalyse. Die explorative Faktoranalyse ist ein Verfahren zur Identifikation von Zusammenhängen in komplexen Datensätzen. Sie ermöglicht es, Variablen mit ähnlichen Informationsgehalten zusammen zu fassen bzw. Variablen die verschiedene Aspekte einer komplexen Hintergrundvariable abbilden in einem Faktor zu extrahieren und so die Korrelationsstruktur angemessen herauszuarbeiten (Backhaus, 2000; Brosius, 2011; Hatcher, 1997).

Zur Analyse der Funktionalität der LAG wurden zunächst die Komplexe Entscheidungsprozess, Entscheidungsergebnis und Regionalmanagement einer Faktorenanalyse unterzogen. Im Komplex Entscheidungsprozesse wurden die beiden Faktoren Arbeitsklima und Angemessenheit des Projektauswahlverfahrens extrahiert (vgl. Tabelle 2). Die grau hinterlegten Variablen zum Aspekt Arbeitseffizienz trugen nicht zur Identifikation der Faktoren bei, da sie auf beide Faktoren laden.

Tabelle 2: Faktorladungen der Faktoren zum Komplex Entscheidungsprozess (Rotiertes Faktormuster)

Variable	Faktor 1: Arbeitsklima	Faktor 2: Angemessenheit des Projektauswahlverfahrens
Die Arbeitsatmosphäre ist angenehm.	0,88	*
Mit Konflikten wird konstruktiv umgegangen.	0,87	*
Probleme können offen angesprochen werden.	0,83	*
Die Sitzungen sind ergebnisorientiert.	0,55	0,37
Die Kriterien zur Projektauswahl bieten eine sinnvolle Entscheidungshilfe.	*	0,86
Ich bin mit dem Verfahren zur Projektauswahl zufrieden.	*	0,83
Ablauf von Entscheidungsprozessen	0,44	0,55
Verfügbarkeit relevanter Informationen	0,29	0,54

*Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nur Ladungen $\geq 0,2$ abgebildet.

Die Variablen, die auf beide Faktoren laden und daher keine trennende Wirkung haben, sind grau hinterlegt. Sie werden keinem Faktor zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Komplexe Entscheidungsqualität und Regionalmanagement wurde jeweils ein Faktor extrahiert (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Faktorladungen (Faktormuster) zu den Komplexen Entscheidungsqualität und Regionalmanagement

Variable	Faktor: Entscheidungsqualität
Zufriedenheit mit Inhalten der getroffenen Entscheidungen	0,70
Zustimmung zu den Aussagen:	
Ich bin mit den bisher ausgewählten Projekten zufrieden.	0,78
Projekte werden konsequent abgelehnt, wenn sie nicht zur Prioritätensetzung der LAG passen.	0,67
Durch den Entscheidungsprozess in der LAG sind die Projekte in der Region gut aufeinander abgestimmt.	0,79
	Faktor: Regionalmanagement
Zufriedenheit mit:	
Beratung zu Projekten	0,86
Koordination und Vernetzung	0,83
Kenntnis von Fördermöglichkeiten	0,82
Öffentlichkeitsarbeit	0,74

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Erfassung der „**weichen**“ Wirkungen (Governance, Vernetzung etc.) in den Regionen wurde ebenfalls die LAG-Befragung herangezogen. Eine Frage richtete sich auf die Einschätzungen zur Entwicklung der Beziehungen zu verschiedenen Akteursgruppen. Mit Hilfe der Faktoranalyse konnten zwei Faktoren identifiziert werden: „Beziehungen zu öffentlichen Akteuren“ und „Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren“ (vgl. Tabelle 4). Die Variable, die die Beziehung zu Vereinsvertretern beschreibt, kann keinem dieser beiden Faktoren eindeutig zugeordnet werden. Die Analyseergebnisse zeigen auch, dass die Variable „Beziehung zu den Wirtschaftsakteuren“ den größten Erklärungsbeitrag zur Varianz der Faktoren hat.

Tabelle 4: Faktoren zum Komplex Beziehungsentwicklung¹⁸

Faktorladungen (Rotiertes Faktormuster)		
Variable	Faktor 1: Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren	Faktor 2: Beziehungen zu öffentl. Akteuren
Einzelne Unternehmen	0.87	*
Vertreter/-innen von Wirtschaftsbranchen (z. B. Bauernverband, Kammern)	0.84	*
Vertreter/-innen von Vereinen / Initiativen	0.58	0.30
Mitarbeiter/-innen der Verwaltung	*	0.90
Vertreter/-innen aus der Politik	*	0.85

*Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nur Ladungen $\geq 0,3$ abgebildet.

Die Variablen, die auf beide Faktoren laden und daher keine trennende Wirkung haben, sind grau hinterlegt. Sie werden keinem Faktor zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Annäherung an potenzielle **sozio-ökonomischen** Wirkungen in der Region werden zum einen die subjektiven Einschätzungen der LAG-Mitglieder zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategie sowie ihre subjektive Zufriedenheit insgesamt herangezogen, und zum anderen die verausgabten Mittel und die Anzahl umgesetzter Projekte in den Regionen.

Stand der statistischen Analysen und Ausblick

Die Datenplausibilisierung und -bereinigung ist abgeschlossen. Derzeit erfolgen neben der Fortsetzung der Faktoranalysen erste Ansätze einer Gruppenbildung und Systematisierung der Regionen auf der Grundlage von Clusteranalysen (z. B. anhand prozessbezogener Strukturmerkmale der Regionen wie der Ausstattung des Regionalmanagements, Partizipationsintensität, ggf. auch nach sozio-ökonomischen Ausgangslagen). Dies ist ein weiterer Baustein zur Operationalisierung der den Erfolg beschreibenden Variablen.

Die statistischen Analysen werden in den nächsten Monaten fortgesetzt und für die Ex-post-Bewertung aufbereitet. Im Kern geht es um die Beantwortung der folgenden Frage: Welche Bedingungen führen zu welchen Erfolg(skomponenten)? Dies beinhaltet verschiedene Aspekte, z. B. zu einzelnen Komponenten (z. B. verbesserte Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und WiSo-Partnern, innovative Projekte, hohe Bereitschaft zum Engagement). Der „qualitative“ Hintergrund aus den Interviews der Fallstudien und den offenen Fragen der Befragungen ist dabei für die Thesengenerierung und die Interpretation der Ergebnisse von großer Bedeutung.

¹⁸ Frage im Fragebogen: Wie haben sich ihre Beziehungen zu den folgenden Personenkreisen durch den LEADER-Prozess entwickelt?

Wo sinnvoll¹⁹, werden aus den identifizierten Erfolgsbedingungen (z. B. zum Regionalmanagement) in einem zweiten Schritt Empfehlungen zur Ausgestaltung von Programm und Förderkonditionen abgeleitet. Bei nicht direkt beeinflussbaren Faktoren (z. B. sozioökonomischen Rahmenbedingungen) sind geeignete Anpassungsstrategien an diese Bedingungen zu identifizieren (z. B. über finanzielle Schwerpunktsetzungen).

Literatur

Backhaus, K. (2000): Multivariate Analysemethoden 9. Auflage. Berlin.

BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2011): Raumtypen ROB 2010, Referenz zur Zuordnung der Gemeinden (Gebietsstand 31.12.2007) zu den Raumtypen. Internetseite BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_103086/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/03_DatenKartenGraphiken.html. Zitiert am 20.7.2011.

Brosius, F. (2011): SPSS 19. Heidelberg.

Hatcher, L. (1997): A Step-by-Step approach to using the SAS System for factor analysis and structural equation modeling. Cary, NC.

Peter, H. und Pollermann, K. (2010): Kapitel 12 - ILE und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Braunschweig.

Reade, Nicola (2008): Konzept für alltagstaugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Ceval-Arbeitspapier, H. 14. Saarbrücken.

Stockmann, R. und Meyer, W. (2010): Evaluation - eine Einführung. Leverkusen. Stand 18.7.2014.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Internetseite BMWi: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/wissenschaftlicher-beirat-evaluierung-wirtschaftspolitischer-foerderma_ C3_9fnahmen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf. Zitiert am 7.1.2014.

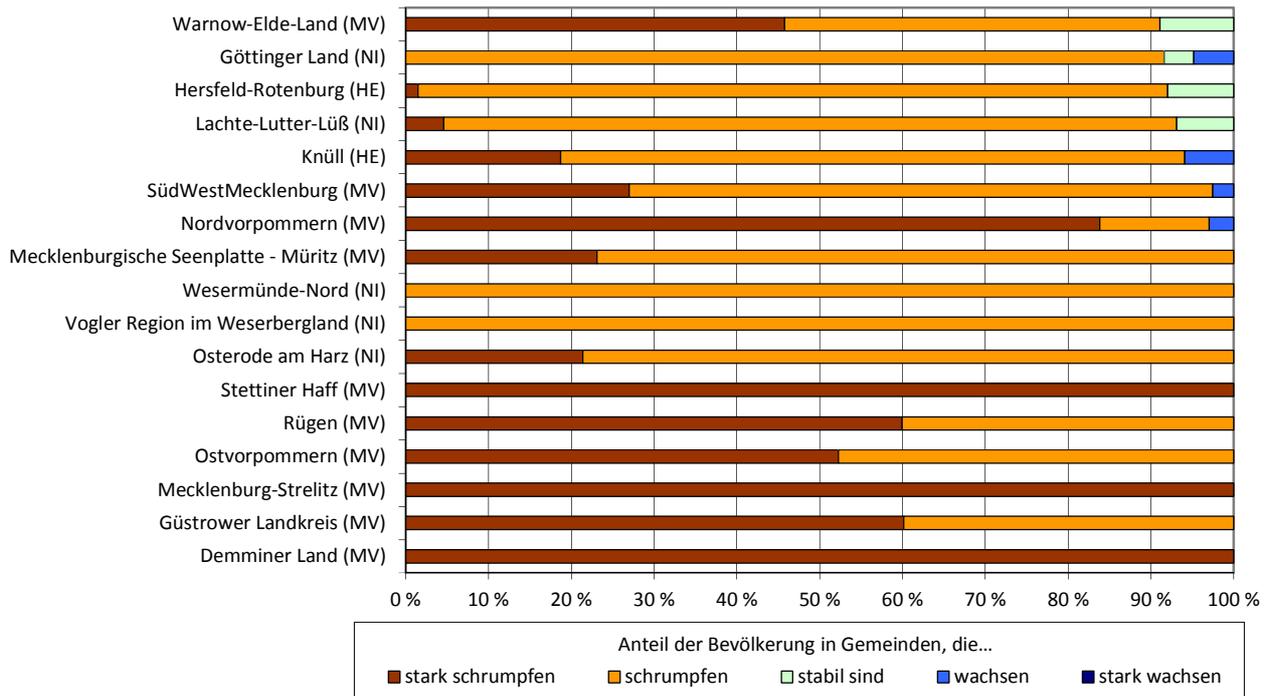
¹⁹ D.h. durch die zuständigen Akteure/Institutionen beeinflussbar

Anhang

Abbildung 1: Kategorie: Stark schrumpfend

Kategorie: Stark schrumpfend

(über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die stark schrumpfen bzw. 90 % in schrumpfenden und stark schrumpfenden Gemeinden)

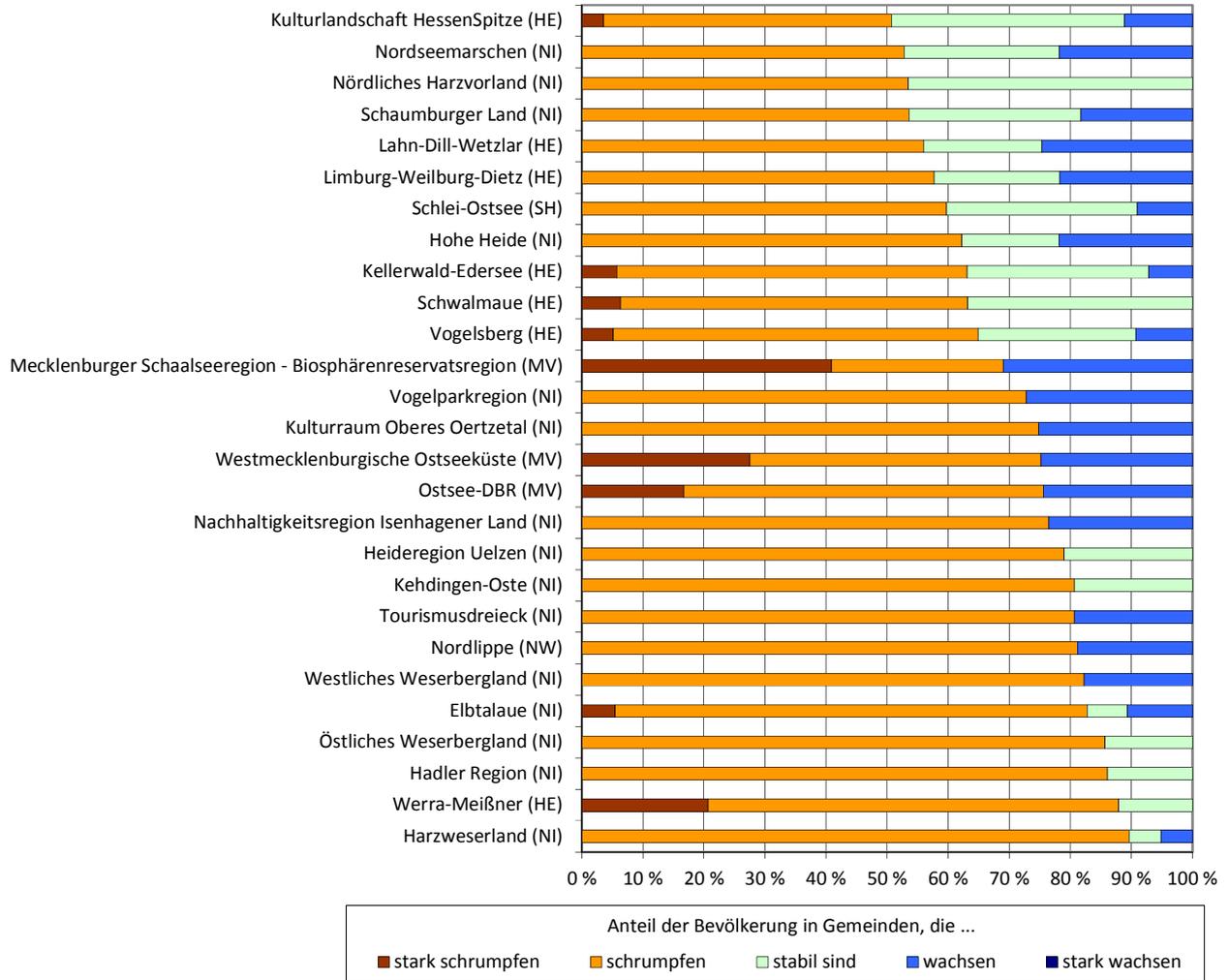


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindecategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

Abbildung 2: Kategorie: Schrumpfend

Kategorie: Schrumpfend

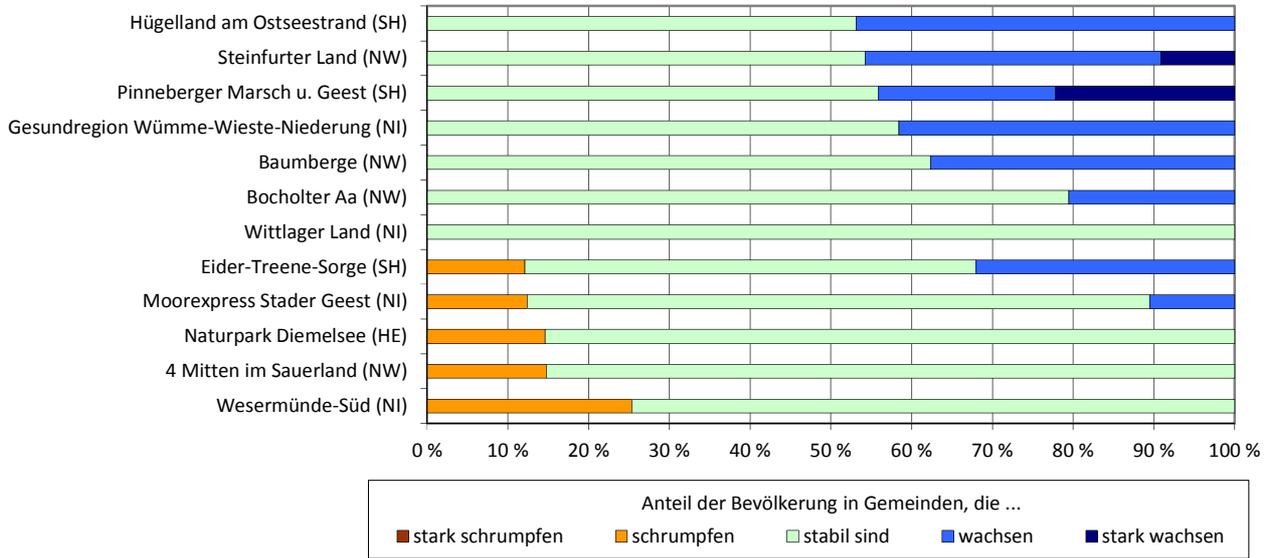
(über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die schrumpfen)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindecategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

Abbildung 3: Kategorie: Stabil / kaum Veränderung

Kategorie: Stabil / kaum Veränderung
(über 50 % der Bevölkerung in stabilen Gemeinden)

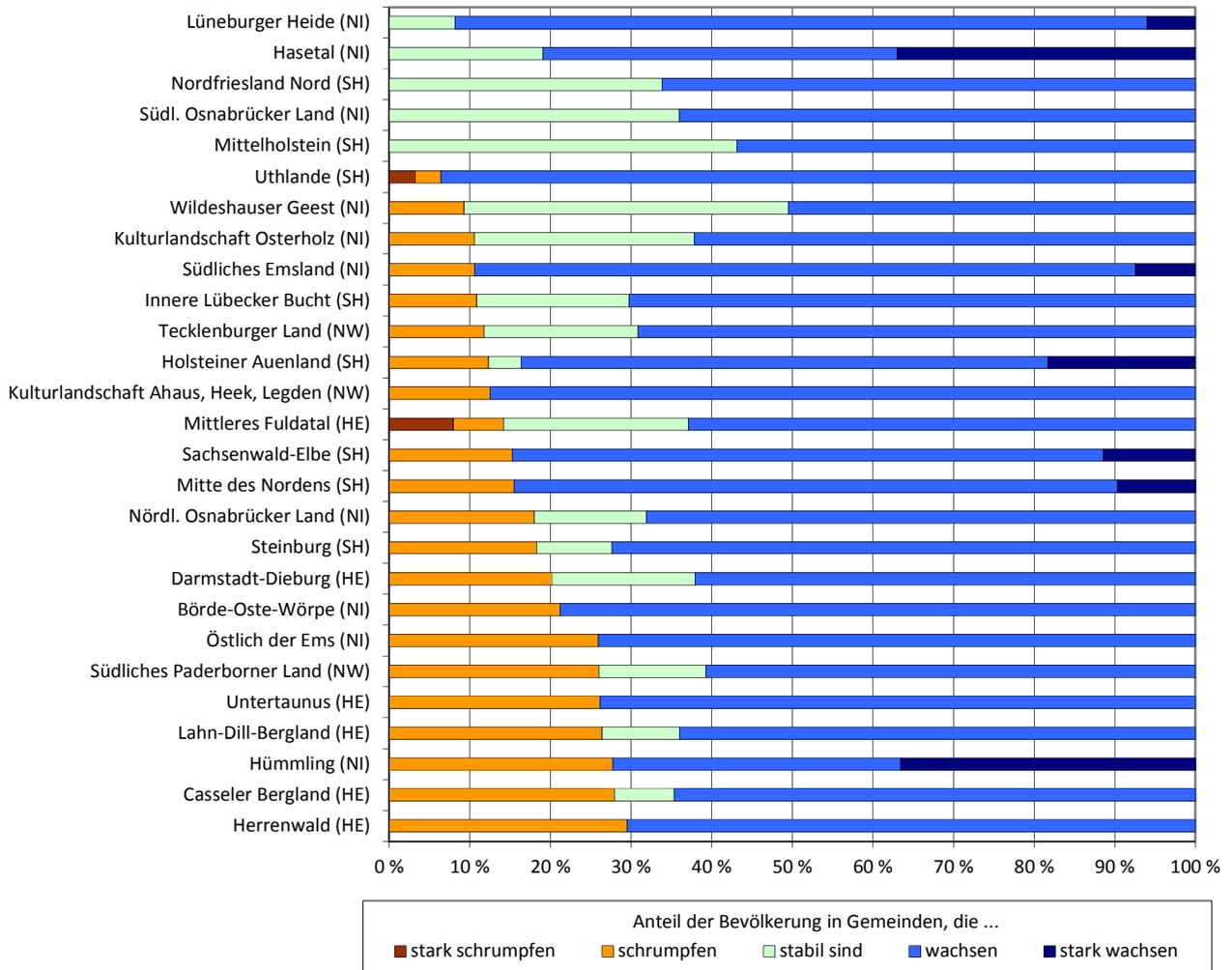


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindekategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

Abbildung 4: Kategorie: Wachsend

Kategorie: Wachsend

(über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die wachsen, weniger als 30 % in Gemeinden die schrumpfen)

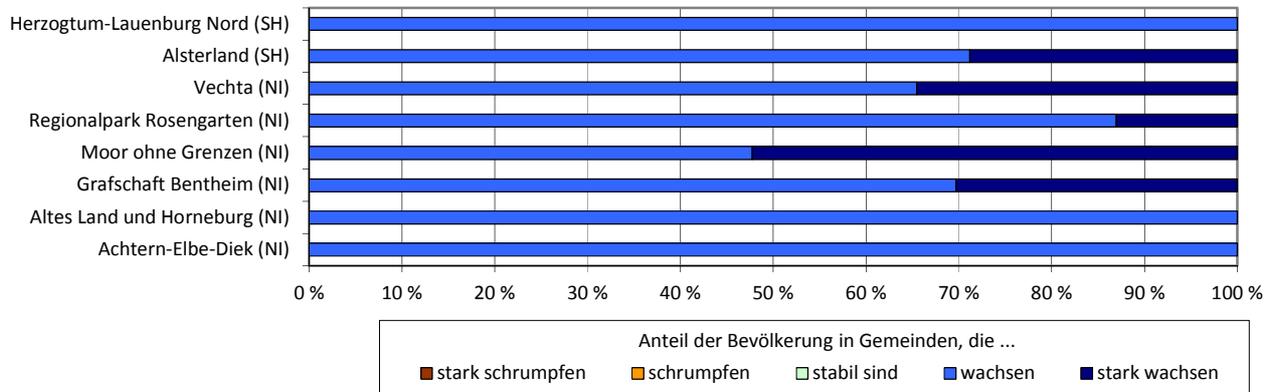


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindekategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

Abbildung 5: Kategorie: Stark wachsend

Kategorie: Stark wachsend

(100 % der Bevölkerung in wachsenden oder stark wachsenden Gemeinden)

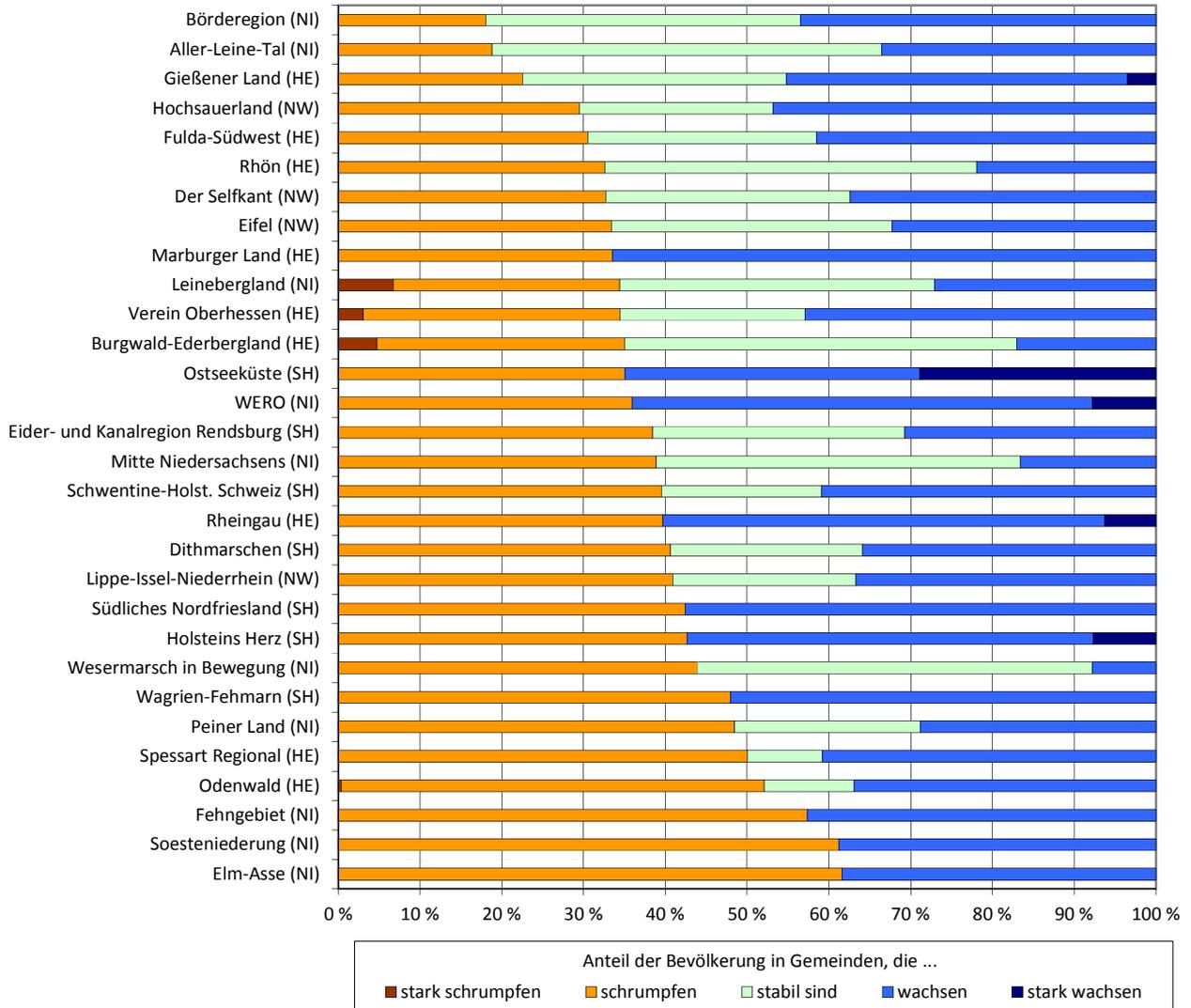


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindecategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

Abbildung 6: Kategorie: Uneinheitlich

Kategorie: Uneinheitlich

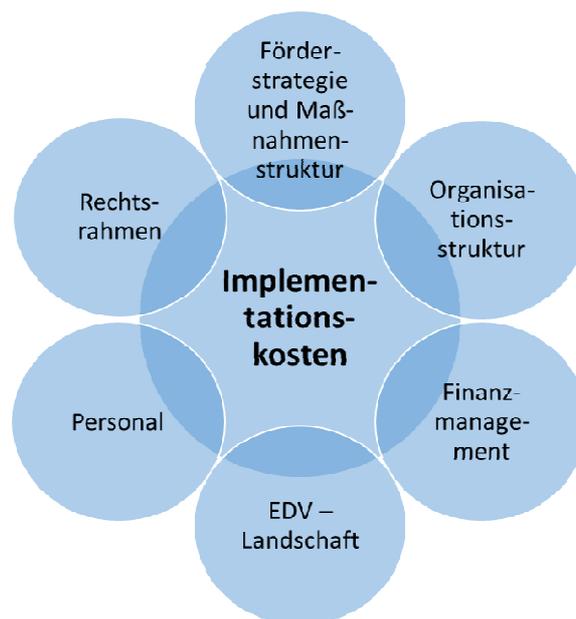
(kein Bevölkerungstrend über 50 % in den Gemeinden der Region bzw. ein Trend über 50 % und der andere über 30 %)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindekategorisierung gemäß BBSR (2003-2008) (BBSR, 2011).

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Implementations(kosten)analyse der Umsetzung des NRW-Programms



Kurzfassung des Modulberichts

vom

Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des

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

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



EUROPÄISCHE UNION

Juni 2014

Impressum:

Dipl.-Ing. Barbara Fährmann
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

E-Mail: barbara.faehrmann@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

E-Mail: regina.grajewski@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

E-Mail: karin.reiter@ti.bund.de

Abkürzungsverzeichnis

A

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AUM	Agrarumweltmaßnahmen

B

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BS	Bescheinigende Stelle

D

DE	Dorferneuerung, Dorfentwicklung
DVO	Durchführungsverordnung

E

EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG-Zahlstelle	Zahlstelle der Europäischen Gemeinschaft
ELAN	Elektronische Antragstellung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
EU-KOM	Europäische Kommission

F

FBB	Forstbetriebsbezirke
Flik	Flächenidentifikator
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Finanzministerium NRW

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik

H

HC	Health Check
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
HZB	Halbzeitbewertung

I

IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung

I

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie

K

KDVZ Kommunale Datenverarbeitungszentrale

KLR Kosten-Leistungsrechnung

L

LANUV Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz

LB Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter

LEADER EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural)

LGNRW Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen

LHO Landeshaushaltsordnung

LRH Landesrechnungshof NRW

LWK-NRW Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen

M

MKULNV Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz und Verbraucherschutz

MS Mitgliedstaat

N

NASO Naturschutzsonderprogramm

NI/HB Niedersachsen/Bremen

R

RL Richtlinie

RM Regionalmanagement

RFA/RFÄ Regionales Forstamt, Regionale Forstämter

S

SH Schleswig-Holstein

T

TH Technische Hilfe

TPD Technischer Prüfdienst

U

ULB Untere Landschaftsbehörde

UNB Untere Naturschutzbehörde (Niedersachsen)

V

VB Verwaltungsbehörde

VN Vertragsnaturschutz

VOK Vor-Ort-Kontrolle

V&V Verarbeitung und Vermarktung

W

WiSo-Partner Wirtschafts- und SozialpartnerInnen

WuH Landesbetrieb Wald und Holz

Z

ZB Zuständige Behörde

ZS Zahlstelle

Kurzfassung

Untersuchungsdesign

Bislang werden Implementationskosten (IK) im Rahmen von Evaluationsstudien und Politikberatung zumeist vernachlässigt. Fokussiert wird, wenn überhaupt, nur auf die Kosten, die bei den Begünstigten für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen entstehen. Die Verwaltungskapazitäten sind aber ein wesentlicher Engpassfaktor für die Umsetzung von Förderprogrammen. Je ambitionierter und je weniger standardisiert ein Programm ist, desto stärker sind auskömmliche und qualifizierte Verwaltungskapazitäten gefragt.

Daher wurde im Rahmen der begleitenden Evaluierung des NRW-Programms 2007 bis 2013– aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms – erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA) durchgeführt. Im Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Programms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Die IKA zielt darauf ab, Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung zu schaffen und Ursachen für die Kosten des Programms und der Maßnahmen zu ergründen. Diese Ursachenanalyse erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit Verwaltungsvertreterinnen und Dokumentenanalysen. Insgesamt wurden 55 leitfadengestützte Interviews in den untersuchten Bundesländern, davon 16 in NRW ausgewertet. Befragt wurden Bewilligungsstellen, Einrichtungen auf Programmebene sowie Fachreferate. Länderübergreifend wurde darüber hinaus mit Hilfe eine Regressions-schätzung untersucht, ob die Faktoren, die in den qualitativen Analysen als relevant erscheinen, auch durch ein Modell gestützt werden. Die ermittelten Kosten wurden abschließend exemplarisch für das Themenfeld der Biodiversität den Wirkungen gegenübergestellt, um isolierte Kostenbetrachtungen zu vermeiden.

Hintergrund, Ziel und Methodik der Implementationskostenanalyse

Quantitative Ergebnisse

Die erfassten IK des NRW-Programms Ländlicher Raum für das Jahr 2011 belaufen sich auf knapp 19 Mio. Euro, von denen der Programmoverhead 16 % der Kosten ausmacht. Im Vergleich der im Rahmen der vorliegenden Analyse untersuchten Bundesländer²⁰ liegt NRW mit rund 17 % relativen IK im Mittelfeld. Insgesamt hat sich das Niveau der relativen²¹ IK gegenüber 2005²² erhöht. Zum einen ist der Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung gestiegen. Zum anderen wurde bei weitgehend konstant gebliebenem

Im Ländervergleich liegt NRW bezogen auf die relativen IK im Mittelfeld

²⁰ Niedersachsen/Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein.

²¹ D. h. es müssen 17 Cent aufgewendet werden, um einen Euro Fördermittel auszureichen.

²² Jahr der Erhebung für die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008.

Programmvolumen²³ das Maßnahmenportfolio in der aktuellen Förderperiode gegenüber 2000 – 2006 nochmals erweitert (LEADER, Tierschutz, neue Teilmaßnahmen in den Bereichen Forst und AUM). Dadurch sind zusätzliche IK entstanden. Außerdem wurden bei einigen Fördermaßnahmen gegenüber der Vorläuferperiode die Mittel deutlich reduziert. Damit ist aber im Gegenzug keine äquivalente Aufwandsreduzierung verbunden.

Programmumsetzung ist gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 teurer geworden

Der dominante Kostenträger der absoluten IK sind die Agrarumweltmaßnahmen, die knapp 44 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten verursachen und auf die knapp 34 % der öffentlichen Fördermittel des Jahres 2011 entfallen. Mit Abstand folgen die Maßnahmenkomplexe forstliche Förderung²⁴, Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung²⁵ und das AFP (ELER-Code 121).

Größter Kostenträger: AUM

Bei den flächenbezogenen Maßnahmen reichen die relativen IK bei den bereits seit Anfang der Förderperiode eingeführten Maßnahmen von rund 2 % bei der AGZ über 4,5 % für den Ökolandbau bis zum Vertragsnaturschutz (VN) mit 45 % relativen IK. Dessen IK sind auch bezogen auf den geförderten ha mit ca. 175 Euro hoch, gefolgt von Blüh- und Uferrandstreifen (125 Euro und 90 Euro pro ha). Die Agrarumweltmaßnahme mit dem günstigsten Fördermittel-IK-Verhältnis ist der Ökolandbau mit 4,5 % bzw. mit IK von 9 Euro pro ha. In allen Bundesländern sind die Abstufungen in den Kostenstrukturen der flächengebundenen (Teil)-Maßnahmen vergleichbar. Das Niveau wird stark von agrarstrukturellen und organisatorischen Effekten bestimmt. Während die IK der Mainstream-Maßnahmen im Bereich der AUM unter denen von HE und auch SH liegen, liegt der Vertragsnaturschutz sowohl bezogen auf die relativen als auch die IK/ha deutlich über dem Niveau der anderen BL.

Weite Spannbereite der Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen. Vertragsnaturschutz in NRW deutlich über dem Kostenniveau der anderen Bundesländer

Bei den investiven Maßnahmen fallen die relativen IK beim AFP mit 5 % am niedrigsten aus. Die Dorferneuerung liegt mit 15 % im Programmdurchschnitt. Überdurchschnittlich sind die relativen IK mit 25 % bei der Flurbereinigung, der Diversifizierung und LEADER. Mit 30 % ist die Förderung des investiven Naturschutzes relativ aufwendig abzuwickeln, auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern. Absoluter Ausreißer in Bezug auf die relativen IK ist die Maßnahme Beratungsdienste (ELER-Code 114), die aufgrund der Konkurrenz zur erst 2012 ausgelaufenen Altmaßnahme ELER-Code 115 und eines komplizierten Antragsverfahrens bis 2011 weit hinter den Erwartungen zurückblieb.²⁶ Die Umsetzung von LEADER-Maßnahmen über regionale Prozesse und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten ist mit einem höheren Aufwand verbunden. Zudem ist dieser Maßnahmenbereich sehr verzögert angelaufen, sodass die Auszahlungsstände gering sind. Dies wirkt sich negativ auf die Höhe

Ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den relativen IK der investiven Maßnahmen. Flurbereinigung und LEADER mit überdurchschnittlichen relativen IK

²³ Gegenüber der Berechnungsgrundlage der Implementationskostenstudie von 2008.

²⁴ ELER-Codes 123 B, 125 B, 224, 227.

²⁵ ELER Codes 313, 321, 322.

²⁶ Siehe hierzu genauer Kapitel 5.

der relativen IK aus.²⁷

Die relativen IK der forstlichen Fördermaßnahmen liegen in allen Bundesländern über dem Programmdurchschnitt. Mit 27 % relativen IK liegt diese Maßnahmengruppe deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 14 %. Insgesamt stechen vor allem die kleinen und kleinteiligen Fördermaßnahmen Naturschutz im Wald (als Teilmaßnahme von Maßnahme ELER-Code 227) und Natura 2000 im Wald (ELER-Code 224) mit relativen IK von um die 100 % hervor.

Forstliche Maßnahmen auch in NRW mit überdurchschnittlichen relativen IK verbunden

Qualitative Ergebnisse



Die qualitative Analyse wurde nach Faktorenkomplexen gegliedert, die die Umsetzung des NRW-Programms in Bezug auf die Kosten und die Umsetzungseffizienz beeinflussen. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte dieser Faktorenkomplexe auf Programmebene und für die Maßnahmengruppen zusammengefasst. Für den Vertragsnaturschutz erfolgt aufgrund seiner hohen Bedeutung und Kosten eine

Faktorenkomplexe zur Erklärung der Implementationskosten und der Umsetzungseffizienz.

gesonderte synoptische Betrachtung.

Förderstrategie und Maßnahmenstruktur

Bei der Programmgestaltung haben die Bundesländer große Spielräume, die auch als Determinanten von Implementationskosten gesehen werden können. Welche Maßnahmen nehmen sie in ein Programm auf, wie werden die Maßnahmen im Detail ausgestaltet, auf welche Arten von Zuwendungsempfängern fokussiert das Programm und wie ist das Zahlungsregime gestaltet?

Generelle Bedeutung

NRW hat sich zu Anfang des Programms entschieden, eine Vielzahl von Maßnahmen innerhalb des Programms anzubieten und die EU-Mittel breit einzusetzen. Dieser förderstrategische Ansatz ist mit mehreren Implikationen für die Programmumsetzung und die Höhe der (relativen) IK verbunden. Zum einen wird das zur Verfügung stehende EU-Geld „gestreckt“. D. h., in den Schwerpunkten 1 und 3 wurde in der ursprünglichen Plangenehmigung ein Kofinanzierungssatz von 25 % zugrunde gelegt. Daher ergibt sich im Durchschnitt mit 38 % der niedrigste Kofinanzierungssatz im Vergleich der Länderprogramme.

Verteilung der EU-Gelder auf viele Maßnahmen und Vorhaben durch niedrigen Kofinanzierungssatz

²⁷ Der gewählte methodische Ansatz, die Kosten des Regionalmanagements der Regionen anteilig für deren Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Projektmanagements mit in die IK einzurechnen, schlägt ebenso durch. Ohne die Berücksichtigung der Kosten der Geschäftsstellen lägen die relativen IK bei knapp 18 %.

Unabhängig vom ELER-Kofinanzierungssatz sind jedoch alle EU-Vorgaben einzuhalten.

Zum anderen ist die Bandbreite der im Programm enthaltenen Maßnahmen relativ hoch, deren Budget teilweise sehr niedrig. Insgesamt zwölf (Teil-)Maßnahmen in NRW weisen ein jährliches Budget von unter einer Million Euro auf. Die Kleinstmaßnahmen weisen aufgrund der erheblichen Fixkosten in der EU-Förderung ein schlechtes IK-Fördermittelverhältnis auf. Für die absoluten IK sind sie insgesamt von geringerer Relevanz, erhöhen aber die Kosten auf der Ebene des Programmoverheads, die von der Anzahl der unterschiedlichen Maßnahmen beeinflusst werden.

**Breites Maßnahmen-
spektrum und eine
Vielzahl von Kleinst-
maßnahmen erhöhen
insbesondere Kosten des
Programmoverhead**

Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes und der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wird die Einbindung von Maßnahmen in ein EU-Programm — wie in anderen Bundesländern auch — von den Maßnahmenverantwortlichen als Mittel zur Sicherung der Finanzierung und Verbesserung der Planungssicherheit gesehen. Rein national finanzierte Landesmaßnahmen stehen eher auf dem Prüfstand als EU-kofinanzierte Maßnahmen. Die Höhe der mit einer EU-Förderung verbundenen IK spielt bei diesen Überlegungen eine unterordnete Rolle.

**EU-Finanzierung als Mittel
der finanziellen
Planungssicherheit**

NRW nutzt die Möglichkeit der Artikel-89-Maßnahmen (zusätzliche nationale Mittel/Vorhaben mit beihilferechtlicher Genehmigung auf der Grundlage des EPLR) kaum. Bei den Artikel-89-Maßnahmen hängt der Effekt auf die IK davon ab, ob man unabhängig von der Finanzierungsstruktur das gleiche Verwaltungsverfahren anwendet (wie z. B. in Hessen der Fall) oder strategisch bestimmte Maßnahmentypen in die nationale Förderung verschiebt (z. B. private Maßnahmen der Dorferneuerung wie in Niedersachsen), für die in der Folge vereinfachte Regelungen der LHO vollständig zum Tragen kommen können. Ohne die Einplanung von Artikel-89-Maßnahmen eröffnet sich keine Möglichkeit, besonders kostenintensive Vorhaben aus dem Programm herauszusteuern.

**Kaum Einsatz von
zusätzlichen nationalen
Mitteln**

Das Gesamtbudget einer Maßnahme hat großen Einfluss auf die Höhe der relativen IK. Die relativen IK sind in der Tendenz umso geringer, je größer das Maßnahmenvolumen ist. Zurückzuführen ist dies auf den hohen Fixkostenanteil, da alle Maßnahmen unabhängig von ihrem Finanzvolumen nach einem vergleichbaren Schema umzusetzen sind, z. B. hinsichtlich der Prüfpfade, der erforderlichen Kontrollen und Dokumentation. Der Effekt eines geringen Programmbudgets wird aber von anderen Maßnahmenmerkmalen, wie z. B. einer durchschnittlich geringen Projektgröße oder einer insgesamt komplexeren Maßnahmenarchitektur, wie z. B. bei LEADER überlagert. Die durchschnittliche Vorhabengröße beeinflusst die Höhe der relativen IK. Maßnahmen mit vergleichsweise niedrigen IK setzen im Schnitt Vorhaben mit höheren öffentlichen Zuwendungen um. Auch der Auszahlungsbetrag liegt für diese Maßnahmen höher. Diese Zusammenhänge werden im Ländervergleich bestätigt (siehe Maßnahmen 123 und 323).

**ELER-Investiv:
Förderansatz schlägt sich
in Umsetzungskosten
nieder**

Gründe für hohe Kosten sind geringe Nachfrage, hohe Komplexität der Gewerke sowie hoher Beratungsaufwand und Innovationsgehalt. Bei den Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bleiben die Antragstellerzahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Im Bereich der Dorf- und ländlichen Entwicklung/LEADER steigt der Aufwand für Vorhabentypen mit der Anzahl der Gewerke und der erforderlichen Beratung. Bei Vorhaben mit vielen Gewerken müssen entsprechend viele Rechnungen kontrolliert werden. Hinzu kommen Vorhaben mit einem hohen Beratungsbedarf, wie Dorfgemeinschaftshäuser. Bei LEADER-Projekten muss im Zuge des Bewilligungsverfahrens der Begriff „innovativ“ operationalisiert werden, meist unter zusätzlicher Beteiligung des Fachreferates.

Kostenfaktoren: geringe Nachfrage, Komplexität der Gewerke, Beratungsintensität und Innovationsgehalt

Auch bei den flächenbezogenen Maßnahmen haben Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität einen wesentlichen Einfluss auf die rel. IK, sind jedoch i. d. R. Ausdruck der Zielgerichtetheit der Förderung und damit eng verbunden mit der Höhe der Wirkung. Generell bestehen zwischen Kosten und Wirkungen enge Wechselwirkungen bzw. Trade-off-Beziehungen. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität wurde exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert.²⁸ Deutlich wird der relativ hohe Preis der wirksamen Maßnahmen für dieses Schutzgut sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch die Gesamtkosten (IK und Prämien)/ha, wobei die investiven Maßnahmen deutlich kostenintensiver sind. Bei allen acht hoch wirksamen Maßnahmen²⁹ können aufgrund der Ausgestaltung Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen werden. Ihre IK/ha liegen durchweg über denen mit geringen Wirkungen. Die relativen IK fallen teilweise durch die sehr hohen Hektar-Prämien dieser Maßnahmen gering aus. Das gilt insbesondere für die Blühstreifen und die Anlage der Uferrandstreifen. Der Vertragsnaturschutz ist bei den AUM-Maßnahmen sowohl im Hinblick auf die relativen IK als auch auf die IK/ha die teuerste der Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen.

ELER-InVeKoS: Ziel- und Wirkungsorientierung und „politische“ Maßnahmen haben ihren „Preis“

Wenngleich fachlich sinnvoll ist die Maßnahme „umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren auf Stroh“ nur mit verhältnismäßig hohem Verwaltungs- und Kontrollaufwand umzusetzen.³⁰ Die hohe Auflagenkomplexität und -ausgestaltung lässt eine standardisierte Verwaltungsabwicklung nicht zu.³¹ Vor-

Tiere auf Stroh – politisch gewünscht, aber teuer in der Umsetzung

²⁸ Diese sollen bis zur Ex-post-Bewertung auch für weitere Wirkungsfelder des EPLR fertiggestellt werden.

²⁹ Anlage von Blühstreifen, der Vertragsnaturschutz, die Anlage von Uferrandstreifen und der Erhalt von Nutztierassen, Wald-Natura-2000-Zahlung, der Waldumbau, Naturschutz im Wald und investiver Naturschutz.

³⁰ Die im Rahmen dieser Studie erhobenen IK dürften unterschätzt sein, da aufgrund des gewählten Referenzjahres 2011 für diese Teilmaßnahme der Aufwand für Auszahlungsvorgänge und Vor-Ort-Kontrollen nicht oder nicht vollständig erfasst werden konnte.

³¹ Die Tieraltersgruppen gemäß Förderrichtlinie entsprechen nicht denen des datenliefernden Systems HIT. Die Überführung der HIT-Tieraltersgruppen in die RL-Kategorien muss daher von Hand erfolgen.

Ort-Kontrollen (VOK) erfordern z. B. ein aufwendiges Ausmessen von Stallbuchten, die Berechnung von Bewegungsflächen je Tier und Vermessen der Fenster zur Berechnung der Tageslichtverhältnisse. Die Vorgaben zur Differenzierung der prämierelevanten Betriebszweige sind in Bezug auf die Aufzuchttrinder und Mastfärsen nicht praxisgerecht und ziehen einen hohen Beratungsaufwand und ein Sanktionsrisiko nach sich. Auch wenn ein gewisser Routinegewinn zu erwarten ist, werden weiterhin viele Einzelentscheidungen notwendig sein.

Die Höhe der IK/ha der beiden Maßnahmen Blüh- und Uferrandstreifen fallen im Vergleich zu den betriebsbezogenen Maßnahmen, in die alle Acker- und/oder Dauergrünlandflächen einbezogen sind, hoch aus. Beide Maßnahmen zeichnen sich durch Auflagenkomplexität, Kleinteiligkeit der Förderflächen, einen vergleichsweise geringen Förderumfang und folglich hohen Fixkostenanteil der IK aus. Die Abwicklung von Uferrandstreifen auf Grünland verursacht einen überproportional hohen Aufwand bei der VOK. Eine exakte Grenzziehung zwischen geförderter und nicht geförderter Fläche ist häufig schwer.

**Streifenmaßnahmen
verursachen höhere IK**

Die hohen IK lassen sich teilweise auf die typischen Effekte neu konzipierter Maßnahmen in der Anlaufphase zurückführen: Fixkosten aufgrund geringer Teilnehmerzahlen sowie Lernkosten. Der Zwischenfruchtanbau war in der Startphase der Förderung aufgrund der Richtlinienausgestaltung besonders beratungsintensiv (z. B. Mindestflächenanteile der Ackerfläche in der Zielkulisse, Umgang mit Pachtflächenverlusten etc.). Der Aufwand wird aber auch nach Überwindung der Anlaufschwierigkeiten relativ hoch bleiben: (1) Die Kontrolle der Maßnahme erfordert ein zusätzliches, von den anderen AUM zeitlich abgesetztes Verfahren („Herbsterklärung“ mit Flächenaufstellung der Zwischenfrüchte) und (2) die komplizierte Antragsbearbeitung u. a. durch Prüfung auf Einhaltung des Förderausschlusses von Trinkwasserkooperationsgebieten, deren Grenzverläufe z. T. Feldblöcke anschneiden.

**Erosionsschutz und
Zwischenfruchtanbau –
teilweise mehr als nur
Anlaufschwierigkeiten**

Forstliche Fördermaßnahmen sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Den zahlreichen Terminvorgaben und zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, von der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. Das Gros der Maßnahmen wird von privaten WaldbesitzerInnen beantragt, die weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügen. In NRW bedingt eine kleinteilige Privatwaldbesitzerstruktur eine kleinteilige, betreuungsintensive Förderstruktur. Die durchschnittliche Besitzgröße im Privatwald liegt bei ca. 4 ha. Genau diese kleinteiligen Strukturen stehen im Fokus der Waldumbauförderung. Die Förderbeträge pro Förderfall fallen gering aus. Die beizubringenden Unterlagen und hohe Detailplanung im Zuge der Antragstellung stehen oft nicht im Verhältnis zum Förderbetrag. Für die FörsterInnen vor Ort ist es kaum zu leisten, fördertechnisch immer auf dem aktuellsten Stand zu sein. Wenn die betreuenden FörsterInnen nicht mehr aktiv

**Forst: Ein generell
aufwendiger
Förderbereich im EU-
Kontext**

**Kleinteilige
Privatwaldbesitzerstrukturu
r bedingt kleinteilige,
betreuungsintensive
Förderstruktur**

beraten, Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, weil sie die Abwicklung zu bürokratisch und riskant finden, verliert die Förderung in der Fläche an Akzeptanz.

Die Natura-2000-Förderung und Naturschutz im Wald weisen eine nachteilige Kostenstruktur auf. Es handelt sich um kompliziert aufgesetzte flächenbezogene Maßnahmen, mit anfangs hohen Digitalisierungskosten, einer geringen Inanspruchnahme und daher geringer Routine. Zudem ist die Schnittstelle mit den Kreisstellen der Landwirtschaftskammern – dort werden die flächenbezogenen Daten verwaltet – nicht optimal gestaltet. Die gesamte Förderrichtlinie zur forstlichen Förderung ist sehr komplex und unübersichtlich aufgebaut, sodass Fehler vorprogrammiert sind. Zudem sind viele Förderfähigkeitskriterien³² aufwendig zu prüfen, die aber inhaltlich nicht immer sinnvoll greifen.

„Komplizierte“
Maßnahmen und
Förderrichtlinien

Herauszustellen ist trotz aller fördertechnischen Probleme, dass gerade diese Maßnahmen für die Umsetzung von Biodiversitätszielen wesentlich sind. Es ist daher zu überlegen, wie die fachlich erforderliche Förderung besser und kosteneffizienter umgesetzt werden kann.

Wesentliche Bausteine für
Biodiversitätsziele

Empfehlungen zu Förderstrategie und Maßnahmenkonzeption

- **Weniger mit EU-Kofinanzierung ist mehr:** **(1)** Konzentration der EU-Förderung auf wenige wirksame Maßnahmen, die möglichst die kritische Masse von einer Mio. Euro Fördermittel pro Jahr überschreiten. **(2)** Überprüfen, ob nicht komplette Maßnahmenbereiche aus der EU-Förderung genommen werden sollten. Nach dem Vorbild anderer Bundesländer würde sich die forstliche Förderung anbieten. Die komplette Umsetzung als national finanzierte Förderung würde eine zielgruppengerechte Ausgestaltung der Förderung ermöglichen und mehr Ermessensspielräume eröffnen. **(3)** Abkehr vom breiten Einsatz der EU-Mittel in viele kleinteilige Maßnahmen als Schutz vor Mittelkürzungen der EU-Förderung erfordert auch die Sicherstellung nationaler Fördermittel für wirksame Maßnahmen, die verwaltungsökonomischer im Rahmen nationaler Förderung und damit kostengünstiger umgesetzt werden können. **(4)** Neue Maßnahmen erst ohne EU-Förderung ausprobieren, um den tatsächlichen Bedarf auszuloten und Routine zu gewinnen.
- **Kofinanzierungssätze maximieren und Landesmittel für Landesmaßnahmen „gewinnen“:** Der Kofinanzierungsrahmen der EU sollte insgesamt möglichst ausgeschöpft werden u. a. durch einen finanzstrategisch gezielten Einsatz der Umschichtungsmittel³³ (100 % EU-finanzierte Förderung) für Maßnahmenbereiche mit einem ansonsten von der ELER-Verordnung

³² Z. B: Eigentumsnachweis, Prosperitätsgrenze und Voraussetzungen für Kommunen mit schwacher Finanzkraft.

³³ Insgesamt werden 4,5 % der Mittel von der 1. in die 2. Säule umgeschichtet.

vorgesehenen niedrigen Regelkofinanzierungssatz.³⁴ Die auf diese Weise „frei“ werdenden Landesmittel sollten für Landesmaßnahmen eingesetzt werden, die sich unter EU-Bedingungen nur mit hohem Aufwand und weniger Gestaltungsspielraum umsetzen lassen (s.o.). Ansonsten sollten die Umschichtungsmittel zur Unterstützung der landes- und EU-politischen Zielausrichtung des Programms auf zentrale Maßnahmen konzentriert werden. Eine solche Fokussierung auf wenige Maßnahmen reduziert die mit dem Einsatz der Umschichtungsmittel erforderlichen zusätzlichen Verbuchungsvorgänge, Dokumentationen und Berichtspflichten.

- **Beibehaltung der zielgerichteten Förderung:** Bewusstsein schaffen, dass ein effektiver Fördermitteleinsatz mit höheren Umsetzungskosten verbunden ist und ein ambitionierter Förderansatz entsprechende Personalressourcen in Quantität und Qualität benötigt – auch im Rahmen einer reinen Landesförderung.
- **Tierschutzmaßnahmen optimieren:** (1) Vereinfachungsmöglichkeit konsequent ausloten, z. B. der Frage nachgehen, kann die Ermittlung der prämierten Tiere vom Betrieb in Zusammenarbeit mit der Beratung/Bewilligung erfolgen? (2) Prüfindikatoren der Tierschutzmaßnahmen sollten mit wachsendem Erkenntnisgewinn aus der Wissenschaft langfristig einer grundsätzlichen Revision unterzogen werden. Statt der derzeit handlungsorientierten Ausrichtung sollten ergebnisorientierte Ansätze angestrebt werden.

Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. In Hessen haben die gewählten Organisationsentscheidungen einen hohen Preis.

Generelle Bedeutung

Insgesamt verfügt NRW über eine funktionsfähige Umsetzungsstruktur für sein ELER-Programm. Gleichwohl treten an verschiedenen Stellen Ineffizienzen und Reibungsverluste zutage, da die gewählte Organisationsstruktur nicht optimal die Erfordernisse im EU-Förderkontext unterstützt. Diese Anforderungen bestehen in erster Linie in einer sachgerechten und agilen Steuerungsfähigkeit (Inhalte, Verfahren, Finanzen) auf allen Umsetzungsebenen und der Sicherstellung der Homogenität im Verwaltungshandeln. Folgende Merkmale sind prägend:

Organisationsstruktur:
 „Delegationskaskade“
 und Ausdifferenzierung
 der Bewilligungsebene
 „trüben“ die ansonsten
 effiziente Umsetzung
 Homogene „schlanke“

³⁴ Dieser liegt gemäß Artikel 59 der VO (EU) Nr. 1305/2013 (ELER Verordnung) bei 53 %, während für einige Maßnahmentypen auch Kofinanzierungssätze von 75 % bzw. 80 % vorgesehen sind.

- (1) Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene:** kompakte Zahlstellenorganisation beim Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragtem (im Folgenden LB); wenig involvierte Fachreferate, keine ressortübergreifenden Schnittstellen durch Monoressortprogramm.
- (2) Delegationskaskade:** Übertragung der Zahlstellenfunktion an den LB und Delegation der Bewilligungsfunktion für „nicht-landwirtschaftsnahe-Förderungen“ an zahlreiche weitere Stellen (LANUV, WuH, Kreise und Bezirksregierungen). Die „Zahlstellen-Fachaufsicht“ über die zahlstellenrelevanten Tätigkeiten dieser Stellen liegt beim LB zu dessen Verantwortungsbereich neben der Etablierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für alle Maßnahmenbereiche auch die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Systeme zur zahlstellenkonformen Abwicklung gehören.
- (3) Starke Ausdifferenzierung der Bewilligungsebene:** (1) vollständige Verlagerung der inhaltlichen und förderrechtlichen Abwicklung des Vertragsnaturschutzes auf 38 Untere Landschaftsbehörden (ULBn) von Kreisen und kreisfreien Städten³⁵, größtenteils unter Zuhilfenahme von Biologischen Stationen; (2) Abwicklung des Gros der forstlichen Fördermaßnahmen über 14 Regionale Forstämter als Bewilligungsstellen³⁶; (3) Umsetzung der ländlichen Entwicklung (Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4) sowie des investiven Naturschutzes (ELER-Code 323) über Dezernate der fünf Bezirksregierungen.

Steuerungsebene versus
heterogene
Bewilligungsstruktur

Damit einhergehen eine Heterogenität der Strukturen und eine hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen ZS und Bewilligungsstellen, da eine Vielzahl unterschiedlicher Institutionstypen beteiligt ist. Aus der Konstellation erwachsen hohe Koordinations- und Kommunikationserfordernisse und teilweise Kompetenz- und Akzeptanzprobleme. Im Vertragsnaturschutz und der forstlichen Förderung übersteigt die Zahl der Bewilligungsstellen bei Weitem die der anderen Bundesländer.

Hohe Anzahl von
Schnittstellen zwischen ZS
und Bewilligungsstellen

Die komplette Verlagerung der Kammerzentrale nach Münster bis Ende 2015 und deren iterative Realisierung laufen den Erfordernissen einer ZS zuwider. Wesentliche Probleme sind der Personalmangel in der Zentrale und ein Verlust an Expertise (brain-drain) durch den Weggang von WissensträgerInnen. Gerade in der EU-Förderung ist Erfahrungs- und historisches Wissen für den reibungsfreien Ablauf wesentlich. Dies gilt auch für die kontinuierliche Pflege und Anpassung der EDV-Systeme. Zu hinterfragen ist, inwieweit in die Genehmigung des Standortkonzeptes durch das MKULNV Erwägungen der

Organisations- und
Standortkonzept der
LWK-NRW wirkt sich auf
die Zahlstellen aus

³⁵ Einschließlich der Städteregion Aachen.

³⁶ Mit Ausnahme weniger Fördertatbestände, die zentral abgewickelt werden, wie beispielsweise Holz 2010.

Risiken und Nebenwirkungen für die Ausübung der Zahlstellenfunktion eingeflossen sind. Die schwierigen Rahmenbedingungen der ZS werden derzeit in weiten Teilen durch ein hohes Engagement aufgefangen. Fraglich ist, wie lange dies nachhaltig leistbar und tragfähig ist.

Starke Zweiteilung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit: Stärken und Schwächen der Organisationsstruktur verlaufen von den Fachreferaten angefangen über die ZS selbst bis zu den Bewilligungsstellen entlang der Aufteilungslinie zwischen den Maßnahmen mit Bewilligungsstellen beim LB und den Maßnahmen mit delegierten Bewilligungsstellen. So wird die Organisationsstruktur zur Administration der flächengebundenen landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes – sowie der investiven Sektorförderung, als effektiv eingestuft.³⁷ Hier wurde schrittweise die Anzahl der in die Verfahren involvierten Kreisstellen der Kammer reduziert, um eine kritische Masse von Antragszahlen zu erreichen und Expertise zentral vorhalten zu können. In den anderen Maßnahmenbereichen mit delegierten Bewilligungsstellen treten Steuerungsdefizite auf.

Deutliche Zweiteilung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit in den Umsetzungsstrukturen

Eine effektive Zahlstellenfachaufsicht über die Einhaltung der implementierten Verwaltungsabläufe setzt ausreichende quantitative und fachliche Kapazitäten in der ZS und eine Akzeptanz der ZS als weisungsbefugte Stelle vonseiten der Bewilligungsstellen voraus. Diese Voraussetzungen sind nicht für alle Maßnahmenbereiche des NRW-Programms als gegeben anzusehen. Anspruch und Wirklichkeit gehen teilweise aufgrund der fachlichen und organisatorischen Ferne der ZS zu Teilen des Maßnahmenpektrums sowie der z. T. hohen Anzahl der Bewilligungsstellen auseinander. Unklarheiten in der Rollen- und Kompetenzverteilung führen zu Reibungsverlusten. Aus Sicht der ZS verstehen sich nicht alle delegierten Bewilligungsstellen umfänglich als Teil des Zahlstellensystems, sondern eher als unabhängig von der ZS fungierende Einheiten. Empfehlungen und Anweisungen der ZS werden als lästig empfunden und die ZS auf die Auszahlungsfunktion reduziert.

Effektive Zahlstellenfachaufsicht teilweise erschwert

Die jetzige Organisationsform der forstlichen Förderung wird aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedlich bewertet. Einerseits führt die (Re-)Dezentralisierung der Bewilligung auf die Regionalen Forstämter zu größerer Ortsnähe und Flexibilität. Die neue Aufgabenaufteilung ist im Vergleich zu allen anderen Bundesländern, die für alle forstlichen Fördermaßnahmen eine zentrale Bewilligungsstelle eingerichtet haben, sehr ausdifferenziert. Die Einhaltung eines homogenen zahlstellenkonformen Handelns in allen Dienststellen und die Aufrechterhaltung einer entsprechenden EU-Förderexpertise sind eine Herausforderung für den WuH selbst sowie für die ZS als letztverantwortliche Stelle.

Forstliche Förderung wieder (re)dezentralisiert: Ortsnähe versus Homogenität des Verwaltungshandelns?

Hierarchien zwischen Landes(ober)behörden? Die verwaltungshierarchische

Konflikthanfällige

³⁷ Abgesehen von den thematisierten personellen Engpässen in der Zentrale.

Grundkonstellation der Organisationsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist — unabhängig von den handelnden Personen — in Teilen konflikthanfälliger. Sowohl bei den Bezirksregierungen als auch dem LANUV handelt es sich um Landesoberbehörden und der WuH sieht sich seinem Grundverständnis nach als eine, einer Landesbehörde gleichgestellte Einrichtung, die Aufgaben selbstständig wahrnimmt. Der LB steht somit auf der gleichen Stufe wie ein Großteil der Bewilligungsstellen, ist ihnen gegenüber aber gleichzeitig weisungsbefugt.

Grundkonstellation der Verwaltungshierarchien

Die Fachreferate sind verantwortlich für die Landesrichtlinien, die materiell und inhaltlich den Förderrahmen setzen; die ZS für die operative Umsetzung. Diese Aufgabenteilung setzt einen guten Kontakt und ein gutes Miteinander zwischen ZS und Fachreferat voraus. Dies ist beispielsweise für das AFP und die AUM gegeben, für andere Maßnahmenbereiche besteht noch Nachholbedarf. Problematisch wirkt sich auch das in NRW fast komplett parallele System Fachaufsicht und Zahlstellenfachaufsicht aus: Inhaltlich sind diese Aufsichten zwar auf unterschiedliche Gegenstände ausgerichtet. Gegenseitige Implikationen von Prüfergebnissen sind durchaus möglich, sodass ein besserer Austausch ratsam wäre. In anderen Bundesländern nehmen Fachreferate teilweise an den Zahlstellenaufsichtsprüfungen teil. Auf diese Weise erfolgt auch eine Sensibilisierung der RichtliniengeberInnen für Zahlstellenangelegenheiten. Die Koordination und fachlich-inhaltliche Steuerung der Maßnahmen und der delegierten Bewilligungsstellen durch die Fachreferate ist zum Teil optimierungsbedürftig. Dazu gehört z. B. eine proaktive und gezielte Kommunikation mit den Bewilligungsstellen in Bezug auf Umsetzungsstand und Mittelabfluss. Problematisch sind zudem Tendenzen, Entscheidungen zu förderrechtlichen Aspekten an der ZS vorbei direkt zwischen Bewilligungsbehörden und Fachreferat zu treffen. Dies entspricht nicht den zu verantwortenden Zuständigkeitsverteilungen.

Zusammenarbeit zwischen der Zahlstelle und den Fachreferaten ist nicht in allen Bereichen ausreichend

Durch unterschiedliche Auslegungen von Rechtsbegriffen zwischen der ZS und der BS treten Konflikte mit außenwirksamen Folgen für die Bewertungseinstufung der Funktionsfähigkeit der ZS-Systeme auf. Unterschiedliche Einschätzungen zu Rechtsbegriffen können die Abläufe der Förderung erheblich verzögern und Ressourcen für Stellungnahmen und Abstimmungsprozesse in Anspruch nehmen.

Zusammenarbeit auf Ebene des Programmoverhead gut bis ausbaufähig

Empfehlungen zur Organisationsstruktur

- **Reduzierung der starken Ausdifferenzierung und Anzahl der Bewilligungsstellen:** Ein zentraler Förderbereich für diesen Ansatz ist der Vertragsnaturschutz (s.u.); ein anderer wäre die forstliche Förderung. Innerhalb des WuH könnten weitere Optimierungen der Abläufe und Aufgabenwahrnehmung nach den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens erfolgen.
- **Bessere Integration der delegierten Förderbereiche in das Förderverfahren:**

(1) Klärung der Rollenverständnisse und Weisungsbefugnisse zwischen den Landesoberbehörden (ZS versus Bezirksregierungen, LANUV und Landesbetrieb WuH) und eine Intensivierung der Kommunikation. **(2)** Stärkere Einbindung aller Fachreferate über einen verstetigten Trilog zwischen Fachreferaten, ZS und VB (z. B. Jours fixes). **(3)** Stärkere Wahrnehmung der fachlichen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Fachreferate gegenüber den Bewilligungsstellen.

- **Stärkung der Steuerungsebene und Minimieren von Reibungsverlusten:** **(1)** Stärkung der Kammerzentrale und Abfangen der sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Personal- und Standortkonzeptes. **(2)** Stärkung der Rolle der Zuständigen Behörde³⁸ als Mediatorin zum Abgleichen von Standpunkten und Sichtweisen im Sinne der Konfliktprävention: sowohl im Verhältnis zwischen ZS und Bewilligungsstellen aber vor allem zwischen ZS und BS.

Rechtsrahmen

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit und kontinuierliche Ausdifferenzierung, da Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert werden müssen. Dieser Umstand stellt hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen. Zusätzlich treten „hausgemachte“ Probleme auf, wenn der EU-Rechtsrahmen auf inkompatible nationale Bestimmungen oder gelebte Verwaltungspraxis stößt. Ein inhärentes Problem der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in bereits etablierte Förderschemata bzw. -verwaltungen.

Generelle Bedeutung

Das ständige Anpassungserfordernis der Verwaltungs- und Kontrollpfade sowie die IT-Systeme an sich ändernde rechtliche Bestimmungen bzw. Rechtsauffassungen verursacht Anpassungskosten. Das Gleiche gilt auch für Änderungen der Förderrichtlinien während der laufenden Förderperiode durch das Land. Änderungen, die nicht zwingend oder die nicht substanziell sind, sind angesichts der damit verbundenen Umsetzungskosten kritisch zu bewerten, wie z. B. die Prämienerrhöhung von wenigen Euro/ha für den Ökologischen Landbau.

Beständig ist nur der Wandel –mangelnde Stabilität des Rechtsrahmens führt zu hohen Anpassungskosten

Insgesamt ist der Rechtsrahmen gekennzeichnet durch wachsende Anforderungen an Dokumentation, Daten und Berichte sowie eine wachsende Anzahl übergeordneter Kontrollen und Kontrollinstanzen, wobei teilweise fraglich ist, ob sich die „Informationsflut“ noch verarbeiten lässt. Ein Mehrwert der Prüfungen ist v. a. im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine Selbstblockade der Umsetzungssysteme durch Detailregelungen kritisiert, zu der auch ein sich aufschaukelnder „Alarmismus“ zwischen den Ländern beiträgt, gegenseitig

Kontrollkaskaden und „kontrollintensive“ Dienstanweisungen erhöhen den Umsetzungsaufwand

³⁸ Referat für Zahlstellenangelegenheiten im MKULNV.

vorausgehend verschärfte Regelungen zu übernehmen.

Daneben tritt der „Aktionismus“ der Kommission, die auf der Grundlage nicht „qualitätsgesicherter“ Fehlerstatistiken Aktionspläne der Mitgliedstaaten einfordert und einen erheblichen Druck aufbaut. Dabei sind die Aussagekraft der Statistik und die Sinnhaftigkeit der Fehlerdefinition zu hinterfragen. Es entsteht aktuell der Eindruck, dass zur Vermeidung von Fehlern, Förderziele und ambitionierte Maßnahmen in den Hintergrund treten. NRW liegt in diesen Statistiken derzeit mit seinen AUM bei einer Fehlerquote von über fünf Prozent. Dies wurde von der KOM mit Nachdruck kritisiert.

Politik mit der Fehlerstatistik setzt ambitionierte Maßnahmen unter Druck

Die Frage nach Goldplating³⁹ in NRW ist schwer zu beantworten. Einerseits werden Beispiele genannt, die als Überregulierung von EU-Vorgaben durch nationale Regelungen gewertet werden können: Komplexität von Förderrichtlinien oder unterschiedliche Zinsregelung (EU, Land). Lange Zeit waren getrennte Zinsberechnungen erforderlich. Es bedurfte mehrerer Gerichtsurteile, um das Finanzministerium in NRW davon zu überzeugen, dass die EU eine abschließende –für AntragstellerInnen günstigere – Zinsentscheidung getroffen hat. Andererseits bedingt allein schon das Anlastungsrisiko vorgreifende „wasserdichte“ Regelungen bei der Umsetzung auslegungsbedürftiger europäischer Bestimmungen.

„Goldplating“ ist nicht immer auszuschließen

Im InVeKoS-Bereich führt die immer präzisere Messtechnik bei gleichzeitig sinkender Fehlertoleranz vermehrt zur Feststellung von Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche. Die Folge sind Nachbearbeitungen aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze. Mit dem Wegfall der Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen⁴⁰ im ELER ist bei den Bewilligungsstellen ein sehr hoher Arbeitsaufwand für zahlreiche Rückforderungen entstanden, teilweise im Cent-Bereich. Die Außenwirkung von Bescheiden mit Kleinstbeträgen an „VertragspartnerInnen“ ist sehr negativ. Selbst wenn aktuell von der ZS eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter 75 Euro⁴¹ gefunden wurde, bleibt der Aufwand bei den Verwaltungen bestehen.

Spirale aus Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung, sinkender Fehlertoleranz und fehlender Bagatellregelung erschwert InVeKoS-Maßnahmen

Die Anforderungen an die VOK wurden im Laufe dieser Förderperiode nochmals angehoben. Neben dem Mehraufwand für die Verwaltung spielt das Kontrollrisiko als Entscheidungskriterium für die LandwirtInnen zunehmend eine Rolle und hindert ggf. an der Teilnahme. Dies gilt insbesondere für Teilmaßnahmen, deren betrieblicher Förderumfang aufgrund der Standortgegebenheiten per se klein ist, z. B. beim Vertragsnaturschutz. Das

Primat der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit wird sich auf die Teilnahmebereitschaft auswirken

³⁹ Goldplating bezeichnet die Praxis der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationale Regelungen, über das erforderliche Regelungsmaß hinaus zu gehen. Der Begriff wurde von der Stoiber-Kommission zur Entbürokratisierung geprägt.

⁴⁰ Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro und liegt in der LHO bei 200 Euro.

⁴¹ Dieser Betrag wird aus der Gemeinschaftsfinanzierung herausgenommen. Das Land NRW übernimmt den Anteil.

Primat der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit, das zukünftig noch verstärkt wird, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Förderung bleiben.

Für ELER-Investiv wurden viele Regelungen aus dem InVeKoS-Bereich übernommen, so die Sanktionsregelung bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Diese Regelung ist für eine gestaltende und aktivierende Förderung systemfremd. Eine im Sinne der Fürsorgepflicht der Verwaltung notwendige Vorbeugung negativer Folgen für die AntragstellerInnen ist mit hohem Aufwand verbunden. Bei Teilzahlungen verursacht die Anwendung der Sanktionsregelung große Schwierigkeiten.

Sanktionsregelung – für investive Maßnahmen ein angemessenes Instrument?

Probleme, die aber aus der Anwendung nationaler Bestimmungen herrühren, liegen im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung (Förderung der Mehrwertsteuer) sowie der Vergabepfung. Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist sehr aufwendig und ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. Die im Zuge der EU-Förderung anzuwendenden vergaberechtlichen Bestimmungen werden ganz entscheidend von Landesregelungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt, bzw. dem Zulassen von Ausnahmen durch das Finanzministerium. Für investive Maßnahmen sind die abweichenden Regelungen (Belegprüfung, Zinsberechnung, Bagatellen, Sanktionierung) zwischen ELER, EFRE und Landesförderung besonders augenfällig und aus Sicht von Verwaltung und AntragstellerInnen nachteilig. Aufbewahrungsfristen und -arten sind derzeit weder aus Sicht der Verwaltung noch der ZuwendungsempfängerInnen praktikabel geregelt.

Umgang mit dem nationalen Vergaberecht – komplexes Themenfeld für die Sachbearbeitung

Empfehlungen zum Rechtsrahmen

Handlungsoptionen des Landes NRW

- Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet (z. B. in der Vergabe) sollten konsequent genutzt und die Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen intensiviert werden. Vereinfachungs-, Harmonisierungs- und Professionalisierungsbemühungen sollten konsequent vorangetrieben werden, sowohl für die Verwaltung als auch die AntragstellerInnen.
- Durch die Zusammenarbeit der für die EU-Förderbereiche (v. a. EFRE, ESF, ELER) maßgeblichen Institutionen kann eine Harmonisierung von Regelungen und Formulierungen in den Landesrichtlinien erzielt werden. Der in NRW initiierte Prozess sollte unbedingt fortgeführt werden und zu konkreten Ergebnissen führen. Die VB muss hierfür ggf. mit weiteren Ressourcen unterstützt werden. Harmonisierungsfelder sind u. a.: Pauschalierung von Personal- und Gemeinkosten, Umgang mit elektronischen Belegen, Aufbewahrungsarten und -fristen von förderrelevanten Unterlagen bei Bewilligungsbehörden und ZuwendungsempfängerInnen, der Umgang mit der Mehrwertsteuer.

- Richtlinien gehören insgesamt auf den Prüfstand und entschlackt; dies zeigt auch das Beispiel der Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen. Deren geringe Akzeptanz wurde unter anderem auf die komplexen Richtlinienregelungen zurückgeführt, die daraufhin einer grundlegenden Revision unterzogen wurden. Die Förder-RL Forst sollte verschlankt und (wieder) nach Zielgruppen der Förderung separiert werden. Für „Naturschutz im Wald“ könnte ggf. auf die Differenzierung nach Gebietskulissen und nach verschiedenen Altholzanteilen verzichtet werden.
- EU-kofinanzierte Mehrwertsteuerförderung: Aufgrund der rechtlich komplexen Regelung und Überprüfungsanforderungen sollte das Land darauf verzichten oder die rein nationale Finanzierung in Erwägung ziehen.
- Da Teilauszahlungen ein besonderes Problem bei der Anwendung der Sanktionsregelung darstellen, sollte geprüft werden, inwieweit auf Einmalzahlungen umgestellt werden kann.
- Geprüft werden sollte, ob die Anwendung des Artikels 47 (1) der ELER-VO (VO (EU) Nr. 1305/2013) einen Beitrag zur Senkung der IK in NRW leisten kann. Nach 47 (1) wird für betriebs- oder betriebszweigbezogene AUM ein Förderantrag für fünf bzw. sieben Jahre beschieden, aber lediglich mit der Verpflichtung, die für die AUM relevanten betrieblichen Flächen einzubringen. Da zukünftig kein Bezug zur Einzelfläche bestände, könnte der Flächenumfang von Jahr zu Jahr variieren. Für die Auszahlung wird der im Flächennachweis dokumentierte Flächenumfang herangezogen. Es entfielen damit Bearbeitungsschleifen und Änderungsbescheide. Das Sanktionsrisiko würde sich für die TeilnehmerInnen reduzieren.

Handlungsoptionen des Bundes

- Der Bund sollte seine Koordinierungsfunktion stärker proaktiv wahrnehmen. Dies gilt auch für die Sensibilisierung des Bundesfinanzministers für Änderungen der Bundeshaushaltsordnung zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Recht.
- Die GAK-Rahmenregelung sollte konstant gehalten und in erster Linie sollten keine Detailänderung ohne Folgeabschätzung für die Umsetzungssysteme der Länder vorgenommen werden.

Handlungsoptionen der EU-KOM

- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen sollte wieder eingeführt und Ursachen für Kleinrückforderungen beseitigt werden (höhere Fehlertoleranzen bei Flächenmessungen). Die 3 %-Abweichungsregelung bei ELER-Investiv sollte hingegen abgeschafft werden.
- Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten, sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte fraglich (z. B.

der Kontrollstatistiken) und ihre Auswertung ob ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar ist.

- Die KOM sollte bei der Diskussion um Auswahlkriterien den nationalen Kontext mit sehr detaillierten Richtlinien und Fachplanungen stärker berücksichtigen und anerkennen.
- Minimierung untergesetzlicher Regelungen: Was geregelt werden muss, sollte in Verordnungen klar geregelt sein, Arbeitspapiere/Prüfmitteilungen sollten auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden.

Finanzmanagement

Generelle Bedeutung

Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten Mittel. Das Finanzmanagement umfasst drei wesentliche Aspekte: ein adäquates Finanzmonitoring, eine bedarfsgerechte Mitteleinplanung und -steuerung und eine Organisation der jährlichen Mittelfreigabe, die die operative Ebene unterstützt.

Die unterschiedlichen Finanzquellen des Programms bedingen ein heterogenes Berichtswesen, das zu bedienen ist.⁴² Hinzu kommt, dass die Haushaltsordnungen beispielsweise bezüglich der Anwendung des Vergaberechts sowie der Zinsberechnung unterschiedliche Regelungen treffen. Ein Bereich, der vor allem die investiven Maßnahmen aus SP3/LEADER berührt, ist die Frage der Anrechenbarkeit von Spenden auf den Eigenanteil. Bei Landesmaßnahmen ist dies möglich, bei der GAK durch die BHO ausgeschlossen.

Unterschiedliches Haushaltsrecht

Teilweise werden der Landeshaushalt und auch der Bundeshaushalt (GAK) extrem spät verabschiedet. Vorläufige Haushaltsführungen sind kompliziert zu handhaben und führen bei einigen Fördermaßnahmen zu Verunsicherungen (Vertragsnaturschutz) und Verzögerungen im Bewilligungsgeschäft. Im Extremfall müssen auch Anträge abgelehnt werden.

Engpass: Landesmittel und jährliche Mittelfreigaben

Insbesondere für die investiven Maßnahmen werden die Zeiträume am Jahresende infolge der späten Mittelfreigaben und der durchzuführenden Prüfungen (VOK) eng. Entlastungen könnten Bewilligungsstichtage und Änderungen im zeitlichen Regime der VOK durch die ZS ergeben. Zudem führt das Verfahren der regionalen Mittelkontingentierung für ILE-Maßnahmen zu aufwendigen Umschichtungserfordernissen in den Bezirksregierungen, da die Mittelzuteilung nicht bedarfsorientiert erfolgt.

Extreme Arbeitsspitzen am Jahresende

Aus Sicht der Programmsteuerung ist eine n+2-Regelung zu Beginn eines Programmplanungszeitraums positiv zu werten. Wird die Bugwelle an verschobenen EU-Mitteln am Ende zu groß, besteht die Gefahr, dass zu diesem Zeitpunkt die Landesmittel zur Kofinanzierung nicht aufgebracht werden können und somit EU-Mittel verfallen. Druckmittel, Maßnahmen zu disziplinieren, Auszahlungen auch plangemäß durchzuführen oder nicht verausgabte Mittel an andere Maßnahmen mit Bedarf abzugeben, fehlen. Von einigen Maßnahmenverantwortlichen wird, angesichts der Möglichkeit der Mittelübertragbarkeit, nur mit wenig Nachdruck eine zügige Projektabwicklung

Zu große „Nachsicht“ durch n+2:

⁴² LHO-Sachberichte, GAK-Bericht, EU-Jahresbericht und EU-Monitoring, Ausgabenerklärungen.

bzw. zeitnahe Abrechnung bei den ZuwendungsempfängerInnen eingefordert.

Empfehlungen zum Finanzmanagement

- **„Frühzeitigkeit“ und Disziplin aller Akteure stärken:** **(1)** Landesmittel früher und kontinuierlich freigegeben und Möglichkeiten einer verbindlicheren Bereitstellung der nationalen Mittel für die 7-jährige Förderperiode intensiver diskutieren. Teilweise sollten mehr Verpflichtungsermächtigungen eingeräumt werden.⁴³ **(2)** Aufwendige Mittelumrichtungen und künstliche Engpässe vermeiden. Hierzu gehört auch die Umstellung im Bereich der ILE-Förderung von a priori regionaler Aufteilung auf Verteilung auf der Grundlage von Bedarfsmeldungen. **(3)** Mehr Disziplin gegenüber den AntragstellerInnen einfordern, damit Auszahlungsanträge rechtzeitig gestellt und finanztechnische Bugwellen am Ende einer Förderperiode vermieden werden. **(4)** Diskussion der Ausgestaltung möglicher Stichtagsregelungen, deren Einführung aufgrund der Bestimmungen zu den Auswahlkriterien der neuen ELER-VO ohnehin geboten erscheint.
- **Harmonisierungen des Haushaltsrechts vorantreiben:** Auf der Bundesebene sollte zumindest eine Harmonisierung der BHO-Regelung mit den (meisten) Landesregelungen in Hinblick auf die Anrechenbarkeit von Spenden und Eigenleistungen auf den Eigenanteil angestrebt werden. Der Ausschluss in der BHO verhindert derzeit eine einheitliche Förderung mit GAK- und Landesmitteln.

EDV-Landschaft

Die EDV ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Programms. Folgende Fragen standen bei der IK-Analyse im Vordergrund: **(1) Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden? (2) Ist sie nutzerfreundlich? (3) Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft?**

Generelle Bedeutung

Die Zweiteilung der Organisationsstruktur findet ihren Niederschlag auch in der EDV-Landschaft bzw. deren Bewertung. Die Struktur des kammereigenen Programms ist primär auf die Erfordernisse der ZS ausgerichtet. So sind insbesondere der Vorgang der Zahlbarmachung und die Abwicklung der flächenbezogenen Maßnahmen in den IT-Systemen gut aufgestellt. Das heißt Sicherstellung der anlastungsfreien Auszahlungen der 1. und 2. Säule. Hierfür wird das Invekos-Programm weiterentwickelt und durch extern zugekaufte Module

IT-Landschaft in NRW: überwiegend funktional mit „Alterungserscheinungen“

⁴³ In Hessen wird erwogen eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz aufzunehmen, die für programmierte Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht.

ergänzt. Im Bereich der flächenbezogenen Förderung gab es abgesehen vom NASO (siehe unten) kaum Kritik. Dies gilt auch für die ELER-Investiv Maßnahmen, die der LB umsetzt. Aufwendig und nicht mehr zeitgemäß in der Benutzung: Kritik im Bereich der delegierten investiven Maßnahmen wurde deutlich hinsichtlich der Komplexität und Fehleranfälligkeit der IT geäußert.⁴⁴

Teilweise mischen sich Unzufriedenheit mit dem System mit Engpässen bei der Systembetreuung durch die schwierige Personalsituation beim LB als Zahlstelle. Folgende Kritikpunkte wurden genannt: bedienungsunfreundlich, fehlende Schnittstellen zu eigenen Programmen, keine Zwischenspeicherung möglich, begrenzter Zugriff auf die Daten. Die hohe Kostensensibilität bei der Kammer führt dazu, dass teilweise mit einer aus Sicht der NutzerInnen suboptimalen EDV gearbeitet werden muss

Engpässe in der Zahlstelle führen zu suboptimalen Lösungen bei den delegierten Maßnahmen

Das IT-System muss auch Berichtsdaten und Grundlagen für die Mittelvorausschätzung liefern. Während die Zahlbarmachung sichergestellt ist, besteht bei den letzten beiden Punkten noch Optimierungsbedarf. Die für das Monitoring erforderlichen Daten können nicht in Gänze den ZS-Programmen entnommen werden, teilweise sind sie dezentral bei den Bewilligungsstellen (LANUV, WuH) abzufragen. Die Mischung von unterschiedlichen Datenquellen und unterschiedlichen Abfrageroutinen ist nicht unproblematisch. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 steigen die Anforderungen an die Datenlieferung, da neben jährlichen Auszahlungsdaten in einem halbjährigen Turnus Bewilligungsdaten zu berichten sind.

Optimierungsbedarf für die IT-Funktionen auch für die Berichterstattung

Empfehlungen zur EDV-Landschaft

- **Prinzip der IT-Governance stärken:** Es sollte unter Beteiligung aller relevanten Stellen eine langfristige IT-Strategie mit einem klaren Anforderungsprofil an das IT-System entwickelt und deren Umsetzung über vertragliche Vereinbarungen ausreichend klar und nachhaltig operationalisiert werden (NASO siehe VN).
- **Ressourcen der ZS müssen den zukünftig noch steigenden Anforderungen entsprechen:** **(1)** Der LB als Zahlstelle steht vor einer schwierigen Personalsituation. Gerade im IT-Bereich ist zu gewährleisten, dass sowohl die Programmierung als auch die Betreuung sichergestellt werden. **(2)** Alle Statistiken und Berichte sollten aus den Datenbanken durch die ZS automatisiert erstellt werden können. Die erforderlichen Abfrageformate für die neuen Anforderungen sind rechtzeitig zu entwickeln.
- Die **Richtliniengeber sollten ausreichend Sensibilität** entwickeln, wie sich bestimmte Richtlinien mit Fördergegenständen, Förderfähigkeitskriterien und Auflagen in klar strukturierte Verfahrensabläufe umsetzen lassen, die sich

⁴⁴ Zum Beispiel Codierhandbücher anstelle von drop-down-Listen.

schematisch in einem DV-System abbilden lassen.

Personal

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht (verwaltungs- und fördertechnische Aspekte, Förderinhalte). Eine nachhaltige Personalentwicklung ist für diesen Bereich zwingend erforderlich, wenn auch unter den strikten Einsparzwängen im Öffentlichen Dienst schwierig zu realisieren. Dazu gehören insbesondere die Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität.

Generelle Bedeutung

Engpässe treten in NRW in der Zahlstelle beim LB auf (aktuell Geschäftsbereich 3 der Landwirtschaftskammer NRW). Auch die VB ist verglichen mit den anderen Bundesländern sehr schmal besetzt. Die Möglichkeit, das Programm auch stärker inhaltlich zu gestalten, kann von dieser Seite mit der derzeitigen knappen Personaldecke nur begrenzt wahrgenommen werden. Für die Fachreferate sind vorausschauende und strategische inhaltliche Überlegungen zur Förderausgestaltung ebenfalls eine Sonderaufgabe, die mit den vorhandenen Bordmitteln eher nicht zu leisten sind. Auf der Ebene der Bewilligungsstellen treten quantitative Probleme in den Hintergrund. Kritisch für die Anforderungen der EU-Förderung sind hier (1) der Einsatz befristet eingestellten Personals (LANUV, ZS beim LB) und (2) der geringe Stellenwert bzw. die geringen Entgeltstufen im Bereich der Förderverwaltung im Vergleich zur „Fachverwaltung“ (WuH, ZS beim LB). Beide Aspekte verstärken die Fluktuation. Neben der dünnen Personaldecke zeichnet sich bei den Bezirksregierungen eine starke Überalterung des Personals ab.

Engpässe auf der Steuerungsebene — suboptimale Beschäftigungsverhältnisse bei den Bewilligungsstellen

Empfehlungen zu Personal

- **Zumindest Kontinuität und Weitergabe von Erfahrungswissen sichern:** Wenn in den angeführten Stellen trotz der zukünftig noch steigenden Anforderungen keine Personalaufstockungen möglich sind, so muss zumindest Kontinuität sichergestellt und darauf geachtet werden, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird.
- **Entlastungen des vorhandenen Personals herbeiführen durch ...:** (1) Glätten der extremen Arbeitsspitzen durch eine kontinuierlichere Verteilung des Fördergeschäfts über das Jahr (siehe Finanzmanagement). (2) Nutzung des Vereinfachungspotenzials (siehe Rechtsrahmen) und von Pauschalen, Standardkosten. (3) Flexibilisierung im Personalmanagement zur Bewältigung der Arbeitsspitzen der flächen-gebundenen Fördermaßnahmen im Frühjahr durch flexible Teilzeitstellen mit Aufstockungsoption.

Synopse Vertragsnaturschutz – Großer Kosten- und Leistungsträger



Jede Fläche wird zu Beginn der Förderung in Augenschein genommen; Wahl und Ausgestaltung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind auf die Einzelflächen und deren Ausgangssituation (inklusive der Anforderungen anderer Fachplanungen) abgestimmt. Während innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen die Grünlandmaßnahmen eingespielt sind, ist der Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen ein vergleichsweise neuer Ansatz. Die Förderung ist noch nicht umfassend etabliert und daher eine intensivere Akquise erforderlich.

Vertragsnaturschutz – Treffsicherheit und Förderansätze auf Ackerflächen kosten

Die Bereitstellung der Vertragsnaturschutzmittel an die ULBn erfolgt differenziert nach 16 Prioritätskategorien. Die Kategorien wurden durch das LANUV als Fachbehörde erstellt. Der Bearbeitungsaufwand für die Aufteilung der Mittel in die Prioritätenlisten für die ULBn ist hoch. Da das Priorisierungsverfahren ausschließlich auf übergeordnete Landesinteressen abhebt (z. B. Vogelschutz-, FFH-, Naturschutzgebiete), sind die Kreiskulturlandschaftsprogramme und die darin enthaltene Prioritätensetzung faktisch gegenstandslos. Flächen, die nicht im Landesinteresse stehen und solche, die erst zu wertvollen Flächen entwickelt werden sollen, sind von einer Priorisierung ausgeschlossen. Bei der Hälfte der Bewilligungsstellen fließen nur zwischen 1,6 und 7,4 % der EU-Mittel in kommunalfinanzierte Vertragsnaturschutzmaßnahmen.⁴⁵

Effektivität des Priorisierungsverfahrens im Vertragsnaturschutz umstritten

Die oben geschilderten Zusammenhänge aus Fortschritt in der Vermessungstechnik, sinkenden Fehlertoleranzen und Verschärfung des Rechtsrahmens für Rückforderungen laufen dem Grundgedanken der AUM grundsätzlich zuwider, insbesondere bei Maßnahmen wie dem

Rechtsrahmen besonders belastend für den Vertragsnaturschutz

⁴⁵ Gemessen an den zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzten Landesmitteln.

Vertragsnaturschutz, die auf die Integration natürlicher Strukturen in die Flächennutzung ausgerichtet sind. Genau wie Blüh- und Schonstreifen weist der VN Flächenzuschnitte auf, die per se mit höheren Messfehlern und damit mit einem höheren Sanktionsrisiko verbunden sind. Jede Flächenkorrektur führt unabhängig von ihrem Umfang zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf die Flächenangaben aufbauenden Datensätze.⁴⁶ Der Verwaltungsaufwand steht in keinem Verhältnis zu den festgestellten Flächenabweichungen (zur fehlenden Bagatellgrenze für Rückforderungen siehe oben).

Die Zuständigkeit des VN in den ULBn ist historisch gewachsen. Für den freiwilligen Naturschutz sollten der persönliche Kontakt und die Kooperation zwischen Naturschutzverwaltung und Landwirtschaft durch eine persönliche Beantragung vor Ort gestärkt und verhärtete Positionen aufgebrochen werden. Das Gros der damaligen Erwägungen ist aus heutiger Perspektive nicht mehr von ausschlaggebender Relevanz. Für Veränderungen im Sinne eines Effizienzgewinnes besteht Bereitschaft zu überprüfen, welche Aufgaben tatsächlich einer starken dezentralen Bearbeitung bedürfen, wie die Abläufe in den jetzigen Strukturen effektiver gestaltet oder die jetzigen Strukturen verschlankt werden können.

Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs sind ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften. Untersuchungen hierzu zeigen, dass Vorteilen, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Zu nennen sind insbesondere: Zersplitterung der Einheiten unter die kritische Größe, ungleiche Personalausstattung, inhomogener Verwaltungsvollzug, kalter Aufgabenabbau infolge von Einsparungserfordernissen und Zwang zur Priorisierung. Damit ist die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung von Aufgaben eignet.

Die steigenden Anforderungen an die Abwicklung und der Personalbestand der ULBn für diesen Aufgabenbereich driften zunehmend auseinander. Das strikte, ermessensfreie Agieren im Zusammenhang mit der EU-Förderung entspricht nicht dem sonstigen Handlungsprogramm der ULBn nach Naturschutzrecht. Der Vertragsnaturschutz ist der Bereich mit dem höchsten Verwaltungsaufwand einer ULB. Die zunehmende Verwaltungsarbeit verdrängt fachliche Aufgaben und bindet Kapazitäten, die für eine strategische Weiterentwicklung des Instrumentes fehlen. Das Erreichen der kritischen Masse an Förderfällen zur Aufrechterhaltung der EU-Expertise ist in einem Teil der ULBn fraglich. Knapp ein Viertel der Bewilligungsstellen bearbeitet weniger als 50 Anträge im Jahr. Das Vorhalten von

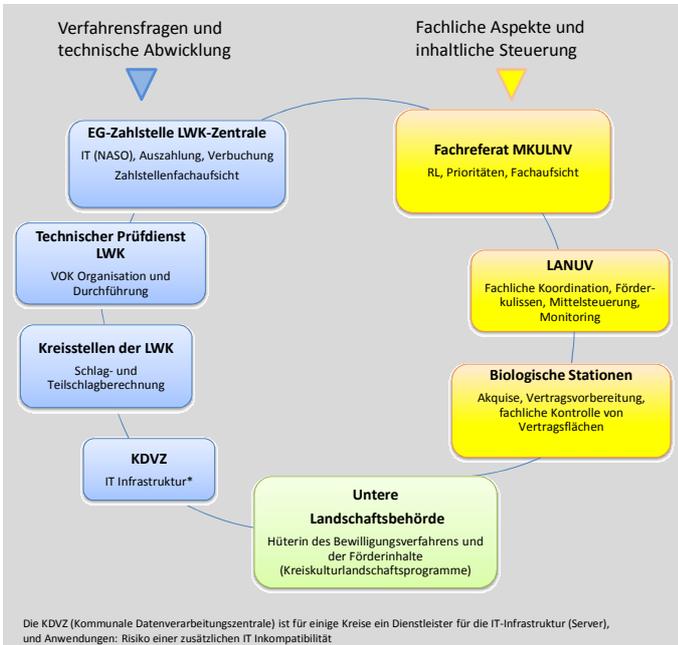
Organisationsentscheidungen — Spagat zwischen fachlicher Notwendigkeit und struktureller Ineffizienz der Kommunalisierung

Kommunalisierung von Fachverwaltungsaufgaben im EU-Kontext

Es manifestieren sich zahlreiche Problemfelder der jetzigen Aufgabenverteilung

⁴⁶ Unabhängig von dem auslösenden Vorgang (Anpassung der Flächenreferenz, klassische VOK, Fernerkundungs-VOK).

Förderexpertise an vielen Ortsinstanzen führt tendenziell zu strukturellen Ineffizienzen. Mit dem ersten Antrag, der bearbeitet wird, muss das komplette Know-how – auch für ggf. erforderliche aufwendige Rückforderungen – vorhanden sein.



Zahlreiche Instanzen und Organisationseinheiten sind in den Vertragsnaturschutz involviert. Die einen sind in erster Linie den fachlich-inhaltlichen Aspekten verpflichtet, die anderen der Sicherstellung des homogenen zahlstellenkonformen Vollzugs. Bei den ULBn treffen die Anforderungen aufeinander. Auch

Zahlreiche Akteure – zwei Regelkreise

wenn die AkteurInnen versuchen, sich abzustimmen, werden doch in erster Linie die eigenen Anliegen hinsichtlich der Umsetzung des Vertragsnaturschutzes verfolgt. Implikationen eigener Entscheidungen auf die jeweils anderen AkteurInnen, v. a. die ULBn, werden weniger antizipiert. Beispiele sind das veraltete NASO-Programm, die Ausgestaltung der VOK, Prioritätenliste, Komplexität der Maßnahmenpakete. Generell neigen vielschichtige Organisationskomplexe dazu, die Problemlösungskompetenz in den Verantwortungsbereichen der jeweils anderen Sphäre zu sehen

Die Biologischen Stationen stellen eine Besonderheit in NRW dar. In keinem der anderen verglichenen Bundesländer gibt es ähnlich etablierte und nahezu flächendeckende Beratungs- und fachliche Betreuungsinstitutionen, daher auch keine vergleichbare Kostenstellen. Stabile Betreuungsstrukturen und fachliche Beratung sind ein Erfolgsfaktor für den Vertragsnaturschutz, der in anderen Bundesländern einen Engpass darstellt.

Alleinstellungsmerkmal Biologische Stationen

Die EDV-gestützte Abwicklung der flächengebundenen (landwirtschaftlichen) Fördermaßnahmen des ELER⁴⁷ weist systembedingt eine hohe Nähe zu den Direktzahlungen der 1. Säule auf. Abweichungen der Flächengrößen zwischen InVeKoS-Flächenreferenzen und 2.-Säule-Zahlungen sind i. d. R. nicht zulässig, demzufolge ist ein Abgleich der Flächenangaben der Förder- und der

Massive Mängel der IT: EDV-Naturschutz Sonderprogramm (NASO) ein „wirklicher“ Sonderfall

⁴⁷ AUM, Ausgleichszulage, Natura-2000-Förderung und auch einige Forstmaßnahmen.

Auszahlungsanträge gegen die InVeKoS-Flächenreferenzen (inkl. Nutzungscodes) zwingend. Vor diesem Hintergrund ist die Softwarekompatibilität bzw. die Schnittstellenverfügbarkeit von EDV-Programmen zur Abwicklung der flächengebundenen ELER-Förderung Kernvoraussetzung für eine effiziente Antragsbearbeitung. Hier besteht ein entscheidender Mangel des veralteten NASO-Programms: (1) Es hat keine hinreichend differenzierte Flächenhinterlegung nach Flurstück und Teilflurstück, (2) keine GIS-Hinterlegung und (3) keine Schnittstelle zum InVeKoS. Daraus folgt, dass (1) die ULBn zusätzlich eigene und unterschiedliche GIS-Programme verwenden, (2) die Aggregation der GIS-Layer beispielsweise für Monitoring- und Evaluierungszwecke aufgrund von Programminkompatibilitäten aufwendig und (3) der Abgleich von Flächenangaben mit den InVeKoS-Referenzen durch die ULBn nicht möglich ist. Dieser Arbeitsschritt wird im Verwaltungsablauf erst relativ spät durch die Kreisstellen der LWK vollzogen. Flächenabweichungen werden von der LWK an die ULBn rückgemeldet und müssen dann durch nochmaliges Aufgreifen des Vorgangs im NASO korrigiert werden. Erschwerend wirkt, dass die ULBn über keine Zugangsrechte für das InVeKoS-Programm der Zahlstelle verfügen. Die Schnittstellenprobleme sind so beträchtlich, dass die jetzige Arbeitsaufteilung v. a. seitens der ULBn infrage gestellt wird.

Die Problemlage „NASO“ ist auf allen Ebenen langjährig und hinreichend bekannt. Die Softwaredefizite und die damit verbundenen Arbeitsineffizienzen bei den ULBn sind ein zentraler Erklärungsgrund für die vergleichsweise hohen IK. Verantwortlich für die „NASO-Problematik“ ist der LB als Zahlstelle.

**Externalisierung der
Kosten für die
Ineffizienzen**

Empfehlungen zum Vertragsnaturschutz

- **Ausgestaltung: Priorisierung im Vertragsnaturschutz überdenken:** Die Priorisierung ist aufwendig in der Handhabung und würde, sofern die Bedarfsanmeldung höher ist als das zur Verfügung stehende Budget, zu einer Fokussierung auf Flächen von landesweitem Interesse führen, obgleich auch aus regionaler Sicht interessante Flächen eine gute Biodiversitätswirkung aufweisen würden.
- **Organisation: Effektivierungsmöglichkeiten nutzen, Erfolgsfaktoren beibehalten.** Unterschiedlich weitgehende Optionen einer effektiveren Rollenaufteilung sind die folgenden: **(1)** Akquise und Flächenbegutachtungen verbleiben bei den ULBn und den Biologischen Stationen, das Antrags- und Bewilligungsverfahren wird auf den LB übertragen und in das AUM-Verfahren integriert. Alternativ hierzu: umfassende und nachhaltige Lösung des Schnittstellenproblems des NASO-Programms zum InVeKoS-Programm. **(2)** Regionale Zentralisierung der Förderabwicklung durch die Bildung von Schwerpunkt-ULBn: Hier ist zu überprüfen, inwieweit dieser Ansatz über interkommunale Kooperationen realisiert werden kann. Ziel sollte es sein, dass funktionsfähige Einheiten im Sinne von ausreichender Routine, Erfahrungswissen/Expertise entstehen. **(3)** Zentralisierung bestimmter Bearbeitungsschritte, wie beispielsweise Rückforderungen und Sanktionen, analog zu den anderen Flächenmaßnahmen und der Forst (Bildung von „Kompetenzzentren“). **(4)** Beibehaltung der Biologischen Stationen und des LANUV als Koordinierungsstelle; ggf. noch proaktivere Rolle des LANUV ermöglichen zur besseren Vermittlung der Erfordernisse beider Regelkreise.

References

VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. Internetseite Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Stand 7.1.2014.