

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Andrea Moser, Regina Grajewski, Manfred Bathke, Angela Bergschmidt, Regina Dickel, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann, Birgit Fengler, Bernhard Forstner, Kristin Franz, Heike Peter, Andrea Pufahl, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gitta Schnaut, Gerald Schwarz, Martin Spengler, Andreas Tietz

Braunschweig, Dezember 2016

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Dr. Thomas Horlitz
entera Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
E-Mail: horlitz@entera.de

Dipl.-Forstw. Kristin Franz
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg-Bergedorf
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Ing. agr. Andrea Moser
Dipl.-Ing. agr. Petra Raue
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596-5183
E-Mail: petra.raue@thuenen.de

Mit Unterstützung von:

Rita Weddig
Thi Tu Uyen Tran

Braunschweig, Dezember 2016

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Von:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
und
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
und
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft
und Forstökonomie



sowie

entera – Umweltplanung & IT



Im Auftrag vom

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



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums

Braunschweig, Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Kartenverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts	1
2 Bewertungsrahmen	4
3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung	5
3.1 Einbettung des NRW-Programms ländlicher Raum in die nordrhein-westfälische Förderlandschaft	5
3.2 Struktur des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013	6
3.3 Finanzielle Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien	8
3.3.1 Schwerpunkte	8
3.3.2 Health-Check-Maßnahmen	10
3.3.3 Regionen	10
3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen	12
3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext	14
4 Daten und Methoden	16
5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“	19
5.1 Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse	19
5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111)	24
5.2.1 Maßnahmenüberblick	24
5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	29
5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	31
5.3 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (114)	31
5.3.1 Maßnahmenüberblick	31
5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	36
5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	38
5.4 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (115)	39
5.5 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	40

5.5.1	Maßnahmenüberblick	40
5.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	46
5.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
5.6	Verarbeitung und Vermarktung (123-A)	57
5.6.1	Maßnahmenüberblick	57
5.6.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	60
5.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	66
5.7	Erhöhung der Wertschöpfung bei forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (123-B)	69
5.7.1	Maßnahmenüberblick	69
5.7.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	71
5.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	73
5.8	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (124)	73
5.9	Flurbereinigung (125-A)	74
5.9.1	Maßnahmenüberblick	75
5.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	78
5.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	80
5.10	Forstwirtschaftlicher Wegebau (125-B)	81
5.10.1	Maßnahmenüberblick	81
5.10.2	Bewertungsfragen	83
5.10.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	84
6	Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“	85
6.1	Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse	85
6.2	Ausgleichszulage (AZ) für benachteiligte Gebiete in Berggebieten (211) und in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (212)	91
6.2.1	Maßnahmenüberblick	91
6.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	92
6.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	96
6.3	Natura-2000-Zahlung (213)	97
6.3.1	Maßnahmenüberblick	97
6.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	99
6.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	102
6.4	Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (214)	102
6.4.1	Maßnahmenüberblick	103
6.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	115
6.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	135
6.5	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (215)	142
6.5.1	Maßnahmenüberblick	142
6.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	144
6.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	147
6.6	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)	148
6.7	Erstaufforstung (221)	149
6.8	Natura-2000-Wald (224)	149

6.8.1	Maßnahmenüberblick	149
6.8.2	Bewertungsfragen	151
6.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	154
6.9	Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	154
6.9.1	Maßnahmenüberblick	155
6.9.2	Bewertungsfragen	158
6.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	165
7	Schwerpunkt 3: „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität“	167
7.1	Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse	167
7.2	Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311)	173
7.2.1	Maßnahmenüberblick	173
7.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	176
7.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	177
7.3	Förderung des Fremdenverkehrs (313)	179
7.3.1	Maßnahmenüberblick	179
7.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	182
7.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	183
7.4	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321)	184
7.4.1	Maßnahmenüberblick	184
7.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	186
7.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	188
7.5	Breitband (321)	189
7.5.1	Maßnahmenüberblick	189
7.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	191
7.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	191
7.6	Dorferneuerung und -entwicklung (322)	192
7.6.1	Maßnahmenüberblick	192
7.6.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	197
7.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	207
7.7	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323)	210
7.7.1	Maßnahmenüberblick	210
7.7.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	213
7.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	214
8	Schwerpunkt 4 – LEADER	216
8.1	Beschreibung des Schwerpunkts	216
8.1.1	Überblick	216
8.1.2	Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)	222
8.1.3	Kooperationsprojekte (421)	224
8.1.4	Laufende Kosten der LAG (431)	224
8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	224
8.2.1	Untersuchungsansatz	224

8.2.2	Frage 23: Etablierung des LEADER-Ansatzes	226
8.2.3	Frage 24: Verbesserung der Local Governance	236
8.2.4	Frage 21: Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung	243
8.2.5	Frage 22: Beitrag zu Zielen der GIEK und des EPLR	244
8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	249
9	Programmwirkungen	257
9.1	Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)	257
9.2	Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)	261
9.3	Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)	263
9.4	Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)	268
9.5	Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)	269
9.6	Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)	273
9.7	Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)	277
9.8	Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)	281
9.9	Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)	287
9.10	Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)	291
9.11	Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)	296
9.12	Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ELER	299
9.13	Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Querschnittsziel Gleichstellung	304
10	Programmdurchführung	312
10.1	Technische Hilfe (Frage 13)	312
10.2	Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)	315
10.2.1	Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten	316
10.2.2	Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen	334
10.2.3	Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte	341
10.2.4	Effizienz des Fördermitteleinsatzes	346
11	Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen	359
11.1	Programmwirkungen	359
11.2	Durchführung und Fördereffizienz	369
11.2.1	Implementationskosten und deren Erklärungsgründe	369
11.2.2	Regelungsrahmen als limitierender Faktor	371
11.3	Übergeordnete Empfehlungen	372
	Literaturverzeichnis	375

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts	1
Abbildung 2:	Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in NRW in Euro (Ø 1995 bis 2008*)	5
Abbildung 3:	Verteilung der öffentlichen Mittel (**) der nordrhein-westfälischen EU-Programme in der Förderperiode 2007 bis 2013	6
Abbildung 4:	Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm und den Programmfassungen nach dem 8. und 9. Änderungsantrag	7
Abbildung 5:	Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Zielgruppen	13
Abbildung 6:	Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Interventionstypen	14
Abbildung 7:	Strukturlandkarte der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Stand 01.12.2014	15
Abbildung 8:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 - Berufsbildung	25
Abbildung 9:	Durchgeführte Kurse 2007 bis 2015 nach Themenbereichen	27
Abbildung 10:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 114 – Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	33
Abbildung 11:	Betriebsfläche und Einkünfte der beratenen Betriebe nach Größenklassen	35
Abbildung 12:	Bewertung umgesetzter Beratungsempfehlungen zu den Themenbereichen (nach KOM-Vorgabe) durch die Betriebe	37
Abbildung 13:	Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007 bis 2013	45
Abbildung 14:	Entwicklung des Betriebsgewinns in NRW je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 bis 2014/15)*	50
Abbildung 15:	Anteil der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 4) an allen geförderten Stallbauten (2007 bis 2013)	51
Abbildung 16:	Entwicklung der Förderung nach Anlage 4 „besonders tiergerechter Haltungsverfahren“ im Förderzeitraum 2007 bis 2013	52
Abbildung 17:	Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung	76
Abbildung 18:	Interventionslogik Wegebau	82
Abbildung 19:	Verteilung der identischen Betriebe mit erweitertem Futterbau (eF) hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in den WJ 2006/07 und 2008/09 in Prozent	93

Abbildung 20:	Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf	98
Abbildung 21:	Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen	111
Abbildung 22:	Gesamtbewertung gemäß Welfare Quality®	146
Abbildung 23:	Interventionslogik Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	150
Abbildung 24:	Interventionslogik Nichtproduktive Investitionen (227)	157
Abbildung 25:	Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme	164
Abbildung 26:	Beitrag der Projekte zu den Zielen der Entwicklungsstrategie (ILEK/LEADER)	181
Abbildung 27:	Anteile der förderfähigen Gesamtkosten der Maßnahme 321 Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen (2007 bis 2015) nach Gemeindetyp (Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung)	187
Abbildung 28:	Verteilung der förderfähigen Gesamtkosten auf die Kreise	190
Abbildung 29:	Umsetzung im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2015 - Maßnahme 322	195
Abbildung 30:	Art der ZuwendungsempfängerInnen – Maßnahme 322	195
Abbildung 31:	Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz, Sen, und Fitoussi (2009) und Zapf (1984)	198
Abbildung 32:	Art der Projekte nach Fördergegenständen – Maßnahme 322	200
Abbildung 33:	Bürgerhaus - Beteiligung „am Bau“	202
Abbildung 34:	Umsetzung von LEADER-Projekten (41)	222
Abbildung 35:	Förderfähige Kosten nach der Art der ZuwendungsempfängerInnen (41)	223
Abbildung 36:	Projektumsetzung in den LEADER-Regionen	223
Abbildung 37:	Die Merkmale von LEADER	226
Abbildung 38:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zur Steuerungsrelevanz des GIEK	227
Abbildung 39:	Institutionelle Zugehörigkeit der LAG-Mitglieder in NRW	228
Abbildung 40:	Thematische Ausrichtungen der LEADER-Projekte	233
Abbildung 41:	Sphärenmodell	237
Abbildung 42:	Zentrale Governance-Indikatoren in LEADER (Mittelwerte nach Sphären)*	238
Abbildung 43:	Zufriedenheit der Projektträger mit der administrativen Umsetzung***	243
Abbildung 44:	Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder: In welchem Umfang wurden aus Ihrer Sicht bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ziele der Entwicklungsstrategie erreicht? (n=139)	245

Abbildung 45:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=177)	246
Abbildung 46:	Ausrichtung tourismusrelevanter Projekte (n=119)	247
Abbildung 47:	Ausrichtung von Projekten zur Siedlungsentwicklung (n=99)	248
Abbildung 48:	Ausrichtung von Projekten mit Relevanz für Freizeit und Erholung (n=74)	248
Abbildung 49:	Extensivbeweidung mit Heckrindern	264
Abbildung 50:	Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in NRW (WJ 2005/06 bis 2014/15)	275
Abbildung 51:	In den Dimensionen aggregierte Fördermittel 2007 bis 2014	290
Abbildung 52:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	321
Abbildung 53:	Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005*	322
Abbildung 54:	Handlungslogiken wesentlicher Implementationsakteure des NRW-Programms Ländlicher Raum sowie Steuerungs- und Funktionsfähigkeit	328
Abbildung 55:	Fördermittel* mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen	359
Abbildung 56:	Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe	369
Abbildung 57:	Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten	372

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Zahlungen in der 1. und 2. Säule der GAP in den EU-Haushaltsjahren 2007 bis 2014	11
Karte 2:	Errechnete sektorale Förderintensitäten (Durchschnitt der EU-Haushalte 2007 bis 2014)	12
Karte 3:	Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen	112

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum und Bewertungshintergründe	2
Tabelle 2:	Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe	3
Tabelle 3:	Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)	7
Tabelle 4:	Vergleich der Planansätze (Öffentliche Mittel) des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten	9
Tabelle 5:	Vergleich der Planansätze (ELER-Mittel) des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten	9
Tabelle 6:	Verwandte Datengrundlagen	17
Tabelle 7:	Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung	18
Tabelle 8:	Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Ende 2013)	19
Tabelle 9:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)	20
Tabelle 10:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	21
Tabelle 11:	Soll-Ist-Vergleich auf Ebene der Ergebnisindikatoren	22
Tabelle 12:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den V-Themen	24
Tabelle 13:	Geförderte Kurse in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach ihrer Dauer	28
Tabelle 14:	Entwicklung der Output-Indikatorenwerte 2007 bis 2013 und Zielerreichungsgrad	34
Tabelle 15:	AFP 2007 bis 2013: Planung und Realisierung	43
Tabelle 16:	AFP 2007 bis 2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten	44
Tabelle 17:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in NRW	48
Tabelle 18:	Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in NRW im Zeitraum 2007 bis 2013	60
Tabelle 19:	Hochgerechnete Kennzahlen der geförderten Betriebe zum Ausgangszustand, der Planung und der tatsächlichen Situation zwei Jahre nach Förderung	72
Tabelle 20:	Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand Ende 2013)	86
Tabelle 21:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)	87

Tabelle 22:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	88
Tabelle 23:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene	89
Tabelle 24:	Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von SP-2-Maßnahmen	90
Tabelle 25:	Veränderung der Flächennutzung in NRW im nicht benachteiligten und im benachteiligten Gebiet	94
Tabelle 26:	Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele	105
Tabelle 27:	Förderangebot der AUM in NRW	106
Tabelle 28:	Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt	108
Tabelle 29:	Überblick über den Förderumfang der AUM im Zeitverlauf	110
Tabelle 30:	Eingesetzte Methoden, verwendete Datenquellen und Datensatzbeschreibung	117
Tabelle 31:	Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung	119
Tabelle 32:	Ergebnisse der Auswertung der ÖFS für AUM und Referenzflächen	120
Tabelle 33:	Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen	126
Tabelle 34:	Kosten der Vermeidung von Wassererosion durch AUM	128
Tabelle 35:	Wirkungsbewertung von AUM mit Klimaschutzzielen	131
Tabelle 36:	Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der AUM	133
Tabelle 37:	Inanspruchnahme der Maßnahmen „Weide- und Strohhaltung“	144
Tabelle 38:	Ziele und Zielerreichung Nichtproduktive Investitionen (227)	158
Tabelle 39:	Überblick über die Wirkungen der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima	163
Tabelle 40:	Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand Ende 2013)	167
Tabelle 41:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)	168
Tabelle 42:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	169
Tabelle 43:	Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich	170
Tabelle 45:	Diversifizierungsförderung 2007 bis 2013: Planung und Realisierung	175
Tabelle 46:	Verteilung des Gesamtinvestitionsvolumens auf die Fördergegenstände	212
Tabelle 47:	Ausgestaltung der Maßnahmen des Schwerpunktes 4 – LEADER	217
Tabelle 48:	Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (SOLL-IST-Vergleich)	220

Tabelle 49:	Gemeinsame Output-Indikatoren im SOLL-IST-Vergleich	221
Tabelle 50:	Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen	221
Tabelle 51:	Übersicht über die Primärdatenerhebungen, Analysen und Verweise im Text	225
Tabelle 52:	Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche BWS)	259
Tabelle 53:	Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neue Arbeitsplätze	262
Tabelle 54:	Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung	266
Tabelle 55:	Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen	271
Tabelle 56:	Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen	280
Tabelle 57:	Wirkungsbeitrag von Maßnahmen des NRW-Programms zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität	283
Tabelle 58:	Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität	289
Tabelle 59:	Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum mit Innovationsansätzen	293
Tabelle 60:	Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien in Nordrhein-Westfalen	298
Tabelle 61:	Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015	305
Tabelle 62:	Anteil der LEADER-Projekte mit Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit	307
Tabelle 63:	Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen	309
Tabelle 64:	Kostenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum	317
Tabelle 65:	Absolute und relative IK der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Maßnahmengruppen	318
Tabelle 66:	Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)	320
Tabelle 67:	Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger und teilweiser Mitnahme nach Maßnahmengruppen	335
Tabelle 68:	Eingeschränkte und bedingte Additionalität ausgezahlter Fördermittel für öffentliche ZWE	339
Tabelle 69:	Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen	344
Tabelle 70:	Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität	348
Tabelle 71:	Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘	350

Tabelle 72:	Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzzielen bzw. Klimaschutzwirkungen	351
Tabelle 73:	Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz	353
Tabelle 74:	Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen	356
Tabelle 75:	Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchten Wirkungsfelder	362

Abkürzungsverzeichnis

a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragungsgleichung
Abb.	Abbildung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
Art.	Artikel
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage
<hr/>	
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
bes.	besonders
BGA	Begleitausschuss
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLÜ	Anlage von Blühstreifen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Verbraucherschutz und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BS	Bescheinigende Stelle
bspw.	beispielsweise
BW	Institut für Betriebswirtschaft des Thünen-Instituts
BWS	Bruttowertschöpfung
bzw.	beziehungsweise
<hr/>	
C	Kohlenstoff
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO ₂	Kohlendioxid
CO ₂ äq	CO ₂ -Äquivalente
<hr/>	

d. h.	das heißt
DE	Dorferneuerung und -entwicklung
DEULA	Deutsche Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik
DGH	Dorfgemeinschaftshaus/-häuser
DGL	Dauergrünland
DIEK	Dorffinnenentwicklungskonzept
DSL	Digital Subscriber Line (engl. für Digitaler Teilnehmeranschluss)
DüV	Düngeverordnung
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume

e. V.	eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EIP	Europäische Innovations Partnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-VO	ELER-Verordnung
ELER-DVO	ELER-Durchführungsverordnung
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ERO	Erosionsschutz im Ackerbau
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF-VO	Europäische Struktur- und Investitionsfonds Verordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EuRH	Europäischer Rechnungshof
evtl.	eventuell
EW	Einwohner
EXG	Extensive Grünlandnutzung

F&E	Forschung und Entwicklung
FB	Flurbereinigung
FFH	Flora, Fauna, Habitat

FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis als Bestandteil von InVeKoS
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz
FP	Förderperiode
FTE	Full time equivalent = Vollzeitarbeitskraft
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ,Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ggf.	gegebenenfalls
GIEK	Gebietsbezogenes Integriertes Entwicklungskonzept
GIS	Geographisches Informationssystem
GL	Grünland
Glöz	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GV	Großvieh
GVE	Großvieheinheiten
h	Stunde
ha	Hektar
HC	Health Check
HE	Haupterwerb(-sbetrieb)
HFF	Hauptfutterfläche
HIT	Herkunftssicherungs- und Informationssysteme für Tiere
HNV	High-Nature-Value
HZ-VO	Horizontale Verordnung
HZB	Halbzeitbewertung
i. d. R.	in der Regel
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
ILE-RL	Richtlinie zur integrierten ländlichen Entwicklung
inkl.	inklusive
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IT	Informationstechnologie
IT NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
<hr/>	
Jgg.	Jahrgänge
<hr/>	
k. A.	keine Angabe
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kg	Kilogramm
KKL	Kriterien Kompendium Landwirtschaft
KKS	Kaufkraftstandard
km	Kilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
kt	Kilotonne
<hr/>	
LA	Lenkungsausschuss
LAG/LAGn	Lokale Aktionsgruppe/n
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LB	Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LE	Ländliche Entwicklung
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft. Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rurale; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994 bis 1999), LEADER+ (2000 bis 2006)
LESchV	Landeserosionsschutzverordnung
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lfm	Laufende Meter
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIFE	EU-Gemeinschaftsinitiative zur finanziellen Unterstützung von Umweltmaßnahmen
LR	Institut für Ländliche Räume des Thünen-Instituts
LRH	Landesrechnungshof
LSG	Landschaftsschutzgebiet(e)
lt.	laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl

LWK	Landwirtschaftskammer
m ³	Kubikmeter
max.	maximal
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
MDM-Verfahren	Mulch- oder Direktsaat- bzw. Mulchpflanzverfahren
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
Mrd.	Milliarde(n)
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MW	Megawatt
MWME	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
N	Stickstoff
n	statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit oder auch die Anzahl der Beobachtungen
NASO	Naturschutzsonderprogramm
Natura 2000	Europäisches Schutzgebietssystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
NUT	Zucht und Haltung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannt
OE	Ordentliches Ergebnis
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

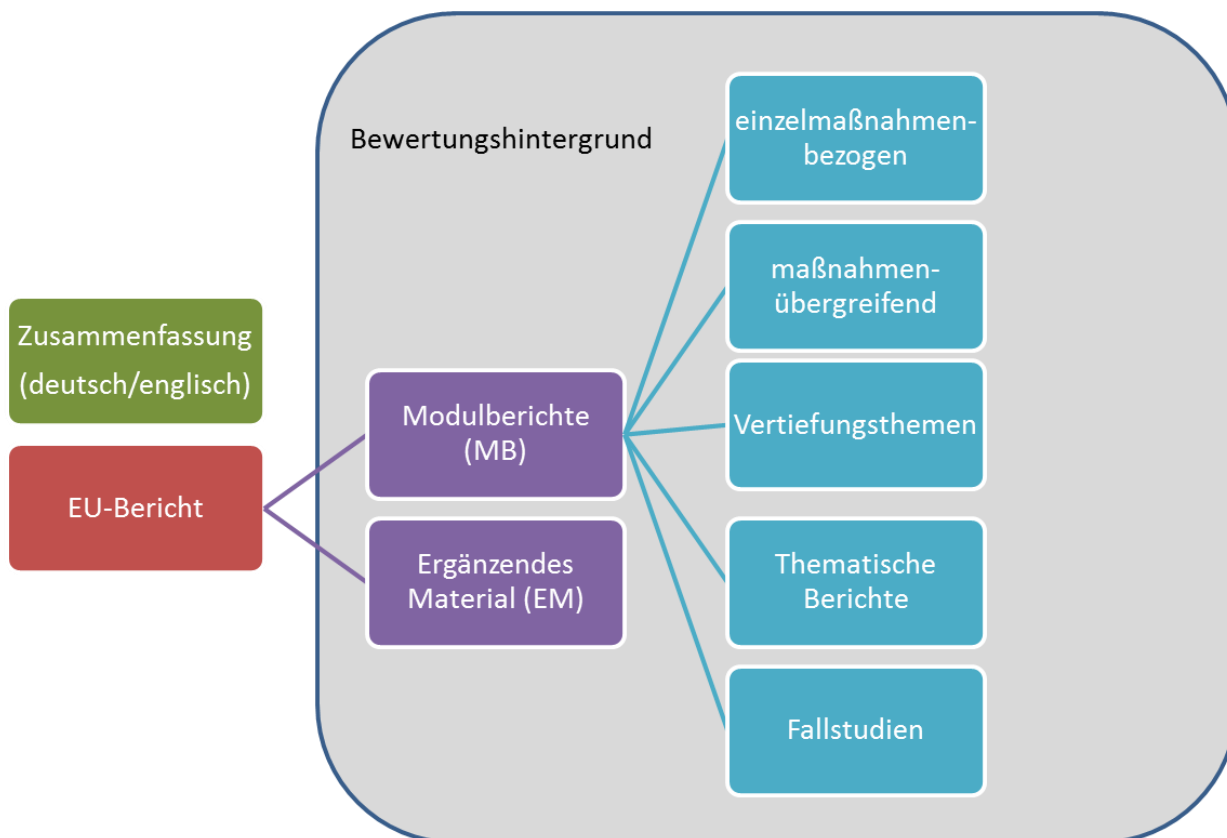
ÖFS	Ökologische Flächenstichprobe
ÖKW	Ökologischer Landbau (Einführung oder Beibehaltung einer ökologischen Wirtschaftsweise)
P	Phosphor
PGR	Pflanzengenetische Ressourcen
PSM	Pflanzenschutzmittel
km ²	Quadratkilometer
rd.	rund
RDC	Rural Development Committee (Ausschuss für ländliche Entwicklung)
RdErl.	Runderlass
RGV	Raufutterfressende Großvieheinheit
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement oder RegionalmanagerInnen
s.	siehe
S.	Seite
SFC	Structural Fonds Computerized System
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte(n/s)
SOMAKO	Sofortmaßnahmenkonzept
SP	ELER-Schwerpunkt
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats)
t	Tonne(n)
TGRDEU	Tiergenetische Ressourcen in Deutschland
TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgas(e)
TI	Thünen-Institut
TierSchNutztV	Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung
TPD	Technischer Prüfdienst
Tsd.	Tausend
u.	und
u. a.	unter anderem
u. E.	unter Einschränkung

u. U.	unter Umständen
UFE	Uferrandstreifen
ULB	Untere Landschaftsbehörde
usw.	und so weiter
<hr/>	
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
v. a.	vor allem
VB	Verwaltungsbehörde
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VE	Vieheinheiten
vgl.	vergleiche
VIF	Anbau einer Vielfältigen Fruchtfolge
VGR	volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VNS	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VT	Vertiefungsthema/-themen
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut
<hr/>	
WiSo	Wirtschafts- und Sozial-(Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr(e)
WRRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuH	Landesbetrieb Wald und Holz
<hr/>	
z. B.	zum Beispiel
ZeLE	Zentrum für Ländliche Entwicklung
ZS	Zahlstelle
ZWE	ZuwendungsempfängerIn
ZWF	Zwischenfruchtanbau
<hr/>	
Symbole	
%	Prozent
§	Paragraph

1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts

Der Ex-post-Bewertungsbericht ist zweigeteilt: Er besteht aus einem EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem Anhang, der den Bewertungshintergrund enthält (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum und die zugehörigen Bewertungshintergründe. Modulberichte sind in sich abgeschlossene Berichte, die sich auf Maßnahmen oder Maßnahmengruppen, spezielle Themen oder einzelne Bewertungsschritte (z. B. Auswertung einer Befragung) beziehen. Die Kategorie „Ergänzendes Material“ (EM) ist für Materialsammlungen zu einzelnen EU-Berichtskapiteln vorgesehen.

Tabelle 1: Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum und Bewertungshintergründe

Maßnahme/Thema	Kapitel	AutorInnen	Bewertungshintergrund (siehe CD)
Qualifizierung (111)	5.2	Winfried Eberhardt	5.2_EM Bildungs- und Informationsmaßnahmen
Einzelbetriebliche Managementsysteme (114)	5.3	Winfried Eberhardt	-/-
Aufbau Betriebsführungsdienste (115)	5.4	Winfried Eberhardt	-/-
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	5.5	Angela Bergschmidt Henrik Ebers Bernhard Forstner	5.5_MB AFP
Verarbeitung und Vermarktung (123-A)	5.6	Martin Spengler	5.6_MB V&V
Erhöhung der Wertschöpfung bei forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (123-B)	5.7	Kristin Franz	5.7_MB Forst
Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (124)	5.8	Martin Spengler	-/-
Flurbereinigung (125 A)	5.9	Manfred Bathke Andreas Tietz	5.9_MB(a) Befragung von Landwirten 5.9_MB(b) Fallstudien zu den Wirkungen der Flurbereinigung 5.9_MB(c) Flurbereinigung
Forstwirtschaftlicher Wegebau (125-B)	5.10	Kristin Franz	5.7_MB Forst
Ausgleichszulage (211/212)	6.2	Regina Dickel	-/-
Natura-2000-Zahlung (213)	6.3	Achim Sander Karin Reiter	-/-
Agrarumweltmaßnahmen (214)	6.4	Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Achim Sander	6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen
Tierschutzmaßnahmen (215)	6.5	Angela Bergschmidt	6.5_MB Tierschutzmaßnahmen
Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)	6.6	Achim Sander	-/-
Erstaufforstung (221)	6.7	Kristin Franz	5.7_MB Forst
Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald) (224)	6.8	Kristin Franz	5.7_MB Forst
Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	6.9	Kristin Franz	5.7_MB Forst
Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311)	7.2	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Förderung des Fremdenverkehrs (313)	7.3	Heike Peter	7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3
Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321)	7.4	Heike Peter	7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3
Breitband (321)	7.5	Birgit Fengler	-/-
Dorferneuerung und -entwicklung (322)	7.6	Heike Peter	7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3 7.6_MB(b) Umnutzung
Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323)	7.7	Manfred Bathke	7.7_MB(a) Natürliches Erbe 7.7_MB(b) Fallstudie Hochsauerlandkreis
Schwerpunkt 4 – LEADER	8	Gitta Schnaut	8_MB LEADER

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch zu einzelnen programmbezogenen Bewertungsthemen bzw. -fragen gibt es Bewertungshintergründe. In Tabelle 2 wird eine Übersicht gegeben.

Tabelle 2: Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe

Programmthema/-frage	Kapitel	AutorInnen	Bewertungshintergrund (siehe CD)
Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft	9.1	Andrea Pufahl	9.1_MB Wirtschaft und Arbeit
Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze	9.2	Andrea Pufahl	
Beitrag zum Ressourcenschutz	9.3	Achim Sander	9.3_MB Biodiversität
Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien	9.4	Achim Sander	-/-
Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors	9.5	Gerald Schwarz	9.5_MB Wettbewerbsfähigkeit Agrarsektor
Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors	9.6	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel	9.7	Achim Sander	9.7_MB Klimaschutz und -anpassung
Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung	9.8	Wolfgang Roggendorf	-/-
Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Förderung der Diversifizierung	9.9	Andrea Moser	9.9_MB Lebensqualität
Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze	9.10	Winfried Eberhardt	-/-
Beitrag zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse	9.11	Birgit Fengler	-/-
Tierschutz	9.12	Angela Bergschmidt	6.5_MB Tierschutz
Gleichstellung von Männern und Frauen	9.13	Barbara Fähmann	-/-
Technische Hilfe	10.1	Regina Grajewski	-/-
Programmdurchführung und Fördereffizienz	10.2	Barbara Fähmann Regina Grajewski	10.2_MB Implementationskostenanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

2 Bewertungsrahmen

Nordrhein-Westfalen (NRW) hat die Bewertung seines ländlichen Entwicklungsprogramms 2007 bis 2013 gemeinsam mit fünf anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen/Bremen und Hessen) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste sowohl die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung 2016. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss (LA) eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden¹ (VB) der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzt. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB Schleswig-Holstein, ab 2013 die VB Niedersachsen bzw. seit der Umstrukturierung zwischen den niedersächsischen Ministerien 2014 das Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen.

Die Sitzungen des LA fanden einmal pro Jahr statt. Vorgestellt wurden seitens der EvaluatorInnen die wesentlichen Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse. Auch Änderungen grundsätzlicher Art am Evaluationsdesign oder Fragen, die länderübergreifende Entscheidungen erforderten, waren Gegenstand des LA. Neben dem LA gab es auch länderübergreifende Strukturen auf Maßnahmenebene zur Absprache des Evaluationsdesigns und Vorstellung/Diskussion der Ergebnisse.

Programmbezogen erfolgte die Kommunikation bezüglich des Untersuchungsdesigns und die Diskussion der Ergebnisse bilateral mit den Fachreferaten und der VB.

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht je Programm erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Dieser Bewertungsbericht wurde in den Begleitausschüssen (BGA) präsentiert und diskutiert.

2010 wurde mit dem Bericht zur Halbzeitbewertung (siehe 2010, S. 421ff) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

Ergebnisse der laufenden Bewertungsaktivitäten wurden kontinuierlich aufbereitet und entweder in Form mündlicher Präsentationen im LA, dem BGA, auf Dienstbesprechungen und auf Fachtagungen vorgestellt oder als sogenannter Modulbericht in schriftlicher Form übermittelt. Diese Modulberichte fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein und sind als Bewertungshintergrund (siehe Tabellen 1 und 2) beigelegt.

¹ sowie dem Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen, VertreterInnen der senatorischen Dienststellen in Bremen und bei Bedarf dem Koordinierungsreferat im Niedersächsischen Umweltministerium.

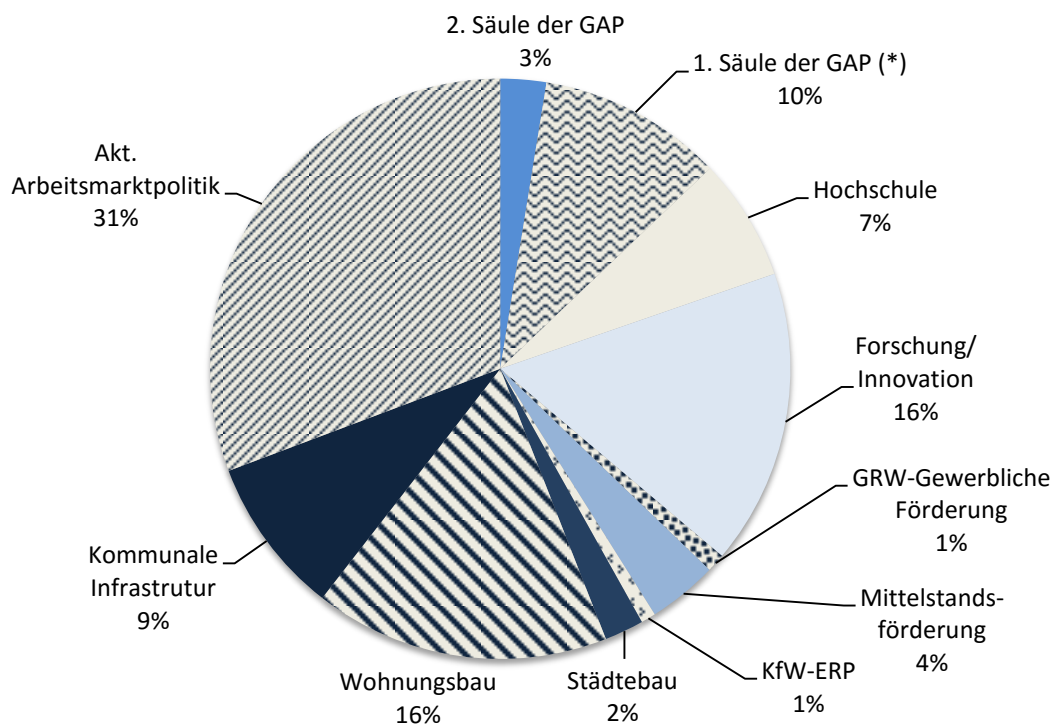
3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung

3.1 Einbettung des NRW-Programms ländlicher Raum in die nordrhein-westfälische Förderlandschaft

Raumwirksame Politiken

Neben dem NRW-Programm Ländlicher Raum gibt es weitere raumwirksame Politiken in NRW, die auch im ländlichen Raum wirksam werden. Basierend auf einer Untersuchung von Plankl (2013) zur formalen Inzidenz raumwirksamer Politiken und ergänzt um die Mittel der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die aktive Arbeitsmarktpolitik der finanziell bedeutendste raumwirksame Politikbereich in NRW (siehe Abbildung 2). An zweiter Stelle folgen mit je 16 % der raumwirksamen Mittel die Politikbereiche Wohnungsbau und Forschung/Innovation. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) folgt mit 13 % der Mittel (dominiert von den Direktzahlungen der 1. Säule). Die relative Bedeutung der GAP ist in NRW damit geringer als beispielsweise in Niedersachsen.

Abbildung 2: Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in NRW in Euro (Ø 1995 bis 2008)



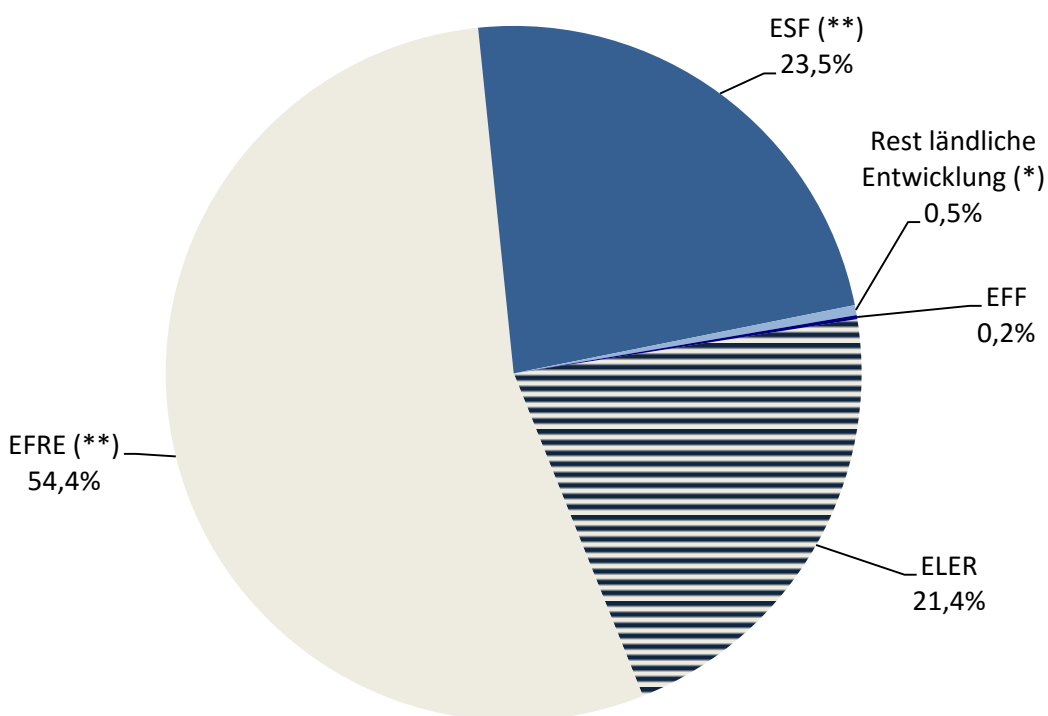
(*) 1. Säule GAP Durchschnitt 2007-2012 gemäß Zahlstellendaten NRW

Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013).

EU-Förderlandschaft 2007 bis 2013

Im Vergleich des ELER mit den übrigen EU kofinanzierten Fonds kam dem EFRE-Programm in NRW mit Blick auf die Finanzmittel die größte Bedeutung zu. Rund 54 % der Mittel (siehe Abbildung 3) der EU-kofinanzierten Förderprogramme stammen aus dem EFRE-Programm. In etwa gleichauf liegen das ELER- und das ESF-Programm.

Abbildung 3: Verteilung der öffentlichen Mittel der nordrhein-westfälischen EU-Programme in der Förderperiode 2007 bis 2013



(*) Restzahlungen aus LEADER+ und fakultativer Modulation, Zuckerdiversifizierungsbeihilfen.

(**) Zur besseren Vergleichbarkeit wurden bei den Strukturfondsprogrammen die zur Darstellung der nationalen Kofinanzierung eingesetzten privaten Mittel nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach MWME (2009), MKULNV (2013a), MAGS (2010), MUNLV (2009c), MUNLV (2009b), MKULNV (2012b).

3.2 Struktur des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013

NRW-Programm Ländlicher Raum – Indikative Finanzplanung

Insgesamt wurden für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 gut 883 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingeplant. Hinzu kamen 22 Mio. Euro öffentliche Mittel für vertikale Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen) und zur Finanzierung der Mehrwertsteuer (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)

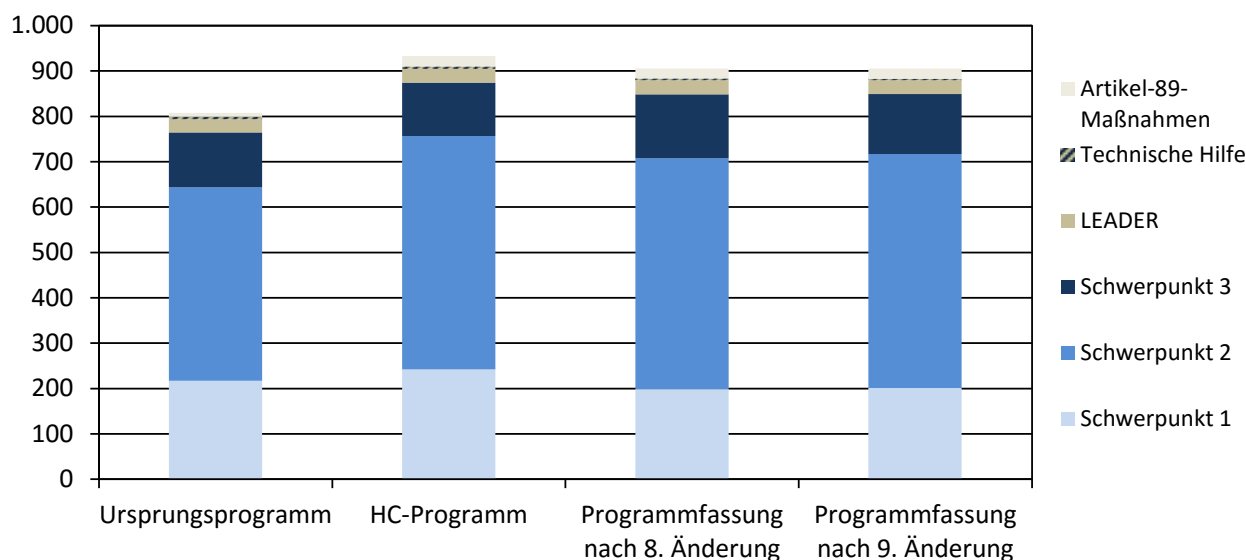
	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	49.722.911	149.168.733	198.891.644	648.798.950	847.690.594	8.000.000
Schwerpunkt 2	258.689.414	249.831.261	508.520.675	3.140.445	511.661.120	1.785.000
Schwerpunkt 3	42.055.000	98.475.680	140.530.680	46.475.538	187.006.218	12.500.000
LEADER	16.723.634	14.434.730	31.158.364	2.295.546	33.453.910	0
Technische Hilfe	1.892.000	1.892.000	3.784.000	0	3.784.000	0
Insgesamt	369.082.959	513.802.404	882.885.363	700.710.479	1.583.595.842	22.285.000

Quelle: Eigene Darstellung nach dem 8. Änderungsantrag (MKULNV, 2013a).

Die mit Abstand meisten öffentlichen Mittel wurden für Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ vorgesehen (58 %), gefolgt von den Schwerpunkten 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ und 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ mit 23 bzw. 16 %. Auf die öffentlichen Mittel bezogen hat LEADER einen Anteil von 4 %. Von seiner grundlegenden Ausrichtung ist das NRW-Programm demzufolge ein sektorales Programm.

Abbildung 4: Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm und den Programmfassungen nach dem 8. und 9. Änderungsantrag

Öffentliche Mittel in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung nach den verschiedenen Programmversionen (MKULNV, 2013a; MKULNV, 2015b; MUNLV, 2009d; MUNLV, 2007a).

Sogenannte Artikel-89-Maßnahmen gab es v. a. in den Schwerpunkten 1 und 3, in geringem Umfang auch im Schwerpunkt 2.

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 stieg das eingeplante Mittelvolumen im Bereich des ELER-kofinanzierten Programmteils um 11 % (siehe Abbildung 4). Grund hierfür waren zusätzliche Mittel, die durch den Health Check (HC), das EU-Konjunkturprogramm sowie durch Korrekturen der 1. Säule verfügbar wurden. Das öffentliche Mittelvolumen wurde mit den nachfolgenden Programmänderungen ein wenig abgesenkt. Grund war die Umschichtung in Maßnahmen mit höheren Kofinanzierungssätzen. Mit dem 8. Änderungsantrag konnten das letzte Mal auch inhaltliche Anpassungen am Programm vorgenommen werden. Die nachfolgende 9. Programmänderung beinhaltete nur noch Anpassungen des Finanzplans. Die relative Bedeutung der Schwerpunkte zueinander hat sich trotz Mittelaufstockungen und -verschiebungen nur geringfügig geändert.

Health Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel umfassten mit rund 99 Mio. Euro 11 % des öffentlichen Mittelvolumens des NRW-Programms Ländlicher Raum. Die HC-Mittel wurden ausschließlich dem Schwerpunkt 2 zugeordnet (Maßnahme 214 und die neu eingeführte Maßnahme 215). Wie schon in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010) diskutiert und auch in einem Bericht des Thünen-Instituts (Tietz, 2010) herausgestellt, wurde durch die zusätzlichen HC-Mittel keine grundlegend neue Ausrichtung der Programme angestoßen. Wirklich neue Vorhaben waren unter 214 die Anlage von Blühstreifen, der Anbau von Zwischenfrüchten (mit Fokus auf die aus der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) erwachsenden Handlungsbedarfe) und als Teilmaßnahme von 215 die Weidehaltung von Milchvieh.² Durch die Umschichtung originärer Mittel aus 214 wurde der Plafonds bei 121 und 212 erhöht.

3.3 Finanzielle Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien

3.3.1 Schwerpunkte

Grundlage des Soll-Ist-Vergleichs ist der Planungsstand des NRW-Programms Ländlicher Raum nach der größeren Programmanpassung 2009 (Integration des Health Check und des EU-Konjunkturprogramms) und dem endgültigen Auszahlungsstand zum 31.12.2015. Nachrichtlich sind die Programmfassungen 2013 nach der 8. Änderung (Ende des Programmplanungszeitraums) und 2015 nach der 9. Änderung dargestellt.

² Diese Maßnahme wurde schon im Rahmen der fakultativen Modulation angeboten, allerdings in anderer Ausgestaltung.

Unter dem Soll bleibt die Mittelausschöpfung im Schwerpunkt 1 mit 83 %, während in allen anderen Schwerpunkten die Planzahlen aus 2009 erreicht oder übertroffen wurden. Im Bereich der Technischen Hilfe (TH) wurden weniger Mittel eingesetzt, als ursprünglich eingeplant waren (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Vergleich der Planansätze (Öffentliche Mittel) des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten

	Soll			Ist	Umsetzungsstand in % HC-Programm 2009
	HC-Programm 2009	Programmfassung 2013	Programmfassung 2015	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	242.053.692	198.891.644	201.103.944	200.236.611	83%
Schwerpunkt 2	514.455.526	508.520.675	515.767.130	515.571.030	100%
Schwerpunkt 3	116.989.084	140.530.680	132.089.912	131.250.341	112%
LEADER	30.447.270	31.158.364	30.242.431	30.690.850	101%
Technische Hilfe	5.477.066	3.784.000	3.072.104	3.072.151	56%
Gesamt	909.422.638	882.885.363	882.275.521	880.820.983	97%
Artikel-89-Maßnahmen	23.050.000	22.285.000	22.285.000	25.394.256	110%

Quelle: Eigene Darstellung nach verschiedenen Finanzplänen und Umsetzungsstand 2015 (MKULNV, 2015b; MKULNV, 2016a; MKULNV, 2013a; MUNLV, 2009d).

Bezogen auf die ELER-Mittel lag der Umsetzungsstand bei 99,7 % (in Relation zum HC-Programm 2009), wie Tabelle 5 zeigt. Die Finanzplanung wurde kontinuierlich nachjustiert, so dass der Planungsstand der 9. Programmprogrammänderung nahezu den zum 31.12.2015 verausgabten ELER-Mitteln entsprach.

Tabelle 5: Vergleich der Planansätze (ELER-Mittel) des NRW-Programms Ländlicher Raum mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten

	Soll				Ist	Umsetzungsstand in % des HC-Programms 2009
	Ursprungsprogramm 2007	HC-Programm 2009	8. Programmänderung 2013	9. Programmänderung 2015	Auszahlungsstand zum 31.12.2015	
SP1	54.360.262	60.513.423	49.722.911	50.275.986	50.059.197	82,7%
SP2	191.504.752	261.360.097	258.689.414	261.950.319	261.907.075	100,2%
SP3	29.247.271	29.247.271	42.055.000	39.100.731	38.753.291	132,5%
LEADER	14.623.635	15.223.635	16.723.634	16.219.871	15.607.158	102,5%
TH	2.738.533	2.738.533	1.892.000	1.536.052	1.536.051	56,1%
Gesamt	292.474.453	369.082.959	369.082.959	369.082.959	367.862.772	99,7%

Quelle: Eigene Darstellung nach verschiedenen Finanzplänen und Umsetzungsstand 2015 (MKULNV, 2015b; MKULNV, 2016a; MKULNV, 2013a; MUNLV, 2007a; MUNLV, 2009d).

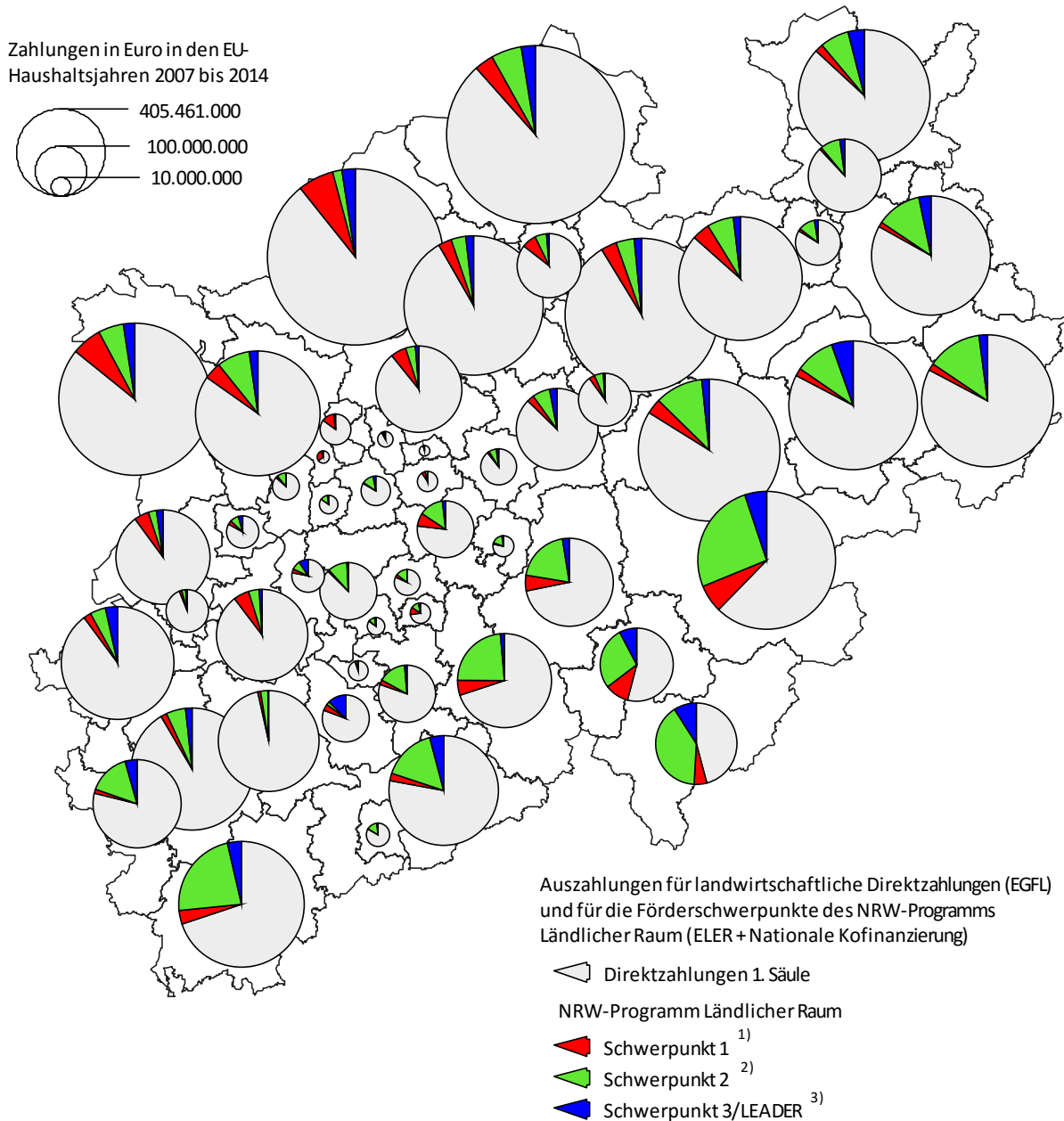
3.3.2 Health-Check-Maßnahmen

Die HC-Mittel wurden in den Finanzplänen und Abrechnungen getrennt von den eigentlichen ELER-Mitteln ausgewiesen. Sie wurden zu 100 % verausgabt. 99,5 Mio. Euro wurden bis zum 31.12.2015 für den Schwerpunkt 2 abgerechnet, allerdings mit einer leichten Verschiebung von Weidehaltung (215) hin zu den Agrarumweltmaßnahmen (214)

3.3.3 Regionen

Das NRW-Programm Ländlicher Raum als 2. Säule der GAP hat einen Anteil von rund 20 % an den GAP-Mitteln (siehe Kapitel 3.1), mit räumlich starken Unterschieden in der relativen Bedeutung. Betrachtet man die regionale Verteilung der ausgezahlten Mittel wird folgendes deutlich: Besonders in den Kreisen, die Mittelgebirgslagen umfassen, hat der ELER eine größere relative Bedeutung, z. B. Hochsauerlandkreis, Euskirchen und Siegen-Wittgenstein (siehe Karte 1). Absolut betrachtet sind die meisten Mittel aus der 1. und 2. Säule der GAP im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 in die Kreise Steinfurt, Borken, Warendorf und Kleve geflossen (weitere Ausführungen in LR et al., 2015).

Karte 1: 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+

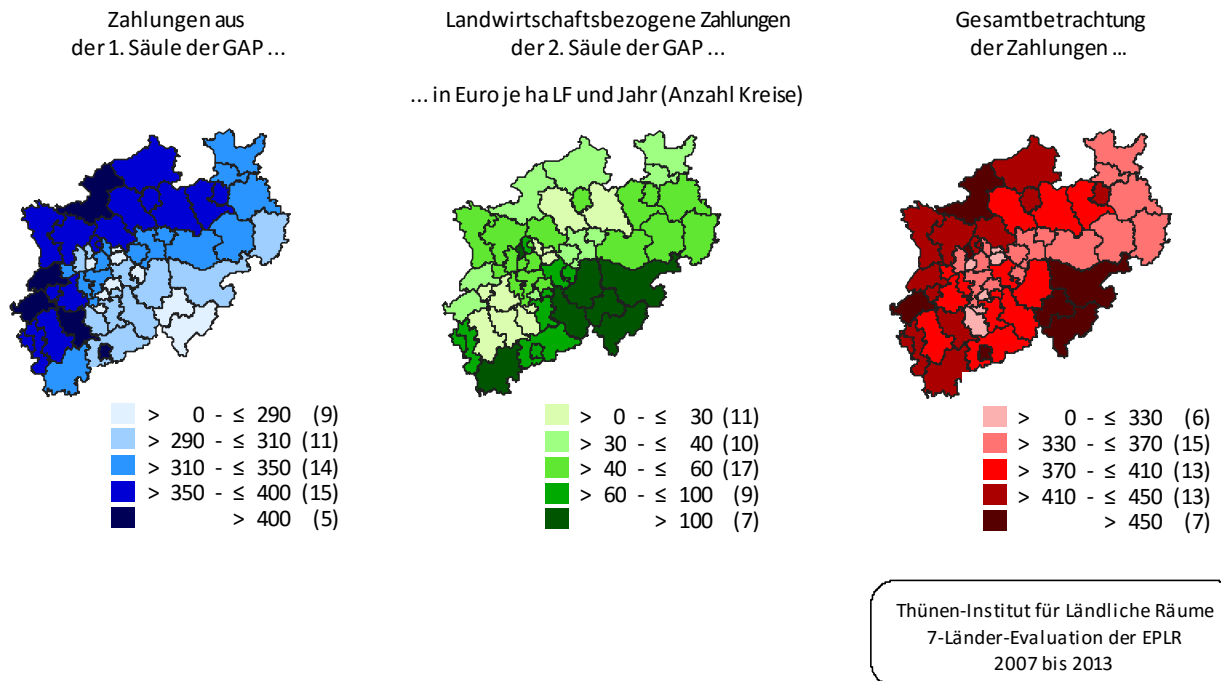
Thünen-Institut für Ländliche Räume
 7-Länder-Evaluation der EPLR
 2007 bis 2013

Quelle: Eigene Berechnungen nach Finanzdaten des MKULNV.

Betrachtet man ausschließlich die Zahlungen, die an landwirtschaftliche Betriebe fließen, und bezieht diese auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF), zeigen sich die unterschiedlichen räumlichen Schwerpunkte der 1. und 2. Säule der GAP sehr deutlich. Aufgrund der Ausgestaltung der Direktzahlungen der 1. Säule lag ein Schwerpunkt auf dem Münsterland, dem Niederrhein

und dem Rheinland (siehe Karte 2). Durch den Übergang zu regionalen Einheitsprämien nivellieren sich allerdings die räumlichen Unterschiede in der Verteilung der 1.-Säule-Zahlungen. Die 2. Säule mit ihren landwirtschaftsbezogenen Zahlungen wies in der Förderperiode 2007 bis 2013 einen klaren räumlichen Fokus in den Mittelgebirgslagen auf.

Karte 2: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Durchschnitt der EU-Haushalte 2007 bis 2014)



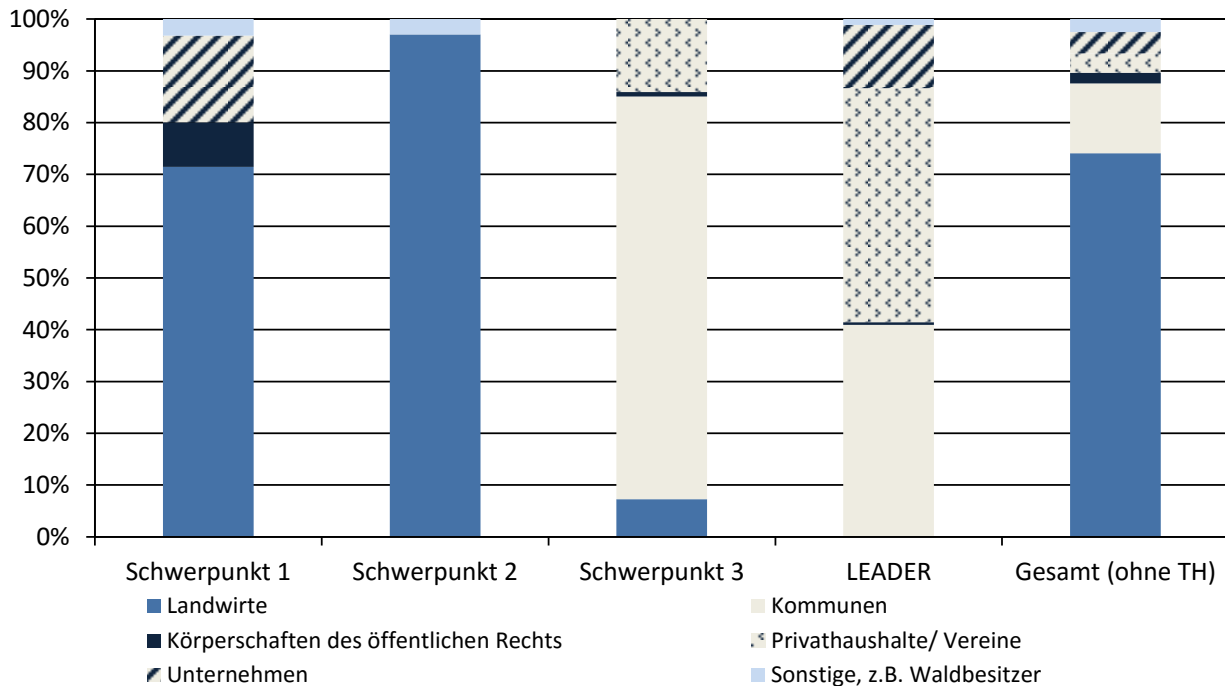
Quelle: Eigene Berechnungen nach IT NRW und Finanzdaten des MKULNV.

3.3.4 Zielgruppen und Interventionstypen

Die Hauptzielgruppe des NRW-Programms Ländlicher Raum stellten landwirtschaftliche Betriebe. Auf das gesamte Programm bezogen flossen rund drei Viertel der öffentlichen Mittel an landwirtschaftliche Betriebe, vor allem für Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Zielgruppen

% öffentliche Ausgaben
(Stand 31.12.2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2016a).

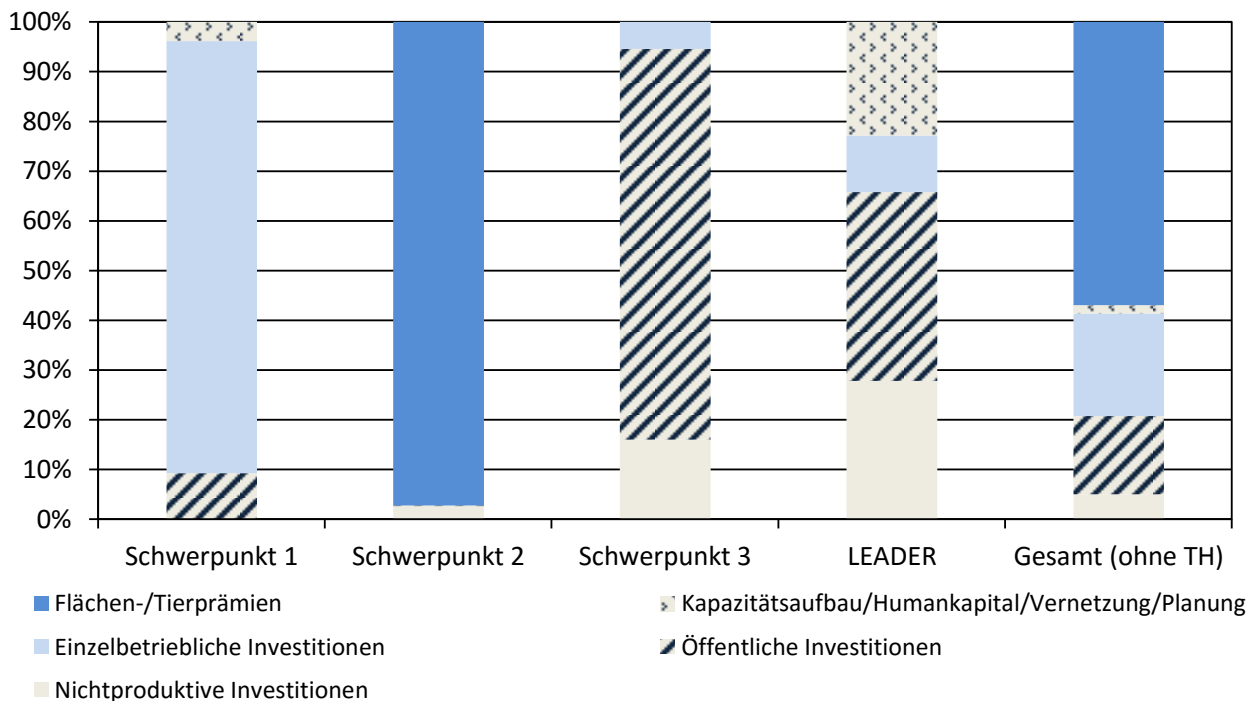
Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER richteten sich an andere Zielgruppen, wie Kommunen und Privathaushalte/Vereine. Auf Programmebene lag der Anteil von Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts bei 16 %.

Das Wirkpotential eines EPLR wird in starkem Maß vom Typ der Interventionen bestimmt. Fünf Typen werden in Abbildung 6 unterschieden. Die finanzstärkste Kategorie sind Flächen- und Tierprämien mit 57 % der öffentlichen Ausgaben. Ihre Wirkung ist überwiegend auf die Dauer der Zahlung begrenzt. In Ausnahmefällen entstehen auch durch die Flächenförderung dauerhafte Strukturen einer umweltfreundlicheren Landnutzung (z. B. teilweise Ökologischer Landbau, Förderung zur Technikadaption). Wie nachhaltig die Prämien wirken, hängt zumindest im Bereich der biotischen Ressourcen von der Kontinuität der Förderung ab. Anders sind Investitionen zu bewerten. Bei baulichen oder technischen Investitionen sind direkte Wirkungen zumindest im Rahmen der Zweckbindungsfrist zu erwarten, abhängig von der Nutzung und Pflege der getätigten Investitionen. Dies konnte Bormann (2013) in ihrem Fallstudienbericht zum Waldumbau illustrieren. Nichtproduktive Investitionen zielen vor allem auf die Bereitstellung öffentlicher Güter. Bei einzelbetrieblichen Investitionen steht die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund, zunehmend vermischt aber auch mit öffentlichen Gütern wie beispielsweise Tierwohl/Tierschutz. Öffentliche Investitionen zielen auf die Verbesserung überbetrieblicher Produktionsbedingungen und der Daseinsvorsorge. Bei Investitionen in Humankapital liegen Wirkungen zunächst in der Wissensmehrung bzw. in einer besseren Vernetzung. Nur wenn daraus Handeln oder strukturelle

Änderungen folgen, entstehen hieraus nachhaltige Wirkungen. Auf öffentliche und einzelbetriebliche Investitionen entfielen 16 % bzw. 21 % der öffentlichen Ausgaben.

Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben (Stand 31.12.2015) nach Interventionstypen

% öffentliche Ausgaben
(Stand 31.12.2015)



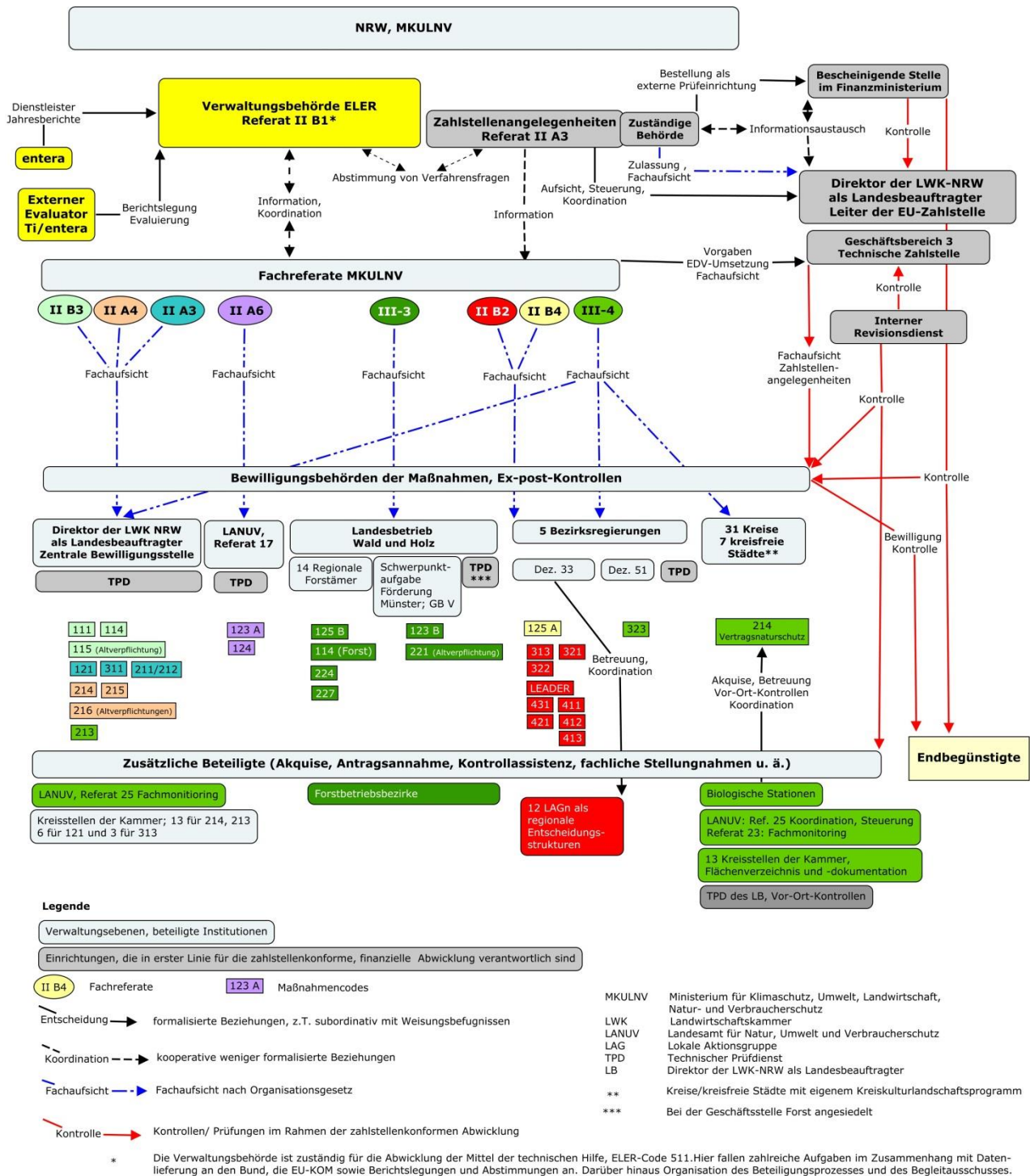
Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2016a).

3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext

Die Umsetzungsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist im Programmplanungszeitraum weitgehend konstant geblieben, sieht man von Änderungen in der Referatsstruktur auf Ebene des MKULNV und der EU-Zahlstelle beim Direktor der LWK als Landesbeauftragtem ab.

Die Strukturlandkarte (Abbildung 7) umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen und illustriert deren erforderliche Interaktionen. Auf Stärken und Schwächen der Umsetzungsstruktur wird in Kapitel 10.2 genauer eingegangen.

Abbildung 7: Strukturlandkarte der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Stand 01.12.2014



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Daten und Methoden

Die durch das NRW-Programm Ländlicher Raum geförderten Maßnahmen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer Ziele, ZuwendungsempfängerInnen (ZWE), Interventionslogiken und ihres Mittelumfanges. Aus diesem Grund ist das methodische Vorgehen der Wirkungsanalyse sehr maßnahmen- bzw. fragespezifisch.

Der Ansatz einer 7-Länder-Bewertung legt nahe, das methodische Vorgehen der Bewertung maßnahmen- und programmbezogen zwischen den Ländern abzustimmen. Aufgrund der länder-spezifischen Ausgestaltung der Umsetzung und der unterschiedlichen Datenstrukturen waren diesbezüglich enge Grenzen gesetzt. Synergieeffekte ließen sich in der Erhebungs- und Analysephase nicht in der erwarteten Form realisieren. Die Ergebnisdarstellung und -diskussion hingegen profitierte in starkem Maß von dem länderübergreifenden Bewertungsansatz. Durch den Vergleich der Ergebnisse zwischen den Programmen konnten Unterschiede, die beispielsweise im Maßnahmendesign begründet liegen, wesentlich klarer herausgearbeitet werden.

Bewertung verstehen wir als laufenden Prozess. Die Ex-post-Bewertung baut demzufolge auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Wir haben die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) aufgegriffen. Die maßnahmenbezogenen Fragen des CMEF wurden aber beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und an das schon zur Halbzeitbewertung angelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

In der Bewertung haben wir drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene haben wir die einzelnen Maßnahmen oder Maßnahmenbündel bis hin zu ihren Wirkungen betrachtet (Fragen 15 bis 24). Auf der Schwerpunktebene werden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse additiv zusammengeführt und ergänzt. Dies erfolgt auch auf Programmebene (Fragen 1 bis 11). Dieser Mikroansatz wird auf der Programmebene durch wirkungsbezogene Meso- und Makroansätze ergänzt, da Verdrängungs-, Verlagerungs- und Multiplikatoreffekte nicht durch Mikroansätze ermittelt werden können (siehe auch Midmore et al., 2010). Die genutzten methodischen Ansätze verzichten dabei zwangsläufig auf eine detaillierte Betrachtung einzelner Maßnahmen. Stattdessen werden Maßnahmen entweder nach ihrer Interventionslogik gebündelt oder das Programm wird in Gänze als Analyseeinheit betrachtet.

Auf Programmebene spielen neben den Wirkungen auch Fragen der Programmdurchführung eine Rolle. Dazu gehören eine Frage zur Technischen Hilfe (Frage 13), zu Fördereffizienz und Vereinfachung (Frage 14) sowie eine Querschnittsfrage zur Chancengleichheit. Ein Hauptaugenmerk wurde mit einer Implementations(kosten)analyse (10.2_MB IK-Analyse) auf Fördereffizienz und Vereinfachung gelegt.

Tabelle 6 zeigt eine Übersicht der in der Maßnahmen- und Programmbewertung verwendeten Daten. Details sind den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und den einzelnen Bausteinen der Programmbewertung zu entnehmen.

Tabelle 6: Verwandte Datengrundlagen

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche/Tier)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieblich	Überbetrieblich/ öffentlich/ perso- nenbezogen			
Sekundärdaten					
Förderdaten	✓	✓	✓	✓	✓
InVeKoS-Daten		✓	✓		✓
Testbetriebsnetz	✓		✓		
Auflagenbuchführung	✓				
Zahlstellendaten				✓	✓
Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen	✓	✓			
Förderdokumente	✓	✓	✓	✓	
Literatur		✓	✓	✓	✓
Ökologische Flächenstichprobe			✓		✓
Aufzeichnungspflichtigen DüV			✓		✓
Wirkungskontrollen			✓		
Amtliche Statistik	✓	✓	✓	✓	✓
Förderdaten EFRE					✓
TeilnehmerInnenbezogene Daten		✓			
HIT-Daten			✓		✓
KLR-Daten der EU-Zahlstelle				✓	
Primärdaten					
Schriftliche Befragung von ZWE	✓	✓	✓		
Schriftliche Befragung von Zielgruppen	✓				
Leitfadengestützte Interviews mit ZWE		✓			
Befragung von Multiplikatoren/Akteuren		✓			✓
Telefoninterviews	✓			✓	
Schriftliche Erhebung bei Bewilligungsstellen				✓	
Fallstudien		✓			✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden (vgl. Tabelle 7), die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Er-

gebnisse miteinander kombiniert wurden im Sinne der Triangulation (Flick, 2004). Die analysierten Wirkungen bilden die Grundlage für die Beantwortung der Bewertungsfragen. Analyseverfahren, die zum Einsatz kamen, sind z. B. deskriptive/assoziative Analysen, ökonomische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen. Jede dieser Methoden hat ihre Stärken und Schwächen, nicht zuletzt bezüglich der Identifikation kausaler Effekte einzelner Maßnahmen und des Programms. Wir haben daher die Methoden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

Tabelle 7: Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzelbetrieblich	Überbetrieblich/öffentlich/personenbezogen			
Qualitative Inhaltsanalyse (Maxqda)	✓	✓		✓	
Systematische Übersichtsarbeiten/Metaanalysen			✓		✓
Korrelationsanalysen/nichtparametrische Tests	✓	✓	✓	✓	
Vorher-Nachher-Vergleiche	✓	✓		✓	
Kontrollgruppenansatz					
Mit-Ohne	✓	✓	✓		
Mit-Ohne/Vorher-Nachher	✓		✓		
Hypothetisch: Mit-Ohne	✓	✓	✓		
Regressionsanalyse		✓		✓	✓
GIS-basierte Analysen			✓		✓
Input-Output-Modell					✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung erfolgte unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Relevanzprüfung beinhaltet eine Einordnung der Maßnahme in den Gesamtkontext des Politikbereichs und stellt die ermittelten Ergebnisse dem bestehenden Bedarf gegenüber. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung einzelner Maßnahmen bzw. des Programms. Da die Wirkungsziele zumeist nicht oder nicht belastbar quantifiziert wurden, lässt sich in den meisten Fällen nur eine ordinale Bewertung der erreichten Wirkungen vornehmen. Liegen übergeordnete Zielquantifizierungen (vor allem im Umweltbereich) vor, kann durch Dekompositionsanalysen näherungsweise ein Zielbeitrag geschätzt werden. Eine Effizienzbetrachtung wurde für ausgewählte Themenbereiche vorgenommen. Auf der Kostenseite wurden nicht nur die verausgabten öffentlichen Mittel berücksichtigt, sondern – soweit möglich – auch die Kosten, die bei den umsetzenden Verwaltungen entstanden sind (siehe 10.2_MB IK-Analyse).

5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“

5.1 Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse

NRW hat in sieben ELER-Codes Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft konzipiert, darunter die ELER-Codes 123 und 125 mit jeweils zwei Teilmaßnahmen (siehe Tabelle 8). In Maßnahme 115 wurden nur noch Verpflichtungen aus der Vorperiode ausfinanziert. Im Programmplanungszeitraum sind im Schwerpunkt 1 keine neuen Maßnahmen hinzugekommen. Sehr wohl wurden aber Förderinhalte modifiziert, um neuen Bedarfen Rechnung zu tragen. So erfolgte beispielweise im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121) eine stärkere Ausrichtung auf die Förderung öffentlicher Güter (wie Tierschutz).

Tabelle 8: Überblick über die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Stand: Ende 2013)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmen-code	Teilmaßnahme bzw. Landesbezeichnung
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind		
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe	114, Teil I	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe
		114, Teil II	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe
<u>115</u>	<u>Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe sowie von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe</u>	-	<u>Aufbau von Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe</u>
121	<i>Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe</i>		<i>Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)</i>
123	<i>Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse</i>	123-A	<i>Erhöhung der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</i>
		123-B	<i>Erhöhung der Wertschöpfung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse</i>
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft		
125	<i>Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft</i>	125-A	<i>Flurbereinigung</i>
		125-B	<i>Forstwirtschaftlicher Wegebau</i>

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Unterstrichen: reine Altverpflichtung.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2013a).

Tabelle 9 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 8. Programmänderung (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Mehr als geplant wurde nur für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121) ausgegeben. In allen anderen Schwer-

punkt-1-Maßnahmen lag die Inanspruchnahme deutlich hinter den im HC-Programm 2009 formulierten Erwartungen. Besonders augenfällig ist die sehr geringe Inanspruchnahme bei den ELER-Codes 114 und 124 (Details zu den Gründen siehe Kapitel 5.3 und 5.8). Bei 114 war es ein Konglomerat von unterschiedlichen Gründen, die zu der sehr geringen Inanspruchnahme führen, u. a. die Konkurrenz zu Maßnahme 115, das komplexe Antragsverfahren und anspruchsvolle Fördervoraussetzungen in Relation zu einem geringen Förderbetrag. Bei 124 war es stärker die Überlapung mit dem EFRE-Förderwettbewerb „Innovationen für die Ernährungsbranche“, der dazu geführt hat, die Maßnahme mit Ausnahme von zwei kleineren Projekten nicht aktiv zu bewerben.

Zusätzlich standen im Schwerpunkt 1 Zuckerdiversifizierungsmittel zur Verfügung, die in die Maßnahme AFP (121) geflossen sind (rund 12 Mio. Euro). Top-ups gab es nur bei ELER-Code 125 zur Finanzierung der Mehrwertsteuer (vertikales top-up).

Tabelle 9: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 1 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen				Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)					
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ausgaben geplant (Stand 2015)	IST: Ausgaben bis Ende 2015		
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	6,63	3,20	3,53	3,44	52 %	
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	10,62	0,17	0,07	0,07	1 %	
115	Betriebsführungsdienste	4,98	4,28	4,28	4,28	86 %	
121	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	113,54	128,48	135,91	135,26	119 %	
123	Verarbeitung und Vermarktung	50,15	35,68	33,58	33,57	67 %	
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte	1,54	0,05	0,05	0,05	3 %	
125	Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur	54,59	27,04	23,70	23,58	43 %	1,45
Gesamt Schwerpunkt 1		242,05	198,89	201,10	200,24	83 %	1,45

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente (MKULNV, 2015b; MKULNV, 2013a; MUNLV, 2009d) und Finanzdaten des MKULNV.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 7 und 136 %. Mit Ausnahme der Berufsbildung (111) folgt die materielle Zielerreichung der finanziellen Zielerreichung. Die IST-Werte der Output-Indikatoren liegen beim AFP über den Planwerten, ansonsten darunter. Beim AFP wird ersichtlich, dass die Projekte, die gefördert wurden, im Schnitt größer waren als ursprünglich geplant. Wie Tabelle 10 zeigt, wurden im Rahmen der verschiedenen Programmänderungen die Zielwerte nachjustiert.

Tabelle 10: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 1	Output-Indikatoren	Soll: Health-Check-Programm 2009*)	Programm 8. Änderungsantrag	Programm 9. Änderungsantrag	Ist: 2007 bis 2015	Zielerreichung in % HC-Programm
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	Anzahl der Teilnehmer an Schulungen	7.850	6.750	8.500	8.651	110%
		Anzahl der absolvierten Schulungstage	2.725	2.450	3.650	3.704	136%
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	Anzahl der unterstützten Landwirte	900	40	40	67	7%
		Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	400	-	-	-	
121	Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	1.980	1.800	1.800	1.549	78%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	591.000	591.000	598.000	701.946	119%
123	Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen	Anzahl der geförderten Unternehmen	250	200	200	208	83%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	188.000	135.000	135.000	138.949	74%
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft	Anzahl der geförderten Kooperationsinitiativen	6	1	1	2	33%
125	Infrastruktur zur Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft	Anzahl der geförderten Maßnahmen	757	361	361	407	54%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	57.700	58.300	41.100	20.565	36%

*) Zielwerte aus der G3-Tabelle aus dem EU-Monitoring 2010

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2015b; 2016d; 2013a).

Zielerreichung auf Ergebnis-Ebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet; drei davon sind für das NRW-Programm Ländlicher Raum relevant. Tabelle 11 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hat die EU-KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-KOM, 2006a). Dieser Leitfaden lieferte zwar grundsätzliche Hinweise, konnte aber die grundlegenden Schwierigkeiten der Programmverantwortlichen mit der Anwendung der Ergebnisindikatoren nicht ausräumen. Zum Indikator R2 gab es 2010 noch ein weiteres Papier (EU-KOM, 2010b)³. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan (BMEL, 2015) zeigte, gab es in allen Ländern Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. feststellbare Unplausibilitäten in der Erfassung.

³ 2010 einen Leitfaden zu veröffentlichen, also nach Ablauf der Hälfte der Programmzeit, um einen Indikator zu definieren, der in den Programmen zu quantifizieren und im Rahmen des Monitorings zu erfassen ist, ist u. E. Ausdruck eines wenig durchdachten Indikatorsystems.

Tabelle 11: Soll-Ist-Vergleich auf Ebene der Ergebnisindikatoren

Ergebnisindikator /Maßnahmen		SOLL: HC-Programm 2009 (*)	IST 2015
R1	Anzahl der TeilnehmerInnen, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben	3.925	8.651
R2	Bruttowertschöpfung (BWS) in den geförderten Betrieben/Unternehmen (Euro)		
	• Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	0	0
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - AFP	2.500.000	13.979.000
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse - Marktstrukturverbesserung	Ernährungswirtschaft: 11.500.000 Forstwirtschaft: 1.000.000	34.769.000 0
	• Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft	Der Zuwachs der BWS der geförderten Betriebe sollte im 2. bzw. 3. Jahr nach der Förderung höher sein als der des Durchschnitts aller Betriebe	-
R3	Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen		
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - AFP	120	1.549
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse	70	58

(*) In der 9. Programmänderung erfolgte keine Anpassung der Ergebnisindikatoren (MKULNV, 2015b).

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2009d), MKULNV (2016e).

Im Folgenden werden die drei für das NRW-Programm Ländlicher Raum relevanten Ergebnisindikatoren diskutiert.

R1 – Anzahl der TeilnehmerInnen, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben

Der Indikator bezieht sich speziell auf die Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111) im Schwerpunkt 1. Bezüglich des Erfolgs wird unterschieden in a) Erlangung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder Diploms und b) Anwendung der erlangten Kompetenzen. Als Ziel wurde gesetzt, dass mindestens 50 % der TeilnehmerInnen die Schulungen erfolgreich absolvieren. Das Ziel wurde deutlich übertroffen, weil letztlich alle TeilnehmerInnen, die abgerechnet werden konnten, auch als erfolgreich eingestuft wurden. Dieses Vorgehen ist sachgerecht, weil gegenüber der Bewilligungsstelle nur diejenigen TeilnehmerInnen abgerechnet werden können, die die Kurserfordernisse erfüllt haben (Umfang der Teilnahme, ggf. Prüfung).

R2 – Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen

Der Indikator ist laut CMEF für fast alle Maßnahmen des Schwerpunktes 1 relevant. Er ist aber nur für Maßnahmen sinnvoll erhebbar, in denen tatsächlich einzelne Unternehmen investiv gefördert wurden (Maßnahmen 121, 123). Von Maßnahmen wie Flurbereinigung oder Wegebau

können zwar auch Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ausgehen. Im Programmplanungsdokument wurde auch ein Ziel formuliert. Diese Effekte sind aber schwierig zu quantifizieren (siehe Kapitel 5.9).

Für die ELER-Codes 121 und 123 wurden Ziele quantifiziert. Die Zielwerte wurden deutlich überschritten. Die erreichte Änderung in der Bruttowertschöpfung wurde anhand der Auflagenbuchführung (121) und der Erhebungsbögen (123-A) berechnet.

R3 – Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen

Dieser Ergebnisindikator ist für die Maßnahmen AFP und V&V relevant. Beim AFP wurde die Zahl mit 1.549 angegeben. D. h., alle Betriebe, die gefördert wurden, haben neue Produkte und/oder neue Verfahren eingeführt. Dies widerspricht den Ergebnissen der AFP-Bewertung. Der zufolge sind sektorale oder regionale, mithin „echte“ Innovationen nicht zu beobachten, vielmehr stellen die einzelbetrieblichen Neuerungen in aller Regel den aktuellen Stand der Technik dar. Bei der V&V-Förderung gab es dagegen einige Produkt- und Prozessinnovationen⁴, wenngleich der Innovationsbegriff äußerst problematisch ist, da die Referenz der Innovation das Unternehmen, die Region, die Branche oder sogar die gesamte Wirtschaft (national/international) sein kann.

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 1

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit?

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 steht die Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. 111 und 114 sind Maßnahmen, die von ihrer Konzeption her breit aufgestellt waren und das gesamte Programm unterstützen. In 125 wurden öffentliche Investitionen mit einem überwiegend sehr breiten Zielspektrum im ländlichen Raum gefördert. Auch bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen war eine zunehmende Ausrichtung auf öffentliche Güter erkennbar. Die meisten Maßnahmenbewertungen thematisieren daher zusätzliche Wirkungen unter Frage 20.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Neben den beabsichtigten sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, wenn es um Wirkungen auf Programmebene geht. Tabelle 12 stellt für die verschiedenen SP-1-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

⁴ In den **Erhebungsbögen** gibt es keine Differenzierung zwischen Produkt- und Prozessinnovation. Zudem ist bei neuen Produkten nicht eindeutig klar, ob es Produktinnovationen sind und ob diese überhaupt in Zusammenhang mit der Investition stehen. Erst durch die zusätzliche **Befragung** einiger der geförderten Unternehmen wurde eine Abstufung bzw. der Bezug zu Innovation möglich.

Tabelle 12: Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen mit Berücksichtigung in den V-Themen

Code	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Agrar- sektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
111	Berufsbildungs- und Informations- maßnahme	●	●		●	●		●
114	Beratungsdienste	●	●					●
121	AFP	●	●	○		●		●
123-A	V&V Landwirtschaft	●	●			●		
123-B	V&V Forstwirtschaft	●				●		
125-A	Flurbereinigung	●	●	●	●		●	
125-B	Forstl. Wegebau	●		○		●		

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (111)

5.2.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Zielsetzung

Fördergegenstand waren berufsbezogene Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen anerkannter Weiterbildungsträger für haupt- oder nebenberuflich in der Land- und Forstwirtschaft in NRW tätige/niedergelassene Personen mit mindestens 10 Teilnehmenden (MUNLV, 2007a).

Die Zuschusshöhe richtete sich nach der Dauer der Veranstaltungen (50 % bei eintägigen Informationsveranstaltungen und Fernlehrgängen, bis max. 80 % bei zehn- bis fünfzehntägigen Lehrgängen). Die Lehrgänge von insgesamt mindestens zwei und maximal 15 Tagen konnten jedoch auf einzelne Halb- oder Ganztage aufgeteilt werden.

Das für die Maßnahme veranschlagte Budget umfasste nach der achten Programmänderung (2013) für die gesamte Förderperiode 2007 bis 2013 rund 3,2 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (MKULNV, 2014). Dies wären durchschnittlich rund 0,45 Mio. Euro pro Jahr. Ursprünglich waren rund 1,0 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen (Gesamtsumme rund 6,6 Mio. Euro).

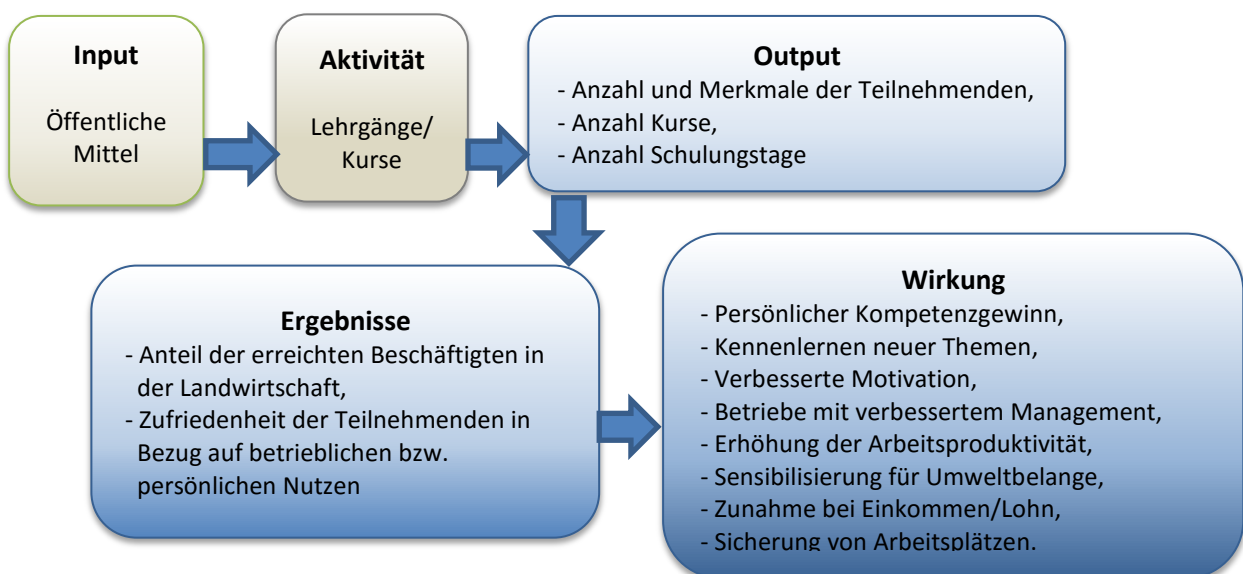
In NRW gibt es weitere Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb dieser ELER-Maßnahme umgesetzt werden. Nur mit Landesmitteln wird u. a. die überbetriebliche Ausbildung im Rahmen des ausgelagerten Berufsschulunterrichts gefördert.

Die Weiterbildungsmaßnahme verfolgte neben dem Oberziel des SP 1 (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) mehrere Unterziele, die sich aus der im NRW-Programm Ländlicher Raum dargelegten Ausgangslage, den Stärken und Schwächen und dem Handlungsbedarf ableiteten (MUNLV, 2009a):

- (1) Stärkung von Kompetenz und Humankapital,
- (2) Optimierung von Produktion, Betriebsmanagement und Betriebsabläufen,
- (3) Umsetzung/Verbesserung umweltbezogener Praktiken (u. a. Natur-, Klima- und Tierschutz),
- (4) Steigerung von Produktivität und Rentabilität,
- (5) Qualifizierung für Erwerbskombinationen/Diversifizierung/Aufbau neuer Betriebszweige.

Die Förderung sollte für interessierte Personen den Anreiz verstärken, ihre berufsbezogenen Kenntnisse und Fertigkeiten zu erweitern und diese an die Entwicklung anzupassen (Anpassungs- und Aufstiegsweiterbildung) und – wenn möglich – im Betrieb zu nutzen. Bei Umweltbelangen sollten die Weiterbildungsangebote ein Problembewusstsein und letztendlich eine Änderungsbereitschaft erzeugen. Den in der Interventionslogik dargestellten Wirkungen liegen die Ziele der Maßnahme zugrunde (s. Abbildung 8).

Abbildung 8: Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 - Berufsbildung



Quelle: Eigene Darstellung.

Relevanz der Maßnahme

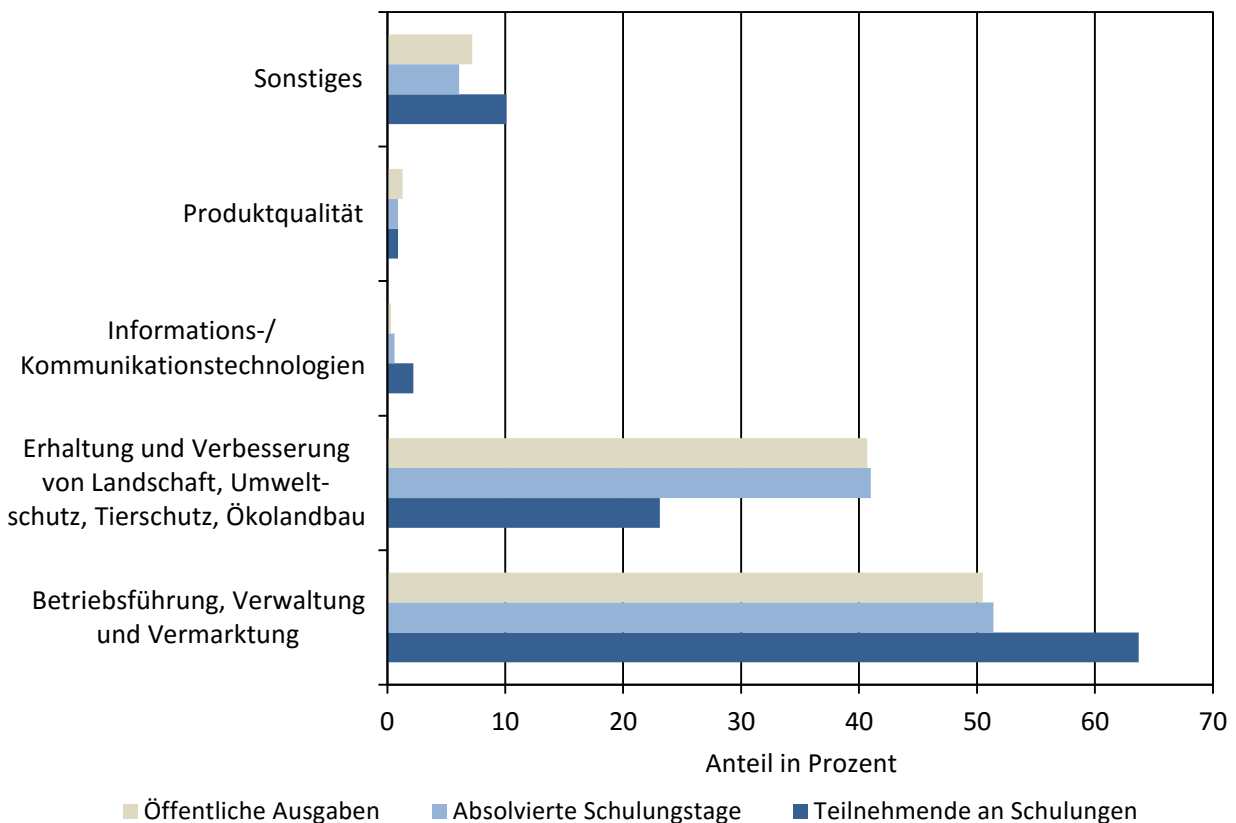
Aufgrund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft sind Fachkenntnisse und unternehmerische Fähigkeiten ein immer bedeutsamerer Wettbewerbsfaktor, insbesondere für die in NRW vergleichsweise klein strukturierten Betriebe. Das spezifische Förderangebot dieser ELER-Maßnahme setzte an der persönlichen und betrieblichen Entwicklung an. Das Weiterbildungsangebot umfasste ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum zu den genannten Maßnahmenzielen. Die Maßnahme nutzte die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in NRW ansässigen Bildungsträger für die Umsetzung. Die geförderten Weiterbildungsangebote richten sich sowohl an Akteure mit Führungsaufgaben in den Betrieben als auch an ArbeitnehmerInnen, Auszubildende und mithelfende Familienangehörige. Diese Unterstützung ist sinnvoll, weil durch Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung positive Effekte entstehen, die persönlichen, betrieblichen und gesellschaftlichen Nutzen haben können. Ohne Förderung würden Weiterbildungsangebote seltener bzw. überhaupt nicht besucht werden. Die Relevanz für eine öffentliche Förderung war damit gegeben.

Umsetzung der Maßnahme

In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen an 585 geförderten Kursen rund 8.700 Personen teil.⁵ Dies entspricht rund 10 % der Arbeitskräfte (ohne Saisonarbeitskräfte) in landwirtschaftlichen Betrieben, mit der Einschränkung, dass darunter auch Teilnehmende sind, die an zwei oder mehreren Kursen teilnahmen (Mehrfachzählung) (Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, 2012). Pro Jahr wurden rd. 60 bis 70 Veranstaltungen mit durchschnittlich rd. 15 Teilnehmenden durchgeführt. Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt rund 3,2 Mio. Euro, sie lagen kursbezogen zwischen 500 und 26.590 Euro (s. 5.2_EM, Tabelle 1).

Abbildung 9 zeigt die Verteilung der geförderten Bildungsmaßnahmen nach Kursen, Teilnehmenden, Kurstagen und öffentlichen Ausgaben auf die Monitoring-Themen. Schwerpunkt der Kurse war der Bereich „Betriebsführung, Verwaltung, Vermarktung“. Folgende Kursbeispiele gab es häufiger zu diesem Thema: Agrarbüromanagement, Mitarbeiterführung, Kommunikationstraining, Betriebshelfer im Einsatz, BUS-Kurse und Qualifizierungslehrgänge für Nebenerwerbslandwirte. Rund 130 mehrtägige Grundlagen- und Vertiefungslehrgänge mit rund 1.900 Teilnehmenden fanden zum ökologischen Landbau statt. Unter dem Themenbereich „Sonstiges“ wurden z. B. Lehrgänge zur künstlichen Besamung und zur Fachfrau für Ernährungs- und Verbraucherbildung in Schulen zusammengefasst.

⁵ Diese Angaben enthalten zum Jahr 2007 auch 37 Kurse mit 565 Teilnehmenden und rund 74.000 Euro öffentlichen Mitteln, die nach dem 16.10.2006 begannen und in 2006 endeten.

Abbildung 9: Durchgeführte Kurse 2007 bis 2015 nach Themenbereichen

Hinweis: Themenbereiche gemäß ELER-Monitoring. Unter den zwei Themen „Neue technische Verfahren und Maschinen/innovative Praktiken“ und „Verarbeitungsqualität/Neue Normen“ wurden keine Kurse eingestuft.

Quelle: Eigene Darstellung nach den jährlichen Projektlisten der Zahlstelle.

Von den insgesamt 16 an der Durchführung der Kurse beteiligten Bildungsträgern haben insgesamt nur sieben Bildungsträger mehrere Kurse durchgeführt. Neun weitere Träger waren insgesamt nur ein- oder zweimal mit Angeboten beteiligt. Die LWK NRW (48 %) und Demeter NRW (24 %) haben insgesamt 72 % der Kurse mit rd. 70 % der Teilnehmenden durchgeführt. Am Angebot von Demeter NRW nahmen in der Regel ausschließlich Lehrlinge im Rahmen der „Freien Ausbildung“ bzw. ArbeitnehmerInnen von Ökobetrieben teil (s. 5.2_EM, Tabelle 2). Im Bereich „Betriebsführung, Verwaltung, Vermarktung“ haben die LWK NRW und die Landfrauenverbände die meisten Kurse durchgeführt (200 bzw. 60 Kurse). Drei Bildungsträger (Andreas-Hermes-Akademie, Kuratorium für Betriebshilfsdienste, Landesverband Gartenbau) hatten ausschließlich dazu Angebote (jeweils rund 10-25).

Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug je nach Jahr 50 bis 60 % (Durchschnitt in der Förderperiode rund 54 %). Rund 60 % aller Teilnehmenden waren unter 40 Jahren. Unter den Teilnehmenden stellten mithelfende Familienangehörige den größten Anteil (40 %), Arbeitneh-

merInnen und Auszubildende zusammengefasst bildeten die zweitgrößte (36 %), BetriebsinhaberInnen die drittgrößte Gruppe (24 %) (s. 5.2_EM, Tabelle 3).

Mit über 36 % der Teilnehmenden war der Regierungsbezirk Münster (insbesondere aus den Kreisen Borken und Coesfeld) regionaler Schwerpunkt. Aus den anderen vier Regierungsbezirken kamen rd. 12 bis 22 % der Teilnehmenden (s. 5.2_EM, Tabelle 3). Die regionale Verteilung verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme des Weiterbildungsangebots in den Regionen und der Anzahl der vorhandenen Betriebe: Die Region Münster war aufgrund ihrer zahlreichen Veredelungsbetriebe und der Kursangebote regionaler Träger in Westfalen-Lippe (vor allem LWK-Kreisstellen Borken, Coesfeld bzw. Münster, DEULA, Landesverband Gartenbau) besonders stark vertreten.

Die **Dauer der Lehrgänge** betrug bei rd. einem Viertel der Kurse zwei bis vier Tage (16 bis 36 Stunden). Über ein Drittel der Kurse dauerte mind. 10 Tage (80 bis 152 Stunden) und wurde von insgesamt 40 % der Teilnehmenden besucht. Rund 28 % der geförderten Angebote waren eintägige Informationsveranstaltungen. Grundsätzlich ist das Angebot von Lehrgängen mit längerer Dauer (Mindestdauer 5 Tage) zu begrüßen, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist. Tabelle 13 zeigt die Verteilung der Kurse nach ihrer Dauer mit weiteren Kennziffern.

Tabelle 13: Geförderte Kurse in der Förderperiode 2007 bis 2013 nach ihrer Dauer

Dauer der Kurse	Anzahl durchgeführte Kurse	Anzahl Kurstage (Dauer gesamt)	Anzahl Lehrgangs-Std. (60 Min.)	Anzahl Teilnehmende (gesamt)	... davon Frauenanteil (%)	Gesamthöhe der öffentl. Ausgaben (Euro)*
1 Tag	156	156	1.248	1.924	73	91.105
2 bis 4 Tage	145	446	3.573	2.181	35	362.578
5 bis 9 Tage	50	314	2.633	766	36	278.527
ab 10 Tage	197	2.640	20.135	3.358	60	2.357.449
Gesamt	548	3.556	27.589	8.229	54	3.089.659

* = Davon beträgt der Anteil der ELER-Mittel in der Regel 25 %.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben der jährlichen Projektlisten der Zahlstelle.

Geplant war, nach Herabsetzung der Zielindikatoren infolge der 3. Programmänderung 2009 (Health Check, G3-Tabelle 2010) in der gesamten Förderperiode insgesamt 7.500 Personen aus dem landwirtschaftlichen Bereich (entspricht rund 1.000/Jahr) zu unterstützen und 2.700 Schulungstage durchzuführen. Die bei Programmbeginn anvisierten Zielwerte lagen deutlich höher.⁶

⁶ Im EPLR waren bei Programmgenehmigung zunächst 15.000 Teilnehmende und 6.500 Schulungstage vorgesehen.

Die ursprünglich auch für den Forstbereich definierten Output-Ziele wurden angesichts der mangelnden Nachfrage komplett gestrichen. Die TeilnehmerInnenanzahl der Maßnahme hat sich in Bezug auf den angepassten ersten Output-Indikator bei einem Erreichungsgrad von 117 % (rund 8.800 Teilnehmende) besser als vom MKULNV geplant entwickelt. Darin ist auch die mehrmalige Teilnahme von Personen enthalten. Mit rund 3.600 Schulungstagen wurden die Planzahlen ebenfalls übertroffen (135 %) (s. 5.2_EM, Tabelle 5).

5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Bildungsmaßnahmen zum Lernzuwachs der Teilnehmenden und zum TransfERNutzen und -erfolg in die berufliche bzw. betriebliche Praxis. Im NRW-Programm Ländlicher Raum sind darüber hinaus qualitative Ziele formuliert, die teilweise mit Ergebnis- und Wirkungsindikatoren hinterlegt worden sind. Ausgeführt wird, dass im Durchschnitt bei 50 % der geförderten Betriebe/Teilnehmenden eine „Verbesserung der fachlichen und produktionstechnischen Kompetenz“ eingetreten sein soll (d. h. fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten bzw. mehr Überblick über betriebliche Abläufe) (MUNLV, 2007a).

Für die Wirkungsanalyse wurden die kursbezogenen TeilnehmerInnenlisten der Träger ausgewertet und Befragungen der Teilnehmenden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt: zunächst nach Abschluss der Veranstaltung eine Bewertung durch die Teilnehmenden (u. a. zur Zufriedenheit mit der besuchten Maßnahme und erwarteter Nutzen, Panel 1), nach einiger Zeit in der beruflichen Praxis eine Bewertung zum Themenfeld der besuchten Weiterbildung (Panel 2, s. 5.2_EM Fragebogen 2). In NRW konnten dazu 65 Teilnehmende aus drei Kursen befragt werden. Kurze schriftliche Befragungen der Teilnehmenden erfolgten außerdem in fast allen Lehrgängen (ab 2 Tage Dauer) nach Abschluss der Veranstaltung (Lehrgangsbewertung und erwarteter Nutzen für Betrieb und Beruf) (s. 5.2_EM, Fragebogen 1). Dokumenten- und Literaturanalysen ergänzen die empirischen Daten.

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Am häufigsten wurden Maßnahmen zum Themenbereich „Betriebsführung, Verwaltung und Vermarktung“ durchgeführt. Nach den Angaben im Monitoring entfallen darauf über 60 % der der Kurse und Teilnehmenden.

Die Auswertungen der Lehrgangsbewertungen am Kursende zeigten, dass über 83 % der Befragten allgemein „für ihren Betrieb“ einen „sehr hohen“ bzw. „hohen“ Nutzen“ infolge der Teilnahme erwarten. Nach einer Anwendungsphase von über einem Jahr (Panel 2, n = 51) gaben etwa 35 bis 40 % der Befragten insbesondere bei den folgenden drei Aspekten zum betrieblichen Management einen „großen“ bzw. „sehr großen Nutzen“ an (s. 5.2_EM):

- Umstrukturierung von Arbeitsbereichen,

- Veränderungen im betrieblichen Management und
- betriebliche Büroabläufe.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das Einkommen der Betriebe haben bei über 40 % der Befragten zugenommen. Diese Ergebnisse bestätigen entsprechende Angaben aus der ersten Befragungsrunde in diesen Kursen (Panel 1). Weiterhin wurden als relevante betriebliche Aspekte genannt: Produktqualität (35 %), Stärkung der Stellung am Markt (27 %) und Kooperationsmöglichkeiten außerhalb des Betriebs (21 % der Betriebe). Rd. 40 % der Befragten verzeichneten eine geringfügige Zunahme der betrieblichen Wertschöpfung (Panel 2), in erster Linie durch „verbesserte Vermarktung“ und „Kostensenkungen“. Arbeitsplatzeffekte waren ebenfalls zu verzeichnen. Rund 14 % der Befragten gaben an, dass bestehende Arbeitsplätze gesichert wurden, bei 6 % konnten neue geschaffen werden.

Verbesserungen im Bereich Arbeitsproduktivität betreffen bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Personen, die in den Betrieben tätig sind. „Für sich persönlich“ erwarteten über 90 % der Teilnehmenden am Lehrgangsende allgemein einen „sehr hohen“ bzw. „hohen Nutzen“ im Beruf. Die stärksten eingetretenen Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht haben die Befragten (Panel 2) zu den Bereichen „Motivation“ (88 %), „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“ (78 %), „Berufliche Qualifikation (74 %) und „Mehr Überblick über betriebliche Abläufe“ (70 %) angegeben (s. 5.2_EM, Abbildung 2). Der o. g. Ergebnisindikator wird damit übertroffen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Einen großen Themenschwerpunkt bildeten unter den umweltbezogenen Themen die Einführungs- und Vertiefungskurse zum biologisch-dynamischen Landbau (rund ein Viertel der Kurse mit rund 1.900 Teilnehmenden). Weitere Kurse fanden zur Tiergesundheit/-haltung und zur Sachkunde Pflanzenschutz statt. Die Veranstaltungen zu umweltbezogenen Themen tragen dazu bei, dass die Personen in Betrieben für Umweltbelange sensibilisiert werden und die erhaltenen Anregungen und Hinweise aufgreifen, z. B. das Tierwohl, Flächenmanagement und den Umgang mit natürlichen Ressourcen zu verbessern.

Rd. die Hälfte der Befragten gab in der Abschlussbefragung über ein Jahr nach Lehrgangsende (Panel 2) an, in den letzten 12 bis 15 Monaten betriebliche Anpassungen zum Erhalt oder Schutz der Umwelt im Betrieb vorgenommen zu haben. Die Verbesserungen betrafen am häufigsten folgende Bereiche: bedarfsgerechte Ausbringung von Wirtschaftsdünger, geringerer Energieverbrauch, reduzierter Einsatz von Mineraldünger bzw. Pflanzenschutzmitteln. Rund ein Fünftel der Befragten bestätigte, dass es durch die Kursteilnahme einen „verstärkten Einsatz umweltfreundlicher Produktionsmethoden“ gebe.

Der NRW-Programm spezifische Ergebnisindikator zur Berufsbildung wurde erfüllt: 88 % der Teilnehmenden konstatierten eine hohe Zufriedenheit in Bezug auf ihre persönlichen Erwartungen an die Lehrgangsinhalte. Sie sahen ihre Erwartungen als „Voll erfüllt“ bzw. als „Erfüllt“ an.

In welchem Ausmaß die verbilligte Kursgebühr⁷ die Entscheidung zur Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme beeinflusst hat, wurde ebenfalls untersucht. Der finanzielle Anreiz hatte für über 35 % der Befragten mindestens einen starken Einfluss teilzunehmen.

5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme hat grundsätzlich ein großes Wirkungspotenzial und ein hohes Maß an Flexibilität hinsichtlich der Kursinhalte. Diese große Themenbreite verschaffte ihr eine positive Resonanz. Die geförderten Bildungsmaßnahmen unterstützten vor allem die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, Wissen und Kompetenzen der Teilnehmenden und trugen zur Verbesserung der Umwelt bei. Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt in der Einschätzung der Befragten insgesamt geringer aus als die persönliche berufliche Entwicklung. Die beiden Empfehlungen richten sich gleichermaßen an das Land und die Bildungsträger:

- **Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:** Die Bildungsangebote sollten auch weiterhin die persönliche Weiterentwicklung anregen und eigenverantwortliches Denken und Handeln stärken. Die wichtigsten Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der zunehmend familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben und der MitarbeiterInnen.
- **Verbesserung der Teilnahmebereitschaft an beruflicher Weiterbildung:** Die vergünstigten Gebühren für Weiterbildungskurse sollten beibehalten werden, um auch bildungsferne Personen/BetriebsinhaberInnen zur Teilnahme zu ermuntern. Für einen langfristigen betrieblichen Erfolg reicht ein hoher Wissensstand in der Betriebsführung nicht aus; auch die Ebene der weiteren Arbeitskräfte mit qualifizierten Tätigkeiten braucht einen hohen Kenntnisstand, um z. B. Neuerungen nachzuvollziehen und richtig in die Praxis umsetzen zu können.

5.3 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (114)

5.3.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Bei der Fördermaßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Betriebe“ handelte es sich um eine neue Maßnahme, die in Nordrhein-Westfalen (NRW) erstmalig im Förderprogramm 2007 bis 2013 nach Art. 24 VO (EG) 1698/2005 angeboten wurde. Gegenstand der Förderung waren Ausgaben landwirtschaftlicher Unterneh-

⁷ Der Eigenanteil an der Kursgebühr reduzierte sich durch die Förderung auf bis zu 40 % anstatt 100 %.

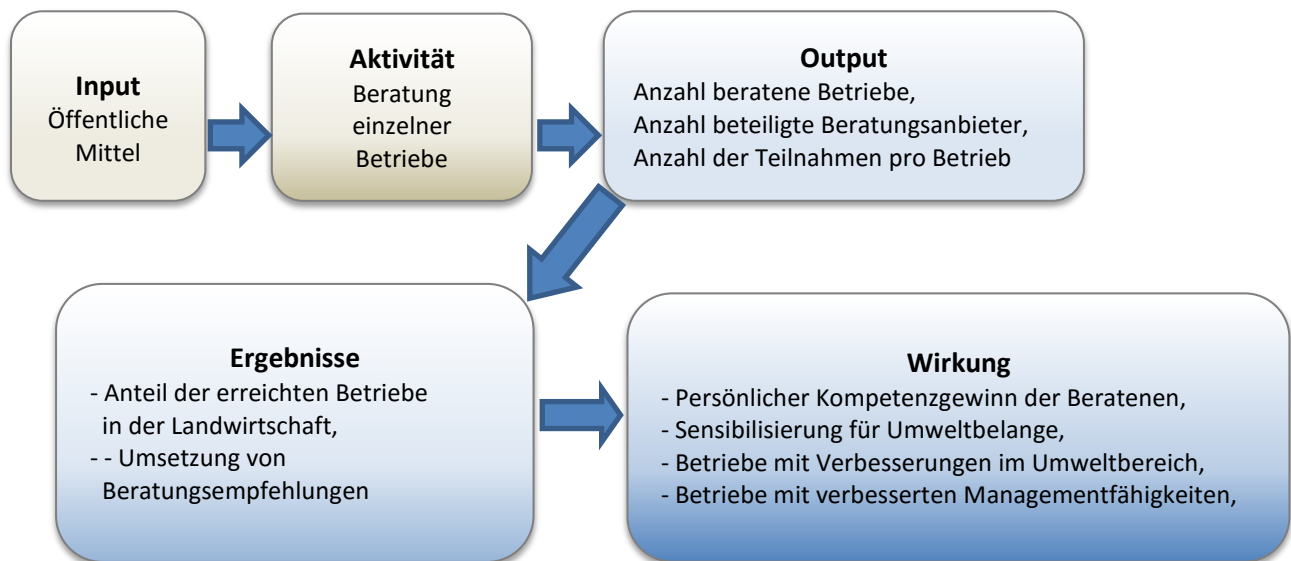
men, die eine einzelbetriebliche Beratungsleistung eines Beratungsdienstes zur Verbesserung der Gesamtentwicklung des Betriebes in Anspruch genommen haben. Ein Bestandteil war die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Beseitigung von Schwachstellen im Betrieb. Das bei Programmbeginn veranschlagte Maßnahmenbudget umfasste rund 10,6 Mio. Euro für die gesamte Förderperiode, nach der sechsten Programmänderung (2011) die Hälfte und nach der zuletzt vorgenommenen neunten Programmänderung (2015) nur noch rund 0,07 Mio. Euro.

Zielgruppe waren BetriebsleiterInnen landwirtschaftlicher Unternehmen und Gartenbaubetriebe. Mit dieser Maßnahme sollte deren Fähigkeit verbessert werden, die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebes zu beurteilen und festzustellen, welche Verbesserungen möglich sind, um die Betriebsführung dementsprechend anzupassen. Dies sollte zur Einkommenssicherung sowie zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum beitragen (MUNLV, 2007a). Neben der Wettbewerbsfähigkeit sollten die Kenntnisse der LandwirtInnen über die Grundanforderungen der Betriebsführung, die Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands sowie die Standards für die Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert werden. Die Maßnahme hatte keine spezifischen Umweltziele. Erst die ab 2010 mögliche Beratung hinsichtlich der Energieeffizienz und der Einsatzmöglichkeiten erneuerbaren Energien konkretisierte ein Umweltziel. Sie sollte die Betriebe befähigen, vor allem Energie effizient einzusetzen und Betriebskosten zu sparen. Die Beratung erfolgte für die Betriebe auf freiwilliger Basis. Die Interventionslogik stellt einen kausalen Zusammenhang zwischen den vorhandenen Finanzmitteln, dem Output, dem Ergebnis und den Wirkungen der Maßnahme her (s. Abbildung 10).

Beratungslandschaft in NRW

In NRW gibt es umfassende Beratungsmöglichkeiten außerhalb des ELER. Es besteht seit Längerem ein flächendeckendes Beratungsangebot seitens der LWK NRW. Die Beratung ist im Bereich Landwirtschaft in sechs Beratungsregionen und im Gartenbau in zwei Beratungsregionen organisiert. Für rund 12.000 Betriebe finden in Arbeitskreisen und Arbeitsgemeinschaften neben der Gruppenberatung auch intensive einzelbetriebliche Beratungen statt. Betriebsleiterarbeitskreise werden seit rund 30 Jahren durchgeführt, um den Informations- und Erfahrungsaustausch unter KollegInnen und die sich ergebenden Vergleichsmöglichkeiten, zum Beispiel bei der Betriebszweigauswertung, zu nutzen. Die Beratung zu Cross Compliance (CC) ist Bestandteil der kostenfreien Grundleistungen der LWK. Betriebsindividuelle Beratungsansätze, die Erstellung der KKL-Checkliste (Kriterien Kompendium Landwirtschaft) und die Schwachstellenanalyse werden im Rahmen der aktuellen Gebührenordnung der LWK NRW abgerechnet (Eberhardt, 2010a). Im Rahmen der WRRL-Beratung werden rund 1.500 Betriebe in den Intensivberatungsgebieten beraten (LWK NRW, 2015). Einige der bestehenden Beratungsdienstleister haben sich als Beratungsanbieter bzw. BeraterInnen für die ELER-Maßnahme 114 anerkennen lassen.

Abbildung 10: Interventionslogik ELER-Maßnahme 114 – Inanspruchnahme von Beratungsdiensten



Quelle: Eigene Darstellung.

Relevanz der Maßnahme

Diese ELER-Maßnahme setzte gemäß der o. g. Ziele beim Faktor Mensch an. Die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe wird, neben der Faktorausstattung des Unternehmens, im Wesentlichen vom Wissensstand und der Motivation seiner BetriebsleiterInnen bestimmt. Beratung gilt allgemein als effektives System zu ihrer Unterstützung. Sie hat für die Steigerung der Produktivität, der Modernisierung und Innovationsförderung in den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben eine große Bedeutung. Je komplexer die Anforderungen oder Fragestellungen an die BetriebsleiterInnen sind, desto bedeutender sind Beratungsleistungen für einen Betrieb. Ohne Beratung würde ein Großteil der Betriebe neue Beratungsthemen erst Jahre später, deutlich seltener oder überhaupt nicht aufgreifen. Die Relevanz einer Beratungsförderung mit öffentlichen Mitteln ist damit gegeben.

Umsetzung der Maßnahme

Die sehr geringe Inanspruchnahme wurde bereits in der Halbzeitbewertung thematisiert und konkrete Empfehlungen wurden gegeben (z. B. Verkürzung der Beratungsintervalle, Erhöhung der Beihilfesätze oder Ausweitung der Beratungsthemen). Zur Akzeptanzverbesserung der Maßnahme wurden diese Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung 2011 aufgegriffen. Zu Beginn der Förderperiode konnte die Förderung nur einmal in drei Jahren in Anspruch genommen werden. Im Zuge der sechsten Programmänderung (2011) wurde die jährliche Inanspruchnahme ermöglicht und der Zuwendungssatz auf 60 % bzw. auf 80 % für Inhalte mit Bezug zum Ökolandbau angehoben, um den verstärkten Beratungsbedarf bei der Umstellung auf den Ökolandbau aufzugreifen.

Im Zuge der Richtlinienänderung Anfang 2012 wurde die Antragstellung vereinfacht. Zuvor gab es für Landwirte einige Aspekte, die gegen eine Antragstellung sprachen: Mindestvoraussetzung war eine Datengrundlage, zu der die Einrichtung/Beibehaltung einer Buchführung, Erstellung einer Unternehmensanalyse und eine Betriebszweigauswertung gehören. Viele fühlten sich dadurch als „gläserner Landwirt“ und empfanden es als zu großen Aufwand, um an einer Maßnahme teilzunehmen, für die max. 1.500 Euro an Zuwendung gezahlt wurde. Auch das Antragsformular war bis zur Richtlinienänderung in Teilen zu umfangreich und teilweise auch schwer verständlich. Dies betraf vor allem die darzulegende Begründung, warum die Förderung in Anspruch genommen wird. Nach der Vereinfachung konnten viele Punkte durch Ankreuzen bearbeitet werden. Die erforderliche Begründung für die Förderung konnte, obwohl sie eigentlich Vorgabe nach der LHO ist, aufgrund der geringen Förderung nach Absprache mit dem Finanzministerium entfallen. In vielen Fällen haben BeraterInnen dafür gesorgt, dass ein Antrag gestellt wurde (LR, 2014).

Weil auch die o. g. Maßnahmen zur Akzeptanzverbesserung keine erheblichen Wirkungen zeigten, erfolgten deutliche Kürzungen im Mittelplafond. Das Maßnahmenbudget betrug nach der letzten Programmänderung weniger als 1 % des ursprünglichen Ansatzes. Auch die Zielindikatoren wurden im Zuge der Budgetreduzierungen angepasst: Danach sollten insgesamt ca. 40 landwirtschaftliche Betriebe gefördert werden. Die ursprünglich auch für den Forstbereich definierten Ziele wurden angesichts der fehlenden Nachfrage vollständig gestrichen. Tabelle 14 zeigt die schrittweise abgesenkten Werte und den erreichten Zielerreichungsgrad. Wird die erbrachte Beratungsleistung (83 Betriebe) auf den HC-Zielwert bezogen, wird dieser deutlich unterschritten.

Tabelle 14: Entwicklung der Output-Indikatorenwerte 2007 bis 2013 und Zielerreichungsgrad

Output-Indikatoren	Geplante Zielwerte 2007-2013					Erreichungsgrad 2007-2014 in Bezug auf HC-Programm
	Stand 2007	HC-Programm 2009	Stand 2011*	Stand 2013**	Stand 2015***	
Anzahl der geförderten landwirtschaftl. Betriebe	Ca. 1.500	900	400	40	40	9 %
Anzahl der geförderten forstwirtschaftl. Betriebe	Ca. 400	400	20	--	--	entfällt
<i>Geplante Öffentliche Mittel (Mio. Euro)</i>	<i>10,6</i>	<i>10,6</i>	<i>5,0</i>	<i>0,17</i>	<i>0,07</i>	<i>0,6 %</i>

*= Stand nach dem 6. Programmänderungsantrag; **= nach 8. Änderungsantrag; ***= nach 9. Änderungsantrag.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2015b; 2016d; 2013a).

Zu den insgesamt rund 170 bewilligten Anträgen in der gesamten Förderperiode erfolgte nach Abschluss der Beratung nur bei der Hälfte der AntragstellerInnen auch eine Auszahlung. Die Auszahlungsanträge wurden zum Teil wegen fehlender Zuwendungsvoraussetzungen nicht gestellt

oder sie mussten wegen nicht fristgerechter Vorlage, Unvollständigkeit oder vorzeitigem Maßnahmenbeginn abgelehnt werden.

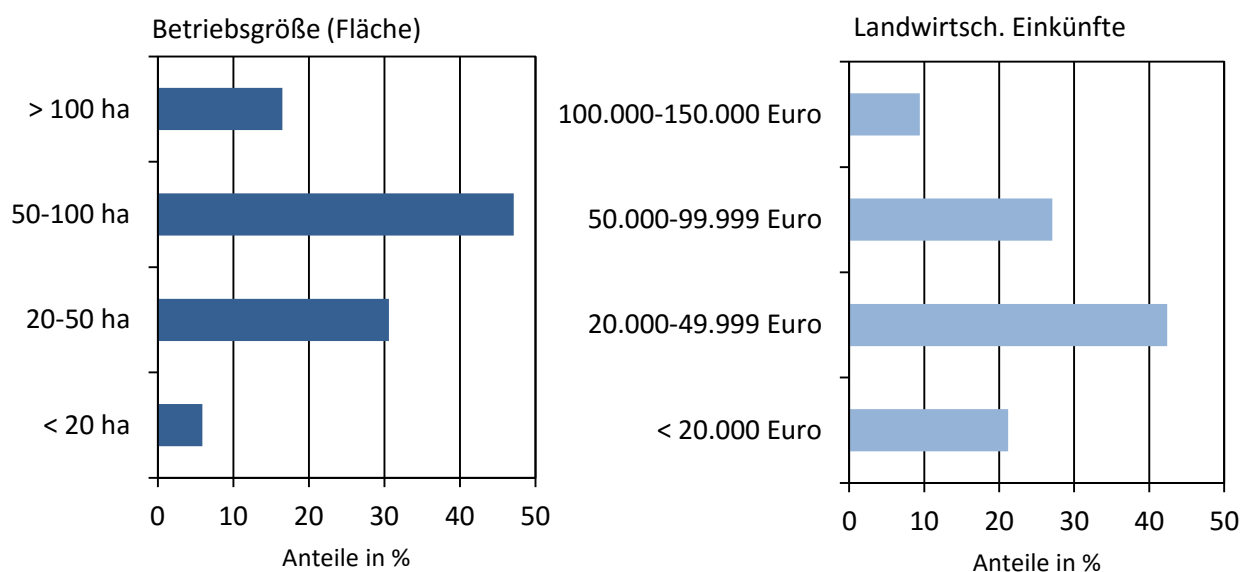
Output

In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen nach den Angaben in der abschließenden Projektliste insgesamt 83 Betriebe an 85 einzelbetrieblichen Beratungen teil. Dies entspricht rund 0,25 % der Gesamtanzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in NRW im Jahr 2010 (LWK NRW, 2012). Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt rund 67.000 Euro, davon 16.700 Euro EU-Mittel.

15 der Beratungsleistungen betrafen den Themenbereich „Betriebsführung“, 14 den „ökologischen Landbau“ und drei das Thema „Mindestanforderungen“ (Cross Compliance). Die übrigen 53 Beratungen wurden unter „Sonstiges“ zusammengefasst. Hier sind überwiegend Beratungen enthalten, die nicht eindeutig den o. g. Kategorien zuzuordnen waren und verschiedene Themen gleichzeitig beinhalteten. In tierhaltenden Betrieben wurden z. B. Beratungen zu Zucht und Genetik, Impfschema oder zur Reduzierung des Medikamenteneinsatzes in Anspruch genommen. Detailliertere Angaben zu einzelnen Beratungsthemen, z. B. Anzahl und Dauer der Energieberatungen, liegen nicht vor.

Die Größenstruktur der Betriebe zeigt Abbildung 11. In Bezug auf die landwirtschaftliche Fläche waren es überwiegend größere Betriebe (> 50 ha). Nach den Angaben zu den landwirtschaftlichen Einkünften erreichte die Mehrzahl der Betriebe weniger als 50.000 Euro im Jahr.

Abbildung 11: Betriebsfläche und Einkünfte der beratenen Betriebe nach Größenklassen



Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben in der Projektliste der beratenen Betriebe 2008-2014 (n=83 Betriebe).

Die regionale Verteilung der beratenen Betriebe zeigt, dass der Beratungsschwerpunkt mit fast 80 % in der Region Westfalen-Lippe lag (Schwerpunkt war dort der Regierungsbezirk Münster, insbesondere mit den Kreisen Borken, Coesfeld und Warendorf). Die restlichen 20 % betrafen die Region Rheinland. Dies entspricht ungefähr der regionalen Verteilung aller landwirtschaftlichen Betriebe in NRW. Insgesamt vier Beratungsanbieter haben die geförderten Beratungen durchgeführt (Erzeugerring Westfalen 61 %, Landwirtschaftskammer NRW 23 %, Bioland Beratung GmbH 15 % und Fushöller Unternehmensberatung 1 % der Beratungen).

Der zeitliche Umfang einer Beratung pro Betrieb wurde in den Anträgen im Durchschnitt mit 24 Beratungsstunden veranschlagt. Zum tatsächlich geleisteten Zeitumfang lagen keine Angaben vor. Der durchschnittliche Zuwendungsbetrag pro Betrieb betrug rund 790 Euro.

5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

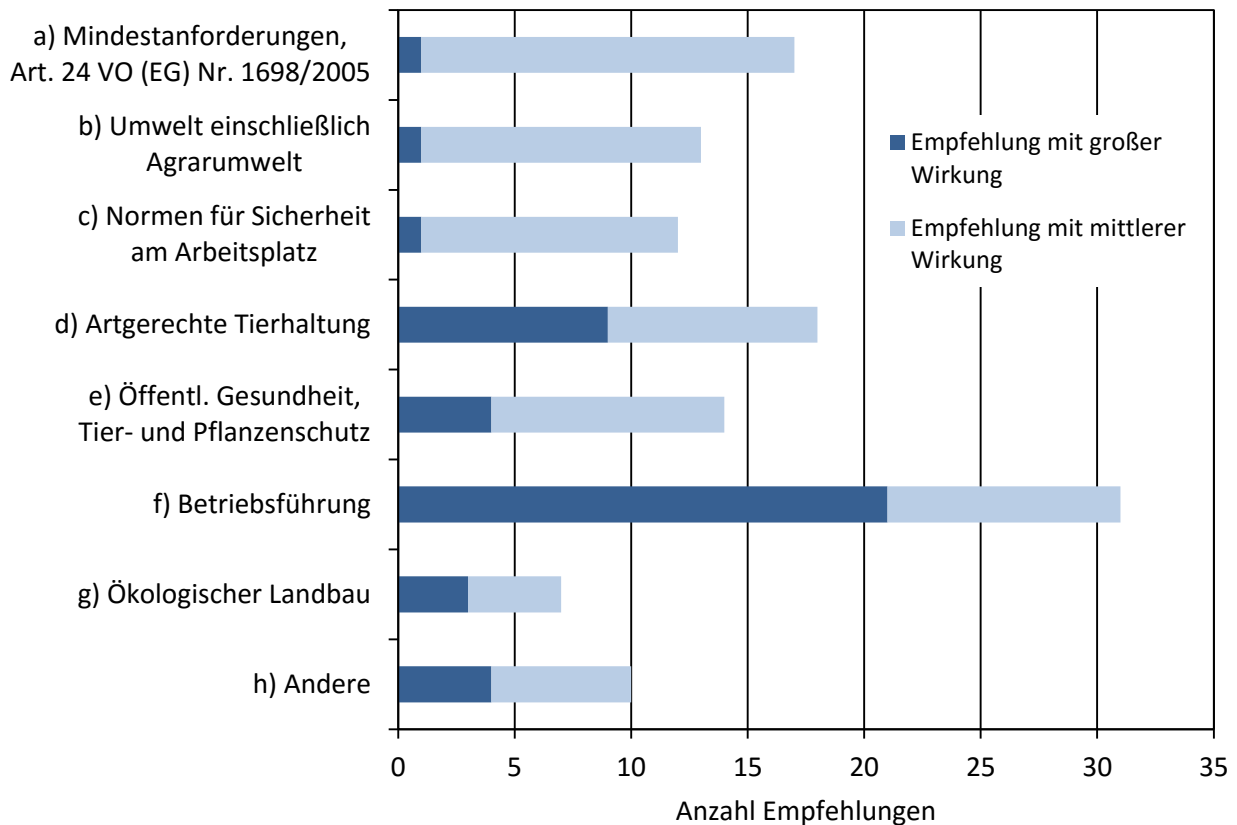
Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Beratungen zu den Maßnahmenzielen und der Transfer in die betriebliche Praxis. Dabei wurde den maßnahmenbezogenen Fragen der EU-Kommission zur Ex-post-Bewertung (Frage 15 und 20) nachgegangen. Die jährliche Erfassungsliste mit Angaben zu den bewilligten Anträgen der interessierten Betriebe lieferte Basisinformationen (z. B. Beratungsorganisation, Hauptziel der Beratung und Kennwerte zu den Betrieben). Die abschließende Liste mit den tatsächlich abgerechneten Beratungen enthielt wichtige Angaben zu den Output- und Ergebnisindikatoren (z. B. ausgezahlte öffentliche Mittel). Zur Abschätzung der Wirkungen dieser Maßnahme wurden die teilnehmenden Betriebe seit 2009 schriftlich befragt. Im Zentrum stand dabei die Beurteilung nach der Wirkstufe der betriebsbezogenen Beratungsempfehlungen, die im Rahmen der Beratungen ausgesprochen wurden. Zur Ex-post-Bewertung lagen von über der Hälfte der Betriebe, die an dieser Maßnahme teilgenommen hatten, ausgefüllte Fragebögen vor (insgesamt 36).

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Wichtige Bereiche im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit sind, neben einer besseren Verwaltung und Betriebsführung, wirtschaftliche Aspekte (z. B. höhere Arbeitsproduktivität und bessere Managementfähigkeiten). Abbildung 12 zeigt eine Zusammenfassung zu den Bewertungsbögen der beratenen Betriebe. Alle befragten Betriebe gaben an, vorwiegend Empfehlungen mit mittlerer Wirkung aber auch großer Wirkung zu einem oder mehreren Themen erhalten zu haben. Empfehlungen mit großer Wirkung gab es insbesondere zur Betriebsführung.

Abbildung 12: Bewertung umgesetzter Beratungsempfehlungen zu den Themenbereichen (nach KOM-Vorgabe) durch die Betriebe



Hinweis: Die Bewertungsbögen waren zu Beginn der Förderperiode von der LWK NRW zur Evaluation der Fördermaßnahme entwickelt worden. Die darin angegebenen drei möglichen Wirkstufen der Empfehlungen („ohne Wirkung (0)“, „mit mittlerer Wirkung (+)“ und „mit großer Wirkung (++)“ wurden nicht näher definiert.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben der Betriebe in den Bewertungsbögen 2009-2014 (n= 36 Betriebe).

Benannte Beispiele zu relevanten Verbesserungen betrafen insbesondere ökonomische Aspekte: Verbesserung der Produktion und Vermarktung (höhere Milchleistung), Kostensenkung durch optimierte Betriebsabläufe, besserer Ferkelpreis durch Direktbezug oder die Absenkung der Energiekosten. Vorausgesetzt die Betriebe nutzen die Erkenntnisse aus den Beratungsempfehlungen, so wird dies zu einer fachlich kompetenteren Betriebsführung, höheren Leistungsfähigkeit und damit insgesamt zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit führen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Wirkungen zu den durchgeführten Beratungen konnten exemplarisch anhand der umweltrelevanten Themenbereiche in der Förderperiode identifiziert werden. Relevante Empfehlungen gab es für die beratenen Betriebe mit Tierhaltung zur artgerechten Haltung und zum Tierschutz aber auch zu anderen Umweltthemen (s. Abbildung 12). Beispielhaft wurde eine gesteigerte Tiergesundheit angegeben.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich schwierig ist, direkte Wirkungen zu benennen. Der Erfolg von Beratung lässt sich grundsätzlich nicht von anderen Einflussgrößen (technischem Fortschritt, Marktentwicklungen usw.) isolieren. Es bleibt somit offen, ob die Effekte tatsächlich allein auf die Teilnahme an Beratung zurückzuführen sind.

5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Beratungsmaßnahme ist unter den SP-1-Maßnahmen im NRW-Programm im Hinblick auf das Mittelvolumen eine sehr kleine Maßnahme. Die Maßnahme wurde nicht wie geplant von den Betrieben angenommen, obwohl sie zwischen mehreren Beratungsorganisationen wählen konnten, die sich von der Bewilligungsbehörde hatten anerkennen lassen. Auch nach dem Auslaufen fast aller Betriebsführungsdienste (BFD) im Jahr 2009,⁸ verstärkter Öffentlichkeitsarbeit und verbesserter Förderbedingungen blieb die Nachfrage weit hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Ungewöhnlich ist es, dass nur die Hälfte der Bewilligungen zur Auszahlung kam. Der Hauptgrund für das fehlende Interesse der Landwirte war, dass das Antragsverfahren und die Anforderungen insgesamt als zu aufwendig angesehen wurden. Im Rahmen des Verfahrens konnten vor allem folgende Hemmnisse identifiziert werden (MKULNV, 2015a):

- Mangelnde Bereitschaft zur Offenlegung sämtlicher Betriebsdaten bzw. der Unternehmensanalyse und eines Nachweises der Berufsgenossenschaft zur Betriebsbegehung.
- Kosten aus der laufenden Beratung waren aufgrund der Projektförderung nicht förderfähig, d. h., es bestand keine Möglichkeit, die Standardberatung in die Förderung zu übernehmen.
- Im Rahmen der Ökoberatung dauert die Beratung oft länger als ein Jahr und lässt sich nicht auf ein Projekt beschränken.

Aus dem geringen Mittelabfluss kann keine unzureichende Beratung der landwirtschaftlichen Betriebe in NRW, durchaus aber ein fehlender Bedarf an der gewählten Ausgestaltung der Fördermaßnahme abgeleitet werden. Neben dieser ELER-Maßnahme bestand ein breites Angebot an Beratungsleistungen, z. B. von Landesinitiativen oder die produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Beratung der LWK NRW.

Die breiten thematischen Möglichkeiten verschafften der Maßnahme grundsätzlich ein großes Wirkungspotenzial. Die Beratungsunterstützung beschleunigte die Umsetzung und Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen, weil durch die Beratung Schwachstellen im Betrieb identifiziert und Maßnahmen zur Verbesserung betrieblicher Abläufe festgelegt wurden (u. a. innerbetriebliches Controlling). Identifizierte ökonomische Nutzenaspekte für die beratenen Betriebe ergaben sich durch Verbesserungen bei der Produktion in der Tierhaltung, geringere Futterkosten, der (Direkt-

⁸ Betriebe, die an der auslaufenden Altmaßnahme 115 Betriebsführungsdienste aus der letzten Förderperiode teilnahmen, hatten eine zweijährige Sperre für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen.

)Vermarktung und optimierter Anbauplanung. Die Maßnahme trug auch zur Verbesserung der Umwelt und besserer Tiergesundheit bei.

Die Empfehlungen sind grundsätzlich formuliert und richten sich gleichermaßen an das Land und die Beratungsanbieter: Die Aufnahme neuer Themen in das Beratungsangebot und Beratungen für Betriebszweige mit aktuellen Problemen/Herausforderungen ist eine besondere Herausforderung für die zuständigen Stellen. Das Angebot sollte gut mit dem ELER-Programm verzahnt sein und Themen beinhalten, die für die Förderung wichtig sind. Tierschutz wird ein großes Beratungsthema bleiben. Eine Entwicklungs- und Beratungsaufgabe liegt zum Beispiel in Best-Practice-Beispielen für Stallumbauten. Weitere Themen sind Informationen für die Betriebsleitung über die Ansprüche der gehaltenen Tiere (Gesundheit, Verhalten, Emotionen) und die Entwicklung geeigneter Managementkonzepte. Aus gesellschaftlicher Sicht ist es zu begrüßen, wenn vermehrt Naturschutzaspekte in die betriebliche Praxis einbezogen würden.

Über modulare Beratungsleistungen können Einstiegs-, Grund- oder Spezialmodule zu bestimmten Themeninhalten angeboten werden. Einstiegsmodule zur Orientierung und Standortbestimmung richten sich insbesondere an Betriebe, die z. B. seit längerem keine Beratung in Anspruch genommen haben und/oder einen neuen Betriebszweig oder eine Umstellung im Betrieb ins Auge fassen. Grund- und Spezialmodule können anschließend folgen.

Die Beratungsmaßnahme wird auch in der neuen Förderperiode als ELER-Maßnahme angeboten. Sollte die Nachfrage seitens der Betriebe nicht deutlich zunehmen, wird eine Einstellung der EU-Förderung angeraten, weil der hohe Verwaltungsaufwand für die Durchführung in der abgelaufenen Förderperiode in einem sehr ungünstigen Verhältnis zur geringen Nachfrage gestanden hat.

5.4 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (115)

Die Fördermaßnahme „Aufbau von Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe“ war Bestandteil des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 und wurde im Rahmen der ELER-Verordnung nicht mehr angeboten. Bestehende Zahlungsverpflichtungen aus der Förderperiode 2000 bis 2006 mussten allerdings erfüllt werden. Die Maßnahme 115 war daher eine auslaufende Maßnahme aus der letzten Förderperiode, die ab 2007 nur noch ausfinanziert wurde. Die Zuordnung zu Maßnahme 115 entsprach der Tabelle des Anhangs II der VO (EG) Nr. 1320/2006.

Nach Ablauf der Förderperiode 2000 bis 2006 bestanden noch Altverpflichtungen in Höhe von knapp 5 Mio. Euro. Mit knapp 4,3 Mio. Euro (davon 1,1 Mio. Euro EU-Mittel) waren die Altverpflichtungen bereits Ende 2011 vollständig ausbezahlt und die Maßnahme damit abgeschlossen. Der noch verbliebene Restbetrag (175.800 Euro EU-Mittel) wurde mit der 8. Programmänderung umgeschichtet (MKULNV, 2014)

Weil durch eine Abschlussbefragung der Betriebe im Jahr 2009 aktuelles Datenmaterial vorlag und die Beteiligten ein besonderes Interesse an der Bewertung bekundet hatten, erfolgte eine aktualisierte Bewertung dieser Maßnahme im Rahmen der Halbzeitbewertung 2010 (Eberhardt, 2010b).

5.5 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)

Dieses zusammenfassende Kapitel basiert auf ausführlichen Darstellungen im Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm.

5.5.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenziele und -beschreibung

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in NRW angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Rationalisierung, Wachstum, Modernisierung und Erschließung neuer Einkommensquellen zu unterstützen (MUNLV, 2007a, S. 279 ff.). Die Förderung von Kapazitätserweiterungen im Bereich der Ferkelerzeugung sollte zur Verringerung von Tiertransporten beitragen. Die Verbesserung des Tierschutzes hatte ab 2007 ebenfalls eine große Bedeutung im Rahmen des AFP. Zudem sollten die Anforderung des Umweltschutzes und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen berücksichtigt und die ländliche Wirtschaft durch die Investitionen gestärkt werden. Die einzelnen Teilziele sollten Synergien entwickeln, indem z. B. mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gute Bedingungen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise geschaffen werden.

Das AFP gewährte nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Ausgeschlossen waren Kapazitätserweiterungen im Bereich der Schweinemast sowie Investitionen in Hallen, außer für die Lagerung von Obst, Gemüse und Kartoffeln. Die Förderung von Maschinen und Geräten in der Innen- und Außenwirtschaft war ebenfalls nicht möglich. Junglandwirten konnte zusätzlich ein Zuschuss bis zu 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens, maximal 10.000 Euro, gewährt werden (MUNLV, 2007a, S. 279 ff.).

Im Zuge der Programmänderungen wurde das AFP auch inhaltlich mehrfach angepasst. Mit dem 6. Änderungsantrag (ab Bewilligung im Jahr 2011) wurden das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen und das maximal förderfähige Investitionsvolumen reduziert. Gleichzeitig wurden die Fördersätze stärker differenziert und Investitionen von ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Investitionen zur Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit einem um 10 %-Punkte höheren Regelfördersatz bezuschusst. Zusätzlich wurde bei besonders tierartgerechten Investitionen

in die Milchviehhaltung nach Bestandsgröße differenziert, indem ab einem Milchviehbestand von 150 Milchkühen anstelle von 35 % nur noch 25 % Zuschuss gewährt wurden. In jedem Fall musste der gesamte Tierbestand des geförderten Tierbereichs (z. B. die gesamte Rinderhaltung bei Förderung eines neuen Milchviehstalls) bei Inanspruchnahme der besonderen Förderung nach Anlage 4 im Zieljahr diesen Anforderungen entsprechen

Im Jahr 2011 wurde die Förderung bei Aufstockungsinvestitionen in der Mastschweine- und Mastgeflügelhaltung sowie von Investitionen in der Legehennenhaltung daran gebunden, dass nach Abschluss der Maßnahmen die Haltungsbedingungen des gesamten Tierbestands des Betriebszweigs den besonderen Tierhaltungsanforderungen entsprechen musste (Anlage 4 der Förderrichtlinie) (AFP 2011, Nr. 3.2). Außerdem galt ab dem AFP 2011 bei Investitionen in die Tierhaltung die Obergrenze von 2,0 Großvieheinheiten (GVE) je ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) im Zieljahr des Investitionskonzeptes (nach Abschluss der Maßnahme). Gülleabnahmeverträge konnten jedoch anerkannt werden. Zusätzlich konnten nur Betriebe gefördert werden, die im Zieljahr bestimmte Bestandsobergrenzen (untere Schwellenwerte der 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV)⁹ nicht überschritten.

Bis 2010 wurden im Bewilligungsverfahren für die Feststellung der grundsätzlichen Förderfähigkeit die in der jeweils gültigen Förderrichtlinie enthaltenen Fördervoraussetzungen herangezogen. Bei einem Antragsüberhang wurden die Anträge von Milchviehhaltern vorrangig bewilligt. Ab 2011 kamen differenzierte Projektauswahlkriterien für die Ermittlung der generellen Förderfähigkeit und der Bewilligungsreihenfolge zur Anwendung. Zum Beispiel bekamen Anträge mit Investitionsschwerpunkt Milchviehhaltung (inkl. Nachzucht), Anträge für Investitionen mit besonderer Umwelt- und Tierschutzrelevanz, Anträge von ökologisch wirtschaftenden Betrieben und Härtefälle (z. B. Brandfall) eine deutliche Priorität durch hohe Punktzahlen (jeweils 4).

In NRW erfolgte die Förderung innerhalb der NRR; die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten (z. B. Bürgschaften) wurden aber nicht ausgeschöpft.

Relevanz der Maßnahme

Die Produktionsstrukturen in der Viehhaltung und die Flächenausstattung der Betriebe zu Beginn der Programmperiode wurden in der SWOT-Analyse im nationalen Kontext und im Vergleich zu wichtigen Mitbewerbern (Frankreich, Niederlande, Dänemark) als vergleichsweise ungünstig beurteilt (MUNLV, 2007a, S. 279). Als besonders problematisch wurde die rückläufige Ferkelerzeugung eingeschätzt, da eine gleichzeitig zunehmende Schweinemast zu steigenden Tiertransporten und einer erhöhten Seuchengefahr führen könnte.

Bei der Gestaltung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der

⁹ z. B. 600 Rinder, 750 Zuchtsauen, 40.000 Mastgeflügel oder Legehennen.

Milchkontingentierung bereits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Biogaserzeugung sowie die Finanzkrise im Jahre 2007/08 maßgeblich verstärkt wurde, in vielen Regionen deutlich an. Mit der im Jahr 2006 in Kraft getretenen Düngeverordnung (DüV) wurden die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Düngemitteln sowie die Verminderung von stofflichen Risiken bei deren Anwendung neu geregelt. Dies erhöhte den Bedarf an Güllelagerkapazitäten und verschärfte die Flächennachfrage.

Besonders stark verändert hat sich im Förderzeitraum die Bedeutung des Themas Tierschutz bzw. Tierwohl. Wenngleich dieses bereits in der Vorperiode eine besondere Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß (erstmalig in den GAK-Förderungsgrundsätzen 2002-2005), erfolgte während der Förderperiode eine Intensivierung der Diskussion und der regulatorischen Eingriffe (z. B. Gruppenhaltung bei tragenden Sauen).

Die Interventionslogik des AFP lag darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellt. Diese Annahme war und ist im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und mithin auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor aufgrund der meist guten Sicherheiten der landwirtschaftlichen Betriebe nicht plausibel und auch nicht empirisch belegbar. Zudem existiert mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank ein Finanzinstitut, das den Hausbanken über diverse Förderprogramme günstige Refinanzierungsmittel zur Verfügung stellt.

Anders war die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Dazu ist festzuhalten, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen war, deren Rentabilität häufig nicht gegeben war und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt worden wären. Hier lag ein Zielkonflikt vor, wenn zum Beispiel einerseits die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt wurde und andererseits der Tierschutzstandard deutlich (über das gesetzlich vorgeschriebene Maß) angehoben werden sollte. Gleiches galt in den Bereichen Umweltschutz und Erhaltung natürlicher Ressourcen. Da diese nicht oder kaum produktivitätssteigernden Investitionen kurzfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigen konnten, dürfte deren Förderung im Sinn einer Kompensation der Mehrkosten auch zur Erhaltung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben. Besonders wirksam wäre die Intervention aus Sicht der EvaluatorInnen dann gewesen, wenn Investitionen in Gebäude und Technik gezielt mit begleitenden Beratungs- und Bildungsmaßnahmen koordiniert worden wären (Konzeptansatz).

Generell ist zu konstatieren, dass zur Lösung der im Programm beschriebenen Probleme (s. o.) auch Investitionen durchgeführt werden mussten. Deren Förderung mit öffentlichen Mitteln war jedoch bei Wachstums- und Rationalisierungsvorhaben nicht notwendig. Die angesprochenen Probleme im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes können dagegen teilweise durch die gezielte Unterstützung von Investitionen angegangen werden. Insbesondere durch die Unterstützung des

Um-/Neubaus von Ställen können die Produktionsstrukturen (Bestandsgrößen) und Haltungssysteme beeinflusst werden. Besondere Auflagen hinsichtlich der Tierschutz- und Umweltstandards (z. B. Tierbesatz, Güllelagerdauer) bei den förderfähigen Investitionen können zur Problemlösung beitragen.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt standen zu Beginn der Förderperiode für die AFP-Förderung im gesamten Förderzeitraum 86,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (Tabelle 15). Im Rahmen des Health Check kamen 27 Mio. Euro (+31 %) hinzu, mit denen vor allem der Herausforderung „Umstrukturierung des Milchsektors“ begegnet werden sollte. Ursprünglich sollten mit dem AFP bis zum Ende der Förderperiode 2.100 landwirtschaftliche Unternehmen mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 310 Mio. Euro unterstützt werden. Die zweite Programmänderung im Jahr 2008 führte bei den Förderfallzahlen zu einer deutlichen Reduzierung auf 1.600 Bewilligungen, während die förderfähigen Investitionen auf 346 Mio. Euro angehoben wurden. Mit den HC-Mitteln (im Jahr 2009) erhöhten sich die Planzahlen bezüglich der Förderfälle auf 1.980 (+24 %) und bei den förderfähigen Investitionen auf 591 Mio. Euro (+71 %).

Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden insgesamt 1.778 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 607,6 Mio. Euro bewilligt. Die gewährten Zuschüsse beliefen sich auf 135,3 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Fördersatz von 22,3 % entsprach. Da einige Betriebe mehrfach gefördert wurden, lag die Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe unter der Anzahl geförderter Vorhaben (1.671 Betriebe realisierten 1.778 geförderte Vorhaben).

Tabelle 15: AFP 2007 bis 2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (Planung)			NRW-Programm (Realisierung)	
		<i>vor</i> Änderung(en)	<i>nach</i> 2. Änderung	<i>nach</i> 4. Änderung	Bewilligungen (2007-2013)	
		2007	2008	2009, HC	(4)	(5)=(4)/(3)
		(1)	(2)	(3)		
Förderfälle	Anzahl	2.100	1.600	1.980	1.778	89,8%
Förderfähige Investitionen	Mio. Euro	310	346,0	591,0	607,6	102,8%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	86,5	86,5	113,5	135,3	119,2%

Quelle: NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (2007, 2008, 2009); Bewilligungsdaten der Zahlstelle.

Über die planmäßigen ELER-Mittel hinaus standen für das AFP in der Förderperiode im Rahmen der Zuckerdiversifizierung rd. 12,2 Mio. Euro für Vorhaben dieser Maßnahme zur Verfügung. Diese Mittel wurden in erster Linie für Vorhaben von Ackerbaubetrieben verwendet. Ziel dieser Mittel war die Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses, der aufgrund der Beschlüsse zur Zuckermarktordnung als erforderlich angesehen wurde. Insgesamt wurden mit der Diversifizie-

rungsbeihilfe 77 Ackerbaubetriebe mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 15,8 Mio. Euro unterstützt.

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP war die Förderung von Stallbauten (Tabelle 16). Allein Milchviehställe machten 42 % der geförderten Vorhaben, 56 % des Investitionsvolumens und 62 % der bewilligten Fördermittel aus. Zusammen mit den Schweine-, Geflügel- und sonstigen Ställen entfallen 82,6 % der Fördermittel auf Stallbauten. Maschinen- und Lagerhallen sowie Gewächshäuser spielten dagegen mit rd. 12,3 % der Förderfälle und 7,9 % der Zuwendungen eine untergeordnete Rolle. In der Struktur waren die Förderfälle ähnlich wie in der Förderperiode zuvor (Zeitraum 2000 bis 2006) auf die Investitionsschwerpunkte verteilt (Bergschmidt et al., 2008), wenngleich nunmehr die Milchviehhaltung einen deutlich stärkeren Anteil einnahm. Die durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumina je Förderfall lagen in der Förderperiode 2007 bis 2013 mit 432.000 Euro deutlich über dem Durchschnitt der Vorgängerperiode (140.000 Euro).

Tabelle 16: AFP 2007 bis 2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten

	Anzahl		Förderfähige Investitionen			Bewilligte Fördermittel		
	n	%	Summe 1.000 Euro	%	je Förderfall 1.000 Euro	Summe 1.000 Euro	%	je Förderfall 1.000 Euro
Rinderställe	840	47,2	364.163	59,9	433,5	86.259	65,3	102,7
<i>davon: Milchviehstall</i>	737	41,5	340.959	56,1	462,6	81.453	61,7	110,5
Schweineeställe	267	15,0	97.204	16,0	364,1	18.074	13,7	67,7
Maschinen-/Lagerhallen	154	8,7	37.319	6,1	242,3	6.843	5,2	44,4
Geflügelställe	50	2,8	23.995	3,9	479,9	4.744	3,6	94,9
Gewächshäuser	64	3,6	21.335	3,5	333,4	3.620	2,7	56,6
sonstiges	403	22,7	63.597	10,5	157,8	12.513	9,5	31,0
Insgesamt	1.778	100,0	607.612	100,0	341,7	132.053	100,0	74,3

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Bewilligungsdaten der Zahlstelle.

Trotz der privilegierten Investitionsförderung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe erreichte deren Anteil an den Förderfällen im Durchschnitt der Jahre lediglich 3,3 % (60 Förderfälle). Allerdings nahm der Anteil in den Jahren ab 2011 deutlich zu, so dass 2012 und 2013 nahezu jeder zehnte geförderte Betrieb ökologisch bewirtschaftet wurde.

Mit den geförderten Produktionsschwerpunkten korrespondierte auch der räumliche Schwerpunkt der Förderung. Die Fördermittel konzentrieren sich auf die viehstarken Landkreise am Niederrhein (Rinderhaltung), im Münsterland und im Sauerland (Rinder- und Schweinehaltung). Im eher ackerbaulich geprägten Süden des Landes wurden dagegen nur wenige Förderfälle bewilligt.

Reichweite der Maßnahme

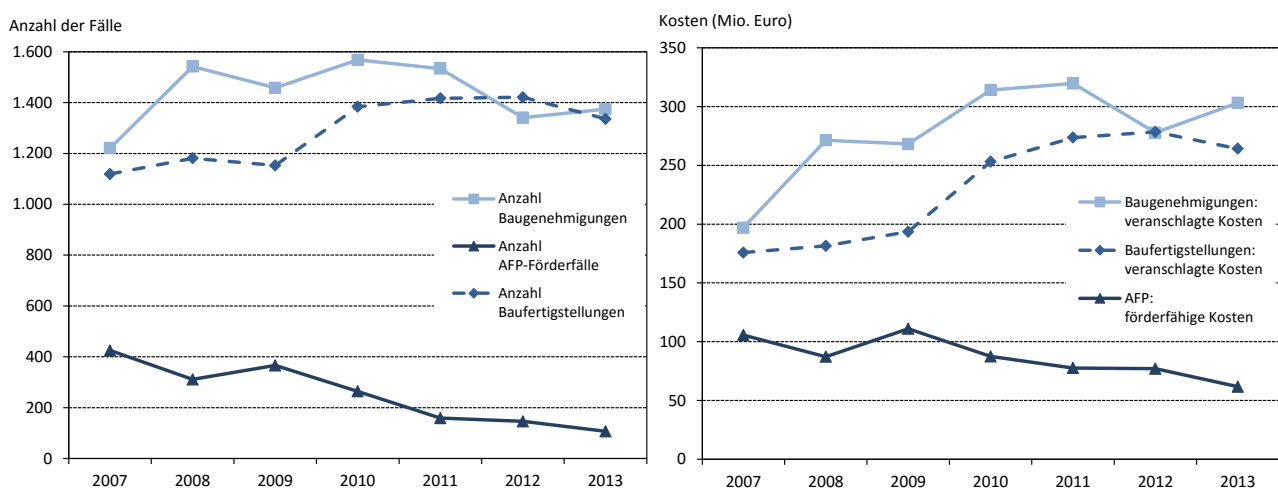
Das AFP besaß im Förderzeitraum 2007 bis 2013 eine große Reichweite im Hinblick auf die insgesamt durchgeführten baulichen Investitionen in der Landwirtschaft. Bezogen auf alle 35.750 landwirtschaftlichen Betriebe in NRW (DESTATIS, 2011b), resultiert aus der Anzahl der im Förder-

zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt geförderten 1.671 Betriebe eine Quote von 4,7 %. Bei den geförderten 737 Milchviehbetrieben resultiert eine Quote von 9,1 % aller Milchviehhalter in NRW.

Bei Bezugnahme auf die Anzahl der erteilten Baugenehmigungen und die Baufertigstellungen (landwirtschaftliche Gebäude) erreichten die AFP-Förderfälle einen Anteil von etwa 18 % im Durchschnitt der Jahre (Abbildung 13), wobei der Anteil von zunächst rund einem Drittel in den Jahren 2007 bis 2009 ab 2010 deutlich rückläufig war. Der Anteil des mit AFP geförderten Investitionsvolumens (Baukosten) lag mit durchschnittlich einem Drittel deutlich höher (in einzelnen Jahren sogar über 50 %), d. h. die geförderten Investitionen waren im Vergleich zur Gesamtheit der Investitionen in ihrem monetären Umfang überdurchschnittlich groß. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im AFP auch technische Ausrüstungen (Melktechnik etc.) gefördert werden, die in der Baustatistik nicht enthalten sind.

Wie ausführlich im Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm dargestellt, gibt es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen AFP und Investitionstätigkeit. Vielmehr folgt die Anzahl der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in erster Linie der Stimmung und Einkommenslage in der Landwirtschaft.

Abbildung 13: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung der IT.NRW (div. Jahrgänge); Bewilligungsdaten der Zahlstelle.

Die Reichweite der AFP-Förderung hinsichtlich der Tierhaltung ist mit Blick auf die Zielsetzung „Verbesserung des Tierschutzes“ wichtig. Gemessen an der Gesamtzahl der in NRW gehaltenen Tiere wurden mit der AFP-Förderung von Tierställen im Förderzeitraum 2007 bis 2013 rd. 20 % der Milchkühe und rd. 6 % der Zuchtsauen erreicht. Der mögliche AFP-Einfluss auf die Haltungsbedingungen bei Mastschweinen und bei Geflügel war deutlich geringer.

5.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die zentrale Bewertungsfrage (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) knüpfte weitgehend an die Ansätze der Ex-post-Bewertung der vorangegangenen Förderperiode (Bergschmidt et al., 2008) an. Die Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) wurden zu jeweils gleichen Zeitpunkten betrachtet. Aus diesen kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“ Ansatz).¹⁰ Als Datenquellen werden bei den geförderten Betrieben die Investitionskonzepte und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung verwendet und bei den Kontrollgruppen die Jahresabschlüsse der nordrhein-westfälischen Betriebe des nationalen Testbetriebsnetzes.

Die Investitionskonzepte bildeten die Datengrundlage für die Ausgangssituation („Vorher“), wobei die ökonomischen Kennzahlen auf bis zu drei Wirtschaftsjahren der Vorabbuchführung beruhen. In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung spiegeln sich die betriebliche Struktur und wirtschaftliche Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens wider. Die ökonomischen Kennzahlen der Situation „Nachher“ beruhen auf dem Mittelwert der Angaben zum Geschäfts- und Vorjahr in den ausgewerteten Jahresabschlüssen, die Strukturdaten hingegen auf den Angaben zum Ende des Geschäftsjahres.

Die Wirkungen von größeren Investitionen manifestieren sich z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung. Um einen ausreichenden Abstand (t+4) zwischen dem Bewilligungsjahr bzw. der Durchführung der geförderten Investition und den Jahresabschlussdaten sicher zu stellen, wurden für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzept und Jahresabschluss nur die Bewilligungsjahre 2007 bis 2010 untersucht. Letztendlich standen von den 1.778 Förderfällen in der gesamten Förderperiode für die Wirkungsanalysen nur 890 Förderfälle (rd. 50 %) zur Verfügung.

Durch den gewählten Untersuchungsansatz (Vorher-Nachher-Vergleich) können die ökonomischen Auswirkungen der Änderungen im AFP, die ab 2011 durchgeführt wurden (z. B. stärkere Ausrichtung auf Tier- und Umweltschutz), wegen des zu geringen zeitlichen Abstands zur Maßnahmenumsetzung zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgewertet werden.

Der Vergleich zwischen geförderten Betrieben und Testbetrieben beschränkt sich auf strukturell vergleichbare Betriebe, d. h. verglichen wurden nur Betriebe gleicher Hauptproduktionsrichtung

¹⁰ Der ‚difference-in-difference‘ Ansatz wurde sowohl anhand eines einfachen Mittelwertvergleichs strukturell ähnlicher Betriebe als auch anhand des Propensity-Score-Matching (Vergleich von Betriebspaaren) durchgeführt. Die genaue Vorgehensweise ist im Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm beschrieben.

(Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau) sowie ähnlichem Produktionsumfang zu Beginn des Betrachtungszeitraumes (Betriebsertrag zwischen 150.000 und 500.000 Euro). Durch diese notwendige Schichtung der Stichprobe reduzierte sich die Anzahl untersuchter AFP-geförderter Betriebe auf 629. Dies sind 35,4 % der Förderfälle, die 28,8 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 27,2 % der bewilligten Zuwendungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 darstellen.

Für die Evaluierung der **Tierschutzwirkungen** des AFP erfolgte eine Auswertung der Förderdaten, kombiniert mit einer Analyse der Literatur zur Tiergerechtigkeit verschiedener im Rahmen des AFP geförderten Haltungsverfahren. Empirische Untersuchungen wurden nicht durchgeführt.

Die Frage der Wirkung der AFP-Förderung auf die Einführung von **Innovationen** in den geförderten Betrieben und in der Landwirtschaft insgesamt wurde anhand der Projektlisten untersucht, in denen eine Beschreibung der Investitionen enthalten ist.

Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe wurde anhand der Bruttowertschöpfung (BWS/Betrieb und BWS/Arbeitskraft) sowie anhand des ordentlichen Gewinnes je Betrieb und je Arbeitskraft) erfasst. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die eingeschränkte Aussagekraft einzelner Indikatoren hervorzuheben, da bspw. die BWS die Abschreibungen enthält, was im Vergleich von investierenden mit nicht investierenden Unternehmen einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben kann. Ergänzend werden Strukturmerkmale (Umsatzerlöse, Tierzahl, LF, Arbeitskräfte (AK)) herangezogen. Die Analysen erfolgen differenziert für die Hauptproduktionsrichtungen Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau.

Der einfache Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben (Tabelle 17) ergibt, dass die geförderten Milchviehbetriebe

- etwas stärker gewachsen sind (Anzahl der Milchkühe, Umsatzerlöse),
- den Arbeitskräftebesatz trotz Wachstum etwas verringert haben (Rationalisierung), während die Vergleichsbetriebe den Arbeitskräftebesatz etwas erhöht haben und
- die Leistungsfähigkeit (BWS, BWS/AK) sowie den Betriebserfolg (ordentlicher Gewinn plus Lohn je AK) steigern konnten. Die geförderten Betriebe haben die BWS je Betrieb im Durchschnitt fast verdoppelt, und die BWS je AK aufgrund des verringerten AK-Besatzes sogar um durchschnittlich 157 % gesteigert, während die BWS je AK bei den Vergleichsbetrieben nur geringfügig anstieg.

Tabelle 17: Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in NRW

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=373)		Testbetriebe (TB, n=487)		Signifikanz ²⁾
		Mittelwert	VK ¹⁾	Mittelwert	VK ¹⁾	
Förderung [1.000 EUR]						
förderf. Investitionsvolumen		272,8	75,29	-	-	
davon: Rinderstall		200,8	76,79	-	-	
AFP-Zuschuss		59,1	75,78	-	-	
LF	Vorher (1)	75,8	39,0	67,5	37,9	***
[ha]	Nachher (2)	81,7	43,2	73,5	40,8	***
	(3)=(2)-(1)	5,9	303,2	6,1	241,2	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,1		
Milchquote	Vorher (1)	571,57	35,4	523,54	36,3	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	726,84	39,6	667,32	46,9	***
	(3)=(2)-(1)	155,26	135,2	143,78	131,4	**
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			11,5		
Milchkühe	Vorher (1)	74,0	33,4	68,4	35,8	***
[Anzahl]	Nachher (2)	103,6	40,5	85,3	44,6	***
	(3)=(2)-(1)	29,6	96,4	16,9	133,8	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			12,7		
Umsatzerlöse Kuhmilch	Vorher (1)	184,4	36,1	167,1	39,3	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	314,3	41,5	250,1	48,5	***
	(3)=(2)-(1)	129,9	71,8	83,0	88,3	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			46,9		
Arbeitskräfte	Vorher (1)	2,5	28,6	1,8	32,0	***
[AK]	Nachher (2)	2,0	37,8	1,9	38,3	
	(3)=(2)-(1)	-0,5	-166,4	0,2	319,9	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,7		
BWS	Vorher (1)	74,4	43,1	86,8	42,1	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	140,7	44,8	109,7	52,5	***
	(3)=(2)-(1)	66,3	76,4	22,9	164,6	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			43,4		
BWS / AK	Vorher (1)	30,5	30,8	51,2	39,8	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	78,3	52,6	58,1	44,7	***
	(3)=(2)-(1)	47,7	82,3	7,0	320,0	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			40,8		
Ordentl. Gewinn	Vorher (1)	67,8	47,7	57,1	53,8	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	85,0	63,4	75,3	55,9	***
	(3)=(2)-(1)	17,1	282,2	18,2	198,7	
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-1,0		
(Ord. Gewinn + Lohn)/AK	Vorher (1)	32,0	42,6	37,8	48,6	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	54,1	64,7	46,6	49,2	***
	(3)=(2)-(1)	22,1	157,7	8,8	248,4	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			13,2		

1) VK = Variationskoeffizient; 2) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test: *** = 1 % / ** = 5 % / * = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen.

In der Schweinehaltung waren die geförderten Betriebe (n=138) im Vergleich mit den nicht geförderten und strukturell ähnlichen Testbetrieben (n=417) dagegen weniger erfolgreich. Zwar konnten auch sie bezogen auf den Zuchtsauenbestand und die Umsatzerlöse stärker wachsen, und auch bei der BWS wurden positive Effekte erreicht, aber die Rentabilität (Ordentliches Ergebnis (OE)/Betrieb, (OE plus Lohn/AK)) unterschied sich im Vergleich zum Durchschnitt der Testbetriebe kaum. Dieses Ergebnis kann auch durch Auslagerung von Betriebsteilen in eigenständige Gewerbebetriebe im Betrachtungszeitraum beeinflusst sein.

Bei den ausgewerteten Ackerbaubetrieben ergaben sich für alle Strukturindikatoren deutlich positive Werte zugunsten der geförderten Gruppe. Dies gilt auch für die BWS und BWS je AK, wohingegen die Rentabilität (OE/Betrieb, (OE plus Lohn)/AK) unter den Werten der Vergleichsgruppe liegt.

Die Auswertungen anhand der Mittelwertvergleiche wurden bei Anwendung des Matching-Ansatzes weitgehend bestätigt. Allerdings war bei einer Bildung vergleichbarer Betriebe anhand eng definierter Kriterien das Auffinden von Zwillingbetrieben sehr eingeschränkt. Eine Lockerung der Vergleichskriterien hätte dagegen eine geringe Vergleichbarkeit und damit Schwierigkeiten in der Interpretierbarkeit der Ergebnisse nach sich gezogen (siehe 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm).

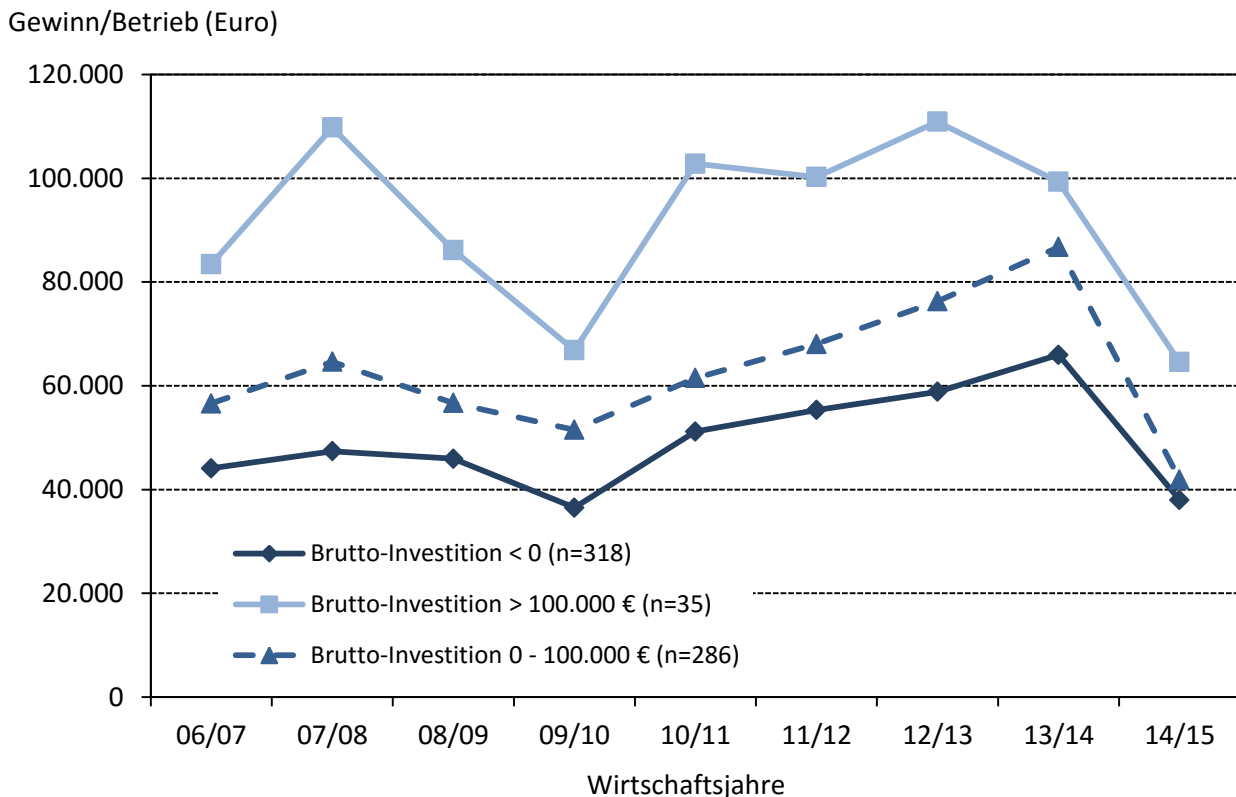
Die Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der Wirtschaftsjahre (WJ) 2011/12 bis 2014/15. Wie stabil die Ergebnisse der Analyse angesichts der anhaltenden stark negativen wirtschaftlichen Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe sind, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen geschätzt werden:

- Die Betriebe mit umfangreichen Investitionen dürften tendenziell stärker mit Festkosten (Abschreibungen, Zinsaufwand, Aufwand zusätzlicher Pachtflächen, etc.) belastet sein, so dass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.
- Bei den geförderten Betrieben gibt es eine Gruppe mit sehr starkem Wachstum auf der Basis von hohem Fremdkapitaleinsatz. Diese Betriebe dürften in der wirtschaftlichen Schwächeperiode besonders große Schwierigkeiten im Hinblick auf Liquidität, Rentabilität und Stabilität aufweisen.

Laut Verband der Landwirtschaftskammern sind die Buchführungsergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe im WJ 2014/15, im Vergleich zu den Vorjahren, stark zurückgegangen. Im Durchschnitt aller erfassten Betriebe wurde eine Abnahme des Gewinns von 46 % festgestellt; bei den Milchviehbetrieben lag der Rückgang sogar bei 62 % (LWK, 2016). Vor allem Betriebe mit hohen Investitionen in den letzten Jahren litten unter hohen Kapitaldiensten, und die Gesamtheit der Milchviehbetriebe wurde durch fehlende Liquidität belastet. Eine Analyse der Testbetriebe (Abbildung 14) bestätigte dies. In den WJ mit durchschnittlich relativ guten Gewinnen wichen die Betriebe mit hohen Brutto-Investitionen (mind. 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07 bis WJ 2014/15) deutlich nach oben ab, während sich die Abstände der Investitionsgruppen in den weniger guten Jahren verringerten. Im zuletzt verfügbaren WJ 2014/15 mussten alle Betriebe sehr

große Gewinneinbußen hinnehmen, wobei die investierenden Betriebe besonders hohe absolute Rückgänge verzeichneten.

Abbildung 14: Entwicklung des Betriebsgewinns in NRW je nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 bis 2014/15)



Brutto-Gebäudeinvestition = Zugang Gebäude und bauliche Anlagen zum Anlagevermögen;
Hohe Investitionen: ≥ 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07-WJ 2014/15,
Kleine Investitionen: < 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07-WJ 2014/15.

Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, eigene Auswertungen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

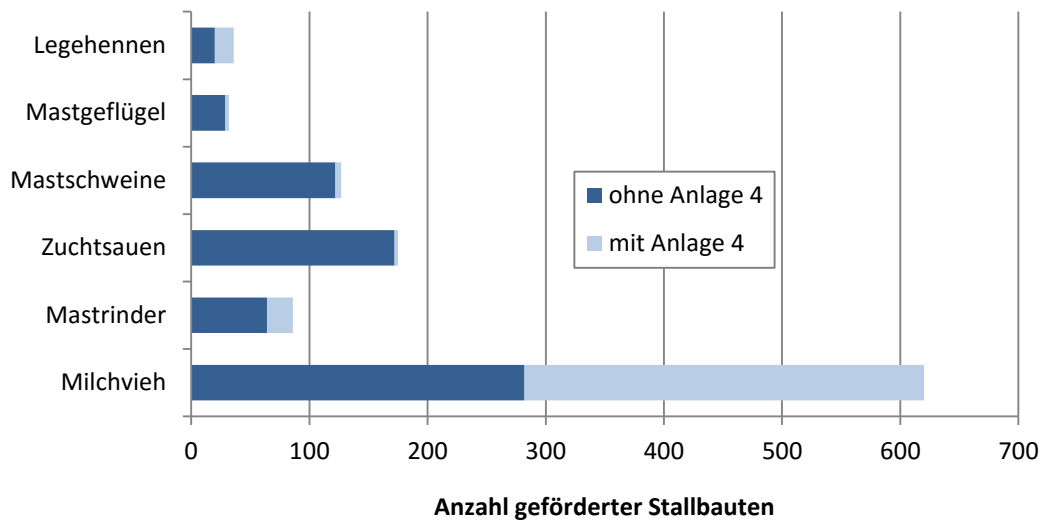
Frage 20/1: Verbesserung des Tierwohls bei den geförderten tierhaltenden Betrieben

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit¹¹ in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht tiergerecht geltende Verfahren wie die Anbindehaltung bei Milchkühen von einer Förderung ausgeschlossen, während Stallbauten, die den Anforderungen der Anlage 4 „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ zum AFP genügten, einen erhöhten Fördersatz erhalten konnten. Mit der Anlage 4 wur-

¹¹ Eine Definition der Begriffe Tierwohl und Tiergerechtigkeit ist dem Modulbericht 6.5_MB zur Bewertung der Maßnahme „Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren“ zu entnehmen.

den erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellten. Diese Anforderungen waren für einige Produktionsrichtungen (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden (KTBL, 2006a).

Abbildung 15: Anteil der „besonders tiergerechten Ställe“ (Anlage 4) an allen geförderten Stallbauten (2007 bis 2013)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand der Investitionskonzepte.

Mit der Regelförderung (20 % bzw. ab 2011 15 % Fördersatz) konnten Ställe (um-)gebaut werden, die den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Darunter fallen Ställe, die als nicht tiergerecht gelten (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast)¹², aber auch Boxenlaufställe für Milchkühe, die in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden. Grundsätzlich ermöglichte die AFP-Richtlinie damit die Förderung von tiergerechten und nicht-tiergerechten Ställen.

Zwischen den Tierarten und Nutzungsrichtungen bestehen deutliche Unterschiede in den Anteilen der mit der Anlage 4 geförderten Stallbauten (siehe Abbildung 15). Während im Milchviehbereich über 50 % und bei den Legehennen 45 % der Ställe den Anforderungen der Anlage 4 entsprachen, lag der Anteil bei den Mastrindern bei 26 %. Im Bereich der Ställe für Zucht- und Mastschweine sowie Mastgeflügel lagen die Anteile unter 10 %.

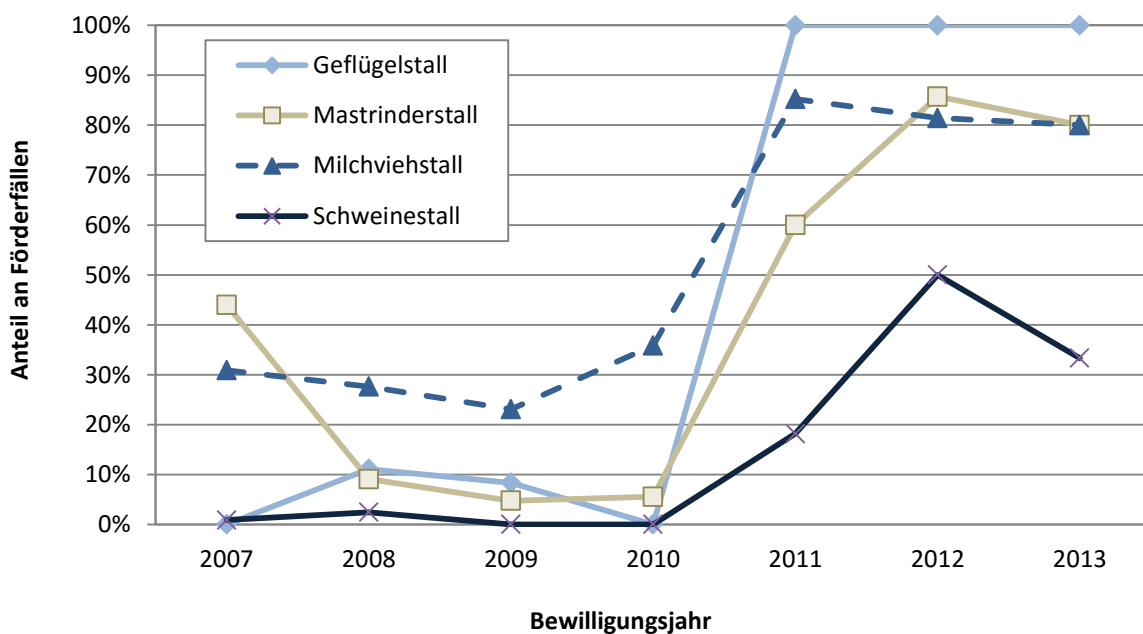
Die Wirkungen der AFP-Förderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000 bis 2006)

¹² Bei Schweinemast: keine Aufstockungs-, sondern nur Ersatzinvestitionen im Rahmen der Regelförderung möglich.

zu beobachten waren, kann auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode zurückgegriffen werden.¹³ Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006b) zeigt, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten¹⁴ einhergegangen ist. Diese war dort besonders deutlich, wo die Tiere nach der Förderung Zugang zu Weide hatten. Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Situation bei den Mast Schweinen im Zuge der Stallbauinvestitionen. Die Ursache dafür war, dass die neu gebauten Ställe fast ausschließlich Buchten mit Vollspaltenböden enthielten.

Mit dem AFP wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 überwiegend Laufställe für Milchvieh gebaut, die gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens bieten. Gleichzeitig wurden aber auch mit der AFP-Förderung Ställe gebaut, die als nicht tiergerecht bewertet werden (z. B. Mast Schweine- und Rindermastställe mit Vollspaltenbuchten). Die Tierschutzwirkungen des AFP können daher nicht einheitlich mit „gut“ oder „schlecht“ bewertet werden.

Abbildung 16: Entwicklung der Förderung nach Anlage 4 „besonders tiergerechter Haltungsverfahren“ im Förderzeitraum 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen anhand der Investitionskonzepte.

Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert wurden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen,

¹³ Hier wurde nicht in Anlage- und Basisförderung unterschieden.

¹⁴ Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen.

kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der geförderten Vorhaben auch ohne Förderung umgesetzt worden wäre¹⁵. Diese Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtigkeit ein.

Die im Jahr 2011 implementierte stärkere Ausrichtung der Maßnahme auf Tier- und Umweltschutzaspekte spiegelt sich deutlich in den Anteilen der nach Anlage 4 bewilligten Vorhaben im Zeitablauf wieder (siehe Abbildung 16).

Frage 20/2: Einführung von Innovationen und innovativer Verfahren in der Landwirtschaft

Unter Innovation wird in diesem Zusammenhang eine Neuerung (Technik, Prozess, Produkt) verstanden, die eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe besitzt, und die aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte mit der Neuerung in der Region mit besonderen Risiken für das innovative Unternehmen behaftet ist. Die Gesellschaft kann ein Interesse daran haben, dass einzelne Unternehmen dieses tragen und zur Verbreitung der Innovation bzw. zum Erkenntnisgewinn beitragen. Rein betriebliche Neuerungen wie z. B. ein automatisches Melksystem (rd. 27 % der neu installierten Melksysteme) stellen auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar. Ähnliches galt für mobile Hühnerställe, die etwa 10 % aller geförderten Hühnerställe ausmachten.

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ist grundsätzlich über die Begünstigung der Einführung von Innovationen möglich. „Echte“ Innovationen spielten aber wie dargestellt in der Förderperiode 2007 bis 2013 im AFP keine Rolle. Generell sind mit jeder größeren betrieblichen Investition technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen im investierenden Betrieb verbunden. Diese Investitionen sind aber in der Regel nicht mit besonderen Risiken behaftet und besitzen selten eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe.

Das AFP war als Massenverfahren nicht dazu geeignet, die Einführung von „echten“ Innovationen im Sektor zu unterstützen. Schon alleine die Verpflichtung zur Umsetzung von Vorhaben, die ex ante rentabel sein müssen, sowie die langjährigen Zweckbindungsfristen stehen dem im Wege. Zur Innovationsförderung gibt es andere Instrumente z. B. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank. In der neuen Förderperiode könnten zudem über die Innovationspartnerschaften (EIP-Agrar) vermehrt Neuerungen angeregt und mit höheren Zuschusssätzen gefördert werden.

5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderperiode 2007 bis 2013 war durch eine starke Änderung der Förderschwerpunkte und auch der Förderintensitäten gekennzeichnet. Während bis 2010 vorwiegend Wachstums- und

¹⁵ Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

Rationalisierungsinvestitionen (Ausnahme Schweinemast) gefördert wurden, erfolgte ab 2011 eine deutliche Konturierung in Richtung der Unterstützung von Investitionen zur Verbesserung des Tierwohls und der Umwelt sowie der ökologischen Produktion. Da die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung für den Förderzeitraum ab 2011 aufgrund der vorgegebenen zeitlichen Abstände noch nicht auswertbar waren, beziehen sich die vorliegenden ökonomischen Wirkungsanalysen nur auf den Förderzeitraum bis 2010 und beinhalten somit nicht die Neuausrichtung der Förderung ab 2011.

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Betrieben geführt haben. Die eingetretenen Änderungen sind jedoch vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen (z. B. automatische Melksysteme) erleichterten die Arbeit auf den Betrieben und erhöhten somit die Lebensqualität. Dadurch wurden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die ansonsten kurz- oder mittelfristig aufgegeben würden. Andererseits konnten nicht geförderte Betriebe bei Flächenknappheit in ihrer Entwicklung eingeschränkt oder verdrängt worden sein, wenn geförderte Betriebe stärker wachsen. Es ist daher möglich, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt durch die Förderung verlor.

Auch ohne AFP-Förderung gäbe es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgabe vorangetrieben werden würde. Dessen Ausmaß und Richtung mit bzw. ohne Förderung kann jedoch aufgrund der großen Bedeutung des AFP – dies gilt zumindest für die Milchviehhaltung in den vergangenen Jahren – nicht abgeschätzt werden. Frühere Analysen deuten darauf hin, dass Mitnahme bei der AFP-Förderung stark ausgeprägt ist und damit der Fördereffekt der Maßnahme deutlich eingeschränkt sein dürfte.

Markteingriffe sind in der deutschen Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Da der Finanzmarkt die Finanzierungsmittel für potenziell rentable Investitionen bereitstellt, führt die zusätzliche Förderung des Kapitaleinsatzes möglicherweise zu einer sektoralen Verzerrung des Faktoreinsatzes, die gesamtwirtschaftlich nicht vorteilhaft ist. Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Dazu ist festzuhalten, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein, wenngleich anzumerken ist, dass es je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignetere Instrumente wie Tierprämien, Bildungs- und Beratungsförderung gibt bzw. Förderkon-

zepte vom Land zu entwickeln wären, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat dem Bund in seinem Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland eine stärkere Ausrichtung des AFP auf Tierschutzziele empfohlen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015, S. 321).

NRW hat mit Beginn des Bewilligungsjahres 2011 eine deutliche Wendung in der Agrarinvestitionsförderung vollzogen und die Förderung auf besonders tiergerechte Haltungsverfahren, Umweltschutz und ökologische Produktion ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen – differenziert nach den Adressaten Land, Bund, EU – abgeleitet:

Empfehlungen an das Land

- Das Land sollte die Fokussierung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) beibehalten.
- Vielfach sind tiergerechte Haltungsverfahren mit höheren laufenden Kosten verbunden. Das schränkt die Investitionsbereitschaft der Betriebe ein. Mit Blick auf die Erreichung von Tierschutzzielen sollte daher ein kombinierter Einsatz von Investitions- und Prämienförderung geprüft werden.
- Die Junglandwirteförderung sollte eingestellt werden, weil zum einen keine entsprechende Problemlage existiert und zum anderen ein Zuschuss von max. 10.000 Euro keine strukturellen, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erwarten lässt (Dirksmeyer et al., 2006, S. 55 ff.).

Empfehlungen an den Bund (GAK):

- Das AFP sollte stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sollte als eigenständiges Förderziel aufgegeben werden. Die unterschiedliche Förderintensität zwischen Bundesländern kann zu unproduktiver Verdrängung und Verlagerung der Produktion führen und sollte daher möglichst vermieden werden.
- Da die Probleme in den Bereichen Tierschutz, Umwelt- und Klimaschutz in der Regel nicht mit einer Maßnahme alleine gelöst werden können, sollte der eingeschlagene Weg des Zusammenwirkens von Ordnungs- und Förderrecht (z. B. DüV und Förderung von Lagerkapazitäten) ausgebaut werden.
- Die AFP-Anlage 4 „Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ für Basis- und Premiumförderung sollte regelmäßig an den Stand des Wissens angepasst und mit Wissenschaft und Beratung diskutiert werden. Dadurch könnten mögliche Zielkonflikte aufgedeckt und in geeigneter Weise gelöst werden.
- Als neues Element in der Investitionsförderung sollte die Einführung einer zeitlich degressiven Ausgestaltung der Fördersätze (frühe Umstellung wird höher gefördert als späte Umstellung) geprüft werden, um eine zügige Erreichung von Tierschutzzielen zu unterstützen (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat, 2015).

Empfehlungen an die EU (ELER):

Im ELER ist die Investitionsförderung immer noch in erster Linie als Instrument zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit definiert. Die Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie Tier- und Umweltschutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen miterreicht werden können. Dies sollte in folgender Weise geändert werden:

- Das Problem der häufig nicht tiergerechten Haltung sollte im ELER explizit (nicht nur als Nebenziel) adressiert werden. Die Förderung sollte konsequent an der Verbesserung des Tierwohls und des Umwelt- und Klimaschutz ausgerichtet werden.
- Investitionen, die die Tiergerechtigkeit verbessern (z. B. mehr Platzangebot und Komfortliegeflächen), erhöhen aber nicht notwendigerweise die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens. Daher wäre zu erwägen, ob das Instrument der „nicht-produktiven Investitionen“ auch für den Tierschutz eingesetzt werden könnte.
- Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente wie Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, investiven Maßnahmen und Prämienförderung führt. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden, um „Doppelförderung“ zu verhindern und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung auszuschöpfen.

5.6 Verarbeitung und Vermarktung (123-A)

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.6_MB Verarbeitung und Vermarktung.

5.6.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (123-A, V&V) verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft durch investive Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen. In NRW orientierte sich die Förderung eng an der Nationalen Rahmenregelung (NRR) (BMELV, 2012), mit Ausnahme der ergänzenden investiven Fördermöglichkeit von Ölmühlen (ohne Einsatz von Mitteln des Bundes). Dabei wurden für die Periode 2007 bis 2013 die bisher geltenden Fördergrundsätze¹⁶ zusammengefasst.

Gefördert wurden Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang I des EG-Vertrages fielen. Von einer Einschränkung der zu fördernden Sektoren wurde im Vergleich zur Vorperiode abgesehen. Mögliche ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung, woran sich die EU bis zu 25 % beteiligte. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)¹⁷ waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. für Erzeugerzusammenschlüsse auf 35 % begrenzt. Mittelgroße Unternehmen (KMU⁺)¹⁸ erhielten höchstens 20 % als Zuschuss. Im Vergleich zur Vorperiode 2000 bis 2006 wurde damit der Kreis der ZWE (zuvor keine Größenbeschränkung) verringert. Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung von Projektvorhaben bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert wurden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten.

¹⁶ Förderung „Verarbeitung und Vermarktung“ VO (EG) Nr. 1257/199, GAK-Mittel nach Marktstrukturgesetz sowie für die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte“ und EU/Landesmittel zur Förderung der „Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen“ VO (EG) Nr. 1257/99 Art.33.

¹⁷ Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß (EU-KOM, 2003): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

¹⁸ Erzeugerzusammenschlüsse und Unternehmen, die weniger als 750 Mitarbeiter oder einen Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro ausweisen.

Zielsetzung der Maßnahme

Durch die Förderung von Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt gesteigert werden. In diesem Zusammenhang sollten im Rahmen der im Schwerpunkt 1 verankerten Maßnahme neue Arbeitsplätze im Agrar- und Ernährungssektor geschaffen bzw. gesichert sowie die Produktqualität und Marktstruktur verbessert werden. Dazu beitragen sollten Investitionen zur Verbesserung der betrieblichen Effizienz, zur Qualitätserhöhung und zur Erschließung neuer Absatzmärkte. Darüber hinaus war es ein wesentliches Ziel der Maßnahme, zur Sicherung und zur Erhöhung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) beizutragen. Dies sollte v. a. durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware erreicht werden (MUNLV, 2009a, S. 304). Daneben wurde sowohl auf eine Erhöhung der Wertschöpfung durch hochwertige Produkte und die Vermarktung durch Regionalinitiativen abgezielt, als auch die Sicherung der eigenen Agrarrohstoffversorgung der Ernährungsindustrie in NRW angestrebt (Fitschen-Lischewski, 2010).

Ergänzend zur Maßnahme 123-A wurde in NRW die Maßnahme Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (124) angeboten. Damit sollten die Innovationsaktivitäten von V&V-Unternehmen gestärkt werden, die wichtig für Erschließung potentieller Absatzchancen im wettbewerbsintensiven Ernährungsgewerbe sind.

Relevanz der Maßnahme

Die Ernährungswirtschaft besitzt in NRW als fünftstärkster Wirtschaftszweig des Verarbeitenden Gewerbes einen hohen Stellenwert und ist gerade in den ländlichen Räumen ein wichtiger Arbeitgeber. Die ca. 1.024 Betriebe des Nordrhein-Westfälischen Ernährungsgewerbes (mit über 20 Beschäftigten) erzielten im Jahr 2009 einen Gesamtumsatz in Höhe von rund 32,6 Mrd. Euro (rund 20 % am gesamtdeutschen Umsatz) und beschäftigten zusammen 95.719 Personen (IT.NRW, 2009, S. 18). Etwa 73 % dieser Betriebe sind KMU, die jedoch nur ein Drittel des Gesamtumsatzes stellen. Auf Basis einer leistungsfähigen Landwirtschaft entwickelte sich über die Jahre eine wettbewerbsfähige sowie breit aufgestellte Ernährungsbranche, die v. a. durch ihre Nähe zu einem starken Absatzmarkt profitiert (MKULNV, 2011; MUNLV, 2008c). Der Umgang mit dem zunehmenden Wettbewerbsdruck im In- und Ausland sowie mit sich verändernden Konsumpräferenzen (z. B. differenzierte Anforderungen an die Produktion, Bio-Produkte, Convenience-Produkte sowie Functional Food) stellt die Branche allerdings vor Herausforderungen. Im NRW-Programm Ländlicher Raum wurde hierzu auf die fortschreitende Konzentration des Lebensmittel Einzelhandels und den daraus resultierenden hohen Preis- und Kostendruck hingewiesen, was besonders die kleinen und mittleren Unternehmen der Branche vor gravierende Probleme stellt (MUNLV, 2008c).

Die Maßnahme setzte einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und besaß somit grundsätzlich ein Potential zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf Betriebsebene. Für sektorale Impulse war die Maßnahme dagegen kaum geeignet, was z. T. auf die Größenbeschränkung der Maßnahme auf KMU im Rahmen der ELER-VO zurückzuführen

war. Darüber hinaus profitierte der Primärsektor, der unter Schwerpunkt 1 des NRW-Programms Ländlicher Raum aufgeführte originäre Förderadressat, hauptsächlich mittelbar, da Zuwendungen hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung zugeflossen sind. Anhand des gesamten Rohwarenbezugs aller ausgewerteten V&V-Förderfälle zeigte sich, in Bezug zu den Verkaufserlösen der Landwirtschaft – in jeweiligen Preisen – NRW (DESTATIS, 2013b), dass die Reichweite der Maßnahme hinsichtlich des Primärsektors in NRW relativ gering ausfiel¹⁹. Im Hinblick auf die Absatz- und Preissicherung auf Erzeugerebene war die Maßnahme durch die eingeforderte Vertragsbindung, und vor dem Hintergrund zunehmend volatiler Rohstoffmärkte geeignet, um zum Erzeugernutzen beizutragen. Im Hinblick auf die Finanzierungsmöglichkeiten bestand im Allgemeinen kaum Relevanz einer öffentlichen Förderung, da bei rentablen Investitionen kein Marktversagen seitens des Finanzsektors vorlag.

Umsetzung der Maßnahme

Laut NRW-Programm Ländlicher Raum sollten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 für die Teilmaßnahme 123-A rund 150 Unternehmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 173 Mio. Euro unterstützt werden. Aus der Förderperiode 2000 bis 2006 waren noch Altverpflichtungen in Höhe von 42.000 Euro zu finanzieren, die mit Ende des Jahres 2011 abgegolten wurden. Für die gesamte Maßnahme 123 stand dafür ein Budget von ursprünglich 50,1 Mio. Euro zur Verfügung welches jedoch im Verlauf der Förderperiode mehrmals nach unten korrigiert wurde. Da nicht mehr damit gerechnet wurde, dass die ursprünglich programmierten Zielwerte erreicht würden, wurden die Zielwerte für die Teilmaßnahme 123-A auf 100 Förderfälle mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 120 Mio. Euro angepasst. Grund hierfür war die geringe Inanspruchnahme der Förderung, die besonders von 2007-2010 hinter den Erwartungen zurückblieb. Die daraufhin eingeleiteten Schritte (u. a. Aussetzung der Stichtagsregelung, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, Informationsveranstaltungen) führten zu einer steigenden Nachfrage²⁰. Im Zuge der 9. Programmänderung standen für die gesamte Maßnahme 123 noch ca. 33,6 Mio. Euro zur Verfügung. Gegenüber den geplanten Ansätzen entspricht dies einem Anteil von rund 67 %. Das angepasste Budget für Teilmaßnahme 123-A betrug hierbei noch 26,5 Mio. Euro und wurde bis Ende 2015 ausgeschöpft (davon ca. 6,6 Mio. Euro EU-Mittel). Projektanträge konnten letztmalig im Jahr 2013 gestellt werden, Auszahlungen erfolgten bis Ende 2015.

Für die fachliche Konzeption der Maßnahme war das Nordrhein-Westfälische Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des (MKULNV, zuvor MUNLV) verantwortlich. Als zuständige Bewilligungsstelle war das Landesamt für Umwelt, Natur und Verbraucherschutz (LANUV) tätig. Im Fall knapper Fördermittel wurden Projektvorhaben

¹⁹ Für den Rohwarenbezug der geförderten Unternehmen wurde der Durchschnitt aus den Werten t0 und t1 gebildet und anschließend ins Verhältnis zu den Umsatzerlösen der Landwirtschaft NRW (Durchschnitt 2007 – 2014) gesetzt. Daraus ergab sich ein Anteil von etwa 6,5 %. Dieser Anteil fiel, wenn auch die nicht auswertbaren bzw. vorliegenden Förderfälle berücksichtigt würden, jedoch etwas höher aus.

²⁰ Eine weiterhin erhöhte Nachfrage zeichnet sich auch zu Beginn der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 ab (MKULNV, 2016c).

anhand von eng mit den Maßnahmenzielen verknüpften Kriterien einem Auswahlverfahren unterzogen. Diese Kriterien berücksichtigten z. B. Strukturparameter (Unternehmensgröße); Produkt- und Prozesseigenschaften als auch den Erzeugernutzen.

Im Verlauf der gesamten Förderperiode wurden in NRW 82 Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 118,7 Mio. Euro förderfähigen Kosten und 26,9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln bewilligt²¹. Mit knapp einem Drittel wurden im Obst- und Gemüsesektor die meisten Investitionen getätigt. Ebenfalls bedeutend waren die Sektoren Getreide und Saatgut, Vieh und Fleisch sowie Kartoffeln. Im Durchschnitt wiesen die Unternehmen 1,2 Mio. Euro förderfähige Kosten je Projekt aus und lagen damit leicht über dem Kalkulationssatz. Dabei wies der Sektor Getreide und Saatgut im Schnitt die umfangreichsten Investitionen pro Förderfall aus (2,1 Mio. Euro), hauptsächlich auf Grund einiger mittelgroßer Unternehmen. Ebenfalls relativ große Investitionen pro Förderfall wurden in den Sektoren Vieh und Fleisch (1,4 Mio. Euro), Milch (1,1 Mio. Euro) sowie Obst und Gemüse (1,3 Mio. Euro) getätigt (Tabelle 18). Regional verteilten sich die Investitionsbereiche gemäß den Hauptproduktions- bzw. Anbaugebieten der Landwirtschaft.

Tabelle 18: Förderzahlen zur Marktstrukturförderung in NRW im Zeitraum 2007 bis 2013

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel	
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Getreide und Saatgut	21	25,6	43,34	36,5	9,00	33,4
Obst und Gemüse	26	31,7	33,75	28,4	7,65	28,4
Vieh und Fleisch	17	20,7	23,47	19,8	5,81	21,5
Kartoffeln	9	11,0	8,60	7,2	2,15	8,0
Milch	4	4,9	4,31	3,6	1,07	4,0
Eier und Geflügel	4	4,9	2,00	1,7	0,49	1,8
Blumen und Zierpflanzen	1	1,2	3,23	2,7	0,81	3,0
Gesamt	82	100	118,70	100	26,98	100

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Projektlisten (LANUV, 2007 bis 2013), exkl. Rückforderungen (LANUV, 2016).

5.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Zur Erfassung der Änderung betrieblicher Kennzahlen wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich geförderter Unternehmen durchgeführt. Das Ergebnis gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit die Änderung betrieblicher Kennzahlen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen ist. Als Datengrundlage stand den

²¹ Die Angaben der Projektlisten (LANUV) sind Bewilligungsdaten. Daher können diese von den Angaben der Zwischenberichte zum *NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013* abweichen, weil diese auf Auszahlungsdaten basieren.

Evaluatoren der bundesweit eingesetzte Evaluierungsbogen zur Verfügung, der von den Antragstellern vor (t0) sowie ein Jahr nach Durchführung (t1) der geförderten Investition auszufüllen war und anschließend vom LANUV an das Thünen-Institut versandt wurde. In vergangenen Bewertungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Zeitspanne zwischen Abschluss der Investitionen und Erhebung der Kennzahlen mit nur einem Jahr zu gering ist, um sämtliche von den Investitionen ausgehenden Effekte vollständig zu erfassen. Ergänzend wurden etwa die Hälfte der in NRW geförderten Unternehmen nochmals in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews zu den wesentlichen Investitionswirkungen befragt. Um eine qualitativ gute Beantwortung der Fragen zu gewährleisten, wurde der Interviewleitfaden den Unternehmen im Vorfeld der Gespräche zur Verfügung gestellt.

Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen wünschenswert wäre, war aufgrund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung nicht möglich. Darüber hinaus waren die Antragssteller heterogen, was einen Vergleich zusätzlich erschwerte. Aus den Interviews konnten aber Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Basis zur Bewertung von Nettoeffekten entscheidend waren.

Datengrundlage

Für die Auswertung lagen insgesamt 61 Projektabschlussbögen (Evaluierungsbögen) von 46 geförderten Betrieben/Unternehmen vor (74 % der Förderfälle). Gemäß KMU Definition waren dies 10 Kleinst-, 19 Kleinunternehmen, 13 mittlere sowie vier mittelgroße Unternehmen (KMU+). Aufgrund dreier Neugründungen und eines weiteren Förderfalls, der auf Grund seiner Größe die Ergebnisse stark verzerren würde, reduzierte sich die Anzahl der für einen Vorher-Nachher-Vergleich verfügbaren Betriebe von 46 auf 42. In Bezug auf die Indikatoren des Erhebungsbogens ist zu berücksichtigen, dass diese zum einen auf Projektebene erhoben wurden, was einen Rückschluss auf die geförderte Investition zulässt. Der weit größere Teil nahm dagegen Bezug auf die gesamte Betriebsstätte bzw. Unternehmen, was für die Wirkungsanalyse relevant war. Um Doppelzählungen zu vermeiden, welche zu Über- bzw. Unterschätzungen von Effekten führen, wurden mehrfach geförderte Unternehmen jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher) ist aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen, bei gleichzeitig großer Streuung (hohe Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Die Ergebnisse hierzu zeigten, dass diese durch Förderfälle mit hoher Indikatorausprägung dominiert werden. Die Mittelwerte lagen z. T. deutlich über den Medianwerten (rechtsschiefe Verteilung). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mit Hilfe des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist beispielsweise im Fleisch-, Milch- und Getreidesektor relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat.

Die Telefoninterviews umfassten 26 geförderte V&V-Unternehmen aus NRW. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse nach a) wichtigen Sektoren und nach b)

Höhe der Zuschussvolumina, um in den Ergebnissen einen möglichst hohen Fördermittelanteil zu berücksichtigen. Die Telefoninterviews dauerten im Schnitt 30 bis 45 Minuten.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ²²

In den nachfolgenden Ergebnissen werden ausschließlich Bruttowirkungen der geförderten Investitionen abgebildet. Ein Rückschluss auf die Nettowirkung der Förderung ist daher nicht zulässig. Ebenso wenig lassen sich die Ergebnisse auf den gesamten Sektor (Ernährungsgewerbe) oder für bestimmte Regionen hochrechnen.

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung. Die Märkte, in denen die stark auf den Binnenmarkt orientierte Ernährungsbranche agiert, sind häufig gesättigt und unterliegen einem intensiven Wettbewerb. Eine wichtige Voraussetzung, um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten. Durch bestehende Interdependenzen profitieren auch die Erzeuger von einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der V&V-Unternehmen, häufig in Form von Absatzsicherheit und stabilen Preisen (Efken et al., 2008, S. 33). Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit hängt wiederum von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab, von denen bezüglich der im Programm formulierten Maßnahmenziele folgende Aspekte untersucht wurden²³: Ressourceneffizienz, Arbeitsproduktivität, Innovationsaktivität, Bruttowertschöpfung, Qualitätsaspekte. Ergänzend hierzu beurteilten die UnternehmensvertreterInnen im Rahmen der Telefoninterviews die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

Die Investitionsziele, die im Erhebungsbogen von den ZWE anhand von fünf Kategorien²⁴ bewertet wurden, zeigten, dass der Aspekt Wettbewerbsfähigkeit (52 % Gewichtung) die höchste Priorität besaß. Dies galt besonders für die Sektoren Kartoffeln sowie Getreide und Saatgut, während Investitionen in den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Milch eine geringere durchschnittliche Zielgewichtung aufwiesen. Die Bruttowertschöpfung (BWS) – als Maß für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen – erhöhte sich im Vorher-Nachher-Vergleich über alle geförderten Betriebe hinweg um 24 % auf 173 Mio. Euro. Sektoral war der Zuwachs am stärksten bei den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen im Kartoffelsektor, während die BWS im Vieh- und Fleischsektor rückläufig war. Grund hierfür waren zwei Großbetriebe mit einer negativen Entwicklung, während die BWS in restlichen Betrieben des Sektors anstieg.

²² Zur Bewertung der Einzelmaßnahmen wurden im Gegensatz zur vorhergehenden Förderperiode (EU-KOM, 2000) und anfänglich auch zur laufenden Förderperiode (EU-KOM, 2010) jeweils mehrere Bewertungsfragen formuliert. Schließlich aber fokussiert die EU-Kommission bezüglich der Maßnahme 123 auf die folgende zentrale Bewertungsfrage: Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Fördermittelempfänger zu verbessern? (Frage 15, maßnahmenbezogene Frage) (EEN, 2014).

²³ Hierbei handelte es sich um Vorgaben seitens der EU.

²⁴ Die Kategorien lauteten Wettbewerbsfähigkeit, Qualität, Innovation, Umwelt und Sonstiges, die entsprechend von den ZWE prozentual zu gewichten waren. Die Summe der Teilsummen musste sich zu 100 % addieren.

Nach Einschätzung der interviewten UnternehmensvertreterInnen hatte sich die Wettbewerbsfähigkeit in nahezu allen Unternehmen verbessert. Die Mehrzahl (n=16) führte dies hauptsächlich auf die geförderten Investitionen zurück, in vier Fällen zumindest teilweise, da zusätzliche Investitionen durchgeführt wurden oder andere Faktoren ausschlaggebend waren. Die Wettbewerbsfähigkeit vor der Durchführung der geförderten Investitionen beurteilten die Unternehmen als gut bis sehr gut (9), mittel (5), schlecht bis sehr schlecht (8) bzw. keine Antwort (4). Zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) bewerteten dagegen 22 BefragungsteilnehmerInnen die eigene Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens mit gut bis sehr gut, befriedigend (1), keine Angabe (3). Damit hat sich die Wettbewerbslage der befragten Unternehmen deutlich verbessert, hauptsächlich auf Grund der geförderten Investitionen.

Produktqualität

Qualität ist ein wichtiger Einflussfaktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, v. a. in größtenteils gesättigten Märkten. Für die geförderten Unternehmen war Qualität daher das zweitwichtigste Investitionsmotiv. Als Qualitätsbegriff wurden für die Bewertung die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 herangezogen sowie andere Qualitätsregelungen, wie z. B. QS.²⁵ Auf Grundlage der Erhebungsbögen konnte allerdings nur bewertet werden, ob diese Regelungen in den Betrieben zur Anwendung kamen und die damit erzielten Umsätze. Eine Aussage über die Qualitätseigenschaften war nicht möglich.

Aus den Erhebungsbögen ging hervor, dass ca. 64 % der Betriebe Qualitätsprodukte im Sinne der EU-VO herstellten. Die kumulierten Umsatzerlöse der Erzeugnisse sind um 66 % (142,7 Mio. Euro) sowie deren Anteile an der Gesamtproduktion (von 41,5 auf 54,6 %) angestiegen. Die Umsatzerlöse mit ökologisch erzeugten Produkten erhöhten sich um insgesamt 40 % und der Anteilswert an der Gesamtproduktion stieg von 12,3 auf 13,7 %. Die Umsatzerlöse mit regional erzeugten Qualitätsprodukten erhöhten sich um 63,3 %, hatten aber mit einem Anteilswert von ca. 1 % an den Gesamtumsätzen nur eine geringe Bedeutung im Rahmen der Förderung. Gleichzeitig wuchs die Anzahl der in den Betrieben eingesetzten Qualitätssicherungssysteme von 76 auf 99. Die Ergebnisse weisen daher auf positive Qualitätseffekte der geförderten Investitionen hin. Die Herstellung von Qualitätsprodukten übt wiederum Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion aus, da der benötigte Rohstoff den jeweiligen Anforderungen in der Verarbeitung und Vermarktung zu genügen hat. Entsprechend positiv entwickelte sich die Nachfrage nach anerkannter Qualitätsrohware.

Im Rahmen der Interviews konkretisierten sich die qualitätsverbessernden bzw. -erhaltenden Wirkungen der geförderten Investitionen. Hierzu gaben mehr als 21 der 26 befragten ZWE mit Bezug auf die Produkt- bzw. Prozessqualität an, einen positiven Qualitätseffekt realisiert zu haben. Wichtige Aspekte waren hierbei u. a. Produktstabilität und -sicherheit, die wiederum positi-

²⁵ Die EU-Regelungen beinhalten: Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten. Mögliche einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen kamen, mit Ausnahme einer Neugründung, in NRW nicht zur Anwendung.

ve Impulse in der Vermarktung induzierten. Aus den Aussagen der befragten ZWE leitete sich die Tendenz ab, dass diese Qualitätseffekte für den Verbleib am Markt (Erfüllen von Kundenanforderungen) außerordentlich wichtig waren. Preisausschläge gegenüber dem Handel schlugen sich dagegen in Einzelfällen nieder.

Innovation und neue Technologien

Innovationen sind für Unternehmen ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Aus Sicht des MKULNV²⁶ sind Innovationen ein wichtiger Bestandteil der Förderung von Verarbeitung und Vermarktung. Allerdings ist der Begriff nicht einheitlich definiert (enge oder weite Auslegung), und wird lt. MKULNV von den Antragsstellern oftmals unterschiedlich interpretiert. So kann sich eine Innovation im weiteren Sinne z. B. auch auf den Bereich Vermarktung beziehen.

Anhand der Erhebungsbögen war der Aspekt Innovation ein Nebenziel der geförderten Investitionen, mit der größten Relevanz im Sektor Vieh und Fleisch. Dies spiegelte sich ebenso in der Investitionsausrichtung wider, die bei allen 61 Projekten vorwiegend²⁷ auf die Verarbeitung und Vermarktung bestehender Produkte abzielte. Allerdings gingen die geförderten Investitionen in rund 46 % der Fälle mit der Einführung neuer Technologien einher, häufig in den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Obst und Gemüse. In drei Fällen stellten diese sogar eine Neuerung für die Branche dar. Dies deutet insgesamt darauf hin, wie bereits zur Halbzeitbewertung erläutert (Fischen-Lischewski, 2010), dass mit den geförderten Investitionsvorhaben eher der neueste Stand der Technik statt einer Innovation (im engeren Sinne) eingeführt wurde. Darüber hinaus ging aus der Auswertung, dass die geförderten Unternehmen zusammen 88 neue Produkte sowie 18 neue Produktlinien eingeführt haben, die meisten davon im Fleischsektor. Bei neuen Produkten oder Produktlinien kann, aber muss es sich allerdings nicht zwangsläufig um Innovationen handeln.

Im Hinblick auf eine Erhöhung der Innovationsaktivität – gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Umsatz – war ein positiver Effekt festzustellen. Allerdings war der Ausgabenanteil, wie bereits vor Durchführung der Investitionen, gering. Grund dafür sind die i. d. R. mit hohen Risiken verbundenen F&E-Aufwendungen, die für KMU oftmals ein Problem darstellen (IVV und WZW, 2010).

Im Rahmen der Interviews bewerteten die UnternehmensvertreterInnen den Innovationsgehalt der geförderten Investition allgemein als gering. Mit den i. d. R. notwendigen Modernisierungsschritten, die z. T. sehr individuell an die Ansprüche des ZWE angepasst waren, wurde v. a. der neueste Stand der Technik implementiert. Fünf der 26 befragten ZWE führten nach eigener Aussage Innovationen ein, in vier Fällen davon nur durch die V&V-Förderung.

²⁶ Fachgespräch mit dem für die Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" zuständigen Fachreferat des MKULNV im Juni 2016.

²⁷ Diese Einstufung erfolgte, wenn ein Projekt zu mehr als 50 % Investitionen zur V&V bestehender Produkte beinhaltete.

Ressourceneffizienz

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Reduktion von Kosten, um sich Vorteile im intensiven Wettbewerb zu verschaffen. In dem Zusammenhang ist auch Klimaschutz zunehmend von Bedeutung (MKULNV, 2011). Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird.

Mit Bezug auf die BWS hat sich über alle Betriebe hinweg die Arbeitsproduktivität (BWS/FTE²⁸) um 18,1 % erhöht. Die Zahl der Beschäftigten (FTE) stieg dabei von insgesamt 1.697 auf 2.012 FTE (+19 %), bzw. bei Berücksichtigung der drei Neugründungen auf 2.070 FTE. Ebenso verbesserte sich über alle Betriebe hinweg, trotz gesamt gestiegener Einsatzmenge, die Energieproduktivität (+9,6 %) sowie das Verhältnis von Personalaufwand je FTE. Leicht verringert hat sich dagegen die Rohstoffproduktivität (BWS/Rohwareneinsatz) um ca. 7 %, wofür Preiseffekte verantwortlich sein dürften. Ebenso verringert haben sich die Produktivitäten für Verpackungsmaterial und Wasser, was aber mit einer hohen Schwankungsbreite korrespondiert. Zusammenfassend führten die geförderten Investitionen eher zu einer Verbesserung der Ressourceneffizienz sowie der Arbeitsproduktivität. Nach Aussagen der befragten ZWE war dies vor allem auf die Einführung neuer Anlagen und Maschinen bzw. auf neue Technologien zurückzuführen, da diese i. d. R. effizienter sind.

Erzeugernutzen

Die Bewertung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) ist generell problematisch, da die Förderung hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen der Ernährungswirtschaft zugutekommt. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung von Preiseffekten, die zudem anhand von Referenzgrößen belegt werden müssten. So konnte der Erzeugernutzen in beiden Untersuchungen nur indirekt ermittelt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Erzeuger von der positiven Entwicklung der geförderten V&V-Unternehmen profitieren.

Der Einsatz der größtenteils regional erfassten Rohware stieg über alle V&V-Unternehmen hinweg wertmäßig um 20,2 % auf 407 Mio. Euro. Den größten Zuwachs hatte der Sektor Kartoffeln, in dem v. a. Lagerkapazitäten erweitert worden sind. Auf Grund der ausschließlich monetären Erfassung der Rohware blieb die Höhe des Preis- und Mengeneffekts aber offen. Der Anteil der vertraglich gebundenen Rohware stieg von 53 auf 67 %. Dieser Anstieg dürfte v. a. auf die Förderung und die mit ihr verbundene Auflage – eingeforderter Vertragsbindungsanteil 40 % gemäß GAK -zurückzuführen sein. Sektoral lag der Vertragsbindungsanteil im Schnitt bei nahezu allen Sektoren über 40 %, bei Eier und Geflügel sogar bei 90 %. Sektoral gab es Unterschiede, da die Auflage für bestimmte Sektoren (z. B.) Milch oder wegen ohnehin langjähriger Lieferbeziehungen nicht relevant war, ebenso wie für Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften. Aus Sicht des

²⁸ FTE =Full time equivalent = Vollzeitarkbeitskraft

MKULNV ist die Vertragsbindung wichtig, da die Lieferbeziehungen dadurch mehr Verbindlichkeit und Transparenz erhielten (MKULNV, 2016c).

Anhand der Interviews stellte sich heraus, dass die förderbedingte Vertragsbindung nur für einen geringen Teil der Befragten substantielle Änderungen in Hinblick auf die Lieferbeziehungen mit Erzeugern nach sich zog. Ergänzend gab ein Drittel der befragten UnternehmensvertreterInnen an, dass die Primärerzeuger von der Förderung insgesamt profitieren würden, vor allem durch Absatz- und Preissicherheit sowie in geringem Umfang durch Erlösvorteile.

Abschätzen der Nettowirkung

Eine Abschätzung der Nettowirkung ist möglich, wenn der Bruttoeffekt um Mitnahme- und Verdrängungseffekte reduziert wird (EU-KOM, 2006c, S. 14). Mögliche positive Effekte wie Synergien wären hinzuzurechnen.

Die Gefahr von Mitnahme ist bei investiven Maßnahmen besonders hoch. Dies zeigte sich auch anhand der Ergebnisse der Befragung der geförderten V&V-Unternehmen. So hätten alle Befragten auch ohne die V&V-Förderung investiert, davon aber nur sieben in identischer Art und Weise und ein Unternehmen später (vollständige Mitnahme). In 19 Fällen wurde die Förderung partiell mitgenommen, was überwiegend dazu führte, dass die Investitionen früher (11 ZWE) und im größeren Umfang (15 ZWE), mit teils geänderter Investitionsausführung, durchgeführt worden sind. Auf Grund der hohen Mitnahme (vollständig und partiell) der Förderung ist die Nettoförderwirkung deutlich geringer. Eine Förderung ohne Mitnahme dürfte aber kaum möglich sein.

Mögliche Verdrängungs- und Synergieeffekte konnten mit Hilfe der gewählten Untersuchungsansätze nicht ermittelt werden. Es gibt aber Anhaltspunkte, die für allgemein hohe Verdrängungseffekte sprechen: Einerseits ist die deutsche Ernährungsbranche tendenziell mit einer Sättigung des Inlandsmarktes konfrontiert (Thobe, 2014, S. 5). Andererseits bekräftigten auch die Aussagen der befragten ZWE, dass die Akteure tendenziell in einem durch Verdrängung geprägten Marktumfeld agieren.

5.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Das Hauptziel der Fördermaßnahme, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, wurde auf Einzelbetriebsebene auf Basis der im Erhebungsbogen untersuchten Indikatoren (u. a. BWS, Umsatz, Beschäftigung, Effizienz, Produktivität, neue Technologien) bei der Mehrzahl der untersuchten Betriebe grundsätzlich erreicht. Gleichzeitig trugen die geförderten Investitionen auch zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bei. Es gab keine geförderten Fehlinvestitionen. Das bestätigten auch die Ergebnisse der Unternehmensbefragung. Allerdings wären Investitionsvorhaben nach Aussagen der befragten ZWE ohne Förderung meist ähnlich durchgeführt worden, d. h. ein Großteil der

Investitionen beinhaltet Mitnahmeeffekte (vollständig und partiell). Die Nettowirkung der Förderung fiel entsprechend geringer aus. Eine Bewertung sektoraler Effekte in Bezug auf eine Strukturverbesserung bzw. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Verdrängungseffekte war anhand des Datenmaterials nicht möglich. Mögliche sektorale Effekte waren jedoch durch die Reichweite der Maßnahme begrenzt, v. a. durch die EU-seitige KMU-Beschränkung.

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand darin, den Erzeugernutzen durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware zu erhöhen und somit zur Absatz- und Preissicherheit auf Erzeugerebene beizutragen. Im Ergebnis zeigte sich, dass sich der durchschnittliche Vertragsbindungsanteil insgesamt erhöht hat, wodurch die Absatzsicherheit für Erzeuger gestiegen ist. Sektoral wurde der geforderte GAK-Anteil von 40 % im Schnitt aber schon vor den Investitionen erfüllt. Darüber hinaus war die Bindungspflicht nur für einen geringen Teil der Unternehmen relevant, weil sie ohnehin über langfristige Lieferbeziehungen verfügten oder bereits große Mengen ihrer Rohware über Kontrakte sicherten. Vor dem Hintergrund einer konsequenten Erhöhung des Erzeugernutzens wäre in Erwägung zu ziehen, die eingeforderte Grenze zu erhöhen.

Innovationen (im engen Sinne), als Instrument zur nachhaltigen Sicherung bzw. Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit, spielten nur eine geringe Rolle, wenngleich die Förderung in einigen Fällen erst zu einer Umsetzung führte. In der Halbzeitbewertung wurde hierzu bereits empfohlen, dass Innovationsförderung durch geeignetere Instrumente, wie z. B. der Förderung von Kooperationen relevanter Akteure, stattfinden sollte. Ein solcher Ansatz wurde u. a. mit Förderwettbewerben (2008; 2010) im Rahmen des „Cluster Ernährung.NRW“ über das EFRE-Programm 2007 bis 2013 verfolgt.

In NRW hat die Ernährungswirtschaft aufgrund der gegebenen Standortfaktoren (z. B. leistungsstarke Landwirtschaft, Nähe zum Absatzmarkt, gute verkehrsgeografische Lage, ausgeprägte Forschungslandschaft mit Schwerpunkt Ernährung) auch in Zukunft gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Entscheidend wird dabei sein, mit welcher Schnelligkeit und Flexibilität die Unternehmen auf sich ändernde Marktanforderungen reagieren können. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind sowohl die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen als auch die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen.

Empfehlungen

Eine weitgehend unspezifische Investitionsförderung ist nicht sinnvoll. Die Förderung sollte daher zukünftig gezielt erfolgen, um beispielsweise gesellschaftlich erwünschte Investitionen mit erhöhten Risiken (Innovationen) zu unterstützen. In der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 wird dies z. T. umgesetzt, beispielsweise im Rahmen von Projektauswahlkriterien, mit höheren Fördersätzen für regionale und ökologische Erzeugnisse, durch die die Anforderungen an förderwillige Unternehmen spezifischer und gezielter werden. Darüber hinaus erhalten Innovationen ein stärkeres Gewicht durch die Möglichkeit der Förderung von Projekten im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-Agri). Die Nachfrage nach regionalen Produkten dürfte auch weiterhin an Bedeutung gewinnen, so dass eine Verbesserung der Vermarktungsmöglichkei-

ten für regionale Produkte ein geeigneter Ansatzpunkt wäre, um relevante Akteure zur Teilnahme an Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu motivieren. Bereits in der Halbzeitbewertung 2010 wurde diese Empfehlung dargestellt. Um darüber hinaus die Förderung in der Umsetzung effizienter zu gestalten, z. B. zur Vermeidung von Umsetzungsfehlern, wäre zu erwägen, die (begleitende) Beratung von ZWE weiter auszubauen.

Die EU-seitige Förderbegrenzung auf Erzeugnisse, die im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht konsistent mit allen Maßnahmenzielen und sollte daher gelockert werden. So führen beispielsweise veränderte Konsumpräferenzen zu immer stärker verarbeiteten Produkten, die nicht im Anhang I enthalten sind. Durch die höhere Verarbeitungsstufe könnten die V&V-Unternehmen aber in der Regel eine höhere Wertschöpfung realisieren. Unternehmen, die in diesem Sinne marktgerecht produzieren, wurden bislang von der Förderung ausgeschlossen. Dagegen sind die in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 geltenden EU-Regelungen (Begrenzung auf den Input) aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

Im Hinblick auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ besteht aus Sicht der Evaluation derzeit kaum Bedarf für eine öffentliche Investitionsförderung, da die Ernährungsbranche in NRW insgesamt wettbewerbsfähig ist und die Finanzierungsmöglichkeiten (geringes Zinsniveau und die Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe) günstig sind. Hinzu kommen hohe Mitnahmeeffekte sowie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch investive Förderung einzelner Unternehmen. Aus Sicht der Evaluation sollte daher die Beeinflussung der Investitionsentscheidung von Unternehmen durch Kapitalsubventionen in Zukunft weitgehend vermieden werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen bundes- bzw. EU-weit erfolgen müsste. Fehlende Sicherheiten für grundsätzlich rentable Investitionen könnten alternativ durch die Bereitstellung von staatlichen Ausfallbürgschaften gewährleistet werden.

5.7 Erhöhung der Wertschöpfung bei forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (123-B)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 5.7_MB Forst ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

5.7.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Die Förderung der Maßnahme basierte auf der Förderrichtlinie Holz 2010. Gegenstände der Förderungen sind:

- (1) Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung von forstwirtschaftlichen Erzeugnissen einschließlich der überbetrieblichen Zusammenfassung des Angebots:
 - (1.1) erstmalige Anlage von Betriebsgebäuden, dauerhaft befestigten Holzaufarbeitungsplätzen sowie Holz- bzw. Biomassehöfen
 - (1.2) Investitionen in Anlagen und Behältnisse zur Sortierung, Trocknung, Maß- und Gewichtsermittlung, Datenerfassung und -übertragung
 - (1.3) Investitionen zur Bearbeitung, Vorratshaltung, verkaufsfertigen Bereitstellung und Vermarktung von Rohholz und der daraus erzeugten Produkte einfachster Art
 - (1.4) Investitionen zur Gewinnung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Nebenprodukte mit Ausnahme von Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen
- (2) Entwicklung und Einführung (Demonstrationsprojekte) neuer Produkte, Verfahren und Technologien im Zusammenhang mit Forsterzeugnissen:
 - (2.1) innovative Produkte
 - (2.2) Verbesserung der Logistik, einschließlich entsprechender Arbeitsverfahren
 - (2.3) neue Techniken und Verfahren, einschließlich Maschinen
 - (2.4) Kleinheizkraftwerke auf Holzbasis (< 100 kW Gesamtleistung) zur Eigenversorgung
 - (2.5) innovative Holzschutzverfahren (Rohholz)
 - (2.6) Techniken zur Verringerung von Emissionen von Einzelfeuerstätten (< 1 MW) für die energetische Verwendung von naturbelassenem Holz

Die Förderung erfolgte als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung (40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben) und richtete sich an private und kommunale Waldbesitzer sowie Unternehmen,

die an der stofflichen und energetischen Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beteiligt waren.

Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

Auch aufgrund der strukturellen Eigentumsverteilung der Wälder in NRW (u. a. hoher Anteil kleinflächiger Privatwälder, mittlerem überbetrieblichen Organisationsgrad der Waldbesitzer in forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen etc.) ist die Investitionsbereitschaft Holz verarbeitender Betriebe gehemmt (MKULNV, 2012a). Ziel der Maßnahme 123-B war daher, die Verarbeitung und Vermarktung von forstwirtschaftlichen Produkten mithilfe verschiedener Aktivitäten zu erhöhen und bestehende Absatzpotenziale im stofflichen und energetischen Bereich besser auszuschöpfen, um so zur Steigerung der Wertschöpfung forst- und holzwirtschaftlicher Betriebe beizutragen. Die Strategie des NRW-Programms war auf die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten und die Holzmobilisierung ausgerichtet. Daneben sollte in der Förderperiode 2007 bis 2013 die Versorgung mit dem Brennstoff Holz unterstützt werden, nachdem in der Förderperiode 2000 bis 2006 v. a. Holzfeuerungsanlagen gefördert wurden.

Zum Oberziel der Steigerung der Wertschöpfung werden zwei Unterziele aufgeführt (MKULNV, 2012a):

- (1) Investitionen betreffend die Verarbeitung und Vermarktung von Forsterzeugnissen: Ziel ist die Etablierung von unternehmens- und einzelforstbetrieblich übergreifenden Holzerfassungs- und Logistiksystemen. Damit soll eine effiziente Kommunikation, Koordination und Kooperation entlang der Wertschöpfungskette Holz forciert werden. Des Weiteren sollen Projekte zur Bündelung des Holzangebotes unterstützt werden.
- (2) Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien im Zusammenhang mit Forsterzeugnissen: Ziel ist hier die Förderung von Demonstrationsprojekten als Technologietransfer zur Bereitstellung von Holz und innovativer Holzverwendungsmöglichkeiten.

Durch die Maßnahme können zusätzliche Marktimpulse induziert werden. Sie ist daher grundsätzlich geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen. Das in der Strategie formulierte Ziel, durch die „Etablierung von unternehmens- und besitzübergreifenden Holzerfassungs- und Logistiksystemen“ zusätzliche Holzmengen zu akquirieren, ist aber direkt nicht zu erkennen.

Umsetzung der Maßnahme

Die erst 2010 veröffentlichte Förderrichtlinie führte zu einem verspäteten Start. Die Output-Ziele konnten trotzdem erreicht werden. Es wurden 99 forstwirtschaftliche Klein- und Kleinstunternehmen unterstützt. Der Großteil der Fördermittel entfiel auf den ersten Förderbereich, insbesondere auf die erstmalige Anlage von Betriebsgebäuden usw. Insgesamt wurde ein Gesamtinvestitionsvermögen von ca. 20 Mio. Euro mit rd. 7 Mio. Euro (davon 1,8 Mio. Euro EU-Mittel) gefördert.

5.7.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Untersuchungsansatz

Grundlage für die Bewertung der Maßnahme Verarbeitung von Holz sind zwei Erhebungsbögen. Der erste (t1) sollte von den Zuwendungsberechtigten zur Antragstellung ausgefüllt werden, um Planungen zu betrieblichen Kennziffern zu erheben. Ein zweiter Bogen (t2) wurde zwei Jahre nach Projektdurchführung an die ZWE versandt zur Ermittlung der tatsächlich eingetretenen Situation, der Kennziffern sowie auch von Mitnahmeeffekten und der Zufriedenheit mit der Förderung.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Evaluation nutzte die beiden Erhebungsbögen zum Zeitpunkt der Antragstellung (t1, n=87) und ca. zwei Jahre nach Antragstellung (n=43), die insbesondere bei den betrieblichen Kennzahlen nur eine unvollständige Datengrundlage lieferten. Aus diesem Grund konnten in die Auswertung der betrieblichen Kennzahlen nur 39 Erhebungsbögen zu t1 und 27 Erhebungsbögen zu t2 einbezogen werden. Die aus den Erhebungsbögen abgeleiteten Kennzahlen wurden über eine einfache Dreisatzrechnung auf die insgesamt geförderten 99 Unternehmen (Kapitel 5.6.1) hochgerechnet. Die Aussagen sind aufgrund der eingeschränkten empirischen Basis aber nur begrenzt belastbar.

Tabelle 19 stellt die hochgerechneten Kennzahlen für den Ausgangszustand sowie für die Planung und die tatsächliche Situation zwei Jahre nach der Antragstellung dar. Im Ausgangszustand verfügten die geförderten Unternehmen über ca. 180 Arbeitsplätze. Die vereinfachte Bruttowertschöpfung (BWS) lag bei ca. 3,3 Mio. Euro, die BWS pro Arbeitsplatz bei ca. 45,5 Tsd. Euro. Im Jahr der Antragstellung planten die geförderten Unternehmen ca. 100 zusätzliche Arbeitsplätze und eine Steigerung der BWS um ca. 1,8 Mio. Euro. Die BWS pro Arbeitsplatz reduzierte sich daher etwas. Die geförderten Projekte haben nach Angaben in den Erhebungsbögen einen deutlichen Anteil an der geplanten Entwicklung dieser Kennzahlen. Die tatsächliche Situation zwei Jahre nach der Förderung stellte sich im Gegensatz zur Planung wie folgt dar: Die Entwicklung der Arbeitsplätze verlief weniger erfolgreich als von den Betrieben im Vorfeld geplant. Im Vergleich zum Ausgangszustand ergaben sich hochgerechnet nur ca. 40 zusätzliche Arbeitsplätze. Die Entwicklung der BWS verlief demgegenüber deutlich positiver als in der Planung. Nach den hochgerechneten Angaben in den Erhebungsbögen konnte die BWS in den geförderten Betrieben um ca. 5 Mio. Euro erhöht werden. Die BWS pro Arbeitsplatz war dementsprechend höher als im Ausgangszustand.

Tabelle 19: Hochgerechnete Kennzahlen der geförderten Betriebe zum Ausgangszustand, der Planung und der tatsächlichen Situation zwei Jahre nach Förderung

		im Jahr der Antragstellung		Zustand nach	Anteil
		Ausgangs-	Planung für zwei	zwei Jahren	Projekt
		zustand	Jahre später		
		hochgerechnet (99 geförderte Unternehmen)			(Mittel aus Plan und Ist)
Arbeitsplätze					
Arbeitsplätze gesichert	Anzahl	139	194	162	44%
Arbeitsplätze geschaffen	Anzahl	42	96	65	63%
Summe	Anzahl	181	290	227	50%
Aufwand					
Vorleistungen	Euro	10.256.844	14.554.104	8.992.315	19%
Personalaufwand	Euro	3.815.638	5.246.782	4.979.848	31%
Abschreibungen und Zinsen	Euro	2.794.564	3.634.161	5.940.009	33%
sonst. Betriebl. Aufwendungen	Euro	6.623.615	8.280.619	7.982.891	24%
Summe	Euro	23.490.662	31.715.665	27.781.171	33%
Umsatz	Euro	26.738.552	36.725.274	35.951.968	31%
"BWS" (Umsatz - Summe Aufwand)	Euro	3.247.890	5.009.608	8.170.797	30%
"BWS" pro Arbeitsplatz (AP)	Euro/AP	45.489	43.790	137.324	58%

BWS = Bruttowertschöpfung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Erhebungsbögen.

Die formulierten Ziele bezüglich der Erhöhung der BWS (1 Mio Euro; (MKULNV, 2012a)) können damit als deutlich erfüllt angesehen werden. Die Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Betrieben war positiv, aber die Ziele bezüglich der Höhe der Arbeitsplatzeffekte (500 gesichert, 50 neu geschaffen; (MKULNV, 2012a)) wurden verfehlt.

Der Schwerpunkt der geförderten Projekte lag auf der Bereitstellung des Brennstoffes Holz. Nach den Erhebungsbögen t2 wurde in 76 % (33 von 43 Bögen) der Projekte die energetische Nutzung von Holz unterstützt. Förderschwerpunkt war insbesondere die Herstellung, Trocknung und Lagerung von Holzhackschnitzeln. Im Rahmen der Brennholzakquise für die geförderten Projekte können teilweise auch kleinere Mengen Stammholz vermarktet werden, die sonst nicht auf den Markt gekommen wären. Nur ein Projekt hatte die Mobilisierung von Holz durch die Anschaffung von Software zur Holzerfassung/-vermarktung/-logistik als Schwerpunkt. Trotz insgesamt guter Zielerreichung konnte der strategische Ansatz des NRW-Programms Ländlicher Raum nur teilweise umgesetzt werden.

Nach den Angaben in den Erhebungsbögen t2 ist bei der Maßnahme nur von schwachen Mitnahmeeffekten auszugehen. Die Maßnahme hat damit in vollem Umfang zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe beigetragen.

5.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Verarbeitung von Holz wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 insbesondere die Bereitstellung des Brennstoffes Holz unterstützt. Der strategische Ansatz der Maßnahme konnte damit nur teilweise umgesetzt werden. Die Maßnahme sollte zukünftig stärker auf die Überwindung der im Programm identifizierten Schwächen (insbesondere der Kleinstrukturiertheit des Waldbesitzes) und die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten ausgerichtet werden.

5.8 Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte (124)

Die Maßnahme Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (124) verfolgte im Kern das Ziel, Marktchancen von Unternehmen durch eine weite Verbreitung innovativer Konzepte – gerade im Zuge eines zunehmenden Wettbewerbs – durch eine Förderung von Personal- und Sachkosten zu erhöhen. Im Gegensatz zur Investitionsförderung konnte es sich dabei um stark risikobehaftete (innovative) Projekte handeln. Die Prüfung des Innovationsgehalts erfolgte durch das LANUV.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 sollten ursprünglich 14 Projekte unterstützt werden. Dafür stand ein Budget von 3,9 Mio. Euro öffentlicher Mittel zur Verfügung (MUNLV, 2008a). Das Budget wurde, wie auch die Anzahl von Förderfällen, im Verlauf der Förderperiode mehrmals nach unten korrigiert. Mit der 8. Programmänderung betrug das Budget nach einer starken Kürzung gerade noch 52.000 Euro, was noch circa zwei Prozent der Anfangskalkulation entsprach. Da es im Jahr 2012 noch keine Förderfälle gab, wurde mit gezielten Informationsveranstaltungen versucht, das Förderangebot bekannter zu machen. Dennoch gab es bis zum Ende der Förderperiode 2013 nur insgesamt zwei Förderfälle. Ein Grund hierfür war u. a. die Möglichkeit der Förderung von innovativen Verbundprojekten durch Förderwettbewerbe im Rahmen des „Clusters Ernährung. NRW“ über das EFRE-Programm 2007 bis 2013 (MKULNV, 2016b; MUNLV, 2008a).

Zusammen verursachten beide im Jahr 2013 beantragten Projekte Gesamtkosten in Höhe von 98.000 Euro, wofür 49.000 Euro öffentliche Mittel (Land 36.750; EU 12.250) bereitgestellt und letztlich 45.588 Euro abgerufen wurden. Im Einzelnen handelte es sich dabei um folgende innovative Projekte:²⁹

²⁹ Da es zum Erfassen der Daten keinen Evaluierungsbogen gab, wurden die erforderlichen Projektdaten (Projektskizze, telefonische Auskünfte) auf Anfrage von LANUV bereitgestellt (2016).

- (1) Mit dem ersten Projekt wurde ein Zusammenschluss von acht Kleinunternehmen im Sektor Blumen und Zierpflanzen, mit Sitz im Niederrhein, unterstützt. Dieser 2013 gegründete und aus Eigenmitteln finanzierte Zusammenschluss verfolgt langfristig das Ziel der Förderung des „regionalen Zierpflanzenbaus“. Um sich in dem besonders am Niederrhein stark im Wandel befindlichen Markt zu behaupten, der durch einen starken (Preis)Wettbewerb sowie eine zunehmend geringeren Wertschätzung durch den Kunden gekennzeichnet ist, entwickelte der Zusammenschluss zwei Maßnahmenbündel, die zur Erhöhung der Produktwertschätzung führen sollten. Das Vorhaben gliederte sich in a) „Innovative Produkte und Produktaufbereitung“ sowie b) „Innovative Kommunikation zum Aufbau von Wertepartnerschaften“, die für den Zierpflanzen Sektor jeweils eine Neuerung darstellten. Dafür war u. a. die Zusammenarbeit mit Beratungsunternehmen erforderlich. Das Vorhaben wurde mit 20.000 Euro öffentlichen Mitteln (40.000 Euro förderfähige Gesamtkosten) unterstützt.
- (2) Mit dem zweiten Projekt wurde ein Unternehmen durch Förderung in die Lage versetzt, zwei regionale Käse-Produkte (Region Ruhrgebiet) in weniger als einem Jahr zur Marktreife zu entwickeln und diese, u. a. in Zusammenarbeit mit einer Molkerei, erfolgreich bei verschiedenen Handelsunternehmen zu platzieren. In diesem Zusammenhang wurden zwei komplett neue Prozessketten installiert, um die Produkte am Markt abzusetzen. Da es zuvor aus der Region kein vergleichbares Produkt gab, gelang es dem Unternehmen eine bis dato vorhandene Marktlücke zu besetzen. Das Vorhaben wurde im Rahmen der Maßnahme 124 im Jahr 2013 bewilligt und mit insgesamt 29.000 Euro öffentlichen Mitteln (Land 21.750 Euro, EU 7.250 Euro) bei 58.000 Euro Gesamtkosten unterstützt.

Die Maßnahme blieb deutlich hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Die eingeleiteten Aktivitäten zur Akzeptanzsteigerung haben nicht zum Erfolg geführt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Bedarf auch in Zukunft nicht größer wird. Aus diesem Grund und angesichts der Möglichkeit, innovative Verbundprojekte ggf. über den EFRE fördern zu lassen, wird von einer Fortführung der Maßnahme 124 abgeraten. Darüber hinaus besteht in der neuen Periode die Möglichkeit der Förderung von innovativen Projekten im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP).

5.9 Flurbereinigung (125-A)

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.9_MB(c) Maßnahmenbewertung Flurbereinigung. Auf einzelne Bewertungsschritte gehen darüber hinaus die Modulberichte 5.9_MB(a) Befragung von Landwirten und 5.9_MB(b) Fallstudien zur Flurbereinigung ein.

5.9.1 Maßnahmenüberblick

Beschreibung der Maßnahme und Zielsetzung

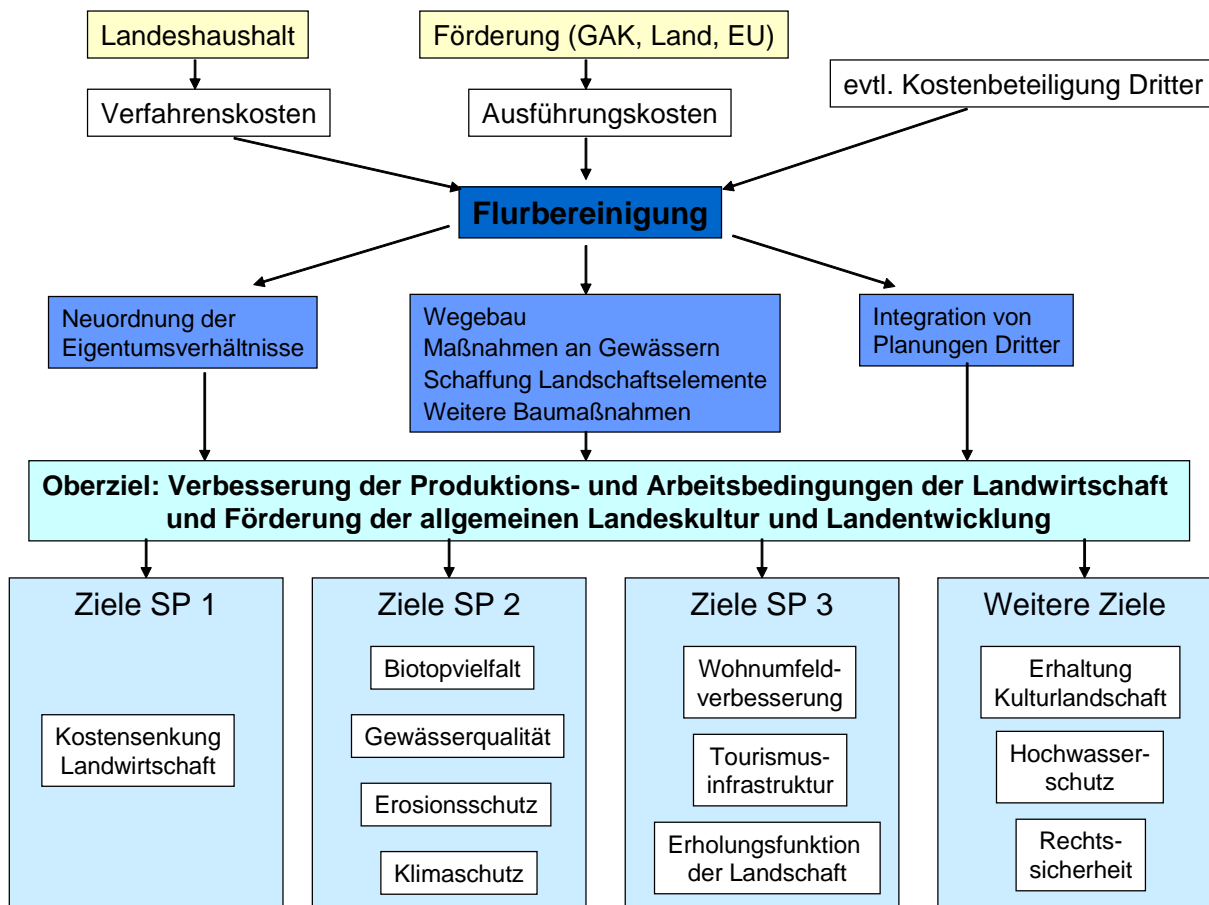
Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden die Grundstücke in einem Verfahrensgebiet den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung), gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen und umgesetzt. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und Ausgleich schaffen kann.

Die Verfahrenskosten der Flurbereinigung werden vom Land getragen. Ausführungskosten trägt die Teilnehmergeinschaft, ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, die der Zielsetzung des Flurbereinigungsgesetzes dienlich sind, sind förderfähig im Rahmen der GAK innerhalb der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE).

In NRW werden neben den nach der ILE-Richtlinie geförderten Verfahren auch in erheblichem Umfang Verfahren ohne jeden Förderbedarf durchgeführt. Dies sind v. a. Verfahren im Auftrag verschiedener Maßnahmenträger (z. B. Straßenbau, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Hochwasserschutz), deren Ausführungskosten allein vom jeweiligen Verursacher getragen werden. Sie ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land, sind aber nicht Gegenstand dieser Evaluation.

Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde ist Flurbereinigung ein einzigartiges Instrumentarium zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Dabei entsteht durch die Vielzahl möglicher Nutzungsinteressen, Arten von Beteiligten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

Abbildung 17 zeigt die Interventionslogik der Fördermaßnahme. Unter dem Oberziel „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung“ wird je nach Verfahren eine Kombination ganz unterschiedlicher Ziele verfolgt, die allen drei ELER-Schwerpunkten zugeordnet werden können. Diese Zielvielfalt ist bei der Untersuchung zu berücksichtigen.

Abbildung 17: Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung

Quelle: Eigene Darstellung. Die Aufzählung der weiteren Ziele ist nicht abschließend; hierzu zählen u. a. auch „zeitnahe Flächenbereitstellung für Infrastrukturvorhaben Dritter“ und „kommunale Entwicklung“.

Relevanz der Maßnahme

Laut Maßnahmenbeschreibung im EPLR ist der vorrangige Ansatzpunkt der Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes. In NRW bestehe weiterhin Bedarf an der Neuordnung von Eigentumsverhältnissen, v. a. in Gebieten mit Urkataster aus dem vorletzten Jahrhundert. Auch in anderen Regionen stünden wachsende Betriebe vor dem Problem, ihre Bewirtschaftungsstrukturen unter dem Wettbewerbsdruck anzupassen. Dazu benötigten sie auch eine geeignete Infrastruktur, die der Beanspruchung durch größer werdende Maschinen standhält.

Meist sind aber land- oder forstwirtschaftliche Strukturprobleme nicht der alleinige Auslöser für ein Flurbereinigungsverfahren. Hinzu kommt die verstärkte Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz, die vielerorts zu Flächennutzungskonflikten führt. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung und den heutigen Anforderungen entsprechenden Wegebau zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Die Instrumente

der Flurbereinigung bieten umfassende Möglichkeiten, die ländlichen Strukturen zu optimieren und zu entwickeln und dabei die Ansprüche der verschiedenen Interessen zu vereinbaren. Die Maßnahme ist damit aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte.

Umsetzung der Maßnahme

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden insgesamt ca. 4,4 Mio. Euro ELER- und 9,7 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt. Insgesamt wurden mit der Förderung förderfähige Investitionen von 20,7 Mio. Euro ausgelöst. Dies ist weniger als die Hälfte des ursprünglichen Ziels im EPLR (48,1 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen). Die Mittel verteilten sich auf 87 Flurbereinigungsverfahren (geplant: 107, davon 42 neu eingeleitet).

Der Hauptgrund für die Nichterreicherung der Outputziele war, dass die Personalkapazitäten der Flurbereinigungsbehörden durch drittfinanzierte Verfahren ohne ELER-Förderung beansprucht wurden. Solche Verfahren, die z. B. durch Straßenbauvorhaben, Hochwasserschutzmaßnahmen oder Verfahren im Zusammenhang mit Zielen der WRRL veranlasst werden, haben in der Bearbeitung Priorität, wenn diese Vorhaben damit beschleunigt werden können. Im Bereich der ELER-geförderten Verfahren hatte der Abschluss laufender Verfahren aus der Vorperiode Priorität. Bei einigen neuen Verfahren gab es unerwartete Verzögerungen.

Die durchschnittliche Laufzeit der geförderten Flurbereinigungsverfahren beträgt derzeit rund 16 Jahre. Im Förderzeitraum ist in 25 Verfahren die vorläufige Besitzeinweisung erfolgt. Mit diesem Verwaltungsakt ist die „aktive“ Phase der Bodenordnung, in der der größte Fördermittelbedarf besteht, abgeschlossen. Investitionen im Rahmen der Verfahren sind aber auch danach möglich. Im Programmzeitraum wurden 29 Verfahren rechtskräftig abgeschlossen und 23 neue Verfahren eingeleitet.

Der Wegebau nahm mit insgesamt 11,8 Mio. Euro den weitaus größten Anteil (57 %) der förderfähigen Kosten ein. Die Wegebaukosten verteilten sich aber nur auf 42 Verfahren. Nicht darin enthalten sind Kosten für den Wegebau im Rahmen der Waldflurbereinigung, der in dieser Förderperiode über die Maßnahme 125-B finanziert wurde (vgl. Kapitel 5.10). Rund 4,2 Mio. Euro (20 % der Gesamtkosten) entfielen auf Kosten der Vermessung in 76 Verfahren. An dritter Stelle folgt die Maßnahmengruppe Umweltschutz mit 1,9 Mio. Euro (9,5 % der Gesamtkosten) in 39 Verfahren.

In regionaler Hinsicht verteilte sich die Förderung der Flurbereinigung auf 22 Kreise in NRW. Regionale Schwerpunkte lagen in der Köln-Aachener Bucht, in den Mittelgebirgsregionen Eifel, Bergisches Land, Sauer- und Siegerland sowie im Münsterland.

Die Hauptaufgabe lag bei allen 87 geförderten Verfahren in der Verbesserung der Agrarstruktur. Daneben waren Naturschutz und Landschaftspflege in den meisten Verfahren (56 %) von Bedeutung. Das Ziel Freizeit und Erholung wurde in 30 % der Verfahren bearbeitet. Weitere Zielrichtun-

gen (Siedlungsentwicklung, Überörtlicher Verkehr, Umweltschutz, Wasserwirtschaft) waren jeweils in weniger als 20 % der Verfahren relevant. Insgesamt zeigt die Auswertung, dass in den geförderten Verfahren bei durchschnittlich 2,5 Zielen pro Verfahren ein breiter Aufgabenverbund bearbeitet wurde.

In den geförderten Verfahren wurde eine Fläche von insgesamt 90.000 ha bearbeitet, das sind 2,6 % der gesamten Landesfläche von NRW. Die durchschnittliche Verfahrensfläche betrug 1.035 ha, der Anteil der LF liegt bei etwa 60 %. 30 % sind Forstfläche, die in einigen Regionen auch den Schwerpunkt der Bodenordnung ausmacht. In den geförderten Verfahren wurden insgesamt 54.000 ha LF bearbeitet, das sind 3,7 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche von NRW. Die LF in den 25 aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung zwischen 2007 bis 2014 beläuft sich auf rund 11.200 ha.

5.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Für die Bewertung von Wirkungen der Flurbereinigung wurde in einer Stichprobe von 23 geförderten Verfahren ein breites Spektrum von Indikatoren mithilfe eines Fragebogens bei den Flurbereinigungsbehörden erhoben. Eine Befragung von Landwirten in acht Verfahrensgebieten (Rücklauf: 21 ausgefüllte Fragebögen) hatte die Erhebung von Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zum Ziel; die erhobenen Daten wurden auch in Modellkalkulationen verwendet. Nichtlandwirtschaftliche Wirkungen standen im Mittelpunkt von Fallstudien in drei ausgewählten Verfahrensgebieten mit Befragungen verschiedener an den Verfahren beteiligter Stakeholder.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Flurbereinigung verbessert die Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, indem sie die Schlagstrukturen und Infrastruktur in dem jeweiligen Verfahrensgebiet verbessert und so eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Höhe der Kostensenkung ist abhängig von der Ausgangslage und dem Zusammenlegungserfolg im jeweiligen Verfahren und variiert auch innerhalb der Verfahren zwischen den beteiligten Landwirten.

Nach Ergebnissen von Befragungen der Verfahrensbearbeiter bewirkte die Bodenordnung im Mittel eine Vergrößerung der Besitzstücke von 2,0 ha vor der Besitzeinweisung auf 3,5 ha danach. Allerdings ist die Streubreite bei den einzelnen Verfahren außerordentlich hoch. Selbiges gilt auch für Angaben der befragten Landwirte zu den Schlagstrukturen. Nach den Ergebnissen der Landwirtebefragungen wurden die bewirtschafteten Schläge um 73 % (von 2,11 auf 3,65 ha) vergrößert. Die Schlaglängen erhöhten sich durchschnittlich um 39 % (von 194 auf 207 m), die Hof-Feld-Entfernungen wurden um 28 % (von 1,71 auf 1,23 km) verkürzt.

Nach Modellrechnungen führten die Optimierungen der Schlagstrukturen zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten im Durchschnitt um 38 Euro pro Hektar Ackerland und 17 Euro pro Hektar Grünland. Hochgerechnet auf alle 25 aktiven Verfahren ergibt sich ein jährlicher Wertschöpfungsvorteil von 0,4 Mio. Euro durch Einsparungen bei den Arbeitserledigungskosten allein infolge der Bodenordnung.

Aus den Projektdaten der Jahre 2007 bis 2015 geht hervor, dass in diesem Zeitraum 174,8 km Wege ausgebaut wurden. Die Wirkung des Wegebaus auf die landwirtschaftliche Wertschöpfung wurde anhand verschiedener Modellrechnungen größenordnungsmäßig abgeschätzt. Diese zeigen die deutlichen Wirkungen des Ausbauzustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führt überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 175 km ergibt sich ein Kostenvorteil von mindestens 0,4 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor.

Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung insgesamt betragen damit in etwa 0,8 Mio. Euro pro Jahr. Zusätzlich entstanden Kostenvorteile für die Forstwirtschaft, die aber nicht quantifiziert wurden.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Annähernd 30 Prozent der im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege werden auch von nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen in stärkerem Maße genutzt. Die Förderung hat so auch positive Wirkungen auf **Wirtschaft und Lebensqualität** im ländlichen Raum, insbesondere auf die Wohnstandortqualität und die touristische Erschließung.

Die **Umweltwirkungen** der Flurbereinigung sind den folgenden Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungspfaden zuzuordnen:

- Flächenbereitstellungen für Naturschutzzwecke (FFH-Gebiete, biotopgestaltende Maßnahmen),
- Flächenbereitstellungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft (Umsetzung WRRL),
- landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft,
- Umweltwirkungen einer rationelleren Landbewirtschaftung (z. B. Kraftstoffersparnis).

Der wohl wichtigste Beitrag der Flurbereinigung zu den Zielen des Natur- und Umweltschutzes besteht in der Flächenbereitstellung für übergeordnete naturschutzfachliche oder wasserwirtschaftliche Planungen. Flächenbereitstellung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Flächenbeschaffung von den jeweiligen Maßnahmenträgern (Straßenbaubehörde, Kreise, Land) finanziert wird und die eigentumsrechtliche Zuweisung der benötigten bzw. lagegerecht getauschten Flächen über die Flurbereinigung erfolgt. Nach den durchgeführten Analysen wurden für

mindestens 4 % der Verfahrensgebietsfläche eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen.

Daneben erfolgte in den Flurbereinigungsgebieten eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen. Im Mittel über eine Stichprobe von 23 Verfahrensgebieten wurden netto (d. h. über die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung hinaus) 0,5 km linienhafte Gehölzstrukturen und 0,1 ha flächenhafte Biotopstrukturen pro Verfahrensgebiet etabliert.

Als weitere Umweltwirkung sind Einsparungen an Treibstoff aufgrund einer rationelleren Landbewirtschaftung in Höhe von 4,5 l pro ha und Jahr oder insgesamt ca. 50.000 l Kraftstoff jährlich zu verzeichnen.

5.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. In NRW genießen die rein aus dritter Hand finanzierten Unternehmens- und vereinfachten Verfahren Priorität bei der Bearbeitung. Diese aus verwaltungsökonomischer Sicht sicherlich richtige Entscheidung führt allerdings dazu, dass bei gegebener Personalkapazität kaum Spielraum zur Bearbeitung anderer Verfahren bleibt. Dies zeigt sich sowohl in der geringen Ausschöpfung der geplanten Fördermittel als auch in der relativ langen Bearbeitungsdauer und der geringen Zahl neuer geförderter Verfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Gerade solche Verfahren können aber durch ihren integrierenden Ansatz, der Ziele des Natur- und Gewässerschutzes, der Verkehrs- und Kommunalentwicklung sowie der Landschaftsentwicklung einschließt, sehr vielfältige Wirkungen erzeugen. Es wird empfohlen, die bestehenden Altverfahren beschleunigt fertigzustellen, um bei den gegebenen Personalkapazitäten Spielraum für die Förderung neuer Verfahren zu gewinnen.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf den geförderten Wegebau. Bei landwirtschaftlichen Wegen sollte die Bewilligungspraxis überprüft und eine Wegebreite von 3,5 m als Regelfall festgelegt werden. Da der Bau und die Unterhaltung von Wirtschaftswegen durch die häufig finanzschwachen Kommunen finanziell immer weniger tragbar ist, wird die Gründung von Wegeunterhaltungsverbänden angeregt, um die Flächeneigentümer und Flächennutzer angemessen an den Wegebaukosten zu beteiligen. Teilnehmergemeinschaften könnten im Anschluss an das Verfahren (wie es in Waldflurbereinigungen zum Teil praktiziert wird) in einen Zweckverband überführt

werden. Zudem sollten die Voraussetzungen für eine angemessene Beteiligung der Betreiber von Biogasanlagen an den Wegebau- und Unterhaltungskosten geschaffen werden, beispielsweise durch Sondernutzungsgebühren.

5.10 Forstwirtschaftlicher Wegebau (125-B)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 5.7_MB Forst ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

5.10.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Im Rahmen der Maßnahme wurde der Neu- und Ausbau und die Grundinstandsetzung von Forstwirtschaftswegen sowie alle damit zusammenhängenden Anlagen, wie Brücken, Durchlässe und dergleichen gefördert (Förderrichtlinie Forst).

Voraussetzung für die Förderung war die Einhaltung der anerkannten Regeln des forstlichen Wegebbaus. Grundsätzlich ausgeschlossen von der Förderung waren: Rückewege, Wegebefestigungen mit Schwarz- und Betondecken, Straßen mit überörtlicher Verkehrsbedeutung sowie Straßen und Wege innerhalb vorhandener oder geplanter Siedlungs- und Industriegebiete, Fuß-, Rad- und Reitwege. Ebenfalls i. d. R. nicht förderfähig waren Vorhaben, die zu einer Wegedichte über 45 lfm/ha führen.

Die Förderung erfolgte als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Maximal 70 % der zuwendungsfähigen Kosten wurden übernommen. Die Förderung richtete sich ausschließlich an anerkannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz.

Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

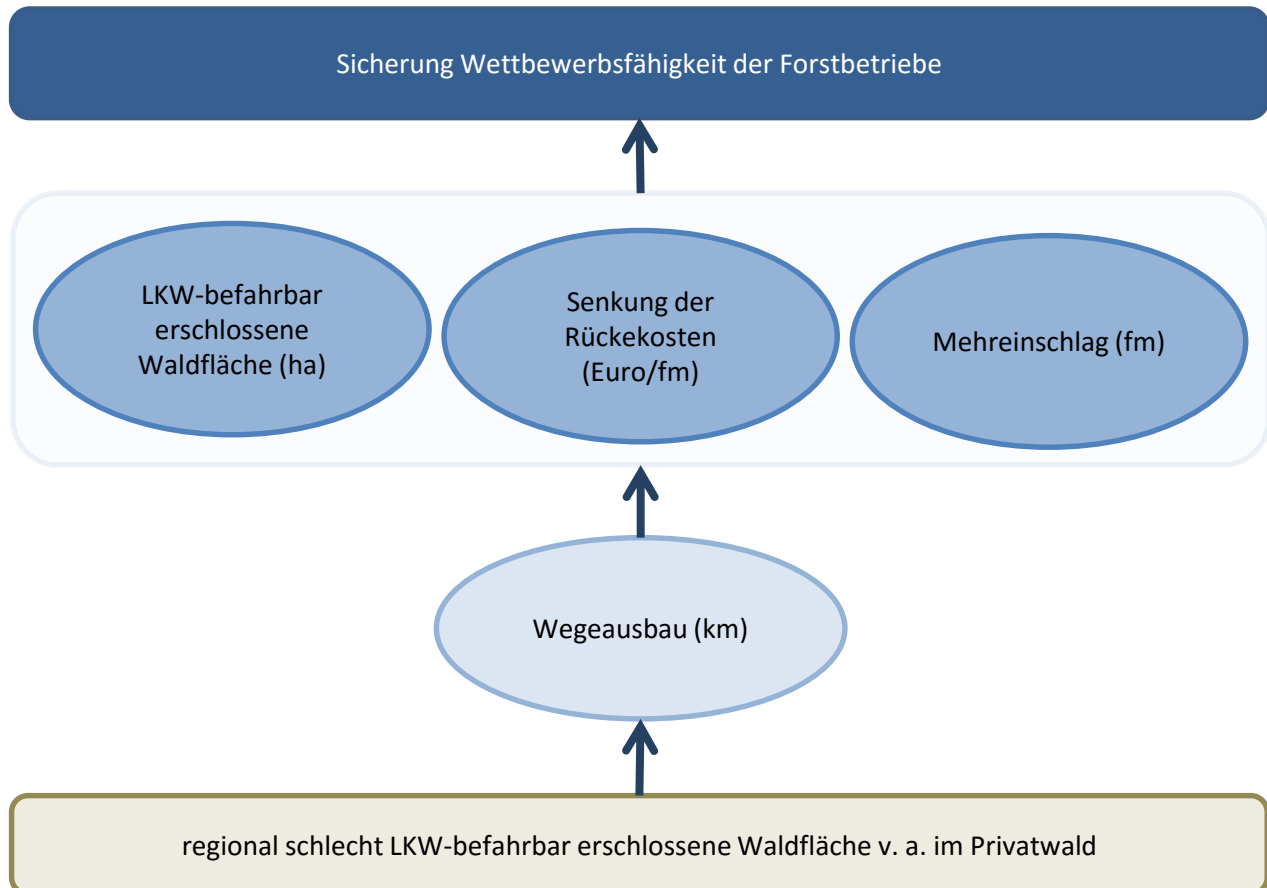
Das NRW-Programm Ländlicher Raum identifizierte folgende Probleme:

- teilweise noch unzureichend erschlossene Waldgebiete
- Zunehmender Einsatz neuer Logistiksysteme in Verbindung mit Abbau forstlichen Personals führt zu stärkerem Einsatz ortsunkundiger LKW- und Harvesterfahrer, die auf einen guten Wegezustand angewiesen sind
- Durch verstärkten Holzeinschlag zunehmend Ausbau- und Befestigungsmaßnahmen nötig

Ziel war der Ausbau des bestehenden Waldwegenetzes bzw. die Anpassung an die Erfordernisse einer modernen Forstwirtschaft, insbesondere durch Erhaltung des vorhandenen Wegenetzes. Die Maßnahme diente damit der Sicherung bzw. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der

geförderten Forstbetriebe. Ein gut ausgebautes Waldwegenetz kann daneben u. U. die Attraktivität für Erholungssuchende erhöhen und die Zugänglichkeit des Waldes zur Prävention bzw. Bewältigung von Schadereignissen verbessern.

Abbildung 18: Interventionslogik Wegebau



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Forstbetriebe hängt in hohem Maße von der Rohholzvermarktung ab. Der Produktionswert Forstwirtschaft wird zu ca. 80 % durch den Verkauf von Holz bestimmt. Voraussetzung für die Holzvermarktung ist die Erschließung der Waldfläche.

Weitere Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit sind geringe bzw. marktübliche Holzbereitstellungskosten. Bei gleichen Holzpreisen führen geringere Holzerntekosten zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit. Die Holzpreise werden durch den Wegebau nicht beeinflusst. Außerdem hat der einzelne Waldbesitzer in der Regel nur wenig Einfluss auf den Holzpreis.

Umsetzung der Maßnahme

Der Programmstart der Maßnahme wurde durch die Auswirkungen des Sturmschadereignisses „Kyrill“ behindert, sodass die Outputziele im Programmverlauf nach unten korrigiert wurden.

Insgesamt wurden 750 km forstwirtschaftliche Wege gefördert, 65 km davon Wegeneubau. Die angepasste Zielstellung von 50 km Wegeneubau und 450 km Grundinstandsetzung wurde damit deutlich übertroffen. Der Wegebau wurde mit insgesamt 6,4 Mio. Euro öffentlicher Mittel (davon 1,6 Euro EU-Mittel) gefördert.

5.10.2 Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Grundlage für die Bewertung des forstlichen Wegebaus war ein Erhebungsbogen, der von den AntragstellerInnen im Zuge der Antragstellung auszufüllen war. Der Bogen umfasste Angaben zur erschlossenen Waldfläche sowie zur Entwicklung der Rückekosten im Zuge der jeweiligen Wegebaumaßnahme und wurde in ähnlicher Form bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 zur Evaluation der Maßnahme genutzt. Daneben fließen Dokumenten- und Literaturanalyse in die Bewertung ein. Aus einer ZWE-Befragung konnten Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Auswertung der Erhebungsbögen ergab eine Baustrecke von ca. 458 km. Damit wurde ein Gebiet³⁰ von ca. 31 Tsd. ha verbessert erschlossen. Im Mittel lag die Erschließungsfläche bei 70 ha pro Projekt. Nach den Angaben der ZWE konnte der Einschlag auf diesen Flächen durch die Maßnahmen von ca. 356 Tsd. m³ auf 536 Tsd. m³ gesteigert werden. Durch die Maßnahme reduzierten sich die Rückekosten von im Mittel 10 Euro/m³ auf im Mittel 8 Euro/m³. Die Richtpreise für Rückekosten liegen in der hochmechanisierten Holzernte bei 7,50 Euro/m³. Die Rückekosten haben sich durch den Wegebau somit dem „marktüblichen“ Niveau angenähert. Die Rückeentfernung konnte nach den Angaben der ZWE in den Erhebungsbögen ebenfalls deutlich von im Mittel 270 m auf 130 m gesenkt werden.

Sowohl durch die Erhöhung des Einschlages als auch die Senkung der Rückekosten wurde die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe gestärkt. Mitnahmeeffekte sind beim Wegebau nur in geringem Umfang zu erwarten. Damit hat die Maßnahme in vollem Umfang zur Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten Betriebe beigetragen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Da es sich bei den Wegebaumaßnahmen um direkte Eingriffe in die Waldflächen handelt, sind Auswirkungen auf Natur, Landschaft und Biodiversität denkbar. Möglich sind sowohl negative Auswirkungen (z. B. Zerschneidung von Lebensräumen, Begünstigung der Einschleppung von Neophyten) als auch positive (z. B. Erhöhung der Habitatstruktur durch Schaffung „innerer Wald-

³⁰ Direkt an Wege angrenzende Flächen.

ränder“). Die stärksten Auswirkungen wären vom Wegeneubau zu erwarten, da hier die Änderung des Lebensraums am deutlichsten ist. Überwiegend handelt es sich bei den geförderten Projekten jedoch um Grundinstandsetzungsmaßnahmen bereits vorhandener Wege. Deshalb wird der Einfluss auf die Biodiversität als neutral bewertet (dazu auch Vertiefungsthema Biodiversität, Kap. 9.3).

Durch den Wegebau wird die Holznutzung unterstützt. Holz spielt als erneuerbare Ressource auch im Hinblick auf den Klimaschutz eine wichtige Rolle. Zu erwartende Wirkungen der forstlichen Wegebauprojekte auf den C-Speicher des Clusters Forst und Holz werden im Vertiefungsthema Klima dargestellt (Kap. 9.7).

5.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der forstliche Wegebau ist eine wichtige Grundlage für eine wettbewerbsfähige Forstwirtschaft. Die Förderung wurde so gestaltet, dass das anvisierte Ziel, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe, erreicht werden konnte und mögliche negative Umweltwirkungen minimiert wurden. Die Förderung des forstlichen Wegebaus, mit Schwerpunkt auf Ausbau bzw. Grundinstandsetzung, sollte weiterhin Bestandteil der Forstförderung sein.

6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

6.1 Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse

NRW bot ein breites Spektrum an Maßnahmen im Schwerpunkt 2 sowohl mit landwirtschaftlichem als auch forstlichem Fokus an. Insgesamt neun ELER-Codes wurden mit Maßnahmen belegt. Die ersten wesentlichen Änderungen wurden im Zuge des HC vorgenommen. Die in Tabelle 20 blau hinterlegten Maßnahmen wurden als HC-Maßnahmen gemeldet. Neu waren die Anlage von Blühstreifen, der Anbau von Zwischenfrüchten und die Weidehaltung von Milchvieh. Mit der 6. Programmänderung erfolgte eine zusätzliche Erweiterung des Maßnahmenspektrums in Schwerpunkt 2: Erosionsschutzmaßnahmen im Ackerbau wurden neu eingeführt, der Vertragsnaturschutz auf Acker wurde durch zwei neue Vertragsvarianten ergänzt, ein Projekt zu alten Obstsorten wurde zur Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen aufgenommen, unter ELER-Code 215 wurde eine neue Teilmaßnahme zu umwelt- und tiergerechten Haltungsverfahren auf Stroh eingeführt.

Auch im Bereich der Forstmaßnahmen wurde ein differenziertes Maßnahmenspektrum angeboten. Dieses basierte ebenso wie im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen nur z. T. auf den Fördergrundsätzen der NRR.

Tabelle 20: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 2 (Stand Ende 2013)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmen-code	Teilmaßnahme, Landesbezeichnung
211	Zahlungen zugunsten von Landwirten in Berggebieten	211	Ausgleichszulage
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind	212	Ausgleichszulage
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG	213	Ausgleichszahlung
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	ÖKW	Einführung oder Beibehaltung einer ökologischen Wirtschaftsweise
		EXG	Einhaltung einer extensiven Grünlandnutzung
		VIF	Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge
		BLÜ	Anlage von Blühstreifen
		ZWF	Anbau von Zwischenfrüchten
		UFE	Anlage von Uferrandstreifen
		NUT	Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen
		ERO	Erosionsschutzmaßnahmen im Ackerbau
		VNS1	naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Äckern/Ackerrandstreifen inklusive spezieller Zusatzmaßnahmen (Hamster/Feldvögel)
		VNS2	naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland inkl. spezieller Zusatzmaßnahmen
		VNS3	Streuobstwiesenbewirtschaftung
		Projekt	Alte Obstsorten
		VNS4	Bewirtschaftung von Hecken
		215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen
216	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	HAL	Strohhaltung
		216	Durchführung von Modellvorhaben für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren
221	<u>Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen</u>		
224	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald)	224	Gewährung einer flächenbezogenen Ausgleichszahlung
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen - Forst	227A	Förderung einer naturnahen Waldbewirtschaftung im Rahmen der NRR
		227B	Anlage, Gestaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen von Sonderbiotopen im Wald, außerhalb der NRR

Unterstrichen: reine Altverpflichtung.

Kursiv: Maßnahme wird (überwiegend) auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung angeboten.

Blau hinterlegt: Maßnahme wurde als HC-Maßnahme gemeldet (bestehend oder neu).

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2013a).

Tabelle 21 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Nachrichtlich aufgeführt sind die Planungsstände gemäß der 8. und 9. Programmänderung. Zwischen 2009 und 2013 wurden die Planansätze für den Schwerpunkt 2 geringfügig abgesenkt. Mit Ausnahme der ELER-Codes 214, 215 und 227 betraf diese Absenkung alle anderen Maßnahmen. Der Umsetzungsstand (IST 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 2 bei 100 % (siehe Tabelle 21). Mehr als geplant wurde bei den Maßnahmen 214, 215 und 227 eingesetzt. Abweichungen im Vollzug nach unten gab es bei allen anderen Maßnahmen, besonders deutlich bei der Natura-2000-Förderung im Wald (224).

Tabelle 21: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 2 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen				Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)					
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ausgaben geplant (Stand 2015)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
211	Zahlungen zugunsten von Landwirten in Berggebieten	4,00	3,97	3,87	3,86	96 %	
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind	70,29	68,78	69,04	68,99	98 %	
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	25,21	21,38	21,10	21,15	84 %	
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	356,59	364,41	371,04	371,22	104 %	15,16
215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen	25,81	30,69	31,82	31,25	121 %	
216	Nichtproduktive Investitionen	0,80	0,80	0,80	0,76	95 %	
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	4,30	3,25	3,29	3,32	77 %	
224	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald)	20,66	1,33	1,16	1,16	6 %	
227	Nichtproduktive Investitionen	6,80	13,91	13,65	13,85	204 %	
Gesamt Schwerpunkt 2		514,46	508,52	515,77	515,57	100 %	15,16

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente (MKULNV, 2013a; MKULNV, 2015b; MUNLV, 2009d), Finanzdaten des MKULNV.

Für Restzahlungen aus der fakultativen Modulation wurden noch 2,4 Mio. Euro im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) aufgewendet. Top-ups hatten keine große Bedeutung im Schwerpunkt 2. Nur im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurden in geringem Umfang zusätzliche nationale Mittel aufgewendet, in erster Linie für sogenannte „Hütchen“, das heißt Zahlungen über die von der EU gesetzten Höchstsätze hinaus.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Die materielle Zielerreichung folgt nur in Teilen dem finanziellen Umsetzungsstand. Dies kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass die Projektgröße über- oder unterschätzt wurde oder im Fall der Agrarumweltmaßnahmen Prämienätze erhöht wurden, sodass der Mittelabfluss sogar etwas höher als 2009 geplant lag, die Förderflächen aber geringer ausfielen.

Tabelle 22: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 2	Output-Indikatoren	Soll: Health-Check- Programm 2009*)	Programm 8. Änderungs- antrag	Ist: 2007 bis 2015	Zielerreichung in % HC-Programm
211	Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten (Artikel 36 Buchstabe a Ziffer i, ii der VO (EG) Nr. 1698/2005)	Anzahl der geförderten Betriebe	6.250	7.280	7.649	122%
212	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen in Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (WRRL)	Geförderte LN (ha)	145.000	151.600	149.579	103%
213	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	Anzahl der geförderten Betriebe	5.000	5.000	5.313	106%
		Geförderte LN (ha)	37.500	37.000	35.349	94%
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	Anzahl der geförderten Betriebe	12.881	18.000	11.119	86%
		Geförderte Fläche insgesamt (ha)	314.670	540.000	236.419	75%
		Geförderte physische Fläche (ha)	295.870	360.000	215.765	73%
		Anzahl der Verträge	18.120	30.500	17.470	96%
215	Tierschutz	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	3.700	4.000	3.016	82%
		Anzahl der Verträge	3.700	4.800	3.236	87%
224	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Wald)	Anzahl der unterstützten Forstbetriebe	5.000	75	72	1%
		Forstflächen mit Beihilfen (ha)	35.000	4.000	3.765	11%
227	Nicht produktive Investitionen	Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	8.000	3.400	4.203	53%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	6.900	19.500	22.547	327%

*) Zielwerte aus der G3-Tabelle aus dem EU-Monitoring 2010.

**) in der 9. Programmänderung wurden die Output-Indikatoren nicht verändert.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2013a; 2016d).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Der Ergebnisindikator R6 bezieht sich auf die Fläche, die erfolgreich einen Beitrag zu verschiedenen Umweltressourcen geleistet hat und war nach Landbewirtschaftungs- und Forstbewirtschaftungsmaßnahmen zu differenzieren.

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und den Ressourcenzielen der verschiedenen Maßnahmen des Schwerpunktes 2 vorgenommen. Flächenmäßig lag der Schwerpunkt auf den Landbewirtschaftungsmaßnahmen. Im Gegensatz zu anderen Länderprogrammen hat NRW seine Maßnahmen nicht nur dem prioritären Schutzziel zugeordnet, sondern auch die erwartbaren Nebenwirkungen („integriertes Ziel“) berücksichtigt. Daher sind alle Ziele annähernd gleich gewichtet. Im Bereich Landwirtschaft wurden die Flächenziele übertroffen. Im Bereich Forstwirtschaft liegen die erreichten Flächen deutlich unter den Zielen. Ein Grund ist die geringe Inanspruchnahme der Natura-2000-Ausgleichszahlung im Wald (224). Mit dem 9. Änderungsantrag wurden die Ziele daher deutlich nach unten korrigiert.

Tabelle 23: Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

Ergebnisindikator	Soll lt. HC- Programm 2009	9. Programm- änderung 2015	Ist 2015
R6 Fläche im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
(a) Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	467.500	492.100	556.498
(b) Wasserqualität	490.500	523.100	528.082
(c) Klimawandel	477.500	510.100	532.833
(d) Bodenqualität	477.500	510.100	587.338
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	292.500	304.100	580.117
R6 Fläche im Rahmen erfolgreicher Forstbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
(a) Biodiversität und forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	165.000	28.800	16.350
(b) Wasserqualität	165.000	28.800	16.350
(c) Klimawandel	115.000	28.800	16.350
(d) Bodenqualität	115.000	28.800	16.350
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	165.000	29.500	16.579

Quelle: Eigene Darstellung (MKULNV, 2015b; MKULNV, 2016e; MUNLV, 2009a).

Aufgrund der mangelnden Operationalisierung des Begriffs „erfolgreich“ ist der Indikator R6 aus unserer Sicht problematisch. Ex ante kann sich „erfolgreich“ nur darauf beziehen, dass die angebotenen Maßnahmen das Potenzial bieten sollten, einen Beitrag zu dem Ressourcenziel zu leisten, dem sie zugeordnet wurden. Beispielsweise ist die Zuordnung der Maßnahme Ausgleichszulage zu allen Schutzziele aus unserer Sicht fraglich und deckt sich auch nicht mit den bisherigen Evaluationsergebnissen.

Im Monitoring wurden dann die geförderten Flächen entsprechend der a priori vorgenommenen Zuordnung zu den Ressourcenzielen berichtet. Abweichungen von den Zielen spiegeln so ausschließlich die Inanspruchnahme wider und nicht den tatsächlichen Beitrag zur Lösung eines Umweltproblems (siehe Tabelle 23). Dieses pragmatische Vorgehen war dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen des Monitorings ein weitergehender Maßstab für die Anrechenbarkeit der Flächen aus dem Blickwinkel „erfolgreich“ fehlte.

„Erfolgreich“ könnte auch heißen, den Aspekt der tatsächlichen Wirkung vor Ort und der Treffsicherheit auf empfindliche/schutzwürdige Bereiche flächenmäßig abzubilden. Diese Fläche ist allerdings nur mit erheblichem Aufwand und methodischen Unsicherheiten zu ermitteln. Dies ist im Rahmen des regelmäßigen Monitorings nicht leistbar, sondern kann ein Arbeitsschritt im Rahmen der Evaluation sein. Sowohl in den Maßnahmenbewertungen als auch in den ressourcenschutz-

bezogenen Vertiefungsthemen auf Programmebene wurden entsprechende Analysen durchgeführt.

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 2

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

Frage 16: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?

Da eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Schutzgüter sinnvoll ist, wird die Frage 16 auch weiterhin unterteilt, zumal viele der angebotenen Maßnahmen unter SP2 klar auf einzelne Schutzgüter ausgerichtet sind. Für die Ausgleichszulage (AZ) wird auch in der Ex-post-Bewertung auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen, da entgegen der ursprünglichen Planungen keine Neuausgestaltung der AZ stattgefunden hat. Für die Tierschutzmaßnahmen (215) musste ein eigenes Bewertungskonzept entwickelt werden.

Auch wenn die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte, so lassen sich auch für SP-2-Maßnahmen beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. Tabelle 24 stellt für die verschiedenen SP-2-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

Tabelle 24: Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen von SP-2-Maßnahmen

Code ¹⁾	(Teil-)Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/Arbeit	Agrar-sektor	Bio-diversität	Wasser	Klima	Lebens-qualität	Tier-schutz
211/212	Ausgleichszulage	●	○	○		●		
213	Natura-2000-Zahlung		○	●	○	●		
214	AUM	○	○	●	●	●		
215	Tierschutzmaßnahmen	○	○					●
224	Natura-2000-Zahlung Wald			●		●		
227	Nicht-produktive Investitionen			●	○	●		

- in Maßnahmen- und Programmbewertung behandelt
- unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

¹⁾ Die Erstaufforstung (221) wurde als reine Altverpflichtung nicht evaluiert.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2 Ausgleichszulage (AZ) für benachteiligte Gebiete in Berggebieten (211) und in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (212)

6.2.1 Maßnahmenüberblick

Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Mit der AZ soll die wirtschaftliche Benachteiligung durch erschwerte natürliche Ausgangsbedingungen (geringe Erträge, hohe Produktionskosten) in den Mittelgebirgslagen und in einigen Gebieten mit hohem Grünlandanteil gemildert werden. Damit wird auch ein Beitrag zur Sicherung der Einkommen in der Landwirtschaft und von Arbeitsplätzen verbunden. NRW strebt mit der AZ darüber hinaus das Ziel an, den Anteil der Grünlandflächen durch die gezielte Förderung zu erhöhen oder zumindest zu erhalten (MKULNV, 2012a).

Die AZ für Betriebe in benachteiligten Gebieten wurde im Förderzeitraum in Gemarkungen bzw. Gemeindeteilen gestaffelt bis zu einer Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) von 30 gewährt. Die Höhe der Förderung betrug in Abhängigkeit von der LVZ zwischen 35 und max. 115 Euro je ha. Gefördert wurden Grünland oder Ackerflächen mit Klee- bzw. Klee gras, Acker gras oder Luzerne. Von der Förderung ausgeschlossen waren alle anderen Ackerflächen sowie Flächen, die ausschließlich in Mindestbewirtschaftung (sogenannte Glöz³¹-Flächen) gehalten wurden.

Relevanz der Maßnahme

Bei der AZ handelt es sich um eine Maßnahme, die ohne größere Veränderungen seit den 1990er Jahren angeboten wird. Die noch gültigen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der RL Nr. 86/465/EWG des Rates (RAT, 1986) festgelegt. Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch eine geringere Bodenqualität bilden gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren (z. B. vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte) bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse der benachteiligten Gebiete. Die benachteiligten Gebiete umfassen in Nordrhein-Westfalen aktuell rd. 20 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Das Berggebiet hat einen Anteil von 0,3 % an der gesamten LF des Landes. In diesen Gebieten wird von erschwerten Produktionsbedingungen ausgegangen, erhöhten Kosten und geringeren Einkommen, so dass tendenziell die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion bzw. das Brachfallen von Flächen droht. Die empirischen Befunde stützen diesen Zusammenhang zumindest für die gesamte Gebietskulisse nicht. Aus unserer Sicht, und dies wird auch durch die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms gestützt (Plankl und Dickel, 2009), ist die Begründung für einen flächendeckenden, wenig differenzierten Einsatz der AZ nicht gegeben. Dazu ist der Zusammenhang zwischen der LVZ und der im Testbetriebsnetz abgebildeten Einkommenssituation eines Betriebes zu schwach.

³¹ Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

Die von der EU-KOM für die laufende Förderperiode vorgesehene Neuabgrenzung der Gebietskulisse mit einer stärkeren Ausrichtung an bio-physikalischen Kriterien wurde noch nicht umgesetzt und ist für die Förderperiode 2014 bis 2020 geplant.

Umsetzung der Maßnahme

Für die AZ waren öffentliche Mittel in Höhe von 4 Mio. Euro für die Berggebiete und rd. 70,3 Mio. Euro für die benachteiligten Gebiete, die nicht Berggebiete sind, vorgesehen (8 % des Programmvolumens) (MUNLV, 2009a).

Das NRW-Programm Ländlicher Raum formulierte ursprünglich das Ziel, mit der AZ jährlich 140.000 ha (davon 5.000 ha im Berggebiet) und 6.750 bis 7.250 Betriebe (davon 250 im Berggebiet) zu fördern (MUNLV, 2007a). Während des Programmzeitraums wurden die Zielvorgaben geringfügig nach oben korrigiert: auf 151.600 ha (davon 5.600 ha im Berggebiet) und 7.280 Betriebe. Tatsächlich wurden ca. 149.579 ha (davon 5.494 ha im Berggebiet) und 7.649 Betriebe mit der AZ gefördert. In der gesamten Förderperiode wurden 72,9 Mio. Euro verausgabt und damit das gesamte Budget für die Maßnahme ausgeschöpft (MKULNV, 2014).

6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die von dem Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 2 wird in der Ex-post-Bewertung der AZ nicht verwendet. Die Bewertung folgt weiterhin dem Bewertungsrahmen im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006“ (EU-KOM, 2002) sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit den Kriterien und Indikatoren“ (EU-KOM, 2000). Damit weicht die Bewertungsgrundlage für die Maßnahme von der Bewertungsgrundlage der übrigen Kapitel unter Schwerpunkt 2 ab.

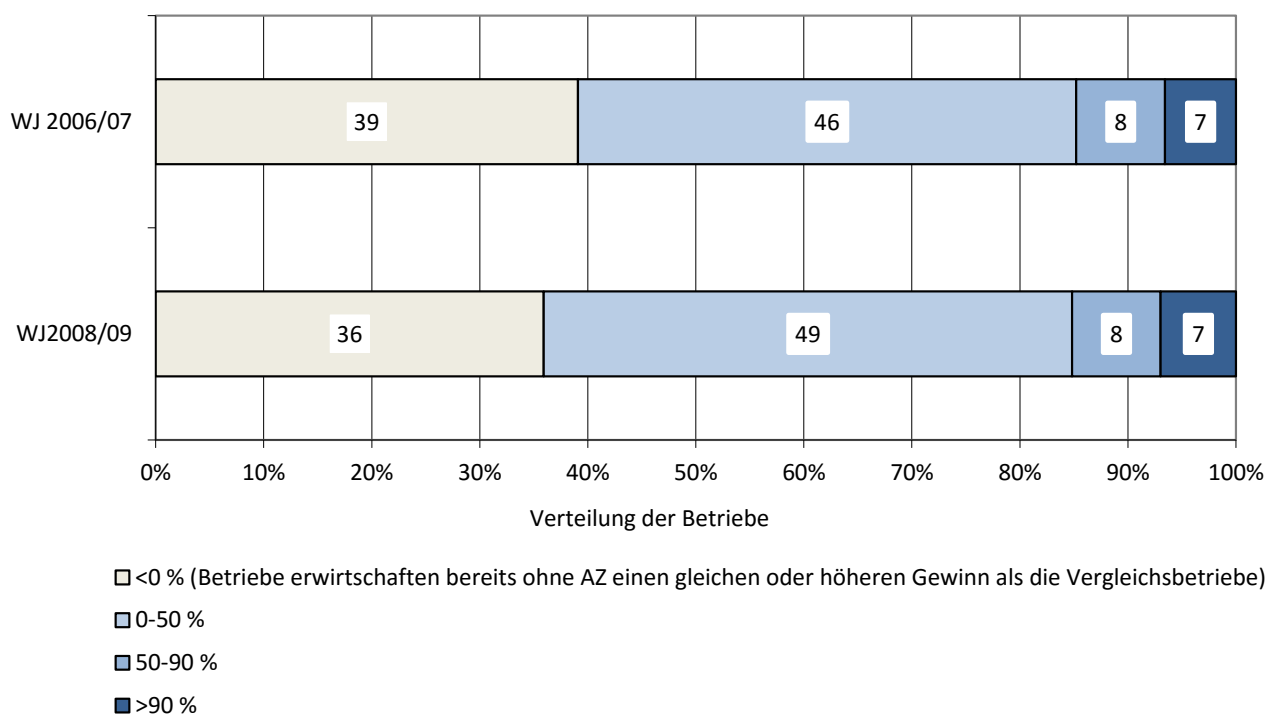
Das methodische Vorgehen zur Beantwortung der Bewertungsfragen knüpft an die Halbzeitbewertung (Dickel, 2010) an, ergänzt um Analysen im Rahmen einer Studie zum agrarstrukturellen Wandel in benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern (Dickel und Plankl, 2016). Auf der Grundlage von Daten aus der Agrarstatistik, des Testbetriebsnetzes und InVeKoS wurden Vorher-Nachher und Mit-Ohne-Vergleiche vorgenommen.

Frage V1: Beitrag der AZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Zwei unterschiedliche Betrachtungsebenen sind je nach Zielsetzung zu unterscheiden, der Gewinn je ha LF und das Betriebseinkommen. Der Gewinn je ha LF fokussiert auf das Ziel, die natürliche Benachteiligung auf der einzelnen Fläche durch die Zahlung der AZ zu kompensieren und damit dem Brachfallen von Flächen entgegenzuwirken, während das Betriebseinkommen Indikator für das Ziel Erhalt von Betrieben ist.

Die Auswertung von Testbetriebsnetzdaten in der Halbzeitbewertung zeigte, dass die Kompensationswirkung der AZ bezogen auf den Gewinn je ha LF sehr unterschiedlich war. Im Durchschnitt lag der Gewinn je ha LF im benachteiligten Gebiet niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Die AZ glich im WJ 06/07 91 % und im WJ 08/09 78 % des Gewinnunterschieds aus. Allerdings erwirtschafteten 39% respektive 36 % der Betriebe im benachteiligten Gebiet einen gleichen oder höheren Gewinn je ha LF als Vergleichsbetriebe (siehe Abbildung 19).

Abbildung 19: Verteilung der identischen Betriebe mit erweitertem Futterbau hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in den WJ 2006/07 und 2008/09 in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2006/07 und 2008/09.

Die Studie aus 2016 stützt diese heterogenen Befunde (Dickel und Plankl, 2016, S. 44)³². Je nach Betrachtungszeitraum 2006 bis 2008 oder 2011 bis 2013 und Region veränderte sich der durchschnittliche Gewinn je ha LF: mal lag der Gewinn je LF höher in der benachteiligten Gebietskulisse mal niedriger als in der Vergleichsregion. Beim Gewinn je ha LF ergab sich allerdings eine Differenz von rund -340 Euro bis +420 Euro. Die maximal möglichen AZ-Prämien können diese Unterschiede nicht ausgleichen und führen bei einem Teil der Betriebe zu einer deutlichen Überkompensation.

³² In die Auswertung der Testbetriebsdaten flossen die Buchführungsergebnisse von 200 Testbetrieben aus vier überwiegend nicht benachteiligten Kreisen und 61 Betriebe aus sieben benachteiligten Kreisen ein (zur Methodik siehe Dickel und Plankl, 2016).

Ähnliche Varianzen ergeben sich auch, wenn man nach dem Betriebseinkommen zwischen Betrieben in der benachteiligten und nicht benachteiligten Gebietskulisse unterscheidet. Der Vergleich des Einkommens zwischen benachteiligten Testbetrieben mit höchstem bzw. niedrigstem Einkommen zu nicht benachteiligten Testbetrieben mit niedrigstem und höchstem Einkommen zeigt, dass die Einkommensspanne beim betrieblichen Einkommen zwischen -26.100 und +46.400 Euro betragen kann.

Diese starken Streuungsbereiche legen den Schluss nahe, dass die derzeitige Ausgestaltung der AZ wenig geeignet ist, um zielgerichtet und effizient Einkommensunterschiede auszugleichen.

Frage V2: Beitrag der AZ zur dauerhaften Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen

Die Analyse von NRW Kreisdaten von extrem benachteiligten Kreisen und von Kreisen mit einem geringen Anteil benachteiligter Fläche zeigt, dass sowohl kurzfristig (von 2007 bis 2010) als auch langfristig von 1999 bis 2010 in den benachteiligten Kreisen der Rückgang des Dauergrünlandes (GL) abgeschwächt verlaufen ist. In den nicht benachteiligten Kreisen lag der Rückgang des Dauergrünlandes bei - 26,6 %, in den benachteiligten Kreisen bei - 3,9 %. Eine ergänzende Auswertung der InVeKoS-Daten für NRW insgesamt von ausgewählten Kreisen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bildete die Flächenentwicklung von 2009 bis 2012 ab. Diese Auswertung bestätigt die Ergebnisse der Kreisauswertung: Der Rückgang des Dauergrünlandes fiel im benachteiligten Gebiet niedriger aus als im nicht benachteiligten Gebiet. Im Berggebiet konnte sogar eine leichte Zunahme beim Grünland verzeichnet werden (vgl. Tabelle 25). Neben dem Erhalt des Dauergrünlands (GL) soll durch die AZ der Marginalisierung entgegengewirkt werden, indem der Anteil der aus der Produktion genommenen Flächen (Flächen, die ausschließlich im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, kurz-Glöz-Flächen) in den benachteiligten Gebieten gering gehalten wird. GL-Glöz-Flächen spielen weder im nicht benachteiligten Gebiet noch im benachteiligten Gebiet eine Rolle. Nahezu jeder ha GL wird in NRW sowohl im benachteiligten Gebiet als auch im nicht benachteiligten Gebiet genutzt.

Tabelle 25: Veränderung der Flächennutzung in NRW im nicht benachteiligten und im benachteiligten Gebiet

	Nicht benachteiligtes Gebiet			Benachteiligte Agrarzone und Kleines Gebiet			Berggebiet		
	Hektar 2009	Hektar 2012	Veränderung in %	Hektar 2009	Hektar 2012	Veränderung in %	Hektar 2009	Hektar 2012	Veränderung in %
LF	1.218.199	1.216.080	-0,2	318.928	306.288	-4,0	5.966	5.993	0,5
Grünland	247.480	243.298	-1,7	175.778	173.391	-1,4	5.875	5.900	0,4
GL Glöz	432	471	9,1	118	122	3,2	1	1	69,8
Ackerland	962.333	964.152	0,2	139.506	132.134	-5,3	73	72	-1,3
AL Glöz	7.522	5.048	-32,9	1.346	807	-40,1	•	•	•
Silomais	141.367	177.225	25,4	20.349	25.961	27,6	•	•	•

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf InVeKoS-Daten 2009 und 2012.

Der Beitrag der AZ an der unterschiedlichen Entwicklung der Flächennutzung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten kann nicht als einzige Erklärende herangezogen werden. Im Betrachtungszeitraum wurde beispielsweise die Grünlanderhaltungsverordnung in Kraft gesetzt (DGL-VO NRW), die Flächenzahlungen in der 1. Säule glichen sich im Niveau zwischen Acker und Grünland an. Des Weiteren ist der Anteil von AUM in den Mittelgebirgslagen hoch und auch ein großer Teil der Natura-2000-Gebiete überlagert sich mit der benachteiligten Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen und Faktoren gehen maßgebliche Impulse für den GL-Erhalt aus.

Frage V3: Beitrag der AZ zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Abschätzung des Beitrags der AZ zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat sich auch in der vergangenen Förderperiode als große Herausforderung dargestellt. Zum einen ist es nahezu unmöglich, den Einfluss der AZ auf dieses Ziel zu messen und darüber hinaus zu quantifizieren. Zum anderen beeinflussen auch viele weitere Faktoren die Gesellschaftsstrukturen im ländlichen Raum. Dazu zählen in erheblichem Maße alle Bereiche, die die Daseinsvorsorge betreffen und die Grundbedürfnisse der Bevölkerung nach Wohnen, Leben, Ernährung, Bildung, Gesundheit und Beschäftigung sichern. Aus diesem Grund hat NRW dieses Ziel für die AZ auch als nachrangig eingestuft (Dickel, 2010).

Gemäß der Interventionslogik wird unterstellt, dass über den Einkommensausgleich die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Beschäftigte und Betriebe) erhalten wird, wodurch die Bewirtschaftung der Flächen erreicht und zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung beigetragen werden soll. Der Interventionslogik und den theoretischen Überlegungen folgend, kann die AZ nur dann einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der lebensfähigen Gesellschaftsstruktur leisten, wenn (a) die Landwirtschaft sowie die vor- und nachgelagerten Bereiche einen bedeutenden Anteil an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung haben und (b) die AZ eine hohe Wirkung auf die Erreichung dieser Ziele hat. Zu (a) kann ausgeführt werden, dass 2013 der Anteil des Primärsektors an der BWS des Landes bei 0,5 % lag. Ihren höchsten Anteil erreichte der Primärsektor mit 4,5 % im Kreis Kleve, gefolgt von Coesfeld und Höxter mit jeweils 2,5 % (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015). Die Analysen des Vertiefungsthemas Wachstum und Beschäftigung zeigen darüber hinaus, dass die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum zwar Wirkungen auf den Primärsektor hatten (BWS und Arbeitsplätze). Diese Wirkungen waren aber zu klein, als dass man Wirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft hätte darstellen können (in einem regionalökonomischen Modell) (siehe Kapitel 9.1).

Frage V4: Beitrag der AZ zum Schutz der Umwelt

In den benachteiligten Gebieten nahm Dauergrünland im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012 in etwas geringerem Umfang ab im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten (siehe oben). Diese Entwicklung kann nicht allein auf die AZ zurückgeführt werden. Wirkungen auf den Schutz

der Umwelt durch die Art der Flächennutzung, den Viehbesatz oder den Einsatz von Dünge- bzw. Pflanzenschutzmitteln lassen sich für die AZ nicht aufzeigen: Ihre Auflagen gehen über Cross Compliance nicht hinaus. Die in der länderübergreifenden Studie zum agrarstrukturellen Wandel für NRW für die Wirtschaftsjahre 2011 bis 2013 festgestellten Intensitätsunterschiede zwischen den Gebietskulissen sind in erster Linie auf die Agrar- und Betriebsstrukturen zurückzuführen: So ist der Viehbesatz (Rinder je 100 ha HFF) in den benachteiligten Kreisen geringer als in den nicht benachteiligten Kreisen. Im Hinblick auf den monetären Aufwand der landwirtschaftlichen Testbetriebe für Pflanzenschutzmittel schnitten die Betriebe in den benachteiligten Kreisen deutlich besser ab als die Betriebe in den nicht benachteiligten Kreisen. Die Aufwendungen für Düngemittel je ha Ackerfläche (AF) zeigten ein anderes Bild. Sie lagen in den benachteiligten Kreisen fast doppelt so hoch wie in den nicht benachteiligten Kreisen. Dabei handelte es sich jedoch ausschließlich um den monetären Aufwand der Testbetriebe bezogen auf die Ackerfläche. Aussagen zur Menge der tatsächlichen aufgewendeten Dünge- oder Pflanzenschutzmittel je Betrieb und ha LF sind nicht möglich. Ein direkter Zusammenhang zwischen Bewirtschaftungsintensität und Förderung kann, wie bereits erwähnt, nicht hergestellt werden.

6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme der AZ wird, trotz der deutlichen Schwächen in ihrer empirischen Fundierung und zielgerichteten Ausgestaltung über die ELER-VO ermöglicht. Sie ähnelt sehr stark den Flächenzahlungen der 1. Säule und ist mit einem geringen Verwaltungsaufwand umzusetzen. Gemäß der Analyse der Implementationskosten (IK) werden bei der AZ 1,60 Euro je ha (2 % der relativen IK) aufgewendet; die Kosten für die Verwaltung liegen damit wesentlich unter denen von anderen Flächenmaßnahmen (siehe Kapitel 10.2).

Die Einkommensindikatoren je ha LF und je Betrieb zeigen erhebliche Varianzen zwischen den Betrieben auf. In Folge kommt es zu Über- und Unterkompensationen durch die Zahlung der AZ. Im Durchschnitt erwirtschafteten Betriebe in den benachteiligten Gebieten niedrigere Gewinne als Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten. Die AZ reichte nicht aus, um die Einkommensnachteile vollständig zu kompensieren. Trotz der durchschnittlichen Einkommensnachteile nahm aber weder die Anzahl der Betriebe noch die LF insgesamt oder das GL stärker ab als in den nicht benachteiligten Gebieten. Im Berggebiet war sogar eine Zunahme der GL-Flächen zu verzeichnen. Auch der Anteil an Flächen, die ausschließlich im Glöz gehalten wurden, ist sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet sehr gering. Diese Entwicklung kann aber nicht alleinig der AZ zugeschrieben werden.

Es gibt zudem keine Hinweise darauf, dass die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von GL-Standorten im gesamten benachteiligten Gebiet gefährdet ist. Die Ergebnisse der Kreis- und Gemeindeauswertungen zeigten, dass die benachteiligten Gebiete derart heterogen sind, dass mit einer einheitlichen Förderung in den unterschiedlichen Gebietskategorien Benachteiligungen nur unzureichend ausgeglichen werden können bzw. überkompensiert werden. Die in NRW prakti-

zierte Staffelung nach der LVZ bildet die spezifischen Problemlagen nur unzureichend ab. Es wird daher empfohlen, die Förderung stärker an spezielle natürliche Benachteiligungen wie beispielsweise klimatische Bedingungen oder geophysikalische Eigenschaften der Landschaft anzupassen, und die Ziele der AZ insgesamt stärker zu fokussieren.

6.3 Natura-2000-Zahlung (213)

6.3.1 Maßnahmenüberblick

Zielsetzung der Förderung und Ausgestaltung der Maßnahme

Zur Umsetzung der EU-Richtlinien 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und 2009/147/EG (Vogelschutz-Richtlinie) etablierte NRW das Natura-2000-Schutzgebietsnetz durch Ausweisung von Schutzgebieten und durch deren hoheitliche Sicherung. Mit den Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 gewährte das Land Landwirten und Landwirtinnen einen finanziellen Ausgleich für Grünlandflächen in der Natura-2000-Kulisse, sofern sie nicht im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Die Höhe der Ausgleichszahlung richtete sich nach der ordnungsrechtlichen Schutzkategorie der Förderfläche. Differenziert wurde nach Gebieten mit hoher Schutzkategorie (z. B. Naturschutzgebiete, NSG), mittlerer Schutzkategorie (z. B. Landschaftsschutzgebiete, LSG) und Gebiete mit einfachem Beeinträchtungsverbot³³ ohne spezifische Verbotsvorschriften aus NSG- oder LSG-Verordnungen. Je nach Schutzkategorie betrug die Ausgleichszahlung zwischen 36 und 98 Euro/ha. Förderauflagen in der Förderperiode 2007 bis 2013 waren:

- Verbot des Grünlandumbruchs,
- Verzicht auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen und
- Pflicht der Rücksichtnahme auf Brutvögel und deren Gelege.

Zusätzlich mussten ggf. bestehende Schutzgebietsauflagen eingehalten werden.

Die Natura-2000-Zahlung diente zusammen mit den AUM (214) dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität. Laut MUNLV (2009a) zielte die Natura-2000-Förderung auf die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung in den FFH- und EG-Vogelschutzgebieten als Beitrag zum Biotop- und Artenschutz. Die inhaltliche Ausgestaltung der bereits seit 2000 angebotenen Förderung blieb unverändert, allein die Fördersätze wurden mit Beginn der Förderperiode infolge der Entkopplung der Direktzahlungen 2005 vermindert.

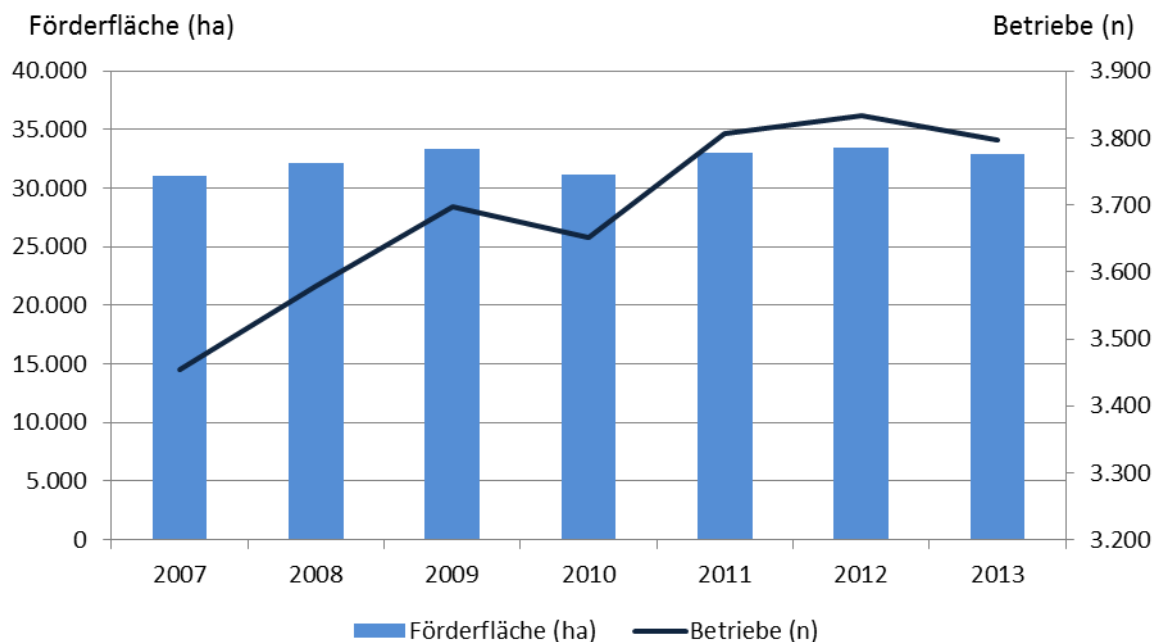
³³ Im Sinne des § 33 BNatSchG bzw. § 48 c des Landschaftsgesetzes NRW.

Umsetzung der Maßnahme

Die geförderte Fläche blieb ebenso wie die Anzahl der Teilnehmenden in der Förderperiode nahezu konstant und betrug im Mittel der Jahre knapp 32.500 ha Grünland (vgl. Abbildung 20). Das Outputziel von 37.500 ha Grünland wurde zu 87 % erreicht. Im Jahr 2012 entfielen rd. 86 % der Förderfläche auf NSG und bes. geschützte Biotop nach § 62 Landesnaturschutzgesetz (Ausgleichszahlung 98 Euro/ha), rd. 13 % auf Landschaftsschutzgebiete (48 Euro/ha) und etwas über ein Prozent auf Grünland ohne weiteren ordnungsrechtlichen Schutz (36 Euro/ha). Bei einer durchschnittlichen Förderfläche von 8,7 ha und einer Ausgleichszahlung von durchschnittlich 91 Euro/ha erhielten die Betriebe 804 Euro jährlich.³⁴ Der Anteil des geförderten Grünlands am Grünland der geförderten Betriebe betrug im Mittel 47 %. Mit Hinweis auf mögliche Verwaltungskosteneinsparungen ist festzustellen, dass bei Anhebung der Bagatellgrenze auf beispielsweise 150 Euro 470 Antragssteller aus der Förderung fielen, die jedoch nur rd. 550 ha der Förderfläche bewirtschafteten.

Die in Natura-2000-Gebieten gelegene Grünlandfläche betrug zu Beginn der Förderperiode 49.800 ha und konnte bis 2012 auf 58.730 ha ausgeweitet werden. Zur Basis 2012 erreichte die Ausgleichszahlung rd. 57 % des zur Förderung zugelassenen Grünlands in der Natura-2000-Kulisse.

Abbildung 20: Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Bewilligungsdaten.

³⁴ Kalkulation auf Grundlage der errechneten Durchschnittsprämie.

Für Kohärenzgebiete – im Wesentlichen NSG-Trittsteine zur Vernetzung der Natura-2000-Gebietsflächen – war die Gewährung der Ausgleichszahlung infolge der Neuauslegung der ELER-Verordnung durch die EU-Kommission ab dem Jahr 2010 nicht mehr verordnungskonform. In 2010 wurde eine Übergangslösung geschaffen, die aufgrund des Nichtzustandekommens einer zunächst beabsichtigten Überarbeitung der ELER-Verordnung jährlich bis 2014 verlängert wurde. Flächen in Kohärenzgebieten, für die bereits bis 2009 Zahlungen erfolgt waren, konnten danach weiterhin gefördert werden. Neuanträge waren nicht zulässig. Im Ergebnis hatte die Entscheidung der KOM keinen wesentlichen Einfluss auf den Gesamtumfang der Förderung.

6.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Die Bewertung der Natura-2000-Förderung orientiert sich an der Bewertungsfrage 16 „Verbesserung der Umweltsituation“.

Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitend ist die Beschreibung **zusätzlicher, durch die Förderung verursachter** Umwelteffekte im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne Förderung. Der Bewertungsansatz ergibt sich aus der Bewertungsfrage 16, die auf eine **Verbesserung** der Umwelt ausgerichtet ist. Die Fragestellung steht z. T. im Widerspruch zur Interventionslogik, die als Besonderheit der Natura-2000-Förderung einen Ausgleich für **bestehende ordnungsrechtliche** Bewirtschaftungseinschränkungen in Natura-2000-Gebieten ermöglicht. Sofern die landespezifische Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung alleinig ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen finanziell ausgleicht, ist das Bewertungsergebnis vorwegzunehmen: Es wird sich durch Gewährung der Ausgleichszahlung keine unmittelbare **Verbesserung** der Umweltsituation einstellen, da auch ohne Ausgleich das Ordnungsrecht einzuhalten ist. Durch die Natura-2000-Förderung verursachte, zusätzliche Umwelteffekte sind demnach das Ergebnis von Förderbedingungen, die entweder über den ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen oder im Sinne eines Bewirtschaftungsgebots die Fortsetzung einer naturschutzfachlich gewünschten Bewirtschaftung des Grünlands gewährleisten und eine Bewirtschaftungsaufgabe verhindern. Darüber hinaus sind indirekte Wirkungen denkbar, wie z. B. die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Schutzgebietsausweisungen, die jedoch schwer zu isolieren sind.

Bereits zur Halbzeitbewertung wurde der Umwelteffekt der Förderauflagen im Rahmen eines Fallstudienansatzes geprüft. Die Fallstudie umfasste 30 Naturschutzgebiets-VO (Ordnungsrecht) durch die in NRW die meisten Natura-2000-Gebiete gesichert sind. Die untersuchten NSG bildeten 14 % der Gesamt-NSG-Fläche und rd. 1 % der in NRW gelegenen NSG (n = 2.924) ab. Sie liegen in 26 verschiedenen Natura-2000-Gebieten. Ergänzend wurden flächenbezogene Bewilligungsdaten für die Natura-2000-Zahlung als ein Bestandteil des Flächennutzungsnachweises (erweiterter FNN-Datensatz) genutzt. Diese Daten wurden zur obigen Darstellung der Umsetzung der Maßnahme verwandt (vgl. Abbildung 20).

Die Umweltwirkung der Ausgleichszahlung

Das primäre Ziel der Ausgleichszahlung nach Artikel 38 der ELER-VO, nämlich der (anteilige) finanzielle Ausgleich für **bestehende ordnungsrechtliche** Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura 2000 sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie wurde voll umfänglich erreicht. Aus dem finanziellen Ausgleich für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen resultieren entsprechend der obigen Definition jedoch **keine zusätzlichen**, durch die Förderung verursachten Umwelt- bzw. Biodiversitätswirkungen.

Umweltwirkungen wurden – wenn auch nur in geringem Umfang – durch die Förderauflagen der Ausgleichszahlung erreicht, die über die Bewirtschaftungseinschränkungen der jeweiligen NSG-VO hinausgehen. Während in fast allen im Rahmen der Fallstudie gesichteten NSG-VO bspw. ein Grünlandumbruch bzw. eine tief wendende Bodenbearbeitung³⁵ einschränkt war (95 %), wurde das Stören/Verscheuchen von Vögeln nur in 10 % der NSG unterbunden. Im Umkehrschluss entstanden positive Umwelteffekte, da die NSG-VO entsprechende Bewirtschaftungsverbote **nicht** vorsahen. Das traf in NRW hochgerechnet für das Entwässerungsverbot auf 5.900 ha NSG-Fläche zu, für das Verbot der tief wendenden Bodenbearbeitung/des Grünlandumbruchs auf knapp 7.100 ha.³⁶ Damit konnten der Natura-2000-Förderung hochgerechnet auf vier bis fünf Prozent der NSG-Flächen positive (durch die Förderung verursachte) Umwelteffekte zugeschrieben werden. Einschränkend gilt, dass die positive Umweltwirkung der Förderauflage „Umbruchverbot von Grünland“ im Sinne eines Umwandlungsverbots von Grünland in Acker auf den Zeitraum 2007 bis 2011 beschränkt war, da ab 2011 die Grünlanderhaltungs-VO (DGL-VO NRW) galt und hiernach jeder Grünlandumbruch unter Genehmigungsvorbehalt stand³⁷.

Die Bedeutung von Naturschutzgebieten für die quantitative Grünlanderhaltung kann anhand eines Fallbeispiels aus dem nordrhein-westfälischen Tiefland illustriert werden. So hat sich der Grünlandbestand in neun Landkreisen innerhalb von 16 Jahren (zwischen 1987 und 2003) außerhalb der NSG um 40 % verringert, während er innerhalb der Schutzgebiete (Ziele u. a. Wiesenbrüter- und Feuchtgrünlandschutz) verdoppelt werden konnte. Damit lag in der Beispielregion in 2003 annähernd jeder fünfte Hektar Grünland in einem Naturschutzgebiet (MUNLV, 2007b). Eigene Auswertungen aus landesweiten Schutzgebietsdaten und dem InVeKoS 2010 zeigten, dass rund 78 % des Natura-2000-Grünlands innerhalb von NSG lagen. Damit wurden, je nach Ausgestaltung der NSG-Verordnungen, mehr als drei Viertel des Natura-2000-Grünlands quantitativ und/oder qualitativ gesichert. Im Rahmen der NSG-Ausweisungen zur nationalen Sicherung des

³⁵ Aufgrund der Darstellung/Formulierung der Auflagen in den NSG-VO mussten die Verbotstatbestände „Grünlandumbruch“ und „tief wendende Bodenbearbeitung“ zusammengefasst werden.

³⁶ Die NSG-Auflage „Aufstellen von Vogelscheuchen/Stören von Wildgänsen“ beschränkt sich auf Gebiete mit entsprechendem Vorkommen und kann nicht sinnvoll auf das Land hochgerechnet werden.

³⁷ Mit Beginn des Jahres 2015 ging der Cross-Compliance-Standard zum Grünlanderhalt in das Regelwerk des Greening über. Inhaltlich ist der Grünlanderhaltungsstandard³⁷ nach dem Greening neu gefasst worden und im Vergleich zum CC-Standard als weitergehend einzustufen. So ist in FFH-Gebieten das gesamte GL als umweltsensibles GL bewertet, es besteht sowohl Umwandlungs- als auch Pflugverbot.

Natura-2000-Netzes wurde laut Informationen des Ministeriums und der Fachbehörde die akzeptanzsteigernde Wirkung der Ausgleichszahlung deutlich.

Fazit der Bewertung ist, dass die Natura-2000-Ausgleichszahlung vorrangig ein Instrument zum finanziellen Ausgleich für **ordnungsrechtlich** fundierte und naturschutzfachlich begründete Bewirtschaftungsauflagen ist. Allein in der Förderung begründete (ökologische) Wirkungseffekte sind daher vom Grundsatz her nicht zu erwarten, konnten in der Förderausgestaltung in NRW jedoch in geringem Umfang nachgewiesen werden. Die Maßnahme hat ihre Berechtigung im Instrumentenmix aus hoheitlichen und freiwilligen Ansätzen. Sie bildet eine Basis für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und kann zur Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen beitragen. Aufgrund des komplexen Zusammenspiels aus Ordnungsrecht, Maßnahmenauflagen, Gebietstypen, Förderbeschränkung auf Grünland und Agrarumweltmaßnahmen lassen sich diese positiven Wirkungen weder qualitativ noch quantitativ exakt fassen.

6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

NRW setzt die Natura-2000-Förderung fort. Das Konzept der drei Schutzkategorien und die o. g. Förderauflagen bleiben erhalten. Die Honorierung des Umwandlungsverbots hat vor dem Hintergrund der Greening-Regelungen keinen Bestand mehr. Die Ausgleichszahlung wird in Abhängigkeit von der Schutzkategorie auf 130, 70 und 60 Euro/ha deutlich erhöht und bleibt auf Grünland beschränkt. Sofern ordnungsrechtliche Festsetzungen vorliegen, werden zusätzlich Bewirtschaftungseinschränkungen wie Unterlassung von Nachsaat, Verbot von Pflanzenschutzmittelanwendung, terminliche Einschränkungen der Frühjahrsbearbeitung kompensiert. Mit der Ausweitung der Kompensationstatbestände soll u. a. gesellschaftliche Akzeptanz für weitere ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsverbote geschaffen werden, um über diesen Hebel den Grundschutz im Natura-2000-Netz zu verwirklichen.

Empfehlungen

An das Land:

- Bereits zur Halbzeitbewertung wurde die Empfehlung ausgesprochen, die Zielsetzung „Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung“ bspw. durch zusätzliche Förderauflagen zu präzisieren. Die zusätzlichen Kompensationszahlungen für ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen, die mit der Neugestaltung der Landesrichtlinie ab 2015 gelten, weisen in diese Richtung.
- Insgesamt werden die Zielsetzungen der Maßnahme vom Evaluatorenteam primär im Ausgleich von zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten gesehen, die mit dem ordnungsrechtlichen Schutz der Flächen einhergehen. Es wird daher empfohlen, die Maßnahmenziele auf die primären, nachweisbaren Wirkungen zu reduzieren.

An die EU:

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

6.4 Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (214)

Dieser Zusammenfassung liegen die im Modulbericht (6.4_MB) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen zugrunde.

6.4.1 Maßnahmenüberblick

Problembeschreibung/Kontext/Ausgangssituation

Die Flächennutzung in NRW wird zu über 50 % durch die Landwirtschaft geprägt. Die Anteile der LF an der Bodenfläche weisen regional starke Unterschiede auf, die von fast 70 % im Maximum (Münsterländer Bucht) bis zu unter 20 % im Minimum (waldreiches Mittelgebirge) reichen können (MUNLV, 2009a). Mit etwa 1,3 GV/ha LF liegt der durchschnittliche Viehbesatz in NRW deutlich über dem Bundesdurchschnitt von etwa 0,9 GV/ha LF (MUNLV, 2009a), was regional, besonders am Niederrhein, im Münsterland aber auch in Teilen der Mittelgebirge, zu einem überhöhten Nährstoffangebot führt. Der Anteil des Dauergrünlands betrug im Jahr 2011 noch 26 % und stand seit Jahrzehnten erheblich unter Druck (absoluter Rückgang seit 1999 um 39.200 ha). Als Konsequenz galt ab 2011 die Grünlanderhaltungs-VO (DGL-VO NRW 2011), wonach jeder Grünlandumbruch unter Genehmigungsvorbehalt steht. Neben sich ändernden Bewirtschaftungsformen übt die Entwicklung im Biogassektor Druck auf die Fruchtfolge und auf ackerfähige Grünlandstandorte aus, was sich u. a. in einem verstärkten Anbau von Mais ausdrückt. Der Anbauumfang für Mais hat stark zugenommen und lag 2011 bei ca. 27 % der Ackerfläche.

Arten und Lebensräume in NRW werden durch eine große naturräumliche Vielfalt geprägt. Kulturbedingte Lebensräume des Grünlands, der Streuobstwiesen, Heiden, Moore und Magerrasen sind von hoher Bedeutung für die Biodiversität. Insbesondere aufgrund intensiver landwirtschaftlicher Nutzungen mit reduzierten Fruchtfolgen, Standortmelioration, größeren Bewirtschaftungseinheiten, veränderten Nutzungszeitpunkten und hohem Stoffinput sind rd. 45 % der Arten in NRW gefährdet oder vom Aussterben bedroht/ausgestorben (MKULNV, 2013b). Die zentralen Biodiversitätsindikatoren Feldvögel und landwirtschaftliche Fläche mit hohem Naturwert (HNV) zeigen daher negative Trends oder Stagnation auf bereits niedrigen Niveaus.

Nach den Ergebnissen der letzten Bestandsaufnahme zur Umsetzung der WRRL weist der **Zustand von Grund- und Oberflächengewässern** in NRW nach Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums immer noch erhebliche Defizite auf. Weiterhin stehen diffuse Belastungen durch Nährstoffe aus der Landwirtschaft bei der Mehrheit der Wasserkörper einer Zielerreichung entgegen. Die Nitratbelastung im Grund- und Oberflächenwasser hängt eng mit der regionalen Verteilung der Stickstoffüberschüsse zusammen (MKULNV, 2015c; MUNLV, 2010). Der als emissionsseitig verwendete Indikator Stickstoffüberschuss lag landesweit im Mittel der zurückliegenden Förderperiode bei 88 kg/ha (Flächenbilanz). NRW nimmt damit den Spitzenplatz in Deutschland ein. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Belastungssituation kaum verändert; der Trend beim Bilanzüberschuss weist sogar nach oben.³⁸

In NRW kommen 2,4 % der **Treibhausgasemissionen** (THG-Emissionen) aus der Landwirtschaft (Stand 2013). Dies entspricht 7.298 kt CO₂Aq (ohne Landnutzung und Landnutzungsänderungen

³⁸ Siehe unter <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>, Indikator B6 Stickstoffüberschuss.

sowie ohne vor- und nachgelagerten Bereich und Energieverbrauch). Den größten Anteil haben dabei die THG-Emissionen aus den landwirtschaftlichen Böden vor allem durch ausgebrachten Stickstoff (39 % in 2013), enterische Fermentation (38 % in 2013) und das Wirtschaftsdüngermanagement (16 % in 2013) (UBA, 2015). Als eine maßgebliche Quelle für Stickstoffdeposition ist auch Ammoniak durch indirekte Lachgasemissionen für die Treibhausgasbildung relevant.

Teile des Landes sind stark durch **Wasser- und/oder Winderosion** gefährdet (Dickel et al., 2010); (GLA, 2000); (Hoegen et al., 1995); (LWK NRW, 2007). NRW hat dazu im Rahmen des Erosionsschutzes eine Verordnung erlassen (LESchV). Diese Verordnung regelt in Bezug auf Direktzahlungen und sonstige Stützungszahlungen die Einteilung landwirtschaftlicher Flächen nach dem Grad ihrer Erosionsgefährdung durch Wasser und Wind gemäß § 2 Abs. 1 der (DirektZahlVerpflV) sowie (DIN 19706) und (DIN 19708).

Ein wesentlicher Faktor für den Erhalt und die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ist der Humusgehalt im Boden. Die Konzentration und regionale Trennung von Marktfruchtanbau und intensiver tierischer Veredelung führt in Deutschland zu einer abnehmenden Nutzung organischen Wirtschaftsdüngers und einer entsprechend niedrigeren Humusreproduktion. Auch eine zunehmende Einengung der Fruchtfolgen und ein steigender Anteil an Energiemais wirken sich senkend auf den Humusspiegel gemessen an der organischen Bodensubstanz (OBS) der Ackerböden aus. Aus Sicht des Klimaschutzes sollte die OBS durch eine ausgewogene Fruchtfolge erhalten werden (Flessa et al., 2012).

Maßnahmenbeschreibung

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2007 bis 2013 setzten sich aus vier Bausteinen zusammen, von denen der Baustein Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL) wiederum in fünf Teilmaßnahmen untergliedert ist, nämlich: Vielfältige Fruchtfolge (VIF), Extensive Grünlandnutzung im Betriebszweig (EXG), Ökologischer Landbau (ÖKW), Zwischenfruchtanbau (ZWF) und Anlage von Blühstreifen (BLÜ). Weitere Bausteine waren die Anlage von Uferrandstreifen (UFE), die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (VNS). Die Teilmaßnahmen der MSL griffen bis auf BLÜ auf die Nationale Rahmenregelung (NRR) zurück.

Umweltziele der AUM

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind Tabelle 26 zu entnehmen. Neben den Hauptzielen verwendet NRW sogenannte integrierte Ziele, auf deren Zielerreichung die Fördermaßnahmen ebenfalls, jedoch nicht primär, ausgerichtet sind. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Evaluation der integrierten Ziele im gleichen Umfang wie die der Hauptziele.

Tabelle 26: Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele

Zielfelder	Viefältige Fruchtfolge	Extensive Grünlandnutzung	Ökologische Anbauverfahren	Anlage von Blühstreifen	Anbau von Zwischenfrüchten	Erosionsschutz mit MDM, Schonstreifen	Haustierrassen	Uferandstreifen	Vertragsnaturschutz alle Varianten
	VIF	EXG	ÖKW	BLÜ	ZWF	ERO	NUT	UFE	VNS
Hauptziel									
Biodiversität	x	x		x			x		x
Wasser			x		x	x		x	
Klima									
Boden			x			x			
Integriertes Ziel									
Biodiversität			x					x	
Wasser		x		x					x
Klima	x	x	x		x	x			
Boden	x	x			x				x

x = Förderziel

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 27 stellt das Maßnahmenportfolio dar. Die Zeitschiene bildet die Jahre ab, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (1. Verpflichtungsjahr), deren Verpflichtungszeitraum dann im Regelfall fünf Jahre betrug.³⁹

³⁹ Lesehilfe: So gilt bspw. für ÖKW, dass für Verpflichtungen des Jahres 2007 2011 das letzte Verpflichtungsjahr war. 5-jährige Verpflichtungen begannen für ÖKW letztmalig in 2011.

Tabelle 27: Förderangebot der AUM in NRW

Maßnahme	EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2014														
		2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	2014
VIF Vielfältige Fruchtfolge ¹⁾	2003							5)						6)	7) 8)	7)
EXG Extensive Grünlandnutzung ¹⁾	1993							5)						6)	7) 8)	7)
ÖKW Ökologische Anbauverfahren	1993							5)						6)	7) 8)	7) 8)
BLÜ Anlage von Blühstreifen ²⁾	2000							5)								
ZWF Anbau von Zwischenfrüchten	2010													****	****	****
ERO Erosionsschutz/Schonstreifen	2000							5)						****	****	
NUT Haustierrassen	1996							5)						6)	7) 8)	7)
UFE Uferrandstreifen	1993							5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7)
VNS1 Ackerrandstreifen	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS2 Extensivierung o. z. E. ³⁾	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS2 Extensivierung m. z. E. ⁴⁾	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS2 Naturschutzgerechte Nutzung	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS2 Zusatzmaßnahmen	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS3 Streuobstwiesen	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)
VNS4 Bewirtschaftung von Hecken	1994	****	****	****	****	****	****	5)	****	****	****	****	****	6)	7) 8)	7) 8)

Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme. Verpflichtungsbeginn ist i. d. R. im jeweiligen Wirtschaftsjahr.

**** Maßnahme wird ausschließlich mit einer fachlich begründeten Gebietskulisse angeboten.

1) In 2007 und 2008 nur Altteilnehmer der Vorgängermaßnahme zugelassen.

2) In der Förderphase 2000 bis 2006 als Option im Rahmen der Maßnahme Blüh-/Schonstreifen.

3) ohne zusätzliche Erschwernisse.

4) mit zusätzlichen Erschwernissen

5) Einjährige Vertragsverlängerung für bisherige Teilnehmer; keine Neuanträge.

6) Auslaufende Bewilligungen werden auf Antrag um zwei Jahre verlängert, Neuanträge nur für Erstantragsteller zulässig.

7) Auslaufende Bewilligungen werden auf Antrag um ein Jahr verlängert.

8) Neuanträge nur für Erstantragsteller.

Quelle: Eigene Darstellung.

Veränderung des Maßnahmenportfolios gegenüber der Vorperiode und im Verlauf der Förderperiode

Eine Einschränkung für die Gestaltung des Förderkanons 2007 bis 2013 war, dass allein durch Altverpflichtungen der Vorperiode bereits mehr als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel gebunden war. Die freien Gelder wurden auf „Kernmaßnahmen“ konzentriert, wie z. B. den Ökologischen Landbau und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Deshalb konnten einige Teilmaßnahmen trotz positiver Bewertung durch die Evaluation nicht in die Förderperiode 2007 bis 2013 überführt werden (z. B. die Förderung von Blühstreifen). Der Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung, der daraus resultierende Verlust von z. T. langjährigen Brachflächen und der positive Umstand, dass infolge des Health Checks zusätzliche Mittel zur Verfügung standen, ermöglichte, die Blühstreifen ab 2010 wieder in den Förderkanon aufzunehmen (vgl. Tabelle 28). In 2010 wurde außerdem der Anbau von Zwischenfrüchten in das Maßnahmenportfolio aufgenommen. Die Förderauflagen gingen deutlich über die der GAK hinaus und beschränkten sich auf

die Förderkulisse der WRRL-Gebiete. In 2011 folgten die Erosionsschutzmaßnahme mit den Varianten MDM und Schonstreifen als Neuaufnahmen in das Maßnahmenportfolio. Die weiteren, während der Förderperiode vorgenommenen Änderungen beschränkten sich auf Detailanpassungen von Förderauflagen und Prämienerrhöhungen wegen geänderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Diese sind im Einzelnen dem Modulbericht (6.4_MB) zu entnehmen.

Relevanz der AUM

In NRW sind alle natürlichen Ressourcen von Umweltbelastung betroffen (s. o.). Ihre Beeinträchtigung ist u. a. unerwünschter Nebeneffekt (land)wirtschaftlicher Tätigkeit. Die maximal zulässige Nutzung/Beeinträchtigung von Umweltgütern ist durch europäisches und nationales Umweltrecht geregelt. Da jedoch Beeinträchtigungen häufig über unterschiedliche Wirkungspfade erfolgen und erst am bzw. im Schutzgut kumulieren, sind die umweltgutspezifischen Einzelgesetzgebungen nicht zwingend hinreichend, um eine angestrebte Schutzgutqualität zu gewährleisten. Hieraus folgt, dass auch bei der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden europäischen und deutschen Umweltgesetzgebung nicht zwangsläufig die Einhaltung der durch Rechtsnormen festgelegten Umweltqualitäten gewährleistet ist. Ziel staatlicher Intervention durch AUM war es, die Schutzgutbeeinträchtigungen zu verringern. Die Förderung rechtfertigt sich allerdings nur, wenn das angestrebte Umweltgut nicht über den „Markt“ produziert wird, also die Kriterien des öffentlichen Gutes erfüllt sind, und kein Vollzugsdefizit bei der Umsetzung des Umweltrechts besteht. Für die Rechtfertigung einer staatlichen Intervention ist zudem erforderlich, dass die Produktion der Umweltleistung mit (Opportunitäts-)Kosten⁴⁰ für den landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist.

Die durchgeführte Relevanzprüfung ergab, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention für alle im Rahmen des NRW-Programms geförderten AUM zutreffen. Zusammenfassend zeigt sich, dass das gewählte Instrumentarium ein richtiger Ansatz zum Schutz der Umweltgüter der Agrarlandschaft ist, jedoch durch weitere Instrumente, wie z. B. investive Maßnahmen, Beratung und Betreuung sowie Ordnungsrecht, ergänzt werden muss. Die quantifizierten Zielsetzungen waren allerdings kritisch zu betrachten.

⁴⁰ Kuppelprodukte sind damit von einer Förderung ausgeschlossen.

Tabelle 28: Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt

Prüfschritt	Prüfergebnis
<p>Problembeschreibung [Ist die Darstellung vollständig?]</p>	<p>vollständig mit Ausnahme Klima</p> <p>Im genehmigten Programmdokument von Mai 2010 (MUNLV, 2010) wurden für die Erhaltung der biologischen Vielfalt relevante Probleme (z. B. Grünlandrückgang, Artenverarmung auf konventionellen Landwirtschaftsflächen) beschrieben. Im Zielfeld Wasserschutz gab es sowohl beim Grund- als auch beim Oberflächenwasser Handlungsbedarf zur Verbesserung der Qualität. Gefährdungsursachen waren insbesondere Nitrateinträge und morphologische Veränderungen. Die Stickstoffbilanzüberschüsse waren im Nordwesten des Programmgebiets besonders hoch, Nitratwerte im Grundwasser lagen im Westen und Osten über den Grenzwerten. Die Problembeschreibung zum Klimaschutz erfolgt an einzelnen Stellen im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation, insbesondere im Unterkapitel Umwelt (Kap. 3.1.3.2), umfasst aber nicht alle innerhalb der Strategie bzw. der Maßnahmen adressierten Handlungsbereiche. Insgesamt ist keine systematische und gebündelte Aufbereitung des Themenfeldes Klimaschutz und Klimafolgenanpassung zu erkennen. Die Betrachtung des Bodenschutzes stellte die großflächige Erosionsgefährdung durch Wasser heraus. Der Humushaushalt im Zusammenhang mit der Bodenfruchtbarkeit wurde nicht thematisiert.</p>
<p>Zielbeschreibung [Sind die Ziele hinreichend beschrieben?]</p>	<p>angemessen</p> <p>Das Programmplanungsdokument listete umweltrelevante Ziele in der Strategie und in den Maßnahmenbeschreibungen. Es wurde ein breiter Ansatz für den ländlichen Raum beschrieben, in dem alle Ressourcen adressiert wurden. Die Maßnahmenpalette war dementsprechend überwiegend multifunktional ausgerichtet. Sowohl auf Maßnahmenebene (Output) als auch für Ergebnisindikatoren (Result) wurden die Ziele beschrieben und quantifiziert.</p>
<p>Instrumentenprüfung [Ist das gewählte Instrument den Zielen angemessen?]</p>	<p>angemessen</p> <p>Umweltressourcen sind (i. d. R.) öffentliche Güter, die nicht bzw. nur in Einzelfällen über Marktinstrumente erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund erörtert die Strategie eine problemadäquate Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen, flächenbezogenen Maßnahmen. Mit dem Instrument der Agrarumweltmaßnahmen werden nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste ausgeglichen, die den TeilnehmerInnen entstehen. Finanzielle Anreizkomponenten, um z. B. die Teilnahme attraktiver zu machen, sind ausgeschlossen. Solange die identifizierten Problemlagen durch Förderangebote mit freiwilliger Teilnahme bedient werden können, ist das Instrument der Agrarumweltmaßnahmen angemessen.</p> <p>Ein „degeneratives Politikdesign“⁴¹ im Sinne von Schneider und Ingram (zitiert in: EEN, 2014, S. 117) ist in diesem Ansatz als Prinzip nicht zu erkennen, wenngleich einige Landnutzer gezielt adressiert wurden, wie z. B. TierhalterInnen. Die Gewinnung von freiwilligen TeilnehmerInnen an Maßnahmen zugunsten öffentlicher Güter ist immer eine Gratwanderung zwischen erzielbarem Umweltnutzen und hinreichender Frequentierung der Maßnahmenangebote. Das gilt umso mehr, als dass keine finanziellen Anreizkomponenten zulässig sind und die Steuerung daher lediglich über die Maßnahmeninhalte möglich ist.</p>

- Fortsetzung -

⁴¹ Im Sinne von Schneider und Ingram (1997) entsprechend Kapitel 1.3, Part II der Ex-post-Guidelines. Damit ist z. B. die Bedienung von Partikularinteressen gemeint anstelle von überwiegenden öffentlichen Interessen.

Fortsetzung Tabelle 28:

Prüfschritt	Prüfergebnis
4. Kontextprüfung [Sind die Ziele und Maßnahmen vor dem Hintergrund gegebener Bedingungen stimmig?]	<p>stimmig</p> <p>Vor dem Hintergrund der Problemlagen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche (vgl. oben) sind Förderangebote für alle Umweltressourcen plausibel. Das gilt sowohl für landesweite „Basisförderungen“ wie auch für spezifische Angebote in Hot Spots der Umweltprobleme, wie z. B. Wasser-/Erosionsschutzkulissen oder Natura-2000-Gebiete.</p> <p>In der Strategie wird eine logische Verknüpfung zwischen ermittelten Schwächen aus der SWOT-Analyse und strategischen Förderansätzen, hier zugeordnete Agrarumweltmaßnahmen, hergestellt.</p> <p>Sowohl die Maßnahmenauswahl (mit Querbezügen zum Schwerpunkt 3) als auch die Maßnahmenkombinationen (innerhalb der AUM, mit dem Code 213) waren stimmig. Die angesetzten Output-Ziele erscheinen jedoch zu gering, um anhand der Wirkungsindikatoren wesentliche Effekte nachweisen zu können. Vor dem Hintergrund begrenzter Finanzressourcen muss daher über zusätzliche ordnungsrechtliche Ansätze nachgedacht werden, wie es z. B. im Problemfeld Grünlanderhaltung (DGL-VO NRW 2011) bereits erfolgt ist oder im Wasserschutz (Düngegesetz, DüV) derzeit angestrebt wird.</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Umsetzung der AUM

Einen Überblick über die in der Förderperiode geförderten Flächen und Betriebe gibt Tabelle 29. Fördermaßnahmen mit Gebietskulissenbezug sind: ZWF (Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf zur Umsetzung der WRRRL), ERO (Erosionsgefährdungsklasse CCwasser und CCwind) und VNS (überwiegend NSG-Gebiete, besonders geschützte Biotop nach § 60 BNatSchG und sonstige Biotopverbundflächen). ÖKW folgt dem gesamtbetrieblichen Förderkonzept, EXG dem Betriebszweigkonzept. Dargestellt sind alle AUM inklusive ihrer Altverpflichtungen, die zu Beginn der Förderperiode (wieder) aufgenommen wurden. Altverpflichtungen von Fördermaßnahmen, die in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht in den Förderkanon aufgenommen wurden, bleiben unberücksichtigt. Damit spiegelt die Tabelle 29 und analog die Abbildung 21 die strategische (Neu-)Ausrichtung der AUM für die Förderperiode.

Tabelle 29: Überblick über den Förderumfang der AUM im Zeitverlauf

Maßnahme	2007		2009		2011		2012		2013		2014		
	Betr. n	Fläche ha	Betr. n	Fläche ha	Betr. n	Fläche ha	Betr. n	Fläche ha	Betr. n	Fläche ha	Betr. n	Fläche ha	
VIF	Vielfältige Fruchtfolge	762	54.552	473	34.185	643	58.332	713	62.872	721	63.738	713	62.751
EXG	Extensive Grünlandnutzung	3.595	84.378	2.211	63.116	1.402	52.652	1.373	51.939	1.226	45.172	1.194	43.919
OKW	Ökolandbau	1.355	46.452	1.402	48.851	1.486	55.062	1.574	57.765	1.536	57.030	1.518	56.815
BLÜ	Blühstreifen					1.423	2.730	1.933	3.382	2.143	3.633	2.206	3.740
ZWF	Zwischenfrüchte					1.056	17.630	1.389	24.975	1.433	25.777	1.445	26.850
ERO	Erosionsschutz im Ackerbau							158	4.210	166	4.173	163	4.177
davon													
ERO1	Mulch-/Direktsaat								4.197		4.160	162	4.163
ERO2	Schutzstreifen								13		13	16	13
NUT	Haustierrassen ¹⁾	256	5.272	246	5.193	226	5.790	232	5.826	216	5.430	214	5.907
UFE	Uferrandstreifen	2.725	4.424	2.514	3.102	2.454	3.118	2.600	3.146	2.494	4.076	2.433	2.910
VNS1	Extensive Ackernutzung landesweit	115	264	104	247	111	259	118	265	117	281	122	288
VNS1	Schutz v. Ackerlebensgemeinschaften			63	533	251	1.653	304	2.501	324	2.352	341	2.564
VNS1	VNS Ackerumwandlung	144	342	41	95	32	113	36	145	39	153	37	162
VNS2	Extensivierung o.z.E. ²⁾	90	371	69	305	36	115	43	136	45	130	45	117
VNS2	Extensivierung m.z.E. ³⁾	3.931	20.238	3.596	18.720	3.638	19.651	3.722	20.111	3.624	19.461	3.595	19.408
VNS2	Grünlandextensivierung ganzj. Standweide			2	95	8	236	8	324	9	338	9	338
VNS2	Naturschutzgerechte Nutzung	451	3.025	456	2.832	514	3.705	530	3.898	543	3.849	575	3.863
VNS2	Zusatzmaßnahmen	368	1.784	315	979	314	1.342	297	1.143	300	997	301	967
VNS3	Streuobstwiesen	780	722	698	661	661	669	672	671	642	652	636	639
VNS4	Biotopanlage und -pflege	434	124	404	119	344	93	344	92	315	80	294	78

1) Angaben in Anzahl Tiere für NUT. Für das Jahr 2014 Anzahl der geförderten Tiere aus Jahresbericht 2015.

2) ohne zusätzliche Erschwernisse, 3) mit zusätzliche Erschwernisse.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach InVeKoS.

Im Jahr 2012 ⁴² betrug die Bruttofläche ⁴³ der AUM ohne Berücksichtigung der Förderung von vom Aussterben bedrohter Haustierrassen (NUT) ⁴⁴, die keinen Flächenbezug aufweist, knapp 238.000 ha. Zwischen 2007 und 2012 verminderte sich die Förderfläche um rd. 12 %. Den größten Rückgang wies die Extensive Grünlandnutzung durch Auslaufen von Altverpflichtungen auf, den höchsten Zuwachs der Ökologische Landbau. Im Jahr 2012 wurden von den im InVeKoS geführten Flächen mit AUM erreicht (Bruttoangaben):

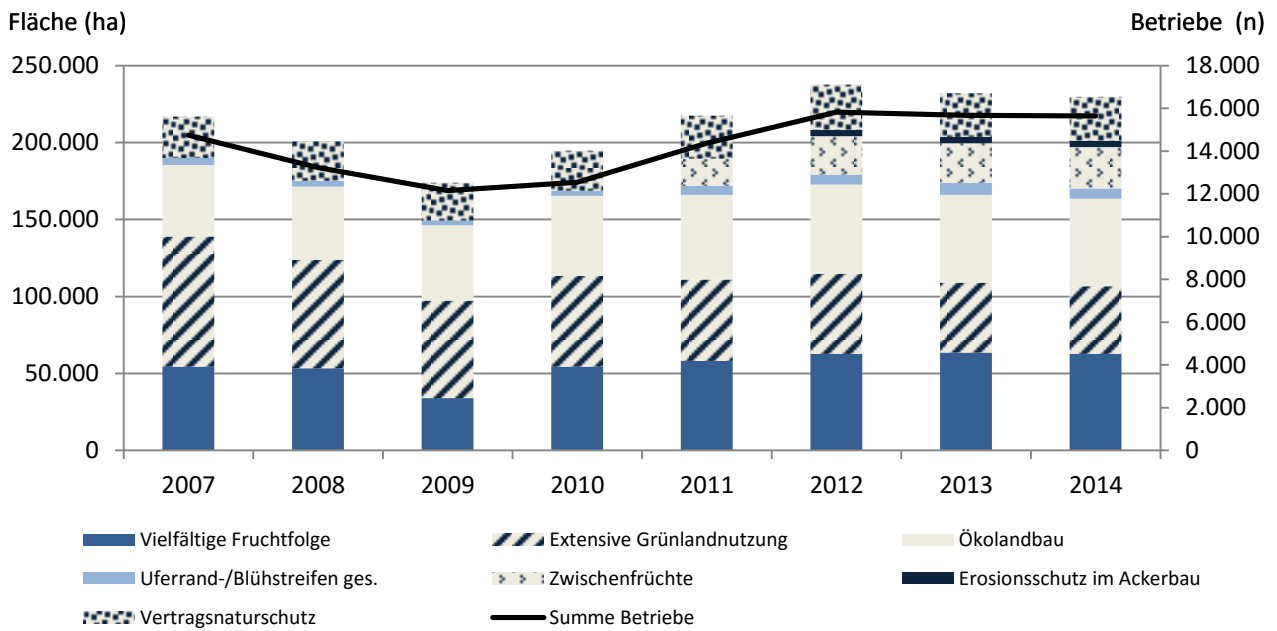
- 15,5 % der LF,
- 10,9 % der Ackerfläche,
- 27,9 % des Grünlandes.

⁴² Bezugsjahr für Zeitpunktdarstellungen. Bestimmend für die Jahreswahl: a) keine Beeinflussung durch Altverpflichtungen der Vorperiode, b) alle Health-Check-Maßnahmen haben mindestens ein Verpflichtungsjahr durchlaufen c) „Vorboten“ der folgenden Förderperiode, wie bspw. das „Ausschleichen“ von Teilmaßnahmen in dem Sinne, dass nur noch ein eingeschränkter Zugang besteht, kommen noch nicht zum Tragen.

⁴³ Kombinationen von Maßnahmen auf gleicher Fläche werden nicht in Abzug gebracht, die Angaben stellen also nicht die physische Fläche dar.

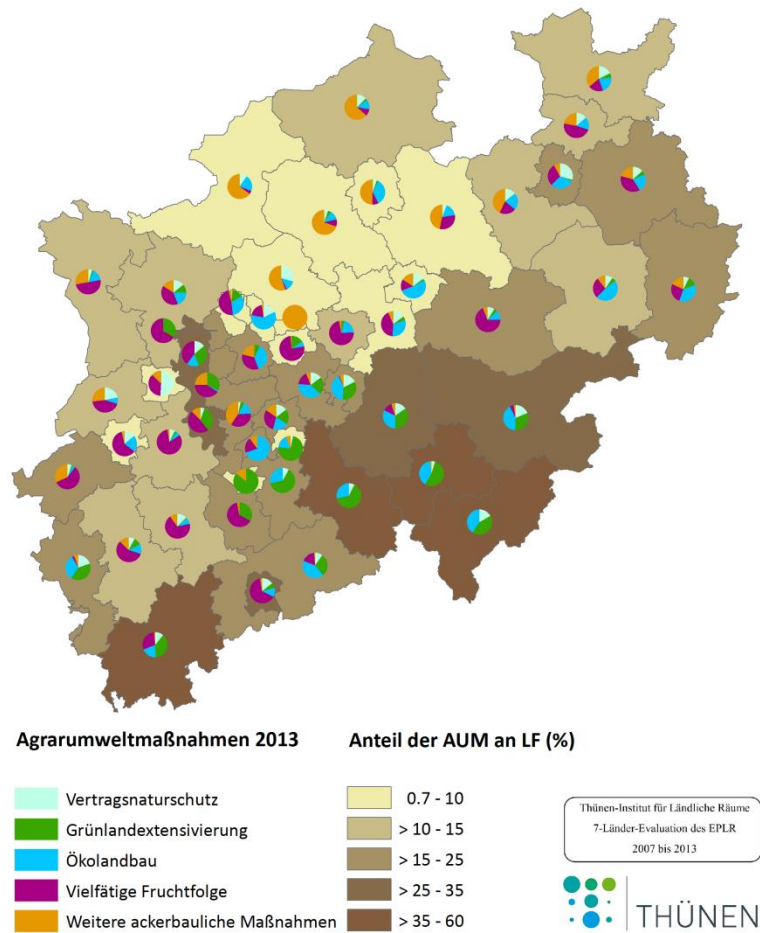
⁴⁴ Die Prämienzahlung ist auf die Zahl der im Betrieb gehaltenen bedrohten Tiere ausgerichtet.

Abbildung 21: Förderverlauf der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die regionale Verteilung der AUM ist in Karte 3 dargestellt. Die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen bleibt, da die Maßnahme keinen direkten Flächenbezug aufweist, unberücksichtigt. Da die Mehrheit der Teilmaßnahmen entweder Ackerflächen oder Grünland adressieren, folgt die regionale Verteilung der AUM grundsätzlich der Grünland-Ackerverteilung im Land.

Karte 3: Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Förderdaten und InVeKoS (2013).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten/InVeKoS 2013.

Insbesondere für die flächenstarken AUM wurde eine vertiefte Akzeptanzbewertung durchgeführt. Sie ermöglicht u. a. durch Vergleiche teilnehmender/nicht-teilnehmender Betriebe bzw. durch Vorher-Nachher-Vergleiche eine Einschätzung der Mitnahmeeffekte. Die Ergebnisse werden folgend zusammenfassend dargestellt:

- Im Förderzeitraum erhöhte sich der Förderumfang für die vielfältige Fruchtfolge (VIF) von 54.500 ha um 15 % auf 62.750 ha, sodass die VIF die flächenstärkste AUM war. Im Jahr 2012 beteiligten sich 713 Betriebe mit einer Förderfläche von knapp 63.00 ha oder rd. 6 % der nordrhein-westfälischen Ackerflächen. Die VIF adressierte mit einer durchschnittlichen Förderfläche von 88 ha flächenstarke Betriebe mit ackerbaulicher Ausrichtung. Die durchschnittliche Anzahl der auf Grundlage des erweiterten Nutzartenkatalogs⁴⁵ ermittel-

⁴⁵ Differenziert die Nutzarten stärker als der Nutzartenkatalog für FNN, z. B. bei Getreide nach Sommerungen und Winterungen.

ten Ackerkulturen lag in den geförderten Betrieben bei acht⁴⁶. Auf knapp der Hälfte der Förderfläche bauten die Teilnehmenden in 2012 sogar mehr als acht Ackerkulturen an, in den teilnehmenden Ökobetrieben auf rd. zwei Drittel ihrer Förderfläche.

Anhand einer vergleichenden Bewertung der Anbauumfänge auf Grundlage der Nutzartenachweise⁴⁷ (2006 und 2012) konnten Anpassungsreaktionen bei 214 Erstteilnehmern an der VIF nachgewiesen werden. Die Teilnehmenden verringerten ihren Getreideanteil⁴⁸ durchschnittlich um 7,4 %-Punkte und erhöhten im Gegenzug den Anbauumfang von Mais, Ölfrüchten und Ackerfutter/Leguminosen. Kennziffern der Nichtteilnehmenden belegen weiterhin, dass sowohl die Kulturartenzahl der VIF als auch Vorgaben zu den Anbauumfängen lenkend auf die Teilnahme wirkten. So lag zwar die durchschnittliche Anzahl Ackerkulturen⁴⁹ mit drei unterhalb der Mindestanzahl laut Förderbedingung für die VIF, mit zunehmender Ackerfläche nahm jedoch auch in den nicht-teilnehmenden Betrieben die Kulturartenvielfalt zu. Für die Untergruppe der Nichtteilnehmenden, die mindestens sechs Ackerkulturen⁵⁰ anbauten, zeigte sich jedoch, dass die vorgegebenen Anbauumfänge für die Kulturen nicht erreicht wurden. Dies galt sowohl für den Mindestanteil von 7 % Leguminosen an der AF als auch für die Anbauobergrenze von zwei Dritteln Getreide an der AF. Eine Teilnahme an der Förderung wäre für sie nur möglich gewesen, wenn sie ihr Anbauspektrum angepasst hätten.

- Die Analysen zur extensiven Grünlandnutzung im Förderjahr 2012 zeigen, dass gleichermaßen die Neugestaltung der Förderung (Erhöhung der Mindestviehbesatzgrenze auf 0,6 RGV/ha HFF, Anhebung der Bagatellgrenze auf 900 Euro) sowie geänderte agrarpolitische Rahmenbedingungen (Wegfall der Mutterkuhprämie, Auslaufen der Milchquoten) für den Förderrückgang der extensiven Grünlandnutzung um knapp die Hälfte auf rd. 43.900 ha in 2014 ursächlich waren. Zum einen hat die Anhebung der Bagatellgrenze durch Förderausschluss von Klein- und Kleinstantragstellern dazu beigetragen, dem Anspruch des Landes nach Steigerung der Verwaltungseffizienz gerecht zu werden. Zum anderen bewirkte das Heraufsetzen der Mindestviehbesatzgrenze, dass sich mit 75 % der Förderfläche eine stärkere Lenkung auf Mittelgebirgsstandorte vollzog und damit auf Grünlandstandorte, deren wirtschaftliche Nutzung gering ist und die im Einzelfall auch von Nutzungsaufgabe bedroht sind. Des Weiteren wurde betriebliches „Restgrünland“ im Gegensatz zur Vorperiode verstärkt durch die neuen Förderbedingungen von der Förderung ausgeschlossen, wodurch wiederum Mitnahmeeffekte eingeschränkt wurden. Letztlich reduziert der Gesamtansatz der Förderung, bestehend aus dem Betriebszweigkonzept gepaart mit der Anhebung der Viehbesatzuntergrenze, dem Anwen-

⁴⁶ Unabhängig vom relativen Anteil der jeweiligen Kultur an der Ackerfläche.

⁴⁷ Aufgrund von Restriktionen des Datensatzes für die Ausgangssituation (hier Nutzartenachweise des FNN) beschränkt sich die Aussage auf Veränderungen im Anbauumfang, die über die Nutzcodes hinausgehen.

⁴⁸ Für ökologisch wirtschaftende Betriebe ergibt sich in Anhängigkeit von der Betriebsgrößenklasse ein uneinheitliches Bild.

⁴⁹ Entsprechend Nutzartenkatalog des FNN.

⁵⁰ Konservative Schätzung, deshalb wurde entgegen den Förderauflagen als Mindestanzahl sechs Ackerkulturen vorgegeben.

dungsverbot mineralischer Stickstoffdünger und der Auflage zur Mindestnutzung der Flächen die innerbetriebliche Segregation der Flächennutzung.

- Die Förderfläche für den Ökologischen Landbau betrug in 2012, dem Basisjahr der Akzeptanzanalyse, knapp 58.000 ha. Sie erhöhte sich im Laufe der Förderperiode um rd. 10.000 ha LF (22 %). Unter Zugrundelegung der Betriebsfläche der Geförderten wurden in 2012 4,0 % der LF von 3,5 % der nordrhein-westfälischen Betriebe ökologisch bewirtschaftet. Auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die ökologische Wirtschaftsweise in NRW stark auf Grünland ausgerichtet, sodass 10 % des im InVeKoS erfassten Grünlands, aber nur rd. 1,8 der Ackerfläche ökologisch bewirtschaftet wurden. Gut drei Viertel der Ökofläche des Jahres 2012 bewirtschafteten RindviehhalterInnen⁵¹, weitere 11 % Betriebe, deren Viehhaltung von Schafen/Ziegen oder Pferden dominiert wurde. 11 % der Ökofläche entfiel auf Betriebe ohne oder mit sehr geringem Viehbesatz, knapp 9 % auf SchweinehalterInnen.

Hinter dem Förderverlauf verbirgt sich eine ausgeprägte Dynamik: Zwischen 2007 und 2012 wurden 443 Betriebe neu in die Förderung für die ökologische Anbauweise aufgenommen. Die neu hinzugekommenen Ökobetriebe bewirtschafteten mit 32 ha LF im Mittel jedoch deutlich weniger LF als der Durchschnitt der Ökobetriebe (39 ha LF). Zeitgleich gaben 208 Betriebe mit einer LF von rd. 6.800 ha⁵² die ökologische Produktionsweise auf und wirtschafteten konventionell weiter. Mit 75 % konzentriert sich der Anteil der Rückumsteller auf Betriebe mit einer Flächenausstattung von weniger als 20 ha LF. Hinzu kommt eine höhere Anzahl Ökobetriebe, die z. B. aus Altersgründen die Produktion aufgaben oder durch Bildung von Kooperationen in anderen Unternehmen aufgingen.

Der Umfang der Mitnahmen wurde als sehr gering eingestuft. Ursächlich hierfür ist die gesamtbetriebliche und grundsätzliche Änderung der Produktionsweise, die sich über mehrere Jahre erstreckt und in ein formales Anerkennungsverfahren mündet. Spontane Wechsel der Wirtschaftsweise z. B. als Reaktion auf Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

- Der Zwischenfruchtanbau in NRW zeichnete sich durch Förderbedingungen aus, die deutlich über den Regelungsrahmen der NRR hinausgingen. Dies waren bspw. Förderauflagen, wie das Anbaugesamt winterharter Zwischenfrüchte und ein Düngungsverbot der Zwischenfrüchte (außer nach Getreide). Da zusätzlich alleinige Flächen innerhalb der Kulisse gefördert wurden und die Untergrenze der anzubauenden Zwischenfrüchte auf 20 % der vom Teilnehmenden in der Kulisse bewirtschafteten Ackerfläche festgesetzt wurde, war ein „reines Aufspringen auf die Förderung“, welches eine Mitnahme darstellt, schon aufgrund der Maßnahmenausgestaltung nicht möglich. Zudem bestand die Verpflichtung, wasserschutzbezogene Beratungsangebote in der Kulisse wahrzunehmen. Die ambitionierte Ausgestaltung der Förderung bedingte eine eher verhaltende Teilnahme von 1.389 Landwirten in 2012, die 5,6 % der in der WRRL-Kulisse gelegenen Ackerfläche (449.482 ha) bewirtschafteten.

⁵¹ Eine weitere Differenzierung, z. B. Milchkühe, lassen die Daten nicht zu.

⁵² LF in 2006: rd. 3.200 ha, in 2012: rd. 4.200 ha.

- Die Förderkulisse der MDM-Verfahren⁵³ beschränkte sich auf Feldblöcke, die nach dem Cross-Compliance-Standard (CC) zur Vermeidung von Erosionen in die Gefährdungsklassen CCwasser2 oder CCwind eingestuft wurden. Laut Förderauflagen waren die teilnehmenden Betriebe verpflichtet, mindestens 50 % der von ihnen in der Gebietskulisse bewirtschafteten Ackerfläche mit MDM Verfahren zu bewirtschaften. An der Maßnahme beteiligten sich in 2012 158 Betriebe mit knapp 4.200 ha; dies entsprach knapp 13 % der in der Kulisse gelegenen Ackerfläche. Mit 87 % bestellten die teilnehmenden Betriebe deutlich mehr als die vorgeschriebenen 50 % ihrer in der Kulisse gelegenen AF mit MDM-Verfahren. Reihenkulturen wie Mais, Zuckerrüben und Kartoffeln wurden nahezu in vollem Umfang mit der gewünschten Technik bearbeitet. Aus produktionstechnischer Sicht überrascht der hohe Deckungsgrad nicht, da, sofern die grundsätzliche Entscheidung für MDM-Verfahren im Betrieb gefallen ist, in der Regel alle Flächen einer Kultur mit diesem Verfahren bearbeitet werden. Von der Gesamtzahl der Betriebe, die die Fördervoraussetzungen erfüllten, nahm weniger als ein Zehntel an der MDM-Förderung teil. Die Prüfung auf betriebliche Charakteristika teilnehmender im Vergleich zu nicht-teilnehmenden Betrieben belegt keine systematischen betriebsspezifischen Unterschiede, die die Technikadaption begründen.
- Als Ergebnis der Analysen wurden Mitnahmeeffekte für Maßnahmen des BLÜ, UFE und VNS ausgeschlossen oder als sehr gering eingestuft. Begründet ist dies in den ambitionierten Förderauflagen der Förderungen gepaart mit einer Ausrichtung der Maßnahmen auf Einzelflächen (BLÜ, UFE, VNS), die z. T. von Bewirtschaftungsaufgabe bedroht sind.

6.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

6.4.2.1 Untersuchungsansatz

Die im Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 2 bedarf einer weiteren Operationalisierung, um bearbeitet werden zu können. Dazu bieten sich die ursprünglich vom CMEF (EU-KOM, 2006c) vorgegebenen Bewertungsfragen für die verschiedenen Ressourcen an: Inwieweit haben AUM zur Erhaltung oder zur Förderung/Verbesserung von Lebensräumen und Artenvielfalt, der Wasserqualität, der Bodenqualität, zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination aus verfügbaren Daten und Methoden ergeben (Tabelle 30). Im Modulbericht (6.4_MB) werden darüber hinaus gemeinsame und programmspezifische Indikatoren mit zugeordneten Beurteilungskriterien und Datengrundlagen unterschieden. Programmspezifische Indi-

⁵³ Die Erosionsschutzförderung umfasste die Förderung von MDM-Verfahren und von Erosionsschutzstreifen. Wegen des geringen Förderumfangs von 13 ha wurde für die Erosionsschutzstreifen keine Akzeptanzbewertung vorgenommen.

katoren dienen der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden können.

Sofern möglich, wurden robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze verwendet, die im Falle von Wasserschutzwirkungen z. B. auf Matching-Verfahren (propensity score & euklidische Distanz) für Mit-Ohne-Vergleiche basieren. Für Difference-in-difference-Ansätze fehlten die Datengrundlagen, um zusätzliche Vergleiche im Zeitverlauf durchzuführen.

In anderen Fällen konnte auf international abgestimmte Methoden zurückgegriffen werden, wie z. B. bei der Berechnung von Klimaschutzeffekten nach IPCC oder der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG). Insbesondere im Zielfeld Biodiversität sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfangreiche (mind. 30 Erfassungsproben je Beurteilungsgegenstand) Stichprobenraster angelegt werden. Die ökologische Flächenstichprobe (ÖFS) erfüllt diese Kriterien, sofern AUM im Stichprobenraster ausreichend abgebildet werden. Das ist für den Ökolandbau, die betriebliche Grünlandextensivierung, die Uferrandstreifen und den Vertragsnaturschutz im Grünland der Fall. Darüber hinaus wurde mit exemplarischen Wirkungskontrollen gearbeitet, die den Charakter von Fallbeispielen haben. Sie wurden durch umfangreiche systematische Literaturreviews und Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten ergänzt.

Die Bestimmung von Mitnahmeeffekten basierte auf nichtexperimentellen Ansätzen, indem Programm-Teilnehmende mit quantitativen Methoden beschrieben und mit Nicht-Teilnehmenden verglichen wurden.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit der InVeKoS-Daten, ergänzt um weitere Sekundärdaten (vgl. Tabelle 30), eröffnete vielfältige Optionen für quantitative Auswertungen. Als Bezugsjahr für Zeitpunktdarstellungen und vertiefte Analysen wurde zumeist das Jahr 2012 gewählt. Bestimmend für die Jahreswahl war, dass a) der Förderumfang nicht (mehr) von Altverpflichtungen der Vorperiode beeinflusst war, b) alle Teilmaßnahmen, die im Zuge des Health Checks neu in den Förderkanon aufgenommen wurden, mindestens ein erstes Verpflichtungsjahr durchlaufen haben und c) „Vorboten“ der folgenden Förderperiode, wie bspw. das Ausschleichen von Teilmaßnahmen, noch nicht zum Tragen kamen. Ansonsten wird mit dem Durchschnitt des Förderzeitraums 2007 bis 2014 gearbeitet.

Tabelle 30: Eingesetzte Methoden, verwendete Datenquellen und Datensatzbeschreibung

Evaluiierungsschritt/ Methodik	Datenquelle	Datensatzbeschreibung
Vollzug		
Förderumfang im Zeitablauf nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS, div. Jahre	Angabe der Förderfläche (ha), Betriebe (n)
Charakterisierung der Teilnehmer nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS 2012, Auszahlungsdaten AUM 2012	InVeKoS: Daten Flächen- und Nutzungsnachweis u. Sammelantrag (Teilnehmer, Nicht-Teilnehmer), Geometrien Feldblockkataster
Schätzung von Mitnahmen; Literaturreview	InVeKoS & AUM 2012; Literatur	s. o. InVeKoS
Biodiversitätswirkung		
Mit-Ohne-Vergleiche zu verschiedenen Zeitpunkten im Gelände	LANUV 2010 & 2015 Ökologische Flächenstichprobe, InVeKoS	repräsentative statistische Auswertungen für ausgewählte floristische Indikatoren und ausgewählte AUM
Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreview	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad
Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreview	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet
Wasserschutzwirkung		
Indikator Nährstoffbilanzsalden: Statistische Vergleichstests der N- und P-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (quantitativer Mit-Ohne-Vergleich), tlw. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literaturreview	Betriebsdaten: Kontrolldaten LWK, ergänzt durch Fachliteratur	Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach DüV 2007 bis 2012, Betriebsstruktur-, Bilanzparameter, Salden für N und P ;
Indikator Nährstoffausträge: Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literaturreview, z.T. Einbindung stat. Vergleiche von Herbst-Nmin-Werten mit und ohne AUM	Fachliteratur, Ergänzung: Monitoringdaten aus Niedersachsen	Daten aus Wirkungsmonitoring der Trinkwasserkooperationen und aus Pilotbetrieben der WRRRL-Beratung in Niedersachsen, schlagbezogene Parameter (Bewirtschaftung, Standort)
Bodenschutzwirkung		
Indikator Bodenabtrag: Berechnung des vermiedenen Bodenabtrags nach Auerswald (2002); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 ergänzende Fachliteratur und eigene Berechnungen	Bodendaten des Geologischen Dienstes NRW: Erosionsgefährdung nach ABAG
Indikator Humus: Erstellung einer einfachen Humus-Bilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012 eigene Berechnungen ergänzt durch Fachliteratur	s.o. InVeKoS
Klimaschutzwirkung		
Indikator THG-Emissionen: Identifikation der Entstehungspfade nach Richtlinie IPCC 2006; Literaturreview	Auswertungen zur Wasserschutzwirkung über Kontrolldaten DüV und Förderdaten, ergänzt durch Fachliteratur	THG-Emissionen in CO ₂ Äq Szenarien mit Minimum und Maximum-Werten, Lachgasemissionen durch Stickstoffeinträge nach IPCC 2006-2011 verrechnet (0,01 kg N ₂ O-N/kg N)
Indikator Bodenkohlenstoffvorrat: Änderungen anhand des Umrechnungsfaktors nach IPCC 2014; Literaturreview	InVeKoS-Daten 2012, ergänzt durch Fachliteratur	
Kosten-Wirksamkeit		
Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups) und Implementationskosten	Jahresberichte & Monitoringtabellen sowie Implementationskostenerhebung 2011 (absolute und relative IK)	kumulierte Ausgaben (Euro) sowie relative Implementationskosten (Prozentanteile)
Wirkungen, quantifiziert für Wasser (N), Klima (CO ₂ Äq), Boden (Bodenmaterial); Ordinalskala für Biodiversität	Bewertungskapitel Ressourcen plus Mitnahme (vgl. oben)	individuell je Ressource (vgl. oben)

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Teilmaßnahmen gilt, dass ausschließlich unmittelbare Umweltwirkungen auf der Maßnahmenfläche erfasst werden. Sie werden als Wirkung je Hektar qualitativ oder quantitativ dargestellt. Eine produktbezogene Bewertung der Umweltwirkungen (z. B. [verminderter] Getreide-

ertrag je [erhöhter] Biodiversitätswirkung) wurde ebenso wenig wie die Bewertung der Verlagerungseffekte (Leakage) vorgenommen. Verlagerungseffekte treten bei den AUM theoretisch bei einer Produktionsminderung z. B. durch Düngeverzicht auf, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Ein denkbarer Verlagerungseffekt wäre z. B. für einen entgangenen Grünlandertrag und damit den Verlust von Tierfutter der Ersatz durch Soja-Importe aus Südamerika, für deren Produktion evtl. Regenwald gerodet wurde. Da für genannte Effekte selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen nur näherungsweise z. B. mit Makromodellen schätzen, die jedoch „geringe“ Flächeneffekte, wie durch die AUM verursacht, i. d. R. nicht singular abbilden können. Der häufig in die Diskussion eingebrachte durch AUM verursachte „Nahrungsmittelsaldo“ auf dem Weltmarkt greift sicherlich zu kurz, da dabei z. B. negative Markteffekte durch europäische Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer i. d. R. ebenso unberücksichtigt bleiben wie Fragen der Kaufkraft und Kaufkraftverteilung in den Nachfrageländern.

6.4.2.2 Frage 16: Wie und in welchem Umfang haben AUM dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?

Beitrag von AUM zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität

In NRW wurden acht AUM mit Biodiversitätszielen auf einer Förderfläche von brutto 199.730 ha im Durchschnitt der Förderperiode umgesetzt (Tabelle 31). Der Vertragsnaturschutz differenzierte sich weiter in vier thematische Bereiche mit vielen Fördervarianten: Vertragsnaturschutz im Ackerland und Grünland, auf Streuobstwiesen und für Hecken. Darüber hinaus wurde eine Projektförderung zur Sichtung pflanzengenetischer Ressourcen von Obstbäumen durchgeführt. Es zeigte sich eine Differenzierung zwischen den vergleichsweise flächenstarken MSL-Maßnahmen zuzüglich der Uferrandstreifen auf rd. 174.000 ha oder 87 % der Maßnahmenflächen mit überwiegend mittlerer (++) Wirkungseinschätzung und den weniger flächenstarken Vertragsnaturschutzmaßnahmen (rd. 26.000 ha; 13 %) mit hoher (+++) Wirkungseinschätzung. 72 % der Förderflächen mit Biodiversitätszielen gingen auf Maßnahmen mit dem Hauptziel Biodiversität zurück, für 28 % der geförderten Flächen bestanden integrierte (Neben-)Ziele (nur ÖKW und UFE). Mit Ökolandbau, Vielfältiger Fruchtfolge und Blühstreifen (44 % der Maßnahmenfläche) spielten die MSL-Maßnahmen in der Ackerlandschaft (8,2 % des Ackerlands) eine flächenmäßig wichtige Rolle. 56 % der Förderflächen erreichten Grünland, Magerrasen und Streuobstwiesen (27,1 % des Dauergrünlands).

Tabelle 31: Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung

Maßnahme	Code	Biodiversitätszielsetzung ¹⁾	Förderfläche [ha] ²⁾	Bewertung [ordinal, Symbol]	Förderflächenanteile an [%] ³⁾			Mitnahme- potenzial [%] ⁶⁾
					AL	GL	LF	
Ökolandbau ⁵⁾	ÖKW	systemimmanente biotische Wirkungen, tiergebundene, extensive Nutzung zur Erhaltung ökologisch wertvoller Biotope	52.508	++	2,4%	6,4%	3,5%	0
Betriebliche Grünlandextensivierung	EXG	tiergebundene, extensive Nutzung zur Erhaltung ökologisch wertvoller Biotope	58.676	++	---	14,3%	3,9%	0
Vielfältige Fruchtfolge	VIF	Feldflur als Lebensraum für Flora und Fauna	55.672	+	5,2%	---	3,7%	0
Blühstreifen	BLÜ	Feldflur als Lebensraum für Flora und Fauna	3.368	++	0,3%	---	0,2%	0
Uferandstreifen ⁵⁾	UFE	Erhaltung der Biodiversität (insbes. in Natura 2000)	3.498	++	0,2%	0,4%	0,2%	0
Gefährdete Nutztierassen	NUT	Erhaltung der Biodiversität (genetische Ressourcen)	5.538	+++	---	---	---	0
Vertragsnaturschutz ⁷⁾ auf Acker und Grünland, Pflege spezifischer Biotope	VNS	tiergebundene, extensive Nutzung zur Erhaltung ökologisch wertvoller Biotope; Feldflur als Lebensraum für Flora und Fauna; Erhaltung der Biodiversität	26.007	+++	0,2%	5,8%	1,7%	0
Erhalt genetischer Ressourcen im Obstbau	PGR	Erhaltung der Biodiversität (genetische Ressourcen)	1 Projekt	+++	[Westfalen-Lippe]			0
Summe AUM mit Biodiversitätsziel			199.730	++ ⁴⁾	8,2%	27,1%	13,3%	

1) Laut NRW-Programm u. Änderungsanträgen. 2) Förderfläche Durchschnitt 2007-2014. Für NUT Tierzahlen. 3) AL Ackerland, GL Dauergrünland, LF Landwirtschaftlich genutzte Fläche in NRW.

4) Rein informativ als flächengewichteter Mittelwert aus allen Einzelbewertungen (ohne NUT). 5) Angenommene Nutzungsverteilung bei ÖKW und UFE 50 % Grünland, 50 % Ackerland.

6) Einschätzung. Nähere Untersuchung für ÖKW, EXG und VIF. 7) "Näherungs-Netto-Fläche" unter Berücksichtigung, dass einige Varianten nur in Kombination angeboten werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die **betriebliche Grünlandextensivierung (EXG)** sah ein Verbot von mineralischen Stickstoffdüngern und Pflanzenschutzmitteln bei einem Viehbesatz von mind. 0,6 bis max. 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche vor. Wesentliche positive Effekte waren durch eine fortgesetzte, vergleichsweise Extensive Grünlandnutzung bei Erhaltung vorhandener Standortqualitäten zu erwarten. Die repräsentativen Untersuchungen des LANUV auf Grundlage der ÖFS bestätigten frühere Untersuchungsergebnisse und Literaturreviews (Werking-Radtke und König, 2014): Sowohl Deckungsgrade krautiger Pflanzen als auch ihre Artenzahlen lagen auf Flächen mit Grünlandextensivierung über dem Referenzniveau von ÖFS-Flächen ohne AUM (Tabelle 32 unten). Die Ergebnisse waren hoch signifikant. Es zeigten sich auch positive Effekte auf Heuschrecken- und Hummelpopulationen (Schindler und Boller, 2016). Zur Erreichung des integrierten Biodiversitätsziels war keine räumliche Steuerung der Maßnahme vorgesehen. Damit wurde überwiegend die grünlandreiche „Normallandschaft“ in Mittelgebirgen erreicht, in der weitgehend Erhaltungsziele verfolgt wurden (tiergebundene, extensive Grünlandnutzung mit einer floristischen Mindestausstattung). Die Untersuchungen zeigen, dass die Grünlandextensivierung in diesem Zielfeld eine gute (++) Biodiversitätswirkung entfaltete. Auf rd. 7 % der EXG-Förderflächen wurden gleichzeitig auch Vertragsnaturschutzmaßnahmen umgesetzt. Im Hinblick auf den Vertragsflächenanteil am Dauergrünland wurde mit 14,3 % trotz der Rückgänge seit 2006 immer noch ein hoher Anteil erreicht.

Der **Ökologische Landbau (ÖKW)** ist vielfältig untersucht und seine Umweltwirkungen gut belegt. Er fördert signifikant das Vorkommen von Wildkräutern und Ackerbegleitflora. Vogelarten, Insekten, Spinnen und Bodenorganismen wie Regenwürmer und Mikroorganismen treten in höherer Arten- und Individuenzahl auf als auf konventionellen Vergleichsstandorten (Bengtsson, Ahnström und Weibull, 2005; Hole et al., 2005). Die Auswertungen des LANUV bestätigten die Literaturbefunde (Tabelle 32). Demnach waren die Indikatorwerte für ÖKW besser als für den Landes-

durchschnitt und durchgängig deutlich besser als auf Referenzflächen ohne AUM. Die Wertigkeit des Ökolandbaus für die biologische Vielfalt war somit zwischen nicht geförderten Flächen des konventionellen Landbaus und denen des Vertragsnaturschutzes angesiedelt (++ mittel positive Wirkung).

Tabelle 32: Ergebnisse der Auswertung der ÖFS für AUM und Referenzflächen

Indikatoren	Bewirtschaftungstypen in der ökologischen Flächenstichprobe					Durchschnitt [Ø]	
	ohne AUM	mit EXG	mit ÖKW	mit VNS	mit VNS in NSG		
Indikatoren für das Grünland							
Krautige Pflanzenarten							
mittlerer Deckungsgrad	[%]	14,9	23,2	24,9	37,0	37,6	17,1
Artenzahl	[n]	6,7	15,0	15,3	18,3	14,8	7,7
Wertgebende Magerkeitszeiger							
mittlerer Deckungsgrad	[%]	4,9	6,4	5,5	18,8	21,4	5,4
Artenzahl	[n]	2,0	4,3	5,0	9,7	10,8	2,3
Mittlere Stickstoffzahl							
Zeigerwert (N) nach Ellenberg	[1-9]	5,5	5,2	4,9	4,4	3,2	5,4
Wertgebende Feuchtezeiger							
mittlerer Deckungsgrad	[%]	2,4	2,6	2,9	6,8	30,2	2,6
Artenzahl	[n]	1,4	3,2	3,0	5,8	10,9	1,7
Kennarten der FFH-LRT 6510 und 6520							
mittlerer Deckungsgrad	[%]	19,3	20,2	21,4	32,8	31,8	19,4
Artenzahl	[n]	2,6	5,0	5,2	5,1	10,0	3,0
Biotopqualität im Grünland							
mittlerer Biotopwert	[2-7]	3,8	4,0	4,1	5,1	6,9	3,8
Indikatoren für das Ackerland							
Ackerwildkrautarten							
Artenzahl	[n]	10,4	.	13,7	29,6	31,2 ¹⁾	10,4
Biotopqualität im Ackerland							
mittlerer Biotopwert	[1-6]	2,1	.	2,2	5,4	6,0 ¹⁾	2,1

1) Für die Indikatoren im Ackerland ist nur das Vogelschutzgebiet Medebacher Bucht als Referenz ausgewertet worden.

EXG Betriebliche Grünlandextensivierung, ÖKW Ökologische Wirtschaftsweise, VNS Vertragsnaturschutzvarianten gesamt im Grünland/Ackerland. Im Unterschied zur Original-Quelle werden die Uferandstreifen nicht dargestellt, da sie aufgrund ihrer Nutzungshistorie i. d. R. einen Sonderfall darstellen (Grünlandbestände mit Vornutzung Acker).

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Werking-Radtke und König (2014).

Die Förderung einer **vielfältigen Fruchtfolge (VIF)** sah den Anbau einer oder mehrerer Leguminosen oder eines Gemenges, das Leguminosen enthält, auf mind. 7 % der Ackerfläche des Betriebs vor. Die Analysen des InVeKoS zeigten für die letzten beiden Förderperioden, dass die teilnehmenden Betriebe ihre Fruchtfolge umstellten und deutlich mehr Ackerkulturen anbauten als die nicht-teilnehmenden. Dabei lag nicht nur der Leguminosenanteil höher (9 % gegenüber 3,8 %). Für die vorhergegangene Förderperiode (2000 bis 2006) konnte auch ein höherer Anteil an Sommergetreide nachgewiesen werden, der sich möglicherweise zusätzlich positiv auf die Feldfauna ausgewirkt hat. Insgesamt blieben die positiven Wirkungen aber gering (+) und beschränkten sich weitgehend auf das Blütenangebot der Leguminosen, das für die untersuchten Tagfalter und

Wildbienen Nektar- und Pollenquelle ist (Schindler, 2010). Neben direkten positiven Wirkungen auf einzelne Arten können indirekte Wirkungen wie phytosanitäre Effekte, Unkrautregulation und Vorfruchtleistung auftreten.

Die Anlage von **Blühstreifen (BLÜ)** wurde landesweit auf Ackerland angeboten und konnte als Streifen oder als Fläche mittels Einsaat einer von vier obligatorischen Saatgutmischungen umgesetzt werden. Drei Mischungen waren gräserbetont; eine Mischung enthielt darüber hinaus blütenreichere Arten (Leguminosen, Zwischenfrüchte). Die vorgegebene Ansaatstärke lag i. d. R. bei 35 kg/ha, was bei den Saatgutmischungen zu schnell deckenden, dichten Beständen führte. Räumliche Auswertungen des InVeKoS zeigten auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen nur sehr geringe Blühstreifenanteile am Ackerland von durchschnittlich weniger als 1 %. Dabei konnten bereits in der Landschaft vorhandene Strukturelemente nicht berücksichtigt werden.⁵⁴ Auf den teilnehmenden Betrieben wurden im Schnitt 3,3 % des Ackerlandes mit Blühstreifen bestellt; bei den Ökobetrieben waren es durchschnittlich 5,9 %. Landesweite Blühstreifendichten von 0,3 % des Ackerlandes schließen landschaftsstrukturelle Wirkungen weitgehend aus (Mindestanteile von 10 bis 15 % hochwertiger Flächen erforderlich). Sowohl unter floristischen als auch faunistischen Gesichtspunkten sind Blühstreifen mit geringer Deckung, Offenbodenanteilen, vertikaler Strukturierung und überwinternden Beständen vorteilhafter als grasdominierte, homogene Bestände einzuschätzen, wie Untersuchungen aus anderen Bundesländern (z. B. in Niedersachsen: NLWKN, 2015) gezeigt haben. Blühstreifen verbessern die Nahrungs- und Habitatgrundlagen für viele Offenlandarten. Sie haben daher auch Anziehungskraft für Brutvögel und Nahrungsgäste. Allerdings haben Standort, Aussaattermin, Rotation, verwendete Saatgutmischung, Flächengröße und Nutzung des Umfeldes starken Einfluss auf das Wirkungspotenzial. Bei einer Minimalbreite von sechs Metern konnten mit einem durchschnittlichen Förderumfang von 3.368 ha rd. 5.600 km Blühstreifen angelegt werden, die in NRW eine gute (++) lokale Wirkung entfalteten.

Uferrandstreifen (UFE) wurden mit integriertem Ziel Biodiversität entlang ausgewählter Gewässer auf Acker und Grünland durch die Einsaat mehrjähriger Grasarten gefördert. UFE wirken auf den Wasserkörper und die Gewässersohle und assoziierte Artengemeinschaften (durch Verhinderung von direkten Stoffeinträgen oder Erosion, Oberflächen- und Zwischenabfluss) und auf den Böschung-/Uferbereich (durch Störungsarmut, geringere Unterhaltungsintensität (MLUR, 2004; MLUR, 2008), ggf. Ansätze eigendynamischer Entwicklung). Wirkungen bestehen auch auf den Uferrandstreifen selbst. UFE übernehmen eine Pufferfunktion, wobei ihre Wirkung (insbesondere bei angrenzender Ackernutzung) maßgeblich von ihrer Breite bestimmt wird. Auf den Streifen selbst wurden aufgrund der Graseinsaat, der vorgeschriebenen Pflege und der Vornutzung vergleichsweise artenarme Grünlandbestände nachgewiesen (Werking-Radtke und König, 2014). Insgesamt kommt den Uferrandstreifen eine mittlere (++) Wirksamkeit für Arten und Lebensräu-

⁵⁴ Es wäre ggf. mithilfe des „Verzeichnisses der regionalisierten Kleinstrukturanteile“ des JKI möglich, einen Teil der bestehenden Strukturen zu berücksichtigen. Die Daten standen nicht rechtzeitig zur Verarbeitung zur Verfügung.

me zu. Mit knapp 3.500 ha Förderfläche konnten bei einer angenommenen Durchschnittsbreite von zehn Metern fast 3.500 km Uferrandstreifen eingerichtet werden.

Die Förderung der **Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT)** zielte auf neun Rinder-, Schaf-, Pferde- und Schweinerassen. Damit leistete NRW einen Beitrag zu den nationalen (BMVEL, 2004) und internationalen Aktivitäten zur Erhaltung tiergenetischer Ressourcen in der Landwirtschaft. Gemessen an dem Inventar des TGRDEU⁵⁵ wurde in NRW je nach Rasse zwischen einem Viertel und der Hälfte der bundesweit gemeldeten Bestände gefördert. Das Angler Sattelschwein, schon 2009 nur noch mit einer Population von drei Tieren vertreten, wurde in NRW nicht mehr gezüchtet. Die Zahlen zeigen auch, dass bei einigen Rassen die Bestände so gering waren, dass schon ein geringer Rückgang der Förderzahlen den Fortbestand der Gesamtpopulation infrage stellen kann. Ein konstantes oder stetig steigendes Förderniveau muss daher Ziel der Maßnahme sein. Es wurden im Durchschnitt 5.538 Tiere mit sehr guter (+++) Biodiversitätswirkung gefördert. Diese Zahl setzte sich aus 684 Rindern, 756 Pferden, 4.005 Schafen und 93 Schweinen aus insgesamt acht Rassen zusammen.

Der **Vertragsnaturschutz (VNS)** in seinen vielfältigen Varianten wurde grundsätzlich nur in fachlich bestimmten Förderkulissen und/oder unter Einzelfallbegutachtung (Vorkommen von Zielarten) gefördert. Der Kern der Förderkulissen wurde durch das Land vorgegeben. Er umfasste Gebiete von landesweiter und gemeinschaftlicher Bedeutung sowie Flächen mit Vorkommen prioritärer Arten. Die Kulissen konnten z. T. aus regionaler Sicht durch die Kreise mittels Naturschutzfachplanungen (Kulturlandschaftsprogrammen, Heckenpflegekonzepten) erweitert werden.

Der **Vertragsnaturschutz auf Ackerflächen (VNS1)** beinhaltete die zwei Handlungsfelder Ackerwildkrautschutz und Tierarten der Feldflur auf Streifen und Flächen. Es wurde eine sehr gute (+++) Biodiversitätswirkung festgestellt. Die Förderung von Ackerwildkrautarten wurde landesweit im Durchschnitt der Förderperiode auf 263 ha umgesetzt. Die Auswertungen des LANUV (Wering-Radtke und König, 2014) bestätigen die guten Ergebnisse früherer Untersuchungen (König, Wering-Radtke und Neitzke, 2008). Entscheidend war eine gezielte Flächenauswahl mit hohen Entwicklungspotenzialen für Ackerwildkräuter. Auf diese Weise waren dreimal so viele Ackerwildkrautarten auf Vertragsflächen nachweisbar wie auf konventionell bewirtschafteten Äckern. Unter den Feldvögeln profitierten insbesondere ehemals häufige Arten wie Feldlerche, Rebhuhn, Dorngrasmücke, Bluthänfling und Goldammer. Die Luzerneflächen schnitten bei den Vögeln am besten ab, gefolgt von den Varianten Selbstbegrünung und Sommergetreide mit doppelem Saatreihenabstand. Das galt sowohl für Individuendichte als auch Artendiversität (Joest, 2009). Auch für den Feldhasen konnte Joest (2009) auf den Vertragsflächen deutlich höhere Dichten als auf den Kontrollflächen belegen. Hier wurde das Sommergetreide bevorzugt.

⁵⁵ Bundesweite Bestände nach der „Zentralen Dokumentation Tiergenetischer Ressourcen in Deutschland“ (TGRDEU der BLE, 2010).

Der **Vertragsnaturschutz auf Grünlandflächen (VNS2)** sah eine starke Einschränkung oder den vollständigen Verzicht auf Stickstoffdüngung und Pflanzenschutzmittel vor. Außerdem konnten Viehbesatzdichten und Bewirtschaftungstermine geregelt werden. Es wurden folgende Vertragspakete angeboten: Umwandlung von Acker in Grünland (in verpflichtender Kombination mit einer Grünlandvariante), Grünlandextensivierung ohne und mit zeitlichen Einschränkungen, extensive Standweide auf mind. zehn Hektar, Biotoppflege durch naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Sonderbiotopen und Zusatzmaßnahmen wie Handmahd, Entbuschung u. a. in Verbindung mit den vorgenannten Vertragsmustern. Es wurde eine sehr gute (+++) Biodiversitätswirkung festgestellt. Die Auswertungen der Grünland-Vertragsnaturschutzflächen aus der ÖFS im Vergleich zu Grünland-Referenzflächen ohne AUM zeigten für floristische Indikatoren durchgängig bessere Werte bei Artenzahlen und Deckungsgraden auf den Vertragsflächen (Tabelle 32). Die Ergebnisse waren hoch signifikant. So waren krautige (blühende und damit in der Nahrungskette wichtige) Pflanzenarten im VNS-Grünland fast dreimal so zahlreich wie auf Referenzflächen. Insbesondere Feuchtezeiger waren innerhalb von NSG auf VNS-Flächen noch stärker vertreten als auf VNS-Flächen außerhalb der Schutzgebiete. Die Biotopwerte lagen im VNS-Grünland mit 5,1 deutlich und innerhalb von NSG mit 6,9 sehr deutlich über dem Landesdurchschnitt von 3,8 (Wering-Radtke und König, 2014). Im Hinblick auf die Bestandsentwicklung von Wiesenbrütern im Feuchtgrünland stellte sich das Wasserstandsmanagement als zentrale Stellschraube heraus. Da umfassende Wasserstandsanehebungen i. d. R. nicht mit einem Einzelflächen-Förderansatz kompatibel sind, sind optimierte Limikolen-Lebensräume häufig nur in Schutzgebieten und/oder auf Flächen der öffentlichen Hand zu finden (Schlüter et al., 2008). So zeigten die Uferschnepfenpopulationen innerhalb der Schutzgebiete Westfalens seit 1990 deutliche Zunahmen, während sie außerhalb fast gänzlich zusammengebrochen sind. Eine auf Zeitpunkt und Intensität abgestimmte Nutzung durch den VNS hat an den Erfolgen maßgeblich Anteil. Die Biologischen Stationen nehmen bei der Vertragsausgestaltung, räumlichen Steuerung und der Betreuung der Teilnehmenden eine wesentliche Funktion im Vertragsnaturschutz, nicht nur im Grünland, ein.

Die **Streuobstwiesenförderung (VNS3)** erfolgte seit 2007 in einer festgelegten Kulisse. Diese umfasste ca. zwei Drittel der Landesfläche. Die wesentlichen Wirkfaktoren ergaben sich aus der Erhaltung von (Hochstamm-) Streuobstbeständen durch Pflege (Erziehungs-, Pflege-, Verjüngungsschnitt je nach Alter der Bäume) und Nach-/Ergänzungspflanzungen bei Verzicht auf chem.-synth. Behandlungen. Dieser Ansatz war zielführend, da die Streuobstbestände an sich einen wertvollen Lebensraum bieten und zwar sowohl für Arten der Feldflur mit ca. 3.000 Tier- und Pflanzenarten als auch für Kulturarten mit rd. 1.000 heimischen Obstsorten (MUNLV, 2008b). Damit bediente die Maßnahme nicht nur Ziele zur Erhaltung der Diversität von Arten und Lebensräumen, sondern auch der genetischen Vielfalt durch Arten- und Sortenvielfalt. Ihr wird eine sehr gute (+++) Wirkung auf die biologische Vielfalt attestiert, wenngleich nur ca. 4 % der noch verbliebenen Streuobstwiesenbestände erreicht wurden.

Die Maßnahmen zur Biotoppflege waren ausschließlich auf **Hecken (VNS4)** ab einer Länge von 50 m beschränkt und an Kulissen gebunden. Die Bedeutung von Hecken in der Agrarlandschaft ist hinreichend belegt. Ihre Bedeutung für Vögel wurde in einer deutschlandweiten Studie (Barkow,

2001) dargelegt. Innerhalb von fünf Jahren wurden in 33 Hecken 95 Vogelarten zur Brutzeit nachgewiesen. Als entscheidender Einflussfaktor auf die Individuenzahl (Abundanz) hat sich das Alter der Hecken herausgestellt, wobei in Hecken, die älter als 20 Jahre waren, höhere Abundanzen festgestellt wurden. Breite, Höhe und Gehölzdichte hatten hingegen keinen Einfluss auf die Gesamtabundanzen, wohl aber auf die vertretenen Spezies. Barkow stellte fest, dass alte Hecken nicht durch junge Hecken ersetzt werden können. Der nordrhein-westfälische Ansatz, bestehende Hecken zu pflegen und durch Nachpflanzungen zu erhalten, ist daher zielführend. Die Wirkung der Maßnahme ist sehr gut (+++).

Der Erhalt **pflanzengenetischer Ressourcen im Obstbau (PGR)** wurde unter Artikel 39 Absatz 5 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) im Zeitraum Nov. 2012 bis Dez. 2015 als Projekt gefördert. Im Ergebnis wurde ein Inventar der lokalen und regionalen Obstsorten in Westfalen-Lippe erstellt, Bestandsstandorte festgestellt und dokumentiert und Sortenbestimmungen vorgenommen. Mit der Virusfreimachung von neuen Sorten für den Obstreisergarten NRW wurde begonnen. Neben intensivierten Vernetzungsaktivitäten, die insbesondere beim Koordinierungsausschuss Obstwiesenschutz zusammenlaufen, hat das Projekt durch Aktivitäten „an der Basis“ (persönliche Nachfragen, Presseaufrufe, Besuche, Kontakte zu Baumschulen, Obstkeltereien, Landwirten usw.) zu einer Bewusstseinsbildung bei vielen Akteuren geführt. Dieses Vorgehen war dazu geeignet, Verständnis zur Erhaltung der genetischen Vielfalt zu wecken und ggf. auch zum aktiven Handeln zu animieren. Das Projekt wurde erfolgreich mit sehr guter (+++) Wirkung umgesetzt.

Die Fördereffizienz der betrachteten Maßnahmen konnte nur relativ innerhalb der Maßnahmengruppe mit Biodiversitätszielen bewertet werden. Aufgrund der qualitativen Wirkungseinschätzung resultiert lediglich ein dimensionsloser Kosten-Wirksamkeitsquotient aus dem Verhältnis von Kosten, Wirkung und Förderfläche. Die günstigsten Kosten-Wirksamkeitsrelationen hatten die VIF, EXG und ÖKW, gefolgt vom VNS im Durchschnitt über alle Vertragsmuster, wobei Letzterer die besten Wirkungsergebnisse für Arten und Lebensräume erzielt. Innerhalb der VNS-Varianten bestanden große Effizienzspannen, die mit den ackerbaulichen Maßnahmen ähnlich ungünstige Werte wie die vergleichbaren Uferstreifen (UFE) und Blühstreifen (BLÜ) erreichten. Bestimmend hierfür waren vergleichsweise hohe Prämienätze und wenig Förderfläche bei einem hohen (Fix-)Kostenanteil der Verwaltungsumsetzung.

Beitrag von AUM zur Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität

Alle sieben AUM mit Wasserschutzzielen trugen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in NRW bei, jedoch mit unterschiedlichen Wirkungsschwerpunkten und mit unterschiedlicher Intensität. Zentrale Förderauflagen mit Wirkung für den Wasserschutz betrafen v. a. den Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz und die Viehbesatzdichte, die Schaffung von Puffer- und Retentionszonen, die Schaffung dauerhafter Bodenbedeckung durch Bewuchs oder Mulchauflagen und die Reduzierung der Bodenbearbeitung. Nennenswerte Wirkungen wurden zum einen durch Minderung der Überschüsse und Austräge von Stickstoff (N) ins Grundwasser, zum anderen durch

Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen, vor allem von Phosphor (P), in die Oberflächengewässer erzielt.

Im Durchschnitt der geförderten Jahre wurden über Maßnahmen mit Wasserschutzzielen 171.200 ha Förderfläche (brutto) erreicht. Bei einem Großteil der wirksamen Förderfläche handelt es sich um Grünland (70 %). Dementsprechend deckten die Förderflächen im Mittel zwar bis zu 29 % des Grünlands in NRW, aber nur knapp 5 % der Acker- und Dauerkulturfläche ab (Nettowerte).

Außer der Anlage von Blühstreifen und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen blieben alle Förderangebote mit Wasserschutzzielen aufgrund teilweise verhaltener Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück. Gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 ist der Umfang vergleichbarer Maßnahmen gesunken. In der WRRL-Kulisse erreichten die AUM mit Wasserschutzziel im Jahr 2012 insgesamt einen Anteil an der LF von knapp 9 %, also gut 2 % weniger als im Durchschnitt des Landes, obwohl mit der Förderung des Zwischenfruchtanbaus (ZWF) eine Maßnahme sogar nur in der WRRL-Kulisse in Anspruch genommen werden konnte.

In der Tabelle 33 wird die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahmen mit Wasserschutzzielen hinsichtlich unterschiedlicher Wirkungspfade und Indikatoren zusammengefasst. Dabei sind Wirkungen auf der einzelnen Förderfläche dargestellt und in Verbindung mit der wirksamen Förderfläche auf landesweite Maßnahmeneffekte hochgerechnet. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des gesamten Agrarumweltprogramms zum Wasserschutz dar und wird in Beziehung zu (landesweiten) Belastungsgrößen gesetzt.

Analog zur Entwicklung der wirksamen Flächen konnten im Verlauf der Förderperiode die Minderungseffekte bei **N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen** nicht gesteigert werden. Nach vorübergehender Absenkung wurde gegen Ende der Förderperiode etwa wieder das gleiche Niveau wie zu Beginn erreicht. Im Mittel lag der Beitrag der Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in NRW bei rund 6.300 t N. Auf die gesamte LF bezogen ergab dies rechnerisch im Mittel einen Minderungsbetrag von 4,2 kg/ha N oder gemessen an dem beim LANUV veröffentlichten mittleren Bilanzsaldo in der Förderperiode einen Anteil von 4,5 %. Der Ökolandbau leistete mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der Extensiven Grünlandbewirtschaftung und dem Vertragsnaturschutz.

Tabelle 33: Wirkungsbewertung von AUM mit Wasserschutzzielen

Maßnahme Kürzel Name	Fläche ¹⁾ Ø 2007-14 [ha]	Reduktion N-Saldo ²⁾			Kosten- Wirksamkeit ³⁾ [Euro/kg]	Weitere Reduktionseffekte		
		Saldo je ha [kg/ha]	N-Saldo brutto [t]	N-Saldo netto [t]		Herbst- N _{min} [kg/ha]	P-Saldo [kg/ha]	P-Eintrag OG ⁵⁾
ÖKW Ökolandbau	52.508	60	3.150	3.150	3,3	30	12	+ / ++
EXG Extensive Grünlandnutzung	58.676	30	1.760	1.760	4,2	10	10	0
UFE Uferrandstreifen	3.498	60	210	210	13,3	60	n.b.	++
ZWF Zwischenfruchtanbau	22.994	20	460	460	5,2	30	0	+
BLÜ Blühstreifen	3.368	60	202	202	17,9	60	n.b.	+ / ++
ERO Erosionsschutz im Ackerbau	4.131	0	0	0	n.b.	10	0	++
VNS1 Vertragsnaturschutz im Ackerland	1.684	50	84	84	22,7	40	n.b.	+
VNS2 Vertragsnaturschutz im Grünland ⁴⁾	20.194	30	606	606		24	n.b.	++
VNS3 Streuobstwiesenschutz	666	30	20	20		10	n.b.	0

1) Fläche: Förderfläche, jeweils ohne Abzug von Mitnahmen (=Brutto)

2) Verausgabte öffentliche Mittel 2007-14 + relative Implementationskosten (Stichjahr 2011) / N-Saldo netto, n.b. = nicht berechenbar

3) Für die Teilmaßnahmen UFE, (BLÜ), ERO und VNS stellt die Reduzierung des N-Saldos nicht der primär intendierte Wirkansatz dar

4) Sonst. Grünlandbiotope und Unterhaltungsmaßnahmen ohne Wirkung, Umwandlung Acker in Grünland unter VNS1 angerechnet

5) Reduktion des P-Eintrags in Oberflächengewässer (OG) qualitativ bewertet: '++ = hoch, + = mittel, 0 = kein Effekt

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Laufe der Förderperiode war der landesweite Stickstoffüberschuss leicht angestiegen. Aus dem Verlauf des Minderungseffektes der AUM ist zu schließen, dass gegenläufige Treiber diesen Negativtrend bestimmt haben. Je nach Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen war zudem von beträchtlichen regionalen Unterschieden beim Minderungseffekt auszugehen. In der WRRL-Kulisse fiel er entsprechend dem geringen wirksamen Förderflächenanteil ebenfalls niedriger aus als im Durchschnitt des Landes. Die AUM haben daher vergleichsweise wenig zur Problemlösung in Gebieten mit hohen Nährstoffüberschüssen beitragen können. Wirkungsschwerpunkt war der Erhalt eines guten Gewässerzustands in den Mittelgebirgslagen des Landes.

Die Wirkung je Förderfläche (s. Tabelle 33) konnte für die meisten Maßnahmen zur Ex-post-Bewertung anhand eines statistischen Vergleichs teilnehmender und nicht-teilnehmender Betriebe (Mit-Ohne) als signifikant nachgewiesen werden. Dazu standen Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach DüV zur Verfügung. Bei den Auswertungen bestätigten sich die Annahmen der Literatur (Osterburg und Runge, 2007) weitgehend⁵⁶. Bezüglich der Reduzierung von N-Austrägen in das Grundwasser konnten über den Teilindikator Herbst-N_{min} die Literaturangaben ebenfalls über statistisch nachweisbare Effekte vergleichbarer Förderangebote in Niedersachsen belegt werden (Schmidt und Osterburg, 2011).

⁵⁶ Für MDM-Verfahren wird abweichend von der Literatur auf Grundlage von Mit-Ohne-Vergleichen niedersächsischer Teilnehmer von fehlenden Bilanzeffekten ausgegangen. Repräsentative Daten aus NRW standen nicht zur Verfügung.

Die Fördereffizienz der betrachteten Maßnahmen wurde anhand der quantifizierten Minderungseffekte beim N-Saldo bewertet. Aussagekräftig ist diese Auswertung in erster Linie für Maßnahmen, deren Wirkansatz in erster Linie auf die Minderung von Nährstoffüberschüssen abstellt. Effekte bei anderen Wirkungspfaden wie z. B. der Minderung von Nähr- und Schadstoffeinträge in die Oberflächengewässer, die bei Uferrandstreifen im Vordergrund steht, können bei dieser Bewertung nicht berücksichtigt werden. Das beste Kosten-Wirksamkeitsverhältnis bei der Senkung von N-Bilanzsalden wies der Ökologische Landbau auf, gefolgt mit jeweils einem Euro/kg N Abstand von der Grünlandextensivierung und dem Anbau von Zwischenfrüchten. Wesentlich ungünstiger ist die Relation bei den Blühstreifen. Beim Vertragsnaturschutz ist Wasserschutz ein Nebenziel und die Kosten-Wirksamkeit eher von nachrangiger Bedeutung. Bei Bewertung der Fördereffizienz des Ökolandbaus ist zu beachten, dass dieser neben dem höchsten Wirkungsbeitrag zur Minderung des N-Saldos bei allen weiteren Wirkungspfaden ebenfalls Minderungseffekte aufwies.

Der Minderungseffekt der AUM bei **Phosphorbilanzen** ist im Förderzeitraum leicht gesunken. In der Summe ergaben die Maßnahmen, für die ein Effekt nachgewiesen werden konnte, eine Reduktion der Phosphat-Salden von rund 1.340 t (entspricht ca. 435 t P).⁵⁷ Landesweite P-Bilanzsalden, zu denen das Ergebnis in Bezug gesetzt werden könnte, lagen nicht vor. Keine der Fördermaßnahmen war spezifisch auf diesen Wirkfaktor ausgerichtet. Den größten Teil der AUM-Wirkung erzielte der Ökologische Landbau.

Wirkungen der AUM auf den **P-Eintrag in die Fließgewässer** wurden durch die Verringerung von Erosion und Abschwemmung erzielt. Entsprechende Bewirtschaftungsauflagen mit Einfluss auf die Eintragswege in Oberflächengewässer waren bis auf einige Varianten des Vertragsnaturschutzes bei allen zu bewertenden Maßnahmen zu finden. Modellberechnungen im Rahmen der Evaluation vergleichbarer Maßnahmen in Niedersachsen zeigten, dass hohe Wirkungen auch außerhalb der Gebiete mit hoher Erosionsgefährdung auftreten. Begründen lässt sich dies damit, dass sich die Anwendung wirksamer Maßnahmen bei Fruchtfolgen mit einem hohen Anteil an Mais- oder Hackfrüchten als besonders effektiv erwies. Daneben ist besonders die gut erforschte und in Langer (2014) mit zahlreichen Quellen belegte Retentions- und Pufferwirkung von Uferrandstreifen für die Verbesserung der Gewässerqualität von Bedeutung.

Auch die **Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes** (PSM-Einsatz) stand nicht im Fokus des Förderangebotes, ist aber als relevantes Handlungsfeld anzusehen, da in der Förderperiode die PSM-Intensität angewachsen und gleichzeitig eine steigende Zahl von PSM-Funden sowohl im Grund- als auch im Oberflächenwasser zu verzeichnen war. Der wichtigste Wirkungsbeitrag ging wieder vom Ökolandbau aus. Insgesamt stagnierte aber der AUM-Effekt. Das Gros der wirksamen Förderflächen wurde zudem als Grünland genutzt. Nur auf 2,3 % der Ackerfläche, die sich durch relativ hohe PSM-Intensität auszeichnet, wurde förderbedingt auf den PSM-Einsatz verzichtet.

⁵⁷ Allerdings konnte wegen Datenlücken nicht für alle Maßnahmen mit potenziellen Wirkungen eine Berechnung zur P-Bilanz durchgeführt werden. Die meisten der erwarteten Wirkungsbeiträge konnten aber quantifiziert werden.

Uferrand- und an Gewässern platzierte Blühstreifen haben durch Puffer- und Abstandsfunktion den Eintrag von PSM in Oberflächengewässer verringert.

Beitrag von AUM zur Erhaltung oder Verbesserung des Bodens

Im Zuge der Operationalisierung der Cross-Compliance (CC)-Standards der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik hat NRW den CC-Standard zum Erosionsschutz definiert (LESchV). Diese umfasst eine Einteilung von Ackerflächen nach dem Grad ihrer Erosionsgefährdung durch Wasser und Wind auf Feldblockebene. Hiernach sind rd. 113.000 ha der Ackerfläche entsprechend dem CC-Standard als durch Wassererosion und rd. 2.600 ha Ackerfläche als durch Winderosion gefährdet eingestuft. Dies entspricht 10,3 bzw. 0,2 % der Ackerfläche des Landes. Die genannte Einstufung auf Feldblockebene beschränkt sich auf Ackerflächen.

Fördermaßnahme mit Hauptziel zur Vermeidung von Erosion ist die AUM Erosionsschutz im Ackerbau (ERO) mit den beiden Fördertatbeständen MDM-Verfahren und Anlage von Schonstreifen. Für MDM-Verfahren beschränkt sich die Förderung auf Flächen, die sich in der CCwasser2- bzw. CCwind-Kulisse befinden. Die MDM-Verfahren wurden auf rd. 4.200 ha umgesetzt, damit wurden rd. 12 % der Ackerfläche in der CCwasser2-Kulisse erreicht. Eine weitere Erosionsschutzmaßnahme auf Acker ist der Anbau von Zwischenfrüchten. Da letztgenannte Maßnahme „nur“ mit einem integrierten Ziel belegt ist, weist sie keine Lenkung auf die Zielkulisse auf. Die in der CC-Kulisse realisierte Förderfläche ist demzufolge eher zufällig und mit rd. 330 ha in der CCwasser1+2 sowie mit 35 ha in CCwind gering.

Der durch die vorgenannten AUM vermiedene Bodenabtrag von durch Wassererosion gefährdeten Ackerflächen in der CCwasser-Kulisse betrug nach Schätzungen in Anlehnung an Auerswald (2002) 1.340 t in 2012. Aufgrund des o. g. Targetings der MDM-Verfahren entfallen hiervon rd. 75 % auf die CCwasser2-Kulisse. Die Kosten je Tonne vermiedener Bodenabtrag, die der öffentlichen Hand entstehen und sich aus den Implementationskosten und gezahlten Prämien zusammensetzen, sind der folgenden Tabelle 34 zu entnehmen. Der vermiedene Bodenabtrag in durch Winderosion gefährdeten Gebieten konnte nicht quantifiziert werden, da potenzielle Bodenabtragwerte für diese Kulisse nicht vorliegen.

Tabelle 34: Kosten der Vermeidung von Wassererosion durch AUM

Maßnahme	Vermiedener Bodenabtrag [t/ha]	Fläche [ha]	Gesamtkosten ¹⁾ [Euro]	Kosten-Wirksamkeits-Relation [Euro/verm. Tonne Bodenabtrag]
MDM	4.815	4.131	410.200	85,2
Zwischenfruchtanbau	419	329	34.314 ²⁾	104,3

1) Summe aus Implementationskosten (Stichjahr 2011) u. öffentlichen Fördermitteln (Durchschnitt 2007 - 2014).

2) nur Anrechnung der Kosten für Förderflächen in der CCwasser-Kulisse.

Quelle: Eigene Berechnung.

Integrierte Ziele zur Erosionsvermeidung auf Grünland weisen die AUM Grünlandextensivierung und der Vertragsnaturschutz (auf Grünland) auf. Allgemein sind Grünlandflächen wegen ihrer i. d. R. ganzjährigen Bodenbedeckung und dauerhaften Grasnarbe als weniger erosionsgefährdet einzustufen als Ackerflächen. Da sich die o. g. Erosionsstufen der Feldblöcke auf Ackerflächen beschränken, lässt sich weder der durch Wind- oder Wassererosion gefährdete Grünlandumfang in der Zielkulisse noch die in der Zielkulisse erreichte geförderte Grünlandfläche benennen und folglich auch nicht der Erosionsschutzeffekt der AUM quantifizieren. Kausalüberlegungen deuten allerdings auf positive, aber geringe Erosionsvermeidungseffekte hin. Für beide Maßnahmen resultierte der Umwelteffekt aus einem Umbruchverbot von Grünland, welches auch die Grünlanderneuerung einschließt. Da ein Umwandlungsverbot von Grünland in Acker bereits über den CC-Standard gedeckelt ist und grundsätzlich einer Genehmigung bedarf, ergibt sich der durch die AUM induzierte Erosionsvermeidungseffekt aus dem Umbruchverbot bei Grünlanderneuerung. Die regionale Verteilung der Grünlandextensivierung zeigt, dass (eher) extensive Grünlandstandorte mit (wahrscheinlich) langem Nutzungsintervall des Grünlands erreicht wurden, woraus sich wiederum ein eher geringer Vermeidungseffekt ableitet. Für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Grünland ist der positive Effekt als nochmals geringer einzustufen, da die Förderung sich i. d. R. auf Naturschutzgebiete konzentrierte und Umbruchbeschränkungen bereits häufig Gegenstand von NSG-Verordnungen sind.

AUM zur Steigerung bzw. Erhalt der Bodenfruchtbarkeit sind die Ökologischen Anbauverfahren (Hauptziel) und die Vielfältige Fruchtfolge (integriertes Ziel). Für die Vielfältige Fruchtfolge wurde in Anlehnung an die Methode von VDLUFA (2004) eine Erhöhung des Humusgehalts um brutto $22 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ berechnet. Auf der Ackerfläche der teilnehmenden Betriebe vergrößerte sich der Bodenumusgehalt um rund 1.480 t. Die Förderung des Ökolandbaus bewirkte einen Anstieg des Humusgehaltes. Als Ergebnis der Humusbilanz (ohne Berücksichtigung der Humusreproduktion von Erntenebenprodukten wie Stroh und Rübenblatt sowie des Wirtschaftsdüngereinsatzes) errechnete sich für ökologisch wirtschaftende Betriebe eine Differenz des Humus-C-Gehaltes von fast $380 \text{ kg ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$ im Vergleich zu konventionell wirtschaftenden Betrieben. Die Förderung des Ökolandbaus bewirkte, bezogen auf die Förderfläche, in NRW insgesamt eine Erhöhung um ca. 7.500 t Humus-C auf Ackerland.

Beitrag von AUM zur Abschwächung des Klimawandels

Ausgehend von den Entstehungspfaden wurden für die fünf Maßnahmen mit einem integrierten Klimaschutzziel unterschiedliche Ansätze zur Verminderung von THG-Emissionen identifiziert. Dafür diente die nationale Emissionsberichterstattung Deutschlands (Haenel et al., 2014) nach den Richtlinien des IPCC (2006) als Grundlage. Zusätzlich⁵⁸ wurden mögliche Änderungen im Bodenkohlenstoffvorrat nach IPCC (2014) und anderen Studien aufgenommen.

⁵⁸ „Kohlenstoffvorratsänderungen in Mineralböden, Biomasse und toter organischer Substanz (nur aus der Umwandlung von Wald zu Acker) werden im deutschen Inventar nur bei Landnutzungsänderungen zu Acker berücksichtigt, nicht bei verbleibender Ackernutzung“ (UBA, 2014).

Bei den Maßnahmen **ÖKW, VIF, EXG, ERO und ZWF** wurden Einsparungspotenziale je ha Förderfläche auf Basis von Literaturoswertungen und Auswertungen eigener Daten sowie Strukturdaten überprüft und mit der Förderfläche multipliziert. Tabelle 35 fasst die Brutto-Wirkungen der vier relevanten AUM zusammen. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen auf der Fläche erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Rebound-Effekte konnten nicht berücksichtigt werden. Da bei diesen Effekten selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren.

Bei flächenbezogener Betrachtung ohne Berücksichtigung von indirekten Landnutzungsänderungen kann der **ökologische Landbau (ÖKW)** zum Klimaschutz beitragen. Eine produktbezogene Betrachtung würde den positiven Effekt auf eine „Tendenz zu klimaschonender Produktion“ begrenzen. Unter Berücksichtigung unterschiedlicher Systemgrenzen und Faktoren, u. a. (höhere) C-Sequestrierung und (verringertes) Import von Futtermitteln, kann eine Wirkung grob auf 1,75 t CO_{2Äq}/ha (Flessa et al., 2012) geschätzt werden. Bezogen auf die Förderfläche im Mittel der Jahre 2007 bis 2012 bedeutet dies eine Maßnahmenwirkung von 92 kt CO_{2Äq} brutto.

Die Maßnahme **„Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge“ (VIF)** beinhaltet u. a. eine Diversifizierung der Fruchtfolge. Eine positive Wirkung für den Klimaschutz hängt aber stark von der konkreten Umsetzung durch die Teilnehmenden sowie der Referenzfruchtfolge vor dem Einstieg in die Förderung ab. Für beide Anhaltspunkte war die Datenlage für eine Quantifizierung nicht hinreichend, sodass mögliche Effekte nicht quantitativ dargestellt werden können.

Die Maßnahme **„Extensive Grünlandnutzung“ (EXG)** entfaltet eine Klimawirkung in erster Linie über die Begrenzung des Düngereinsatzes: Zentraler Indikator ist damit die verringerte N-Düngung. Osterburg und Runge (2007) schätzen unter Einbeziehung von Expertenmeinungen die Wirkung der Grünlandextensivierung durch eine Verringerung des N-Saldos auf im Mittel 30 kg N/ha, mindestens 10 kg und höchstens 60 kg, was durch Auswertungen zu den Wasserschutzwirkungen bestätigt wurde. Davon ausgehend könnten die THG-Emissionen im Mittel über die Förderjahre zur Einsparung von rd. 24 kt CO_{2Äq} führen (Brutto-Betrachtung). Wie beim Ökolandbau kann die Klimaschutzwirkung durch indirekte Landnutzungsänderungen eingeschränkt sein.

Das Klimaschutz-Potenzial des **Zwischenfruchtanbaus (ZWF)** hinsichtlich C-Sequestrierung und Reduzierung von N-Düngermengen wird in umfangreichen Untersuchungen als sehr gering eingeschätzt (vgl. Flessa et al., 2012, Poeplau et al., 2011; Poeplau und Don, 2015). Vor diesem Hintergrund wird für die „beste Vermutung“ nach Expertenmeinungen (entsprechend Osterburg und Runge, 2007 sowie Auswertungen zur Wasserschutzwirkung) als Effekt der Einsparung beim Düngereinsatz ein Mittelwert von 20 kg N/ha und für das Minimum ein Wert von 10 kg/ha angenommen. Demnach könnten durch die Maßnahme im Mittel der Jahre 2011 bis 2014 rd. 12 kt CO_{2Äq} eingespart worden sein. Allerdings waren nur 52 % davon dauerhafte Einsparungen.

Für die fünf relevanten AUM ergaben die Analysen ein THG-Minderungspotenzial von 128 kt CO₂Äq nach mittleren Schätzungen im Durchschnitt der Förderjahre (Brutto-Betrachtung). Das entsprach 1,7 % der landwirtschaftlichen Emissionen in NRW, gemessen am Jahr 2013 mit 72,98 kt CO₂Äq insgesamt (vgl. Flessa et al. 2012). Dauerhafte Einsparungen davon waren allerdings nur 85 kt brutto, da der Großteil auf Festlegung von Kohlenstoff in Böden beruht, der bei Auslaufen der Maßnahmen wieder verloren gehen kann. Die Kosteneffizienz der Maßnahmen lag bei 118 Euro/t CO₂Äq bei der Maßnahme ÖKW und schon 269 Euro/t CO₂Äq (brutto) vor Mitnahmen bei der EXG. Dazwischen lag die ZWF mit 210 Euro/t CO₂Äq (brutto). Die Beiträge der AUM zum Klimaschutz sind prozentual niedrig. Als Nebeneffekte („integriertes Ziel“) von Maßnahmen, die ein anderes Hauptziel haben, sind diese Minderung von Treibhausgasemissionen ebenso wie die Kosteneffizienz positiv zu bewerten.

Tabelle 35: Wirkungsbewertung von AUM mit Klimaschutzzielen

Maßnahme	Code	Förderfläche ¹⁾	Bruttowirkung	Kosten brutto ²⁾
		1.000 ha	kt CO ₂ Äq	Euro/t CO ₂ Äq
Ökologischer Landbau	ÖKW	52,5	92	118
Vielfältige Fruchtfolge	VIF	55,5	k.A.	k.A.
Extensive Grünlandnutzung	EXG	58,7	24	269
Anbau von Zwischenfrüchten	ZWF	23,0	12	210
Erosionsschutz im Ackerbau	ERO	4,1	0,25	k.A.
Summe			128	
Davon dauerhaftes, nicht umkehrbares Einsparpotenzial			85	

¹⁾ Im Durchschnitt der Jahre 2007-2014 je nach Laufzeit

²⁾ Fördergeld und Implementationskosten entsprechend Kapitel 9.2.1

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassende Beantwortung der Bewertungsfrage 16 Verbesserung der Umweltsituation

Im Rahmen der AUM wurden 12 Teilmaßnahmen gefördert, davon zwei (BLÜ, ZWF) seit dem Health Check (Förderangebot ab 2010) und eine (ERO) ab 2011. Jeweils sieben Teilmaßnahmen hatten Biodiversitäts- und Wasserschutzziele, sechs Bodenschutz- und fünf Klimaschutzziele. Fast alle Maßnahmen sind multifunktional ausgerichtet, lediglich die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen hatte ausschließlich Biodiversitätsziele. Dabei wurde im Programm differenziert zwischen Hauptzielen und integrierten (Neben-)Zielen.

Tabelle 36 gibt einen Überblick über die geförderten Teilmaßnahmen, ihre Zielsetzung und Wirkungsbewertung. Insgesamt wurden im Durchschnitt der Förderperiode 227.000 ha⁵⁹ gefördert, das sind rd. 15 % der LF, sowie vom Aussterben bedrohte lokale Haustierrassen mit durchschnittlich 5.538 Tieren und acht unterschiedlichen Rassen. Die physische Förderfläche lag bei ca. 72 % der Bruttofläche und die Netto-Anzahl der teilnehmenden Betriebe bei 77 % aller Teilnehmenden.⁶⁰

Positive flächenhafte Wirkungen auf Arten und Lebensräume summierten sich im Förderdurchschnitt auf knapp 200.000 ha, das entsprach 13 % der LF bzw. 8 % des Ackerlandes und 27 % des Grünlandes. Es wurden brutto im Mittel der Förderperiode rund 6.300 t Stickstoffüberschüsse reduziert (entspricht 4,5 % der von einer AG beim LANUV kalkulierten Überschüsse) und einer möglichen Auswaschung in das Grundwasser entzogen. Auch Stoffausträge in Fließgewässer konnten durch AUM verringert werden, eine Quantifizierung des landesweiten Effektes ist im Rahmen dieser Evaluation aber nicht möglich. Die Verringerung des Düngereinsatzes trug gleichzeitig zur Erhaltung spezifischer Lebensräume und Arten bei und reduzierte Treibhausgasemissionen. Im Durchschnitt wurden jährlich 128 kt CO_{2Äq} an Treibhausgasemissionen verhindert (rd. 1,7 % der Emissionen aus der Landwirtschaft), z. T. auch bedingt durch Humusaufbau, der im Umfang von mindestens 9 kt Humus-Kohlenstoff pro Jahr durch die Maßnahmen gefördert wurde. Hierbei wurden allerdings auch schnell reversible Effekte des Humusaufbaus berücksichtigt. Eine weitere Bodenschutzwirkung zielte auf die Erhaltung der Bodensubstanz durch Verhinderung von Erosionsereignissen. Es konnten jedes Jahr rd. 1,3 kt Bodenabtrag durch Wasser unterbunden werden. Es sei betont, dass es sich bei allen hier aufgeführten quantitativen Angaben um vage Schätzgrößen handelt, die aufgrund der Datenlage mit großen Unsicherheiten verbunden sind. Zudem sind die Angaben als Mittelwerte anzusehen, die in der Regel mit mehr oder minder großen Wertespanssen einhergehen. Zum Teil sind die Wertespanssen in den vorangehenden Fachkapiteln mit dargestellt.

Durch einen gezielten Einsatz von Förderkulissen, Bagatellgrenzen und spezifisch definierten Förderauflagen, konnten Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden werden, sodass die je Flächeneinheit ermittelten Ressourcenschutzwirkungen in vollem Umfang angerechnet wurden (Tabelle 36). Das hat positiven Einfluss auf die Kosten-Wirksamkeitsrelation der betrachteten Teilmaßnahmen. Eine vollständige im Sinne einer 100%igen Vermeidung von Mitnahmen ist nicht anzustreben, da im Gegenzug i. d. R. erhöhte Vermeidungskosten in Form von Verwaltungskosten entstehen. Um auch zukünftig Mitnahmen zu vermeiden, müssen insbesondere solche Maßnahmen und ihre Ausgestaltung kritisch begleitet werden, die (ursprünglich) der Verbreitung neuer Technologien dienen (z. B. MDM-Verfahren). Nach erfolgreicher Technikeinführung sollten sie wieder aus der Förderung genommen werden.

⁵⁹ In der Förderperiode auslaufende Altverpflichtungen im Umfang von durchschnittlich (2007 bis 2010) knapp 160.000 ha wurden in diesem Wert nicht berücksichtigt. Darunter waren u. a. 64.000 ha Erosionsschutzmaßnahmen und auf 67.700 ha Weidehaltungsverfahren.

⁶⁰ Beispielhafte Berechnung für das Jahr 2011 (Daten aus InVeKoS-FNN). Bruttofläche = Summe der Förderfläche aller Teilmaßnahmen. Nettofläche = Herausrechnen von mehrfach belegten Flächen, bei Kombination mehrerer Maßnahmen auf einer Fläche (entspricht dem Begriff „physische Fläche“ der EU-KOM).

Tabelle 36: Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der AUM

Code	Maßnahme	Output		Förderkulisse [ja/nein] ³⁾	Umweltziele ⁴⁾	Ressourcenwirkung brutto		Mitnahme- potenzial [%]	Kosten-Wirksamkeit netto	
		Fläche [ha, Tiere] ¹⁾	Zielerfüllung [%] ²⁾			quantitativ [pro Jahr]	qualitativ [- bis +]		Wert ⁵⁾	Einheit ⁶⁾
ÖKW	Ökolandbau	52.508	85%	nein	Biodiversität Wasser * Klima Boden *	3.150 t N 92 kt CO ₂ Äq 7.500 t Humus-C	++	0	304 Euro/Wirk. 3 Euro/kg N 117 Euro/t CO ₂ Äq nicht berechnet	
EXG	Betriebliche Grünlandextensivierung	58.676	65%	nein	Biodiversität * Wasser Klima Boden	1.760 t N 24 kt CO ₂ Äq	++	0	193 Euro/Wirk. 4 Euro/kg N 269 Euro/t CO ₂ Äq nicht berechnet	
VIF	Vielfältige Fruchtfolge	55.672	62%	nein	Biodiversität * Klima Boden	k. A. 1.483 t Humus-C	+	0	189 Euro/Wirk. nicht berechnet nicht berechnet	
BLÜ	Blühstreifen/-flächen	3.368	52%	nein	Biodiversität * Wasser	202 t N	++	0	1.623 Euro/Wirk. 18 Euro/kg N	
UFE	Uferrandstreifen	3.498	76%	ja	Biodiversität Wasser *	210 t N	++ (P-Eintrag)	0	1.209 Euro/Wirk. 13 Euro/kg N	
ZWF	Zwischenfruchtanbau	22.994	57%	ja	Wasser * Klima Boden	460 t N 12 kt CO ₂ Äq 419 t		0	5 Euro/kg N 210 Euro/t CO ₂ Äq 104 Euro/t Boden	
ERO	Erosionsschutz im Ackerbau	4.131	52%	ja	Wasser * Boden * Klima	1 t N (Schutzstreifen) 921 t 0,25 kt CO ₂ Äq		0	nicht berechnet 85 Euro/t Boden nicht berechnet	

- Fortsetzung -

Tabelle 36: Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der AUM - Fortsetzung

Code	Maßnahme	Output		Förderkulisse [ja/nein] ³⁾	Umweltziele ⁴⁾	Ressourcenwirkung brutto		Mitnahme- potenzial [%]	Kosten-Wirksamkeit netto	
		Fläche [ha] ¹⁾	Zielerfüllung [%] ²⁾			quantitativ [pro Jahr]	qualitativ [- bis +++]		Wert ⁵⁾	Einheit ⁶⁾
NUT	Gefährdete Haustierrassen	5.538	84%	nein	Biodiversität *		+++	0	nicht berechnet	
VNS	Vertragsnaturschutz gesamt	26.007	98%		Biodiversität *		+++	0	523 Euro/Wirk.	
					Wasser	710 t N			23 Euro/kg N	
					Boden		+++		nicht berechnet	
VNS1	Vertragsnaturschutz im Ackerland	1.684	259%	ja	Biodiversität *		+++	Beispiel bis 1.629 Euro/Wirk.		
VNS2	Vertragsnaturschutz im Grünland	23.715	94%	ja	Biodiversität *		+++	Beispiel 507 Euro/Wirk.		
VNS3	Streuobstwiesenschutz	666	89%	ja	Biodiversität *		+++			
VNS4	Heckenpflege	102	85%	ja	Biodiversität *		+++			
PGR	Pflanz.genet. Ressourcen Obstbau	1 Projekt	100%	Westfalen-Lippe	Biodiversität *		+++	0	nicht berechnet	

1) Geförderte Fläche im Durchschnitt der Förderperiode bzw. der Laufzeit der Maßnahmen; NUT: Geförderte Tierzahlen, Durchschnitt der Förderperiode.

2) Zielerfüllung in Bezug auf die Förderfläche, gemessen an den Zielen nach dem Health Check (Änderungsantrag vom 14.05.2010; für BLÜ und ERO 2011).

3) Räumliches Angebot der Teilmaßnahmen begrenzt auf fachlich ausgewählte Zielgebiete oder flächendeckend im ländlichen Raum.

4) Ressourcen-Kennzeichnung mit * = Hauptziel. Übrige Ziele = integrierte Ziele.

5) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kostenseite umfasst öffentl. Ausgaben und Implementationskosten.

6) Kosten-Wirksamkeitsquotient (Kosten/Wirksamkeit) entsprechend den betrachteten Wirkungseinheiten (Stickstoff N, Kohlendioxid-Äquivalente CO₂A_q, Bodenabtrag t); bei Biodiversitätswirkungen dimensionslos.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt kann den AUM eine umfangreiche Umweltwirkung attestiert werden, die z. T. auch über die umfangreichen Zielsetzungen, wie sie in NRW bestehen, hinausgehen. Diese Wirkungen im Hinblick auf Wasser- und Klimaschutz sowie die biologische Vielfalt werden ausführlich in den entsprechenden Vertiefungsthemen analysiert (9.3_MB Biodiversität, 9.7_MB Klima, Kap. 9.8 Wasser). Dennoch bleiben die Wirkungen im Regelfall lokal beschränkt und leisten nur geringe Beiträge zur Lösung landesweiter Probleme. Multifunktionale Zielsetzungen der Teilmaßnahmen können der Maßnahmenoptimierung für einzelne Schutzgüter entgegenstehen, z. B. wenn unterschiedliche Zielgebiete bestehen (WRRRL versus Natura 2000) oder Maßnahmenauflagen unterschiedlich austariert werden müssten.

6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit den AUM konnten (brutto) rd. 15 % der LF erreicht werden. Der Anteil des geförderten Grünlands am gesamten Grünland ist mit 19 % doppelt so hoch wie der vergleichbare Ackeranteil. Der Zuschnitt der Fördermaßnahmen auf Gebietskulissen und/oder eine ambitionierte Ausgestaltung von Förderauflagen haben klare Lenkungsfunktion auf umweltsensible Zielgebiete. Mitnahmeeffekte werden durch vorgenannte Ausgestaltungsmechanismen teilweise kombiniert mit der Erhöhung der Bagatellgrenze minimiert.

Vielfältige Fruchtfolge

Im Förderzeitraum erhöhte sich der Förderumfang für die vielfältige Fruchtfolge von 54.500 ha um 15 % auf 62.750 ha, sodass die VIF die flächenstärkste AUM war. Mit der Teilnahme an der Förderung ging eine deutliche Umstellung des Kulturartenspektrums einher. Die Teilnehmenden verringerten ihren Getreideanteil durchschnittlich um 7,4 %-Punkte und erhöhten im Gegenzug den Anbauumfang von Mais, Ölfrüchten und Ackerfutter/Leguminosen.

Im Hinblick auf die Biodiversitätsziele der Maßnahme haben Literatur- und Feldstudien geringe positive Wirkungen ergeben, insbesondere durch das Blütenangebot der Leguminosen und durch leicht erhöhten Anbau von Sommerungen. Literaturanalysen zeigen, dass durch einen höheren verpflichtenden Anteil von Sommerungen, insbesondere auch Sommergetreide, sowie ggf. eine noch stärkere Diversifizierung der Fruchtfolgen eine höhere Wirkung für Arten der Feldflur erzielt werden kann. Bei Fortführung der Maßnahme sollte dies aus Biodiversitätssicht modifiziert erfolgen, um die Biodiversitätswirkung zu erhöhen. Die ab 2011 bestehende freiwillige Option, mind. 10 % (Körner-)Leguminosen anstelle von 7 % Leguminosen oder Gemengen anzubauen, ist daher zu begrüßen.

Die VIF-Förderung kann insbesondere aufgrund der Verpflichtung zum Leguminosenanbau einen Anstieg des Humusgehaltes in Ackerböden bewirken. Darüber hinaus hat eine Ausweitung der Fruchtfolge Einfluss auf die Vermeidung von Schädlingen, Pflanzenkrankheiten und das Nährstoffangebot im Boden. Der Humusgehalt erhöht sich durch diese AUM um 22 kg pro Hektar und

Jahr. Allerdings sind Wirkungen auf die Bodenschutzziele aufgrund methodischer Restriktionen mit hoher Unsicherheit behaftet.

Grünlandextensivierung

Die betriebliche Grünlandextensivierung verfolgte ab 2010 das Hauptziel Biodiversität und den Wasserschutz als integriertes Ziel. Die Maßnahme entfaltete im Durchschnitt mittlere Wirkungen auf Arten und Lebensräume, die insbesondere für floristische Indikatoren nachweisbar waren. In Folge der verbesserten floristischen Diversität, insbesondere auch mit krautigen Blütenpflanzen, konnte auch eine höhere Diversität von Heuschrecken und Hummeln nachgewiesen werden. Diese positiven Effekte entstehen vermutlich weniger durch die Neuentwicklung artenreicher Bestände als überwiegend durch die Erhaltung bestehender Werte, die insbesondere an nährstoffärmere Verhältnisse gebunden sind. Eine Fortführung der extensiven Nutzung ist dafür unabdingbar. Ein betriebszweigbezogener Ansatz hat dabei gegenüber einem Einzelflächenansatz aus Naturschutzsicht viele Vorteile: insgesamt geringeres Nährstoffniveau, Konstanz der geförderten Flächen, Großflächigkeit. Im Hinblick auf die Vielfalt von Grünlandarten nahm die Grünlandextensivierung eine Mittelstellung zwischen nicht geförderter Grünlandbewirtschaftung und dem Vertragsnaturschutz ein. Mehr als ein Fünftel der an der Grünlandextensivierung teilnehmenden Betriebe nahm auch am Vertragsnaturschutz teil. Eine kombinierte Teilnahme bot sich offensichtlich bei bestimmten Standort- und/oder Betriebskonstellationen an. Sie kann für die Erhaltung der biologischen Vielfalt im Grünland eine hohe Bedeutung haben. Es wird empfohlen, die Förderung von rotierenden, überwinterten Altgrasstreifen als weitere Maßnahmenoptimierung zu prüfen (ggf. optional als Baukastensystem), da damit insbesondere faunistische Schutzziele besser verwirklicht werden können.

Der starke Druck auf die MilchviehalterInnen und die fehlende wirtschaftliche Attraktivität alternativer Nutzungen im Grünland (Mutterkuhhaltung, Extensivweide, Mast) stellten eine Nutzung von mittlerem (mesophilem) Grünland zunehmend infrage. Der Verlust von bestimmten FFH-Lebensraumtypen belegt diese Entwicklung. Vor diesem Hintergrund sollten weitere Förderoptionen für das mittlere Grünland geprüft werden, wie z. B. die ergebnisorientierte Honorierung von Grünland mittels Nachweis definierter Grünlandkennarten. Optional könnte evtl. auch die bestehende Grünlandextensivierung weiter ausgebaut werden, z. B. durch eine gegenüber Mahd besser honorierte Weidehaltungskomponente. Entscheidend wäre allerdings, eine neue Maßnahme so zu positionieren, dass die Förderfläche in der betrieblichen Grünlandextensivierung nicht weiter zurückgeht.

Der Wasserschutz bei Förderung der betrieblichen Grünlandextensivierung ist seit 2010 als Nebenziel intendiert. Die Grünlandextensivierung trug den Berechnungen für die Ex-post-Bewertung zufolge im Mittel der Förderperiode rund 30 % zu den Wasserschutzwirkungen des Programms bei. Die Wirkung der Maßnahme pro Flächeneinheit konnte in Analysen betrieblicher Nährstoffbilanzen bestätigt werden und lag im mittleren Bereich, aber noch unterhalb der des ökologischen Landbaus. Mit ihrem Beitrag zur Senkung der N-Salden war gleichzeitig eine positive Klimaschutzwirkung verbunden.

Aufgrund der bevorzugten Inanspruchnahme in den Mittelgebirgsregionen Eifel, Bergisches Land und im südwestfälischen Bergland trifft die Maßnahme aber die Gebiete mit belasteten Grundwasserkörpern nur in sehr geringem Umfang. Es wurden daher Fördermittel vor allem eingesetzt, um einen guten Zustand von Wasserkörpern zu erhalten. Es ist aber zu hinterfragen, ob in Anbetracht der gravierenden Probleme im Gewässerschutz dies als eine sinnvolle Strategie gewertet werden kann oder ob Mittel mit Wasserschutzzielsetzung nicht problemadäquater gelenkt werden müssen. Die positive Klimaschutzwirkung ist nicht an den Standort gebunden.

Die Erhöhung der Bagatellgrenze und die Anhebung der RGV-Besatzgrenze haben nachweislich positive Lenkungseffekte. Erstere steigern die Verwaltungseffizienz, Letztere bewirkte nachweislich den Ausschluss von Mitnahmen. Die Fortsetzung der genannten Lenkungsinstrumente wird ausdrücklich empfohlen.

Ökologischer Landbau

Die multifunktionellen Wirkungen des ökologischen Landbaus (ÖKW) konnten für den abiotischen (Wasser-, Boden-, Klimaschutz) und biotischen (Biodiversität) Ressourcenschutz auf durchschnittlich 52.500 ha Förderfläche (3,5 % der LF) belegt werden. Vor diesem Hintergrund besteht kein Handlungsbedarf für die Förderausgestaltung. Mitnahmen sind auszuschließen, da es sich beim Ökologischen Landbau um ein gesamtbetriebliches Produktionskonzept mit einer formalen Anerkennung handelt, das kurzfristige Wechsel der Produktionsausrichtung zwischen ökologisch und konventionell z. B. als Reaktion auf Preisvolatilitäten als nicht praktikabel erscheinen lässt.

Im Vergleich zum Vertragsnaturschutz entfaltet der Ökolandbau eine mittlere positive Basiswirkung. Es wird empfohlen, seine Wirkungen auf Arten und Lebensgemeinschaften in der Feldflur durch zusätzliche, optionale Vertragsbausteine zu optimieren. Gerade im Ackerbau gibt es gute Praxisbeispiele (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008), die ggf. regional adaptiert werden müssen. Sie zeigen, wie bei üblichen Anbauverfahren im Ökolandbau negative Wirkungen auf Tierarten der Feldflur reduziert werden können. Durch einen optimierten Ökolandbau könnte ein entscheidender Beitrag zur Erhöhung hoch wirksamer Maßnahmen in den Ackerlandschaften geliefert werden, die durch den Vertragsnaturschutz häufig schwer zu erreichen sind. Aus Sicht des Ressourcenschutzes sollte die Förderung des ökologischen Landbaus daher auf jeden Fall fortgesetzt werden. Eine Anpassung in der oben skizzierten Form würde für abiotische Schutzgüter keine Nachteile mit sich bringen.

Der Ökolandbau zeichnet sich zudem durch ein vorteilhaftes Kosten-Nutzenverhältnis in Bezug auf alle bewerteten Schutzgüter aus.

Blühstreifen

Hauptziel der Blühstreifen/-flächen war die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt in der Feldflur. Diesem Ziel wurden die Blühstreifen gerecht, ihre Förderung sollte daher fortgesetzt werden. Folgende Empfehlungen werden zur Optimierung der Biodiversitätswirkung ausgesprochen: Der Grasanteil bei bestimmten Ansaatmischungen sollte zugunsten einer Erhöhung des

Anteils von Blütenpflanzen verringert werden. Dabei kann z. B. auf Kulturarten für den Zwischenfruchtanbau und Leguminosen zurückgegriffen werden. Sofern ein Schwergewicht auf Wildpflanzen gelegt wird, müssen Aspekte der Saatgutherkunft geregelt werden. Es ist anzustreben, dass Saatzuchtbetriebe angeregt werden, entsprechend zertifiziertes Saatgut „Regio-Saatgut“ bereitzustellen. Es sollten darüber hinaus geringere Einsaatstärken von 10 bis 20 kg/ha ermöglicht werden, da lückigere Bestände mehr Habitatoptionen bieten können. Mit dem 15. Mai wurde ein spätester verpflichtender Aussaattermin für die Blühstreifen festgelegt. Er stellt einen Kompromiss zwischen landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Erfordernissen dar. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob Blühstreifen nicht bereits als Herbstesaat im Vorjahr, spätestens aber mit der Einsaat der angrenzenden (Winter-)Hauptfrucht verpflichtend angelegt werden müssen, um den Wirkzeitraum der Blühstreifen zu verlängern.

Zwischenfruchtanbau

Mit der Förderung des Zwischenfruchtanbaus wurde eine Maßnahme ins Programm aufgenommen, die nachweislich die Minderung von Stickstoffüberschüssen und -austrägen ins Grundwasser bewirkt. Gerade die besondere Förderausgestaltung in NRW und die Bindung an die Beratung trägt dazu bei, dass das Wirkpotenzial der Maßnahme auch ausgeschöpft werden kann. Es wird begrüßt, dass die Förderung der Maßnahme im neuen NRW-Programm fortgesetzt wird. Allerdings ist aus Wasserschutzsicht wünschenswert, die Akzeptanz des Förderangebotes zu steigern. An dieser Stelle wäre durch die enge Kopplung an die Förderung insbesondere die Stellschraube der WRRL-Beratung relevant, um die Akzeptanz der winterharten Zwischenfrüchte sowie der Anlage von Untersaaten im Mais zu verbessern.

Erosionsschutz im Ackerbau

Positiv ist anzumerken, dass mit Wiederaufnahme der MDM-Verfahren die Förderkulisse geschärft wurde und die Winderosionsgefährdung mit berücksichtigt wurde. Die Teilnahme verbleibt mit 13 % der Ackerfläche in der Gebietskulisse auf einem geringen Niveau, wobei die hoch erosionsgefährdete Maisflächen nur in einem Umfang von 5,5 % erreicht wurden. Die Förderauflagen gehen über die CC Anforderungen hinaus, sodass zusätzliche Erosionsschutzeffekte nachgewiesen wurden. Bei gezielter Lenkung der Förderung auf Problemstandorte und Förderauflagen, die erstens über den CC Standard hinausgehen und zweitens die MDM-Verfahren zur Vermeidung von Erosion weiter optimieren, ist die Maßnahme auch zukünftig sinnvoll, wenngleich sie relativ hohe Kosten verursacht.

Uferrandstreifen

Die Anlage von Uferrandstreifen stellt aus Sicht der WRRL eine wichtige unterstützende Maßnahme dar, auf deren Fördermöglichkeit im NRW-Maßnahmenplan zur Umsetzung der WRRL ausdrücklich verwiesen wurde. Allerdings ist kritisch zu überprüfen, ob die Fortsetzung einer Förderung langfristig den Zielen der WRRL gerecht wird. Zwar ist die Wirkung der Uferrandstreifen in der Literatur eindeutig belegt. Aus Sicht eines nachhaltigen Wasserschutzes wäre die Schaffung dauerhafter Randstreifen über investive Maßnahmen aber oft sinnvoller. Die Realisierung umfas-

sende Gewässerentwicklungsziele ist über den Flächenankauf oder den Flächentausch eher zu erreichen. Da aber solche weitergehenden Vorhaben häufig an der Flächenverfügbarkeit scheitern, ist die freiwillige Förderung von Uferstrandstreifen zur Schaffung von Puffer- und Retentionszonen am Gewässer im Rahmen eines Instrumentenmixes weiterhin sinnvoll. Es sei außerdem wieder auf Empfehlungen früherer Evaluationen verwiesen: Auch wenn im Regelfall breitere Streifen angelegt werden, sollte die Mindestbreite Expertenaussagen zufolge deutlich erhöht werden (anzustreben wären mindestens zehn Meter), um gesicherte Effekte zu erzielen.

Aus Sicht des Schutzes der Biodiversität (integriertes Ziel) gilt: Je breiter der extensivierte Streifen, desto besser die Wirkungen auf Lebensgemeinschaften der Gewässer, aber auch Wirkungspotenziale auf den Streifen selbst, insbesondere, wenn angrenzend intensive Nutzungen fortgeführt werden. Während Streifen in der Maximalbreite von 30 m auch mit uferbegleitenden Gehölzen einen wertvollen Lebensraum für Grünlandarten bieten können, stößt eine weitere Optimierung der Biodiversitätswirkungen von schmalen Streifen jedoch schnell an Grenzen, da dazu die landwirtschaftliche Nutzung bzw. Mindestpflege der Randstreifen häufig vollständig aufgegeben werden müsste (Sukzession, Gehölzentwicklung, eigendynamische Gewässerentwicklung mit der Folge des Verlustes von Zahlungsansprüchen für LF).

Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen

Die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT) erfolgte zielgerichtet und sollte fortgeführt werden, ggf. auch ohne ELER-Kofinanzierung. Die angespannte Bestandssituation einiger Schweine- und Pferderassen erfordert ggf. ein gezieltes Einwerben von Teilnehmenden, um ein Erlöschen der Bestände in NRW zu verhindern. Allerdings sind ausreichende Bestandsinformationen für eine abschließende Bewertung der Gefährdungssituation weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene verfügbar. Die entwickelten Monitoringsysteme sind daher zu pflegen und aktuell zu halten, Gefährdungsklassifizierungssysteme sind zu vereinheitlichen.

Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz hat sich langjährig bewährt und effektiv zur Erhaltung von Arten und Lebensräumen beigetragen. Dabei wurden aus floristischer Sicht durchgängig sehr positive Ergebnisse erzielt. Auch für faunistische Zielarten ließen sich auf Vertragsflächen positive Wirkungen entgegen landesweit negativer Trends konstatieren. Die Maßnahme soll daher grundsätzlich beibehalten und ausgebaut werden.

Die langjährig bewährten Vertragsnaturschutzmaßnahmen wurden in dieser Förderperiode für den Bereich „Extensive Ackernutzung“ weiter ausgebaut, was vor dem Hintergrund der Gefährdungssituation von Arten in der Normallandschaft zu begrüßen war. Während für den floristisch ausgerichteten Acker-VNS durch Wirkungskontrollen des LANUV eindeutig sehr positive Wirkungen nachgewiesen werden konnten, war das für die faunistisch ausgerichteten Varianten nur über Literaturstudien möglich. Es wird empfohlen, für die wichtigsten Zielarten exemplarisch Wirkungskontrollen zu konzipieren, sofern keine Erkenntnisse z. B. aus Pilotprojekten vorliegen.

Ein weitgehend modularer Aufbau von Vertragsinhalten gewährleistete einen flexiblen und situativ bzw. dem Zielobjekt angepassten Einsatz von Vertragsvarianten. Der zielgerichtete Einsatz der Vertragspakete (Förderkulissen, Einzelflächenauswahl) in Abstimmung mit lokalen Akteuren (Untere Landschaftsbehörden, Biologische Stationen) hat sich bewährt und ist fortzuführen. Über diese Kontakte sollte die Einwerbung von Vertragsmustern, die auf Stickstoffdüngung vollständig verzichten, mit Nachdruck verfolgt werden.

Vor dem Hintergrund hoher Implementationskosten sollten das Verfahren und die Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden effizienter gestaltet werden. Ansatzpunkte, wie z. B. eine Zentralisierung der Bewilligung, werden im Modulbericht Implementationskosten (10.2_MB) geschildert. Die Involvierung der Unteren Landschaftsbehörden in die Vertragsflächenauswahl, inklusive des Kontakts zu den FlächenbewirtschafterInnen, ist von hoher fachlicher Bedeutung und sollte beibehalten werden, auch wenn damit im Vergleich zu stärker zentralisierten Antragsverfahren Mehrkosten verbunden sind.

Bei der Förderung des Erhalts **pflanzengenetischer Ressourcen im Obstbau (PGR)** handelte es sich um eine bislang einmalige Projektförderung mit dreijähriger Laufzeit. Im Ergebnis wurde eine systematische Übersicht über regionale Obstsorten in Westfalen-Lippe erstellt, die mit ähnlichen Erkenntnissen aus dem Rheinland zusammengeführt werden kann. Neben einer Online-Anwendung, die auf Kreisebene regionalisierte Obstsorten darstellt, gibt es umfangreiche Dokumentationen im Abschlussbericht zur pomologischen und genetischen Sortenklärung, zu Standorten, Erhaltungsaktivitäten in Sorten- und Mutterreisergärten sowie zu beteiligten Personen und Institutionen. Die Erkenntnisse sollten in den Streuobstwiesenschutz (investiv bzw. Vertragsnaturschutz) einfließen. Es wird empfohlen, die Ergebnisse zu nutzen, um die gefährdeten und bislang nicht gesicherten Sorten nach und nach im Mutterreisergarten in Bonn verfügbar zu machen. Neben der eindeutigen Sortenbestimmung ist dabei auch der erforderliche Prozess der Virusfreimachung mit Kosten verbunden. Hier könnte ggf. eine weitere Förderung ansetzen, die ggf. einfacher ohne EU-Kofinanzierung abzuwickeln ist.

Weitere Empfehlungen für die Schutzgüter Biodiversität und Wasser

- Insgesamt erscheint es in NRW erforderlich, den Flächenumfang von AUM mit sehr positiven Wirkungen auf Tier- und Pflanzenarten und Lebensräume (**Biodiversität**) zu erhöhen. Ein Förderumfang von 13 % der LF mit (nur zum Teil) gezielten Biodiversitätsmaßnahmen erscheint nicht hinreichend, um langjährige negative oder auf niedrigem Niveau stagnierende Trends zentraler Indikatoren für die Normallandschaft und z. T. auch innerhalb der Schutzgebiete merklich zu verbessern (vgl. Feldvogel- und HNV-Indikator, Erhaltungszustände der Lebensraumtypen, qualitativer Verlust des mesophilen Grünlands). Neben den erforderlichen Schutzanstrengungen in den (grünlanddominierten) Schutzgebieten ist daher auch die Normallandschaft, darunter insbesondere auch Ackerlandschaften, durch wirksame AUM zu adressieren. In einigen Fällen lassen sich Synergien mit wasser- und bodenschutzorientierten Maßnahmen gezielt anlegen, in anderen Fällen sind die Maßnahmen gezielt auf Biodiversität

auszurichten. Die zum Health Check eingeführte Blühstreifen-Maßnahme war daher zu begrüßen.

- Der Ansatz der Wirkungsbewertung flächenstarker Maßnahmen oder Maßnahmengruppen mithilfe der Ökologischen Flächenstichprobe wurde zur Ex-post-Bewertung erfolgreich erweitert. In Zukunft kann die Aussageschärfe der Analysen durch Verwendung von flächenscharfen Förderdaten anstelle von Feldblockabgrenzungen verbessert und der Arbeitsaufwand verringert werden. Der Ansatz, in der ÖFS nicht repräsentativ abgebildete Maßnahmen durch zusätzliche Daten zu ergänzen, sollte fortgeführt und ggf. für weitere Maßnahmen ausgebaut werden, auch wenn dabei nichtrepräsentative (da ohne Zufallsauswahl entstandene) Ergebnisse entstehen.
- Aus Sicht des **Wasserschutzes** ist anzustreben, das Maßnahmenspektrum in der Zielkulisse der WRRL auszudehnen und adäquater im Hinblick auf die Problemlage auszugestalten. Orientierung bieten Kooperationen zum Trinkwasserschutz, die sich oft durch ein wesentlich breiteres und auch flexibleres Maßnahmenangebot auszeichnen. Wie Erfahrungen zeigen, könnte dann auch der Effekt der WRRL-Beratung gesteigert werden, wenn diese auf ein breiteres Maßnahmenportfolio zurückgreifen könnte. Ein spezifisches Maßnahmenangebot für den Grundwasserschutz wäre aber ähnlich wie in anderen Bundesländern ggf. nur rein aus Landesmitteln zu finanzieren. Es hat sich nach Erfahrungen anderer Bundesländer (NI und SH) und aus Trinkwasserschutzkooperationen bewährt, bei Entwicklung und Auswahl spezifischer Wasserschutzmaßnahmen auf einen kooperativen Ansatz mit der Landwirtschaft zu setzen. Für die Erprobung und Umsetzung neuer und innovativer Maßnahmen bieten sich wiederum Modell- und Pilotprojekte an. Problemangepasste Maßnahmen beschränken sich dabei aber nicht auf den Bereich der Flächenförderung. Wichtig erscheint aus derzeitiger Sicht insbesondere die Schaffung eines entsprechenden Förderangebotes für den Maisanbau. Abhängig von der weiteren Ausgestaltung der DüV-Reform kann auch das Thema ‚Ergebnisorientierte Maßnahmen‘ wieder interessant werden.
- Es bestehen für den Ansatz, Ressourcenschutz durch AUM zu betreiben, eindeutige Grenzen. Diese ergeben sich z. B. aus dem Prinzip der Freiwilligkeit, das eine Teilnahme aller erforderlichen LandbewirtschaftlerInnen/Flächen nicht garantieren kann. Eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Beschränkung auf entgangene Erträge und zusätzlich entstandene Kosten, die z. B. eine Honorierung von produzierten (multiplen) Ökosystemleistungen ausschließt. Darüber hinaus wurde deutlich, dass bei starken externen Treibern ein „Reparaturansatz“ mit freiwilligen Maßnahmen nicht hinreichend sein kann. Daher müssen zentrale Stellschrauben des Ressourcenschutzes weiterhin und verbessert über das Ordnungsrecht geregelt werden. Neben grundsätzlichen Weichenstellungen, die im EU- und Bundesrecht erforderlich sind, sind auch Landesaktivitäten möglich, z. B. im Wasserrecht (Breite von Randstreifen) oder im Naturschutzrecht (Inhalte von Schutzgebietsverordnungen). Im Rahmen des verfügbaren Budgets für AUM besteht die Herausforderung, Finanzmittel in einem abgestimmten Instrumentenmix auf der Grundlage der jeweils geltenden Baseline in hochwirksame Teilmaßnahmen zu lenken.

6.5 Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (215)

Die „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ (215), wurde in NRW durch die Maßnahmen „Weidehaltung von Milchvieh“ (im weiteren Text kurz „Weidehaltung“) und „Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren auf Stroh“ (kurz „Strohhaltung“) umgesetzt.

Ausführliche Erläuterungen zu den im Rahmen der Evaluation dieser Maßnahme durchgeführten Untersuchungen (Evaluationsfragen, Methodik und Ergebnisdarstellungen) sind dem Modulbericht 6.5_MB zu entnehmen.

6.5.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Mit der Maßnahme „Weidehaltung“ konnten Milchvieh und Nachzucht (> 12 Monate) gefördert werden, wobei die Anzahl förderfähiger Tiere bei Nachzucht auf 25 % des Milchviehbestandes begrenzt war. Die Vorgaben der Maßnahme für alle Milchkühe, und - wenn beantragt - deren Nachzucht, waren:

- täglicher Weidegang aller Milchkühe mit freiem Zugang zu einer Tränke
- Weide vom 1. Juni bis 1. Oktober
- Mindestbeweidungsfläche: 0,2 ha/GVE
- Gesamtviehbesatz: 0,3 – 2,0 GVE/ha LF.

Der Förderbetrag betrug für konventionelle Betriebe 35 Euro/GVE und Jahr, für ökologisch wirtschaftende Betriebe 30 Euro/GVE und Jahr. Der Verpflichtungszeitraum lag bei fünf Jahren.

Im Gegensatz zur Maßnahme „Weidehaltung“ konnten an der Fördermaßnahme „Strohhaltung“ auch Schweinehalter (Zucht und Mast) und Rindermäster teilnehmen. Auch bei der Maßnahme „Strohhaltung“ lag der Verpflichtungszeitraum bei fünf Jahren. Die Vorgaben der Maßnahme bezogen sich unter anderem auf den Gesamtviehbesatz (maximal 2,0 GVE/ha LF), die tageslichtdurchlässige Fläche des Stalls (3 bis 5 %), die Stallfläche, die Liegefläche (Einstreu) und die Fressplätze. Die Prämien pro GVE und Jahr lagen zwischen 30 Euro (Milchkühe, ökologisch) und 167 Euro (Mastrinder, konventionell).

Ziele der Maßnahme

Mit der „Weidehaltung“ und der „Strohhaltung“ wurde eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit⁶¹ der Nutztierhaltung angestrebt. Mit der „Weidehaltung“ sollte zudem ein Beitrag zum Grünland-erhalt geleistet werden.

Relevanzprüfung

Die tiergerechte Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere stellt für einen Großteil der Bevölkerung eine wichtige Anforderung an die Landwirtschaft dar ((Zülsdorf et al., 2016). Gleichzeitig belegen Erhebungen, dass Bedenken bezüglich der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung existieren (EFSA und EU-KOM, 2010; tns Emnid, 2012). Auch von wissenschaftlicher Seite werden nicht tiergerechte Haltungsverfahren und Praktiken thematisiert (EFSA, 2008; EFSA, 2005). Die Relevanz einer öffentlichen Förderung ist daher gegeben.

Umsetzung

Ursprünglich waren im NRW-Programm Ländlicher Raum keine Tierschutzprämien programmiert (MUNLV, 2007a). Die Maßnahmen wurden erst mit den Änderungsanträgen Jahr 2009 (Weidehaltung) und Jahr 2011 (Strohhaltung) aufgenommen.

An der Maßnahme **Weidehaltung** haben im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2015) rund 2.500 Betriebe mit durchschnittlich 113.000 GVE teilgenommen. Der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe lag bei etwa 7 %, die ausgezahlten Mittel betragen knapp 20 Mio. Euro (siehe Tabelle 37). Mit der Maßnahme wurden 28 % der nordrhein-westfälischen Milchviehbetriebe und 19 % der Milchkühe erreicht. Für die Maßnahme, die als Begleitmaßnahme zum Ausstieg aus der Milchquotenregelung konzipiert wurde, waren rd. 25 Mio. Euro eingeplant.

Die Weidehaltung ist in NRW gemäß den Angaben der Betriebe für die Landwirtschaftszählung (LWZ) 2010 (in der die Weide erst- und einmalig repräsentativ erfasst wurde) relativ verbreitet: Über 80 % der Milchkühe wurden im Jahr 2009 Weidegang gewährt (Statistisches Bundesamt, 2010). Vor diesem Hintergrund liegt die Argumentation nahe, dass hinsichtlich der Weidehaltung in NRW kein Problem besteht, dem mit einer Fördermaßnahme entgegengesteuert werden müsste. Allerdings wird allgemein davon ausgegangen, dass die Weidehaltung in der Tendenz aufgrund steigender Bestandsgrößen und der Einführung von Technologien wie dem Melkroboter, rückläufig ist. Hinzu kommt, dass Betriebe, die ihre Weidehaltung eingestellt haben, sie nur selten wieder einführen. Daher kann die Förderung mit dem Erhalt eines (2009) noch großen Bestands an Betrieben mit Weidehaltung begründet werden.

⁶¹ Tierwohl umfasst die Dimensionen Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Nur wenn in allen Bereichen ein guter Zustand erreicht wird, kann von einem hohen Tierwohl-Niveau gesprochen werden. Verfahren mit einem hohen Tierwohl-Niveau werden als „tiergerecht“ bezeichnet.

Tabelle 37: Inanspruchnahme der Maßnahmen „Weide- und Strohhaltung“

		2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
		Weidehaltung					
Milchkühe und Nachzucht	Betriebe	2.088	2.126	2.082	2.037	1.925	Ø 2.043
	Tiere (GVE)	109.885	113.099	113.953	115.561	112.519	Ø 113.783
	Ausgezahlte Mittel (€)	3.807.044	3.915.842	3.944.435	3.997.299	3.891.650	Σ 19.556.270
		Strohhaltung					
Milchkühe und Nachzucht	Betriebe		740	773	833	790	Ø 784
	Tiere (GVE)		23.440	23.311	25.540	23.948	Ø 24.060
	Ausgezahlte Mittel (€)		821.602	815.515	892.521	835.065	Σ 3.364.703
Mastrinder	Betriebe		852	887	960	898	Ø 899
	Tiere (GVE)		16.919	19.167	22.125	21.054	Ø 19.816
	Ausgezahlte Mittel (€)		1.396.685	1.696.463	2.032.459	1.915.573	Σ 7.041.180
Mastschweine	Betriebe		181	180	210	187	Ø 190
	Tiere (GVE)		3.435	3.608	3.996	3.712	Ø 3.688
	Ausgezahlte Mittel (€)		372.011	389.104	433.138	402.111	Σ 1.596.364
Zuchtschweine	Betriebe		51	46	58	52	Ø 52
	Tiere (GVE)		544	498	662	546	Ø 563
	Ausgezahlte Mittel (€)		73.220	66.179	86.245	70.109	Σ 295.753

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von InVeKoS Daten.

An der Maßnahme **Strohhaltung** nahmen in den Jahren 2012-2015 rund 1.400 Betriebe (knapp 2000 Verträge) mit durchschnittlich rund 50.000 GVE teil. Der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe lag im Durchschnitt der Produktionsrichtungen bei den geförderten Betrieben bei ca. 40 %. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden Prämien im Umfang von 12,3 Mio. Euro an die Betriebe ausgezahlt. Diese Maßnahme erreichte Anteile von ca. 2 % bei den Schweine haltenden Betrieben und 6 % bei den Rinder haltenden Betrieben. Geplant waren rund 2.000 Verträge mit etwa 85.000 Großvieheinheiten (GVE) und einem Ausgabenvolumen von 5 Mio. Euro.

Im Hinblick auf die in NRW verbreiteten Haltungsverfahren zeigen Auswertungen der LWZ 2010, dass über 70 % der Milchkühe und 50 % der übrigen Rinder in Flüssigmistverfahren gehalten werden (siehe Modulbericht 6.5_MB, Abb. 9). Auch bei den Haltungsverfahren in der Schweinezucht und -mast liegt der Schwerpunkt bei den Flüssigmistverfahren. Da auch in Teilspaltenbuchten nur selten eingestreut wird, kann davon ausgegangen werden, dass weniger als 10 % der Schweine in NRW auf Stroh gehalten werden. Im Gegensatz zur Weidehaltung wird somit mit der Strohhaltungs-Maßnahme ein Verfahren gefördert, das eine geringe Verbreitung bei Rindern und Schweinen aufweist.

6.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Die für alle Maßnahmen im Schwerpunkt 2 vorgegebene Bewertungsfrage 16 – Beitrag zu Verbesserung der Umweltsituation - entspricht nicht der primären Zielsetzung der Maßnahme. Daher stellen die ursprünglich im CMEF (EU-KOM, 2006d) im Zusammenhang mit der Maßnahme vorgeschlagenen Evaluationsfragen den Kern der Evaluation dieser Maßnahme dar.

(1) Inwieweit haben die Zahlungen Landwirte dazu angeregt, hohe Tierschutzstandards über die entsprechenden vorgeschriebenen Standards hinaus einzuhalten?

Da keine spezifischen Haltungsvorgaben für die Haltung von Milchkühen und Mastrindern existieren kann die erste Bewertungsfrage für diese Tiergruppe genau genommen nicht beantwortet werden. Allerdings ist das verbreitetste Haltungsverfahren bei Mastbullen die Vollspaltenbucht mit einer nutzbaren Stallfläche von ca. 2,7 m² pro GV (KTBL, 2006b), sodass die Vorgaben der Strohhaltungsrichtlinie eine deutliche Verbesserung der Haltung darstellen. Für die Milchviehhaltung ist anzumerken, dass in der Weidehaltungsmaßnahme auch Betriebe mit Anbindehaltungen förderberechtigt sind, obgleich dieses Haltungsverfahren das Tierverhalten durch die permanente Fixierung der Tiere im Stall deutlich einschränkt (KTBL, 2006b). Andererseits ist die Weide gerade für die Kühe in Anbindehaltung besonders wichtig, da sie so zumindest in den Sommermonaten alle Verhaltensoptionen haben. Aus Evaluationssicht ist zu diesem Punkt daher keine eindeutige Bewertung möglich.

Für die Haltung von Mastschweinen und Zuchtschweinen liegen die Richtlinienvorgaben aufgrund des vorgegebenen Platzanspruchs (mind. 20 % mehr als nach Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gefordert) und der Verpflichtung zur Stroheinstreu deutlich über den rechtlichen Vorgaben. Allerdings reicht dieses Platzangebot nicht für eine gute Ausführbarkeit des Normalverhaltens aus⁶².

(2) Inwieweit haben die Zahlungen zu einer artgerechteren Tierhaltung beigetragen?

Der Schwerpunkt der Untersuchungen lag in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf der Beantwortung dieser Bewertungsfrage. Sie konnte allerdings nicht für alle Tierarten beantwortet werden, da die Erfassung des Tierwohls eine aufwendige Erhebung auf landwirtschaftlichen Betrieben voraussetzt. Daher wurde die Erfassung stichprobenartig bei Milchviehbetrieben – der häufigsten geförderten Tierart/Nutzungsrichtung – durchgeführt. Dabei wurde sowohl die Maßnahme Strohhaltung als auch die Weidehaltung berücksichtigt.

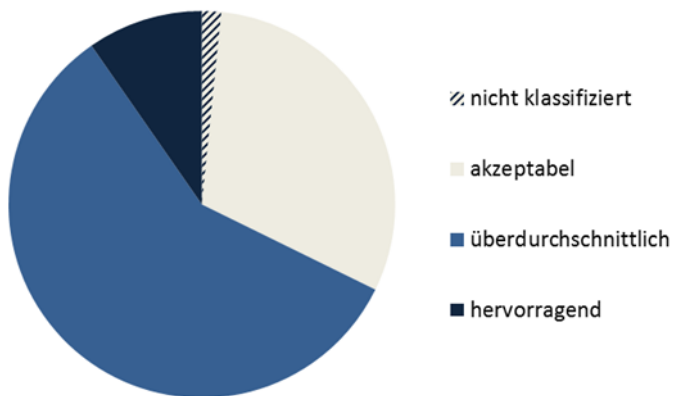
In der wissenschaftlichen Literatur gelten die positiven Effekte des Weidegangs bei Rindern und der Strohhaltung bei Rindern und Schweinen auf das Tierwohl als belegt, sodass NRW hier grundsätzlich zwei tiergerechte Verfahren fördert. Bei der Messung und Bewertung des Tierwohls auf Basis einer Stichprobe von 62 geförderten Milchviehbetrieben wurden – weil noch kein allgemein anerkanntes Bewertungssystem zur Verfügung steht - drei verschiedene Indikatorensysteme angewendet.

Mit dem umfassendsten System – den Welfare Quality® Protokollen (The Welfare Quality Consortium (Hrsg.), 2009) – wurde auf über zwei Drittel der untersuchten Betriebe das Tierwohl positiv

⁶² Die Fläche die gemäß TierSchNutzTV für Schweine von 50 – 110 kg mindestens zur Verfügung gestellt werden muss, liegt bei 0,75 m², 20 % mehr wären somit 0,9 m². Diese Fläche reicht nicht aus, damit die Tiere ihr Normalverhalten (z. B. laufen, rennen) ausführen können (KTBL, 2006b).

bewertet (siehe Abbildung 22): 58 % der geförderten Betriebe wurden in die Kategorie „überdurchschnittlich“ und 10 % in der Kategorie „hervorragend“ eingestuft. Etwa ein Drittel der Betriebe erhielt die Bewertung „akzeptabel“, ein Betrieb wurde mit der schlechtesten Bewertung „nicht klassifiziert“ eingestuft.

Abbildung 22: Gesamtbewertung gemäß Welfare Quality®



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf der Basis von Erhebungsdaten auf 62 geförderten Betrieben in 2014/2015.

Von den vier Prinzipien, die dem Welfare Quality® zugrunde liegen, bestand in den Bereichen Fütterung und Gesundheit Verbesserungsbedarf, während die Situation in der Haltung und dem Verhalten weitgehend gut bewertet wurden.

Die Bewertung anhand des Nationalen Bewertungsrahmens des KTBL (KTBL, 2006b) bestätigte die Bewertung der Welfare Quality® Protokolle sowohl hinsichtlich der guten Ausführbarkeit des Normalverhaltens als auch in Bezug auf die Probleme im Bereich der Fütterung. Zudem wurden Einschränkungen des Verhaltens im Funktionskreis „Ruhe und Schlafen“ identifiziert.

Die Bewertung der Gesundheitssituation anhand von zehn problemorientiert ausgewählten Indikatoren des Projekts „Ergebnisorientierte Honorierung“⁶³ zeigte, dass „klassische“ Tiergesundheitsprobleme der Milchviehhaltung auch auf den geförderten Betrieben häufig anzutreffen waren: Bei den Indikatoren Euterentzündungen, Ketosen, Verschmutzungen, Lahmheiten und Integumentschäden lagen die Krankheitshäufigkeiten im Durchschnitt jeweils bei über 10 % der Tiere.

Bei den Tierwohl-Erhebungen zeigte die erhebliche Varianz zwischen den Betrieben (bspw. waren in der Stichprobe Betriebe mit einem Anteil an lahmen Kühen zwischen 0 und 69 %), dass es möglich ist, sehr gute Werte zu erreichen, in manchen Betrieben aber ein erhebliches

⁶³ BÖLN-Projekt 11NA026 „Ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen“.

Verbesserungspotenzial existiert. Die Unterschiede zwischen den Maßnahmen Weide- und Strohhaltung bzw. einer Kombination der beiden Maßnahmen waren hingegen relativ gering ausgeprägt und nur selten signifikant.

(3) Inwieweit haben die Zahlungen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?

Mit der **Weidehaltung** von Rindern sind positive Umweltwirkungen in den Bereichen „Biologische Vielfalt“ und „Ammoniakemissionen“ verbunden:

- Die Weidehaltung von Rindern führt zu einer im Vergleich zu Wiesen höheren biologischen Vielfalt. Neuere Untersuchungen haben gezeigt, dass insbesondere eine mittlere Beweidungsintensität (und nicht, wie oft angenommen, eine stark reduzierte Beweidungsintensität) dabei zu den positivsten Effekten führt (Jerrentrup et al., 2014).
- Bei ausreichender täglicher Weidedauer (mind. 6 Stunden) sind die Ammoniakemissionen bei der Weidehaltung um bis zu 15 % geringer als bei der reinen Stallhaltung (Eurich-Menden, 2012).

Positive Umweltwirkungen der **Strohhaltung** wurden in der Ex-post-Evaluation für die Vorgängermaßnahme (Festmistwirtschaft) festgestellt (Reiter et al., 2008). Der Wirtschaftsdüngereinsatz in Form von Festmist hat neben dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit (durch Anreicherung der Böden mit organischer Substanz) positive Effekte auf den Erosionsschutz. Hinsichtlich der Ammoniakemissionen gelten eingestreute Verfahren als problematisch. Allerdings sind bei Milchkühen lediglich die Tretmistverfahren mit höheren Emissionsfaktoren verbunden, während eingestreute Tiefboxen keine höheren Emissionen haben als Hochboxen ohne Einstreu. Bei Mastschweinen hängen die Ammoniakemissionen stärker davon ab, ob der Stall ein wärmegeprägtes Gebäude (höhere Emissionen) oder ein Außenklimastall ist als von der Einstreu.

6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit den Maßnahmen Weide- und Strohhaltung wurden grundsätzlich Verfahren gefördert, deren positive Wirkungen auf das Tierwohl wissenschaftlich belegt sind (Armbrecht et al., 2015; KTBL, 2006a; Tuytens, 2005; Wechsler et al., 2000). Bei der Erhebung des Tierwohls anhand einer Stichprobe von geförderten Milchviehbetrieben konnten einerseits relativ gute Ergebnisse für den Bereich Tierverhalten identifiziert werden, während andererseits deutliche Tiergesundheitsprobleme wie Lahmheiten und Euterentzündungen festgestellt wurden.

Um die verschiedenen Dimensionen des Tierwohls besser einbeziehen zu können, wird eine Weiterentwicklung der Maßnahme empfohlen. Diese sollte stärker auf die wichtigsten Tierwohlprobleme der verschiedenen Tierarten und Nutzungsrichtungen ausgerichtet werden:

- Bei Milchkühen sind Tiergesundheitsprobleme bspw. das häufige Auftreten von Lahmheiten, Euterentzündungen, Ketosen und Integumentschäden. Da die bisherigen handlungsorientier-

ten Vorgaben (Platzbedarf, Weide etc.) der Förderung keinen hinreichenden Einfluss auf die Tiergesundheit haben, wäre die Einbeziehung ergebnisorientierter Vorgaben⁶⁴ eine Möglichkeit, um diese Probleme zu adressieren. Außerdem sollte die Möglichkeit geprüft werden, bei der Durchführung von schmerzhaften Eingriffen wie der Enthornung von Kälbern eine lokale Anästhesie, Sedierung und den Einsatz von Schmerzmitteln nach dem Eingriff vorzuschreiben⁶⁵.

- Bei Mastrindern sowie Mast- und Zuchtschweinen bestehen aufgrund der weiten Verbreitung von strohlosen Verfahren mit geringem Platzangebot und ohne Aussenklimareize im Bereich des Tierverhaltens deutliche Probleme. Hier können die auf die Haltungsverfahren bezogenen Vorgaben der Richtlinien zu Verbesserungen führen. Aufgrund der höheren variablen Kosten für Stroh und des höheren Platzbedarfs sind Strohhaltungsverfahren wenig verbreitet. Um substantielle Verbesserungen in der Haltung von Mastrindern und Schweinen zu erreichen, müsste ein deutlich höherer Anteil Betriebe die Verfahren umstellen. Hierzu müssten ggf. die Fördersätze (und die für die Förderung zur Verfügung stehenden Mittel) erhöht werden. Des Weiteren sollten Betriebe mit einer geeigneten Kombination aus Beratung, Investitions- und Prämienförderung zur Umstellung auf Strohhaltung motiviert werden.
- Die bei der Tierwohl-Erhebung auf Milchviehbetrieben vorgefundene Varianz zwischen den Betrieben zeigte, dass bei einem entsprechenden Management sehr gute Tierwohl-Ergebnisse (z. B. 0 % lahme Kühe) möglich sind. Eine einzelbetriebliche Tierwohl-Beratung, die eine Problemanalyse und die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen beinhaltet, könnte bei den nicht gut aufgestellten Betrieben (mit bis zu 60 % lahmen Tieren) einen Beitrag zur Qualifizierung leisten und dadurch deutliche Verbesserungen für das Tierwohl erreichen. Daher sollte ein solches „Zusatzangebot“ zur Prämienförderung geprüft und für die an der Prämienförderung teilnehmenden Betriebe standardmäßig kostenfrei angeboten werden.⁶⁶

6.6 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (216)

Insgesamt wurden 0,76 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die Förderung von drei Modellvorhaben für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren verausgabt. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Mittel für Alterverpflichtungen. Die letzte Zahlung erfolgte 2010. Da es sich bei den Zahlungen ausschließlich um auslaufende Altverpflichtungen handelte, erfolgt keine Bewertung der Maßnahme. Eine Bewertung wurde in der Ex-post-Bewertung 2000 bis 2006 vorgenommen und kann dort eingesehen werden (Reiter et al., 2008; Roggendorf, Reiter und Sander, 2008).

⁶⁴ Bspw. könnte eine Prämie von der Einhaltung bestimmter Vorgaben zur Tiergesundheit abhängig gemacht werden. Für die teilnehmenden Betriebe würde dann bspw. die Verpflichtung gelten, dass weniger als 10 % der Milchkühe auf dem Betrieb lahmen.

⁶⁵ Durch die Vermeidung von Angst und Schmerzen wird die dritte Dimension des Tierwohls, die Emotionen, mit in die Förderung einbezogen.

⁶⁶ Obligatorische Angebote können die Teilnahmebereitschaft zu einer Maßnahme deutlich reduzieren.

6.7 Erstaufforstung (221)

Bei der programmierten Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (221) handelte es sich ausschließlich um die Abwicklung von Altverpflichtungen. Die Maßnahme wurde in der zu bewertenden Förderperiode nicht mehr angeboten. Deshalb erfolgt hier keine Bewertung. Eine Bewertung dieser Maßnahme wurde in der Ex-post-Evaluation 2000 bis 2006 vorgenommen (Bormann und Setzer, 2008).

6.8 Natura-2000-Wald (224)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (5.7_MB Forst) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen. Die genutzten Literaturquellen sind ebenfalls im Modulbericht zu finden.

6.8.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Im Rahmen dieser Maßnahme wurde ein jährlicher flächenbezogener Ausgleich für alle Laubwaldflächen in einem FFH- bzw. EG-Vogelschutzgebiet für die zusätzlichen Mehraufwendungen und Einkommensverluste gezahlt, die aus der Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG (FFH-Gebiete) und 79/409/EWG (EG-Vogelschutzgebiete) entstanden sind. Die Förderhöhe betrug für Flächen in einem Landschaftsschutzgebiet 40 Euro/ha bzw. 50 Euro/ha in einem Naturschutzgebiet. Bei Inanspruchnahme dieser Ausgleichszahlung war eine sonstige Förderung, mit Ausnahme der Bodenschutzkalkung und des Wegebaus, nach der Forstförderrichtlinie ausgeschlossen (Förderrichtlinie Forst).

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung war der Abschluss eines Vertrages zur Umsetzung der Sofortmaßnahmenkonzepte (SOMAKO) mit folgenden Mindestanforderungen zur Sicherung und Entwicklung eines günstigen Erhaltungszustandes der FFH-Waldlebensraumtypen bzw. § 62 Biotope:

- die Förderung bzw. Einleitung der Verjüngung lebensraumtypischer Baumarten, die durch natürliches Absterben bzw. geplante Nutzung abgängig sind,
- die Verhinderung bzw. Entfernung nicht lebensraumtypischer Naturverjüngung sowie
- der Erhalt von 10 Bäumen/ha (Biotopbäume, Altholz, Totholz) in allen über 120-jährigen Beständen.

Die Förderung der Umsetzung über die pauschale Ausgleichszahlung war langfristig angelegt. Die Bagatellgrenze wurde bewusst niedrig angesetzt, damit auch kleinere Flächen förderfähig sind.

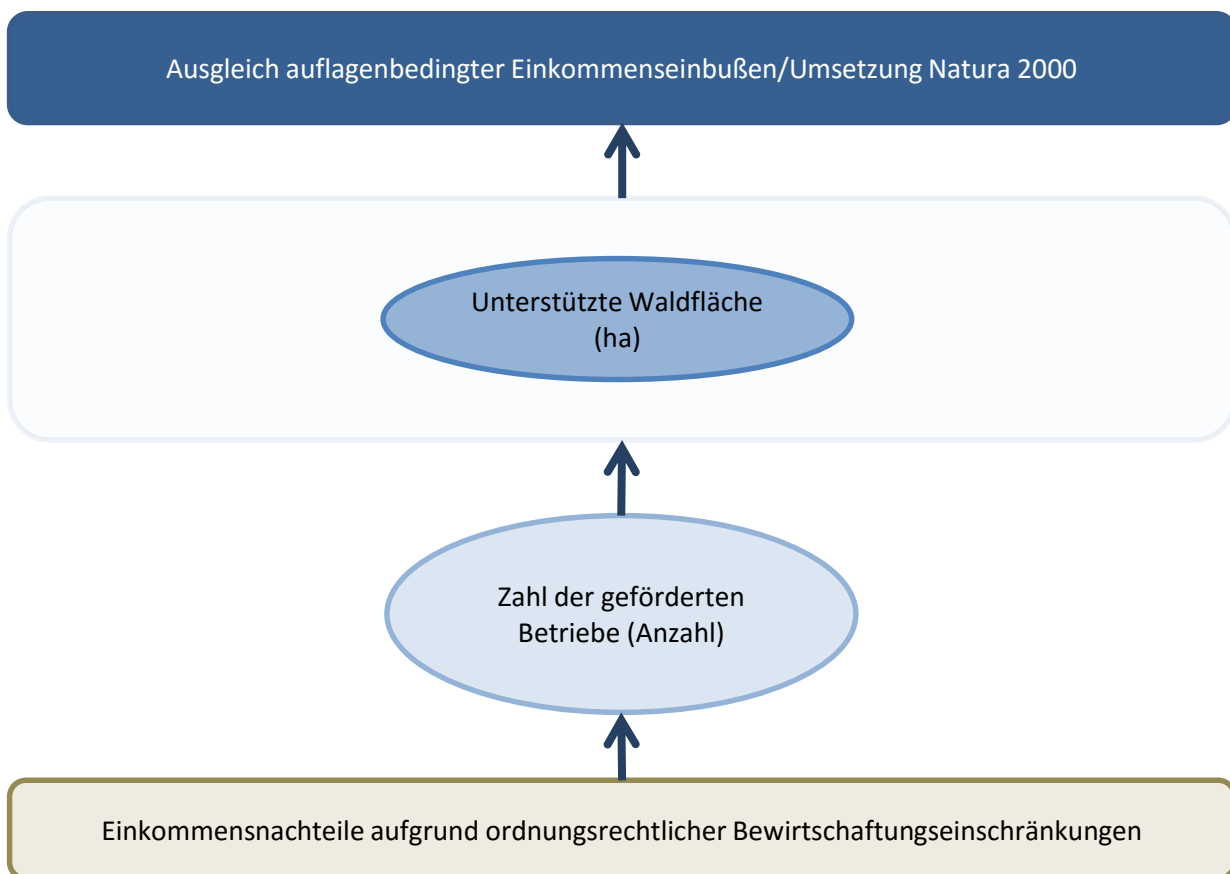
Angenommen wurde die Maßnahme von Besitzern sowohl kleinerer als auch größerer Waldflächen. Die Zahlung erfolgte für die gesamte in der Natura-2000-Gebietskulisse liegende Laubwaldfläche des Betriebes und deckte damit einzelne Maßnahmen, die im SOMAKO aufgeführt sind und auf kleinerer Fläche nötig sein konnten bzw. nicht jährlich anfielen, ab.

Zusätzlich zum Antrag bei der Bewilligungsstelle war bis zum 15. Mai des Antragsjahres ein Samelantrag gemäß Artikel 11 der VO (EG) Nr. 796/2004 beim Geschäftsführer der örtlich zuständigen Kreisstelle beim Direktor der LWK NRW als Landesbeauftragtem einzureichen.

Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

In NRW sind ca. 90.000 ha FFH- oder EG-Vogelschutzgebiete in Privat- oder Kommunalbesitz. Um Mehraufwendungen bzw. Mindereinnahmen durch die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten auszugleichen, wurde die Möglichkeit der flächenbezogenen Ausgleichszahlung angeboten. Die Maßnahme diente damit der Umsetzung von Natura 2000 im Privatwald. Die Ausgleichszahlung für ordnungsrechtlich festgelegte Bewirtschaftungseinschränkungen sollte helfen, die Akzeptanz solcher Regelungen in der Forstwirtschaft zu verbessern (MKULNV, 2012a).

Abbildung 23: Interventionslogik Zahlungen im Rahmen von Natura 2000



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich ist die Maßnahme geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

Umsetzung der Maßnahme

Die in der Förderperiode 2007 bis 2013 neu eingeführte Maßnahme traf beim Waldbesitz auf eine unerwartet geringe Nachfrage. Im Programmverlauf wurden die Ziele der Maßnahme deshalb mehrfach nach unten korrigiert. Die 2012 letztmalig an die tatsächliche Inanspruchnahme angepassten Output-Ziele konnten knapp erreicht werden. Mit knapp 1,2 Mio. Euro öffentlicher Mittel (davon 0,5 Mio. Euro EU-Mittel) wurden insgesamt ca. 3.800 ha Wald in Natura-2000-Gebieten unterstützt.

6.8.2 Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Bewertung der Auswirkungen auf die Umweltsituation stützt sich aufgrund der langen Wirkzeiträume im Wald hauptsächlich auf Dokumenten- und Literaturanalysen.

Entsprechend der Interventionslogik (vgl. Abbildung 23) hat die Maßnahme insbesondere das Ziel, Einkommensnachteile, die sich durch die Meldung als Natura-2000-Gebiet ergeben haben, auszugleichen. Zur Beurteilung dieses Aspektes wurde anhand von Literatur- und Dokumentenanalysen sowie der ZWE-Befragung aus dem Jahr 2009 analysiert, was die Bewirtschaftungsauflagen sind und mit welchen Einkommensverlusten diese verbunden sind. Die Ergebnisse wurden mit der Prämienhöhe verglichen.

Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage wurden insbesondere die Wirkungen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet. Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Waldlebensräume bei. Durch die Maßnahme ist nicht mit deutlichen Veränderungen der Umweltsituation zu rechnen.

Biodiversität

Wie in Kapitel 6.8.1 dargestellt, ist die Förderung auf Laubwaldflächen in Natura-2000-Gebieten beschränkt. Neben der Umsetzung der Festlegungen des jeweiligen SOMAKO sind folgende Mindestanforderungen zu erfüllen:

- Förderung bzw. Einleitung lebensraumtypischer Verjüngung
- Verhinderung bzw. Entfernung nicht lebensraumtypischer Naturverjüngung
- Erhalt von 10 Bäumen/ha (Biotopbäume, Altholz, Totholz) in allen über 120-jährigen Beständen

Damit leistete die Maßnahme einen Beitrag zum Erhalt der bestehenden Laubholzbestände und zur Mehrung von Alt- und Totholz. Die bei den (Teil-)Maßnahmen Waldumbau und Naturschutzmaßnahmen im Wald (Kapitel 6.9) dargestellten positiven Wirkungen des Laubholzes und Alt-/Totholzes in Bezug auf das Schutzgut Biodiversität können auch hier als gegeben betrachtet werden.

Boden, Wasser, Klima

Die Maßnahme hatte u. a. den Laubholzerhalt als Inhalt. Die relevanten Wirkungen sind im Waldumbaukapitel (vgl. Kap. 6.9) beschrieben. Aber im Gegensatz zum Waldumbau und den entsprechenden Naturschutzmaßnahmen unter Maßnahme 227 (ebenda) handelte es sich hier um die Erhaltung eines Zustandes und nicht um eine Veränderung der Baumartenzusammensetzung. Der Maßnahme werden deshalb keine relevanten Verbesserungswirkungen in Bezug auf das Schutzgut Boden/Wasser zugeschrieben. Auch auf das Schutzgut Klima hat sie keine Wirkungen. Die dargestellte positive Wirkung des Waldumbaus und der Naturschutzmaßnahmen unter Maßnahme 227 ist insbesondere auf die Anpassung an den Klimawandel durch die Begründung standortgerechter Bestände zurückzuführen.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Wie oben dargestellt, haben die Natura-2000-Ausgleichszahlungen das Ziel, sich aufgrund der Ausweisung zu einem Natura-2000-Gebiet ergebende auflagenbedingte Nachteile auszugleichen. Auflagenbedingte Nachteile sind zum einen Mehrkosten (z. B. durch zusätzlich durchzuführende Arbeiten oder höhere Kosten für Verkehrssicherung) aber auch Mindereinnahmen (z. B. geringere Holzerlöse aufgrund der vorgegebenen Baumartenwahl oder Einbußen durch verringerte Betriebsfläche aufgrund Alt-/Totholzausweisung). Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob diese Mehrkosten/Mindereinnahmen durch die Förderung im Rahmen der Maßnahme 224 ausgeglichen werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Förderung für ganze Betriebe (gesamte Laubholzfläche im Natura-2000-Gebiet) und längere Zeit angelegt ist. Die Ausgleichszahlungen müssen also mit betrieblichen Mehrkosten bzw. Mindereinnahmen verglichen werden, die sich für einen Betrieb pro ha über eine längere Zeitspanne.

Befragungsergebnisse bestätigten, dass sich die Bewirtschaftungsauflagen in Natura-2000-Gebieten insbesondere auf Laubholzerhaltung und den Erhalt von Alt- und Totholzanteilen beziehen. Das sind auch die Maßnahmen, die in einer bundesweiten Online-Befragung von Waldbesitzern als die wesentlichen und am meisten belastenden Maßnahmen der FFH-Managementpläne identifiziert wurden.

Inwieweit diese Auflagen zu finanziellen Nachteilen führen, hängt von der individuellen Betriebszielsetzung ab und kann für die Betriebe sehr unterschiedlich ausfallen. In der Evaluation konnte dies nicht direkt bei den Betrieben erhoben werden. Hier wären höchstens Fallstudien möglich gewesen. Darauf wurde verzichtet, da während der Förderperiode ein Verbundforschungsprojekt (FFH-Impact) am Thünen-Institut durchgeführt wurde, das eben dies zum Inhalt hatte. Im Projekt FFH-Impact wurden die Auswirkungen von FFH-Maßnahmenplanungen auf Forstbetriebe in ei-

nem fallstudienbasierten Ansatz ermittelt (Seintsch et al., 2012). Mit Hilfe eines Simulationsmodells und auf Grundlage betriebsindividueller Daten wurden in diesem Projekt die naturalen und wirtschaftlichen Auswirkungen der FFH-Auflagen für einen 200-jährigen Betrachtungszeitraum betriebsweise berechnet. Als Referenz dienten dabei zwei Szenarien „Status quo“ und „Betriebsziel“. „Status Quo“ bedeutet eine Fortführung der Waldbewirtschaftung, die zum aktuellen Zustand der Lebensraumtypen geführt hat, ohne explizite Berücksichtigung der FFH-Maßnahmenplanung. Das Szenario „Betriebsziel“ berücksichtigt die betriebsindividuellen Ziele, soweit sie vom Status quo abweichen (das wäre zum Beispiel ein Baumartenwechsel/höherer Nadelholzanteil). FFH-Maßnahmenplanungen wurden auch hier nicht berücksichtigt. Die naturalen und darauf aufbauend die ökonomischen Auswirkungen der FFH-Planungen ergaben sich aus der Differenz zwischen FFH-Simulation und den beiden Referenzszenarien. Berechnet wurde der jeweilige „waldbauliche Deckungsbeitrag“, welcher dabei dem forstüblichen Deckungsbeitrag I (holzerntekostenfreier Erlös) abzüglich der Bestandes- und Läuterungskosten entspricht. Gegebenenfalls auftretende erhöhte Verwaltungskosten aufgrund der FFH-Gebietsausweisung wurden in die Betrachtung mit einbezogen. Für die Berechnung des Einkommensverlustes wurden die Differenzen des waldbaulichen Deckungsbeitrages über den 200-jährigen Betrachtungszeitraum mit einem Zinssatz von 1,5 % diskontiert und so die Annuitäten berechnet.

Die oben aufgeführten Mindestförderauflagen können als ‚Sicherstellung lebensraumtypischer Baumartenanteile‘ und ‚Schutz von Alt- und Totholz‘ zusammengefasst werden. Das sind auch die FFH-Auflagen, die im FFH-Impact-Projekt als bedeutendste Einschränkungen der Bewirtschaftung durch die FFH-Ausweisung identifiziert wurden und in die Berechnungen eingeflossen sind.

Es ergaben sich folgende Differenzen der FFH-Maßnahmenplanungen zu den Szenarien:

- Szenario „Status quo“: mittlerer Einkommensverlust von 31 Euro/ha/a (Spanne 0 bis -149 Euro/ha/a).
- Szenario „Betriebsziel“: mittlerer Einkommensverlust von 39 Euro/ha/a (Spanne 0 bis -173 Euro/ha/a).

Wird der Einkommensverlust nicht als Annuität sondern als Ertragswertverlust (Diskontierung über den 200-jährigen Zeitraum mit Zinssatz von 1,5 %) berechnet, ergibt sich für das Szenario „Status quo“ im Mittel ein Wert von 1.391 Euro/ha und für das Szenario „Betriebsziel“ 1.948 Euro/ha.

Damit zeigt sich, dass die Prämien von 40 bzw. 50 Euro/ha/a sehr gut zu den berechneten mittleren Annuitätsdifferenzen der Fallbeispielsbetriebe passen. Vorausgesetzt ist jedoch eine lange Zeitspanne, bei der sich im Zeitverlauf unterschiedlich hohe Mehraufwände/Mindererlöse ergeben. Zu einzelnen Zeitpunkten können die Unterschiede deutlich höher ausfallen. Für die Förderung heißt das, der Prämienansatz kompensiert nur dann weitgehend, wenn eine Zahlung über die gesamte forstliche Produktionszeit (d. h. nicht sieben Jahre EU-Förderperiode, sondern 200 Jahre Buchenumtriebszeit!) erfolgt. Bei nur kurzem Prämienangebot werden hauptsächlich die Betriebe die Förderung in Anspruch nehmen, bei denen in diesem Zeitraum keine entsprechen-

den Arbeiten anfallen, also insbesondere Betriebe mit mittelalten Laubholzbeständen ohne nach SOMAKO verpflichtend durchzuführenden Arbeiten im Förderzeitraum, deren langfristig über die gesamte Umtriebszeit anfallenden Mindererlöse/Mehrkosten durch den kurzen Bezug der Förderung aber nicht ausgeglichen werden. Für Betriebe, bei denen nach SOMAKO tatsächlich Arbeiten anfallen, liegen die in der Förderperiode anfallenden Kosten unter Umständen über der Summe der Prämienzahlungen. Für diese Betriebe wäre eine projektbezogene Förderung (wie sie unter ELER-Code 227 angeboten wurde) attraktiver.

D. h., die Förderausgestaltung kann nur einen Ausgleich der auflagenbedingten Nachteile schaffen, wenn sie dauerhaft angeboten würde. NRW bietet die Natura-2000-Prämie im Wald in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht mehr an. Wenn die aufgrund der FFH-Ausweisung entstehenden Nachteile mit Zahlungen in einem kurzen Zeitraum abgegolten werden sollen, müssten die Zahlungen deutlich höher ausfallen; Richtwert könnte der angegebene Ertragswertverlust sein. Der Beitrag der Förderung zum Ausgleich der auflagenbedingten Nachteile dürfte im Mittel also gering sein.

Die Bereitstellung einer Prämienförderung über einen 100- oder gar 200-jährigen Zeitraum dürfte sehr unrealistisch sein. Ebenso dürfte die einmalige Zahlung in Höhe des mittleren Einkommensverlustes an betroffene Betriebe unrealistisch sein (bei einem Betrieb mit einer Lebensraumtypenfläche von 100 ha ergäben sich bspw. 1.391.000 Euro). Als Folge dieser Betrachtung scheint eine projektbezogene Förderung (z. B. unter ELER-Code 227) sinnvoller.

6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Natura-2000-Zahlungen erreichten in der Förderperiode 2007 bis 2013 wenig Akzeptanz bei den Waldbesitzern. Das Ziel des Einkommensausgleichs der aufgrund der Schutzgebietsausweisung auftretenden Einbußen konnte mit der Maßnahme nicht erreicht werden. Die pauschale Flächenförderung sollte aus diesem Grund eingestellt werden. Empfohlen wird eine Konzentration der Mittel auf die projektbezogene Naturschutzförderung. Bei der zukünftigen Umsetzung der Naturschutzförderung sollte auf ein möglichst einfaches und funktionierendes Förder- und Kontrollverfahren geachtet werden. Die Praktikabilität des Förder- und Kontrollverfahrens scheint, neben der finanziellen Attraktivität, hohen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahmen bei den Waldbesitzern und auch den Betreuungsförstern zu haben.

6.9 Nichtproduktive Investitionen Forst (227)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (5.7_MB Forst) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen. Die genutzten Literaturquellen sind ebenfalls im Modulbericht zu finden.

6.9.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung

Zur Maßnahme gehörten die Teilmaßnahmen

- Umbau von Reinbeständen/nicht standortgerechten Beständen in Laub- und Mischbestände sowie Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften (Waldumbau)
- Bodenschutzkalkung
- Gestaltung und Pflege naturnaher Waldränder
- Naturschutzmaßnahmen im Wald
- zugehörige Vorarbeiten (Untersuchungen, Analysen, fachliche Stellungnahmen etc.)

Im Rahmen des Waldumbaus wurden Laubbaumkulturen mit einem Nadelbaumanteil an der Gesamtpflanzenzahl von höchstens 20 % gefördert. Für Kulturen, die infolge des Sturmschadensereignisses „Kyrill“ angelegt wurden, galten Sonderbedingungen. In diesen Fällen musste bei Mischkulturen der Laubholzanteil mindestens 50 % an der Gesamtpflanzenzahl einnehmen. Bei einem geringeren Laubholzanteil war nur dieser förderfähig, sofern er mindestens 30 % betrug. Die Maßnahmendurchführung erfolgte auf der Grundlage von Standortkartierung, Forsteinrichtung bzw. forstfachlichen Stellungnahmen mit standortgerechten Baumarten aus herkunftsgesichertem Vermehrungsgut. In bestehenden FFH-Gebieten, EG-Vogelschutzgebieten und Gebieten der Warburger Vereinbarung war die Förderung von nicht zu den natürlichen Waldgesellschaften gehörenden Baumarten nicht möglich (Förderrichtlinie Forst).

Die Förderung erfolgte als Festbetragsfinanzierung im Rahmen der Projektförderung mit einer 12-jährigen Zweckbindungsfrist. ZWE waren natürliche Personen sowie juristische Personen des Privatrechts sowie deren Vereinigungen mit höchstens, 300 ha Gesamtwaldeigentum in NRW. Im Körperschaftswald waren die Maßnahmen nur förderfähig, wenn sie in Waldgebieten durchgeführt wurden, für die eine Grundsatzverordnung erlassen wurde und die im Waldbiotopschutzprogramm bzw. als FFH- oder EG-Vogelschutzgebiet ausgewiesen sind.

Voraussetzung für die Förderung der Bodenschutzkalkung war eine gutachterliche Stellungnahme, die die Zweckmäßigkeit und Unbedenklichkeit der geplanten Maßnahmen bestätigt. Die Höhe der Zuwendungen kann bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Aussagen betragen.

Die Förderung von Waldrändern umfasste die Gestaltung und Pflege naturnaher Waldaußen- und -innenränder sowie Wallhecken an Wegen, Gewässern, Lichtungen usw. Dazu gehörten die Beseitigung unerwünschter Vegetation, Läuterung bzw. Durchforstung und Pflanzung. Die Förderung erfolgt im Rahmen der Projektförderung als Anteils- oder Festbetragsfinanzierung.

Im Rahmen der Naturschutzmaßnahmen im Wald wurden gefördert:

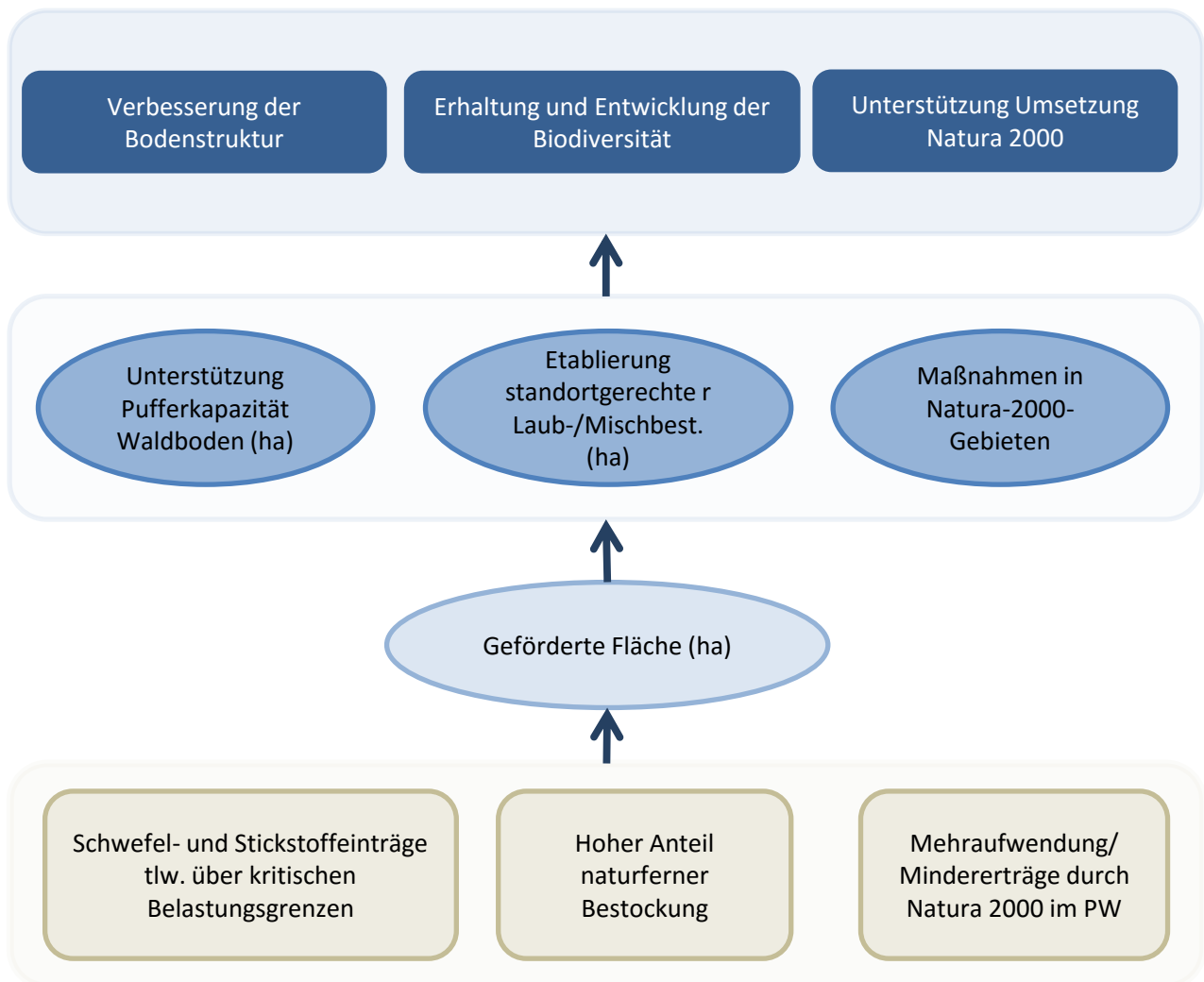
- Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes im Wald,
- die Randgestaltung von Still- und Fließgewässern,
- das Einbringen von Solitären sowie seltenen heimischen Baum- und Straucharten,
- zuwendungserhöhende Ausgleichsbeträge für Pflanzungen sowie
- der dauerhafte Erhalt von Altholzanteilen.

Die Maßnahmen waren nur zuwendungsfähig auf Flächen in Waldgebieten, für die eine Grundschutzverordnung erlassen wurde und die im Waldbiotopschutzprogramm oder als FFH- oder EG-Vogelschutzgebiet gemeldet sind. Eine gleichzeitige Förderung dieser Flächen nach Code 224 war nicht zulässig. Der Erhalt von Altholzbestandteilen wurde nur gefördert, wenn sich der Eigentümer schriftlich verpflichtete, bis zu zehn festgelegte Bäume (Horst- und Höhlenbäume, sonstige Biotopbäume) je ha in über 120-jährigem Laubholz auf Dauer zu belassen. Es musste absehbar sein, dass die Stammzahl des Oberstandes im Rahmen einer normalen forstlichen Bewirtschaftung auf unter 10 Stück pro ha abgesenkt wird.

Die Förderung wurde in den meisten Fällen als Anteilsfinanzierung zu den Projektkosten gewährt: 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für die Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen im Wald wurden gefördert. Der Ausgleichsbeitrag zum Erhalt von Altholzanteilen umfasste bis zu 100 % des ermittelten Wertes der betreffenden Bäume (Bewertung nach der jeweils geltenden Richtlinie zur Waldbewertung des Landes NRW). Die Ausgleichsbeiträge für die Wiederaufforstung mit Laubbäumen und die Anlage und Pflege von Sonderbiotopen richteten sich nach der für die jeweiligen Maßnahmen zu zahlenden Zuwendung und beläuft sich auf 25 % von dieser. Die Zweckbindungsfrist beträgt 12 Jahre.

Zielsetzung der Maßnahme und Relevanzprüfung

Die Maßnahme zielte auf die Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder. Des Weiteren sollte die Maßnahme die Auswirkungen dauernder Schadstoffeinträge mildern und die Umsetzung von Natura 2000 unterstützen.

Abbildung 24: Interventionslogik Nichtproduktive Investitionen (227)

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Maßnahmenpaket ist grundsätzlich geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

Umsetzung der Maßnahme

Für alle Teilmaßnahmen mussten Zielanpassungen vorgenommen werden. Das Sturmschadensereignis „Kyrill“ behinderte den Programmstart, weshalb die Outputziele insbesondere mit dem Änderungsantrag 2011 nach unten korrigiert wurden. Zum Teil war die Ausgangszielsetzung aber auch sehr optimistisch geschätzt. Tabelle 38 stellt die Maßnahmenumsetzung dar. Die Maßnahme ist die finanziell bedeutendste forstliche Fördermaßnahme. Insgesamt wurden ca. 13,6 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon ca. 6,1 Mio. Euro EU-Mittel) für die Förderung der Maßnahme 227 ausgegeben.

Tabelle 38: Ziele und Zielerreichung Nichtproduktive Investitionen (227)

		Programmstart 2007/2008	Ziel Änderungsantrag ¹⁾			Output (Stand 2014)	Ziel erreicht
			2009	2011	2012		
Nichtproduktive Investitionen							
Umbau	ha	5.000	5.000	4.000	3.800	3.233	85%
davon Ausgleichsbeträge aufgrund Baumartenvorgaben in Schutzgebieten			3.000	500	500	1.452	290%
Bodenschutzkalkung	ha	80.000	70.000	18.500	21.000	24.843	118%
Waldbauliche Maßnahmen							
innerhalb Natura 2000	ha	50.000	55.000	900	900	639	71%
außerhalb Natura 2000	ha	80.000	75.000	26.100	24.600	20.306	83%

¹⁾ Es sind nur die Änderungsanträge berücksichtigt, die Auswirkungen auf die physischen Zielwerte des Programms hatten.

Quelle: Eigene Darstellung nach NRW-Programm Ländlicher Raum (verschiedene Fassungen), MKULNV (2015a) und Förderdaten Landesbetrieb Wald und Holz.

6.9.2 Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Aufgrund der langen Wachstumsprozesse im Wald werden die von den Maßnahmen erwarteten Wirkungen erst Jahre bis Jahrzehnte nach der Maßnahmendurchführung eintreten. Die Bewertung stützte sich deshalb vorwiegend auf Dokumenten- und Literaturanalysen. Für die Teilmaßnahme Waldumbau wurden zusätzlich Fallstudien durchgeführt mit dem Hauptziel, die Evaluationsannahme zu prüfen, dass geförderte Flächen in der Regel die intendierte Zielbestockung erreichen können. Die Aspekte Zufriedenheit mit der Förderung bzw. dem Förderverfahren und Mitnahmeeffekte waren weiterhin Bestandteil in Befragungen von ZWE und BetreuungsförsterInnen.

Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage wurden insbesondere die Wirkungen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet. Die großen Teilmaßnahmen haben durch ihren direkten Eingriff in die Baumartenzusammensetzung (Waldumbau) bzw. den Stoffhaushalt (Bodenschutzkalkung) auch eine direkte Wirkung auf die Umwelt. Die Teilmaßnahmen Waldrandpflege und Naturschutz haben direkte Auswirkungen auf die Biodiversität der Waldlebensräume. Die Auswirkungen auf die anderen Schutzgüter sind, wenn überhaupt vorhanden, eher indirekt.

Biodiversität

Waldumbau

Durch den Waldumbau im Rahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung sollen stabile, standortgerechte Laub- und Mischbestände begründet und damit die Naturnähe der Bestände erhöht werden. Bei den Ausgangsbeständen handelt es sich vorwiegend um instabile, nicht standortgerechte (Nadelholz-)Bestände. Diese stellen aus ökologischer Sicht eine Störung der natürlichen Lebensgemeinschaft dar und können mit einer relativ hohen Artenvielfalt verbunden sein. Die Biodiversität kann, gemessen an der Artenzahl nach Abschluss der Umbauphase geringer sein als in standortfremden Nadelreinbeständen. Eine Erhöhung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung ist Voraussetzung für eine naturnähere Entwicklung der gesamten Lebensgemeinschaft eines Waldökosystems. Im Rahmen des BMBF-Forschungsverbundes „Zukunftsorientierte Waldwirtschaft“ konnte gezeigt werden, dass mit einer Erhöhung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung auch die Naturnähe der übrigen Lebensgemeinschaft steigt (Fritz und Jenssen, 2006). Allerdings ist die Entwicklung naturnaher Lebensgemeinschaften aufgrund der Langfristigkeit der Entwicklungsprozesse im Wald erst mittelfristig möglich. So ist z. B. bei der Bestandsentwicklung von Waldvögeln in Deutschland aufgrund der langfristigen Prozesse der Waldentwicklung (Waldwachstum, Waldgenerationenwechsel, Nutzungszeiträume, Standortveränderungen), anders als in der Agrarlandschaft, nicht mit einer starken kurz- bis mittelfristigen Dynamik zu rechnen (Flade und Schwarz, 2004).

Ob die geförderten Waldumbauflächen langfristig tatsächlich das angestrebte Bestandsziel erreichen können, wurde beispielhaft im Rahmen von Fallstudien überprüft (Bormann, 2013). Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass mit den Maßnahmen in der Regel das Bestandesziel erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum geförderte Waldumbau langfristig zu standortgerechten, naturnäheren Waldbeständen führt und damit positiv auf die Biodiversität des Lebensraums Wald wirkt.

Bodenschutzkalkung

Die Auswirkungen der Bodenschutzkalkung auf die Biodiversität des Waldes sind umstritten. Konflikte ergeben sich v. a. aufgrund unterschiedlicher Referenzzustände und Ziele. Einigkeit besteht zwischen Vertretern des Naturschutzes und der Forstwirtschaft darin, dass bei Bodenschutzkalkungen standortspezifisch vorgegangen werden muss, besonders gilt das für Naturschutzgebiete. Natürlich stark versauerte Böden sind von einer Kalkung auszuschließen. Dieser Forderung wurde in NRW in der Förderrichtlinie durch die Auflage, dass Bodenschutzkalkungen nur auf Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme förderfähig sind, entsprochen.

Waldränder und Naturschutzmaßnahmen im Wald

Neben den Ausgleichsbeträgen für die Einbringung von Laubholz und den damit verbundenen Wildschutzmaßnahmen war der dauerhafte Erhalt von Altholzanteilen die wichtigste Teilmaßnahme der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum im Wald umgesetzten Natur-

schutzmaßnahmen (Modulbericht 5.7_MB Forst). Die Wirkungen auf die Biodiversität der Waldstandorte durch Laubholzanreicherung wurden bereits beim Fördertatbestand Waldumbau besprochen. An dieser Stelle wird deshalb nur auf die mit dem Erhalt von Altholzanteilen verbundenen Wirkungen eingegangen.

Alt- und Totholz, insbesondere stehendes, hat aus Naturschutzsicht eine besondere Bedeutung. Dabei gilt: je stärker desto attraktiver und Laubholz ist gegenüber Nadelholz besser zu beurteilen. Entsprechende Bäume bieten ab dem Beginn des Absterbeprozesses bis zum endgültigen Zerfall Lebensraum für verschiedene xylobionte Tiere und Pilze, stehendes Altholz ist insbesondere für Vögel am besten nutzbar. Als Maßnahme zur Mehrung und Sicherung eines nachhaltigen Totholzaufkommens im Wirtschaftswald wird das bewusste Stehenlassen von einzelnen Altbäumen über die Umtriebszeit hinaus bis zum natürlichen Zerfall vorgeschlagen. Im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurde nur der Erhalt von Bäumen des Oberstandes, insbesondere Horst- und Höhlenbäume sowie sonstige Biotopbäume, gefördert. Der Eigentümer verpflichtete sich zum dauerhaften Erhalt der Bäume (Förderrichtlinie Forst). Damit sind die beschriebenen naturschutzfachlichen Kriterien (stehendes Holz mit größerer Dimension wird bis zum natürlichen Zerfall erhalten) erfüllt.

Boden/Wasser

Waldumbau

Der Waldumbau wirkte auf das Umweltgut Boden durch die Baumartenänderung, insbesondere durch eine veränderte Durchwurzelung und Streuzusammensetzung. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Wasserqualität und -quantität, da der Laubholzanteil auf Kosten des Nadelholzanteils erhöht wird. Laubholz zeichnet sich im Vergleich zu Nadelholz durch eine höhere Sickerwassermenge und damit eine höhere Grundwasserneubildung aus.

Auch hinsichtlich der Wasserqualität ist Laubholz langfristig besser zu bewerten als Nadelholz. So ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser in Laubbeständen in der Regel geringer als in Nadelbeständen. Wie in Kapitel 6.9.1 dargestellt, fördert NRW nur Laubbaumkulturen mit einem Nadelbaumanteil an der Gesamtpflanzenzahl von höchstens 20 % (Förderrichtlinie Forst). Bei Kulturen, die infolge des Sturmschadensereignisses „Kyrill“ angelegt werden, muss bei Mischkulturen der Laubholzanteil mindestens 50 % an der Gesamtpflanzenzahl einnehmen. Bei einem geringeren Laubholzanteil ist nur dieser förderfähig, solange er mindestens 30 % beträgt.

Bodenschutzkalkung

Die Bodenschutzkalkung im Wald hatte ursprünglich das Ziel, den Säureeintrag durch SO_2 und NO_x zu neutralisieren und so Schäden an Boden und Bestand zu vermeiden sowie einen durch die Säureauswaschung entstehenden Magnesiummangel auszugleichen. Damit trägt sie zur Stabilisierung des ökosystemaren Stoffhaushalts bei. Seit den 1990er Jahren haben die Säureeinträge aus Verkehr und Industrie stark abgenommen. Auf anhaltend hohem Niveau liegen aber die N-Einträge, die zu großen Teilen aus der Landwirtschaft stammen.

Die Bodenschutzkalkung hat einen direkten Einfluss auf den bodenchemischen Zustand, und damit, wie oben beschrieben, auf die Nährstoffversorgung der Bäume sowie auf das Umweltgut Wasser. Durch Vergleich der ersten und zweiten Bodenzustandserhebung im Wald (1989-1992 bzw. 2006-2008) kann der Einfluss der Bodenschutzkalkung auf die Basensättigung geprüft werden. Im Waldzustandsbericht 2012 sind die Ergebnisse einer solchen Auswertung für NRW dargestellt. Demnach stieg der pH-Wert im Oberboden gekalkter Flächen deutlicher an als der von nicht gekalkten und lag nah am Wert vollständig intakter Böden. Die Bodenschutzkalkung begünstigte die Bildung von Mineralbodenhumus und damit die Ausbildung stabiler, ökologisch verträglicher Komplexe zwischen Schwermetallen und Humuspartikeln. Aufgrund der teilweise hohen Schwermetallbelastung in NRW ist die Bodenschutzkalkung, insbesondere in Kombination mit ökologischem Waldumbau, auch vor diesem Hintergrund zu empfehlen.

Vorrangiges Risiko der Bodenschutzkalkung hinsichtlich der Schutzgüter Boden/Wasser ist eine erhöhte Nitratauswaschung. Langfristig ist auf gekalkten Flächen aber in der Regel keine erhöhte Nitratauswaschung zu beobachten. Zur Minimierung der Risiken ist ein standörtlich differenziertes Vorgehen wichtig. NRW hatte die Zuwendungsvoraussetzungen der Maßnahme, wie oben gezeigt, entsprechend ausgestaltet.

Waldränder und Naturschutzmaßnahmen im Wald

Wirkungen in Bezug auf Boden und Wasser sind hier nur von den Teilmaßnahmen zu erwarten, die mit einem Baumartenwechsel verbunden sind, im Wesentlichen also die Ausgleichszahlungen für Laubholzanbau. Die relevanten Wirkungen hinsichtlich der Schutzgüter sind im Waldumbaukapitel beschrieben.

Klima

Waldumbau

Bei der Bewertung des Waldumbaus in Bezug auf die Klimawirkungen spielten sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die CO₂-Bindung eine Rolle.

Infolge des Klimawandels werden für Deutschland gebietsweise höhere Sommertemperaturen sowie niedrigere Niederschlagssummen in den Sommermonaten und eine Niederschlagszunahme im Winter vorausgesagt. Für nicht angepasste Baumarten ergeben sich daraus zum einen direkte Schädigungen, z. B. Absterben durch Wassermangel und zum anderen indirekte Schäden z. B. durch Borkenkäferkalamitäten. Der Waldumbau zielte auf eine Anpassung der Wälder an die zu erwarteten Klimaveränderungen. Die Eignung der Buche als wichtige Baumart im Rahmen des Waldumbaus wird unter dem Aspekt des Klimawandels aufgrund ihrer Eigenschaften als Klimax-Baumart und der damit verbundenen engen ökologischen Amplitude kontrovers diskutiert. In Anbetracht der bestehenden Unsicherheiten wird ihr aber unter Beachtung der jeweiligen standörtlichen Gegebenheiten sehr wohl eine Eignung zugesprochen. Einigkeit besteht hingegen darüber, dass die auch in NRW teilweise weitverbreitete Baumart Fichte zu den Verlierern des Klimawandels zählt. Mischbestände sind tendenziell besser an die Auswirkungen des Klimawandels,

wie Stürme, Waldbrand und Insektenkalamitäten angepasst als Nadelreinbestände. In einer Befragung von Forst- und Naturschutzexperten wurde die Förderung von Mischbeständen am häufigsten auf die Frage nach geeigneten waldbaulichen Maßnahmen zur Anpassung von Wäldern an den Klimawandel genannt. Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels, kann man davon ausgehen, dass standortgerechte, stabile Wälder wohl am besten den potenziellen Gefährdungen begegnen können.

NRW hat diese Erkenntnisse über die Zuwendungsvoraussetzung ‚Verwendung standortgerechter Baumarten‘ in der Förderrichtlinie aufgegriffen. Auch die Klimastrategie des Landes (MKULNV, 2015d) empfiehlt den Anbau von Mischbeständen, auch unter Beteiligung etablierter Fremdländer. Das Wiederbewaldungskonzept für „Kyrill“-Flächen ist entsprechend aufgesetzt.

Die C-Speicherleistung für die im Rahmen der Förderung umgebaute Waldflächen wurde mit Hilfe einer Modellrechnung zur Kohlenstoffspeicherung unter Verwendung der Umrechnungsfaktoren von (Paul, Weber und Mosandl, 2009) abgeschätzt. In den ersten 20 Jahren können durch die Maßnahmen ca. 111 Tsd. t Kohlenstoff in der ober- und unterirdischen Biomasse gespeichert werden. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 1,3 Mio. t Kohlenstoff bzw. 4,8 Mio. t CO₂ gebunden werden. Aufgrund des schnelleren Wachstums und der höheren Gesamtwuchsleistung wäre die Speicherleistung auf derselben Fläche bei einem höheren Nadelholzteil größer als bei der im Rahmen des Umbaus gewählten Baumartenmischung.

Unabhängig von der Baumartenwahl folgt auf die Umtriebszeit die Holzverwendung, die unterschiedliche klimarelevante Effekte hat. Zum einen wird durch eine stoffliche Nutzung die C-Speicherung des Waldes über die C-Speicherung in Holzprodukten verlängert. Zum anderen treten Substitutionseffekte auf: bei stofflicher Nutzung die sogenannte Materialsubstitution, bei der energetischen Nutzung kommt es zur Substitution fossiler Energieträger. Auf eine Berechnung der auftretenden Substitutionseffekte wird verzichtet, da der Zeitpunkt der potenziellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt, nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

Bodenschutzkalkung

Auswirkungen der Bodenschutzkalkung auf das Klima waren v. a. indirekt über die oben beschriebene Verbesserung der Ernährungssituation der Waldbestände und einer damit verbundenen höheren Stabilität der Wälder und des dort gebundenen Kohlenstoffs zu sehen.

Durch die Bodenschutzkalkung wird allerdings auch Kohlenstoff freigesetzt. Eine Modellrechnung angelehnt an die Emissionsberechnung der Treibhausgasberichterstattung ergab für die gesamte Förderfläche eine Kohlenstoffemission von knapp 9 Tsd. t. Dies sind knapp 6 % der über die ersten 20 Jahre durch den Waldumbau festgelegten C-Mengen.

Waldränder und Naturschutzmaßnahmen im Wald

Wirkungen in Bezug auf das Klima waren nur von den Teilmaßnahmen zu erwarten, die mit einem Baumartenwechsel verbunden sind, im Wesentlichen also den Ausgleichszahlungen für Laubholz-

anbau. Die relevanten Wirkungen sind im Waldumbaukapitel beschrieben. Die dort aufgeführten Speicherleistungen enthalten auch die Umbaumaßnahmen, für die Ausgleichszahlungen gezahlt wurden.

Zusammenfassende Bewertung

Die Wirkungen der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima sind in Tabelle 39 zusammengefasst. Dem Waldumbau kann in Bezug auf alle Schutzgüter eine direkte, positive Wirkung zugeschrieben werden. Die Bodenschutzkalkung hat nur in Bezug auf Boden/Wasser eine gering positive Wirkung, die Wirkungen auf Biodiversität und Klima sind zu vernachlässigen. Die Teilmaßnahmen Waldränder und Naturschutzmaßnahmen im Wald bewirken v. a. in Bezug auf die Biodiversität der Waldlebensräume positive Wirkungen. Die Wirkungen auf das gesamte Land waren aufgrund des geringen Förderumfangs, insbesondere bei den Naturschutzmaßnahmen, aber begrenzt.

Tabelle 39: Überblick über die Wirkungen der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima

(Teil-)Maßnahme	Maßnahmen- fläche	Biodiv		Boden/Wasser		Klima	
		Wirkungs- art	Wirkungs- richtung	Wirkungs- art	Wirkungs- richtung	Wirkungs- art	Wirkungs- richtung
Waldumbau	0	>*<	++	>*<	++	>*<	++
Bodenschutzkalkung	1.452	~~*	0	>*<	+	~~*	0
Waldränder und Naturschutzmaßnahmen	618	>*<	++	>*<	+	>*<	+

Wirkungsart: >*< = direkte, ~~* = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungen (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

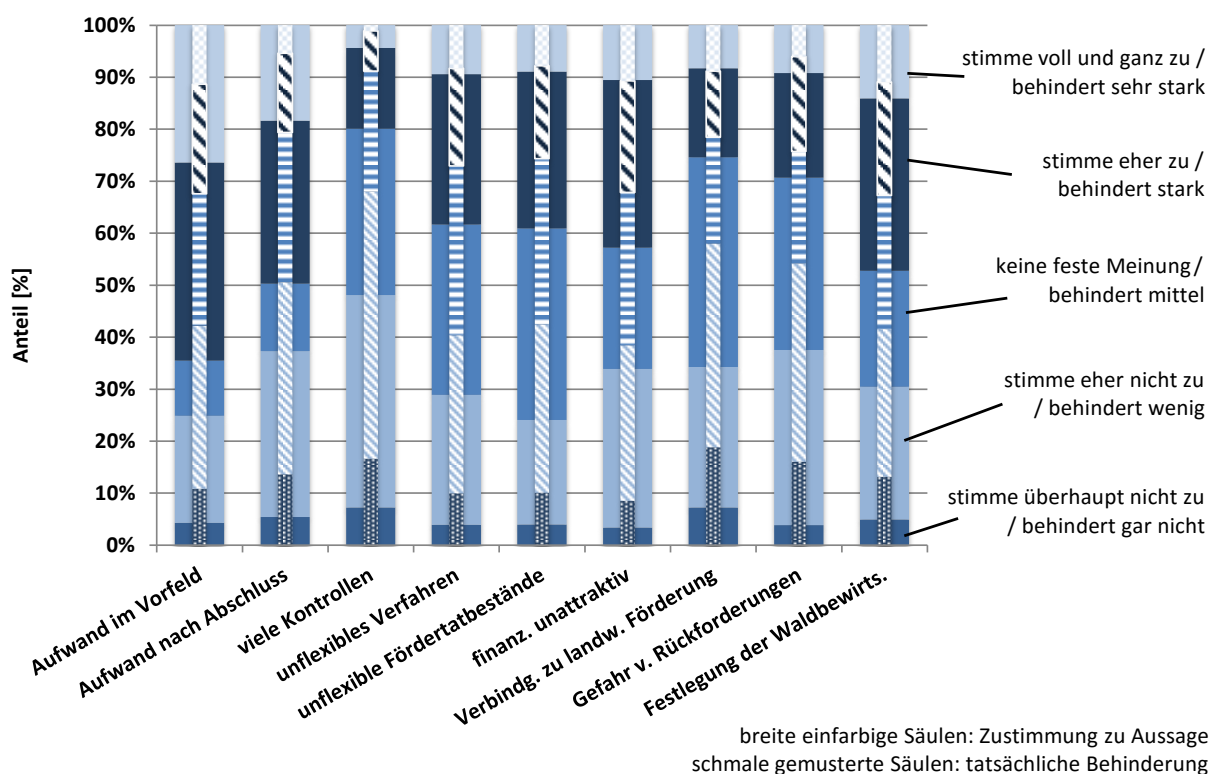
Frage 20: Bewertung der Fördereffizienz

Für die Inanspruchnahme der Förderung und damit die Erreichung der Ziele spielt auch die Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren eine wichtige Rolle. In der HZB wurde ausführlich dargestellt, dass die ZWE insgesamt mit dem Verfahren zufrieden sind. Insbesondere die Aspekte „Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen“ und „Kompetenz des Ansprechpartners“ wurden positiv bewertet. Negativ bewertet wurden demgegenüber die Aspekte „Umfang der Antragsunterlagen“ und „Verständlichkeit der Antragsunterlagen“.

In der ZWE-Befragung 2013 wurde die Bewertung des Antragsverfahrens stärker differenziert. Neben dem Grad der Zustimmung zu verschiedenen vorformulierten Eigenschaften des Förderverfahrens wurde auch nach der tatsächlichen Behinderung der Inanspruchnahme von Förderung durch die verschiedenen Aspekte gefragt. Abbildung 25 stellt das Ergebnis dar. Hohe Zustimmung

erfuhr die Aussage „Aufwand im Vorfeld“ gefolgt von „Aufwand nach Abschluss“ und „Festlegung der Waldbewirtschaftung“. Diesen Aussagen stimmten gut 60 bzw. knapp 50 % der befragten ZWE voll und ganz bzw. eher zu. Die tatsächliche Behinderung durch diese Aspekte ist allerdings deutlich geringer. Hier gab nur jeweils ca. ein Drittel eine starke bzw. sehr starke Behinderung durch diese Aspekte an. Der Anteil der Befragten, die sich durch die fehlende finanzielle Attraktivität und das unflexible Förderverfahren stark bzw. sehr stark behindert fühlten, ist ungefähr genauso hoch. Am wenigsten behindert fühlten sich die Befragten durch die Aspekte „viele Kontrollen“, „Verbindung zur landwirtschaftlichen Förderung“ und „Gefahr von Rückforderungen“.

Abbildung 25: Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der ZWE-Befragung 2013.

Ein möglicher Grund für die relativ große Abweichung in der Einschätzung und Bewertung der Bürokratieaspekte ist, dass die Förderabwicklung in vielen Fällen (90 % der Befragten) über den Betreuungsförster bzw. Forstwirtschaftlichen Zusammenschluss gelaufen ist. Die hohe Bedeutung der Betreuungsförster wurde bereits in der HZB deutlich.

Die Betreuungsförster wurden in zwei Untersuchungen als Experten einbezogen. Zum einen in der Betreuungsförsterbefragung 2010, die in der HZB ausführlich dargestellt wurde, zum anderen in den 2012 durchgeführten Fallstudien (Bormann, 2013). In beiden Untersuchungen wurde die Komplexität des Förderverfahrens kritisiert (in Bezug auf hohen Detaillierungsgrad bzw. Dokumentationsaufwand). Nach Ansicht der befragten Betreuungsförster steht der Verwaltungsauf-

wand teilweise in keiner vertretbaren Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln, ein Mehrwert wird nicht gesehen. Dies führte zunehmend zu Frustration vor Ort und könnte damit langfristig die Umsetzung der Förderung behindern. Die Schieflage in der Relation zwischen Verwaltungsaufwand und ausgezahlten Fördermitteln schlägt sich v. a. auch bei der Akzeptanz der Naturschutzmaßnahmen im Wald nieder. Für die Umsetzung der Förderung von Naturschutzmaßnahmen erscheint ein einfaches Antragsverfahren besonders wichtig. Gerade in diesem Bereich müssen auch die Betreuungsförster gezielt von den Maßnahmen überzeugt werden. Die Überzeugungsarbeit betrifft dabei weniger die inhaltliche Dimension, sondern vielmehr die Funktionalität des Antragsverfahrens und der späteren Kontrollmöglichkeiten. Als in der Abwicklung problematisch wahrgenommene Fördertatbestände werden durch die Betreuungsförster möglichst gemieden und weniger aktiv beraten. Damit ist die Umsetzung der Maßnahmen behindert. Neben der Ausgestaltung des Förderverfahrens spielt natürlich auch die finanzielle Attraktivität der Maßnahmen für die Akzeptanz eine Rolle.

6.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung des Waldumbaus ist insgesamt geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen und positiv auf die im Blick stehenden Umweltgüter zu wirken (Biodiversität, Boden/Wasser, Klima). Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten und der höheren potenziellen Kohlenstoffspeicherung ist zu empfehlen, die Förderung von Mischbeständen auszuweiten (also nicht nur als Kyrill-Sonderregelung). Die Maßnahme sollte weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein. Die Förderung der Begründung von Misch- und Laubholzbeständen sollte gleichgestellt sein.

Auch die Bodenschutzkalkung ist weitestgehend geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen. Um mögliche negative Auswirkungen zu minimieren, ist eine standortspezifische Vorgehensweise auch weiterhin von hoher Bedeutung. Die Bodenschutzkalkung wird von unterschiedlichen Experten sehr widersprüchlich beurteilt, daher sollte die wissenschaftliche Wirkungskontrolle verstärkt werden.

Für die Naturschutzförderung im Wald wird eine Konzentration der Mittel auf die projektbezogene Naturschutzförderung empfohlen. Neben der Altholzförderung könnte hier zukünftig auch die Wiederaufforstung von Laubholzbeständen zur Erhaltung des Lebensraumtyps insbesondere in Natura-2000-Gebiete eine größere Rolle spielen. Die Praktikabilität des Förder- und Kontrollverfahrens scheint, neben der finanziellen Attraktivität, hohen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahmen bei den Waldbesitzern und auch den Betreuungsförstern zu haben. Für die zukünftige Umsetzung der Naturschutzförderung sollte daher verstärkt auf ein möglichst einfaches und funktionierendes Förder- und Kontrollverfahren geachtet werden.

Der Dokumentations- und Verwaltungsaufwand während des Förderverfahrens ist für alle forstlichen Fördermaßnahmen sehr hoch. Der hohe Aufwand führt zur Beeinträchtigung der Akzeptanz

der Maßnahmen bei den Waldbesitzern, aber auch bei den betreuenden Stellen, welche für die Umsetzung der forstlichen Förderung eine hohe Bedeutung haben. Die forstliche Förderung im Rahmen der EU-Kofinanzierung sollte sich deshalb auf große Maßnahmen konzentrieren (Waldumbau, Bodenschutzkalkung, Wegebau), bei denen der nötige Aufwand noch einigermaßen im Verhältnis zu den ausgezahlten Förderbeträgen steht. Das Land sollte die Vereinfachungsspielräume des EU-Rechtsrahmens konsequent nutzen (dazu IK-Analyse im Rahmen der Programmbewertung). Kleinere Maßnahmen sollten mit möglichst geringem Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand mit rein nationaler Finanzierung umgesetzt werden.

7 Schwerpunkt 3: „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität“

7.1 Überblick: Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Aus dem Bereich des Schwerpunktes 3 bot NRW ein reduziertes Set an Maßnahmen an (s. Tabelle 40). Eine direkte Unternehmensförderung erfolgte im Rahmen der Diversifizierungsförderung unter 311, die im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht nur auf investive Förderung fokussierte, sondern flankierende Instrumente beinhaltete. Des Weiteren wurden unter Maßnahme 322 mit dem Fördergegenstand Umnutzung ebenfalls Unternehmen gefördert. Die anderen Maßnahmen zielten auf die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und bessere Grundversorgung/Daseinsvorsorge-Einrichtungen. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf Naturschutzmaßnahmen. Das Maßnahmenspektrum blieb über die Programmplanungsperiode nahezu unverändert. Nur unter Maßnahme 321 kamen neue Fördergegenstände hinzu, z. B. die Breitbandförderung.

Tabelle 40: Überblick über die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von Schwerpunkt 3 (Stand Ende 2013)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmen-code	Teilmaßnahme, Landesbezeichnung
311	<i>Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten</i>	311	Organisationsausgaben, Startbeihilfen, Sachausgaben und <i>Investitionen</i> , Fortbildung
313	<i>Förderung des Fremdenverkehrs</i>	313	<i>Infrastrukturmaßnahmen</i>
321	<i>Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung</i>		<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Investitionen in dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen</i> 2. <i>Nahwärme- oder Biogasleitungen</i> 3. <i>Investitionen zur Breitbandversorgung ländlicher Räume</i>
322	<i>Dorferneuerung und -entwicklung</i>		
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes im Bereich Naturschutz

Kursiv: Maßnahme wird auf der Grundlage der NRR angeboten.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2013a).

Tabelle 41 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltslinien gegenüber. Nachrichtlich aufgeführt sind die Planungsstände 2013 (8. Programmänderung) und 2015 (9. Programmänderung).

Tabelle 41: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 3 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen				Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)					
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ausgaben geplant (Stand 2015)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	15,60	8,16	7,67	7,58	49 %	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	3,35	2,53	2,43	2,43	73 %	
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	11,76	39,41	35,14	34,76	296 %	7,19
322	Dorferneuerung und -entwicklung	45,33	62,45	64,25	64,13	141 %	
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	40,95	27,97	22,61	22,35	55 %	1,60
Gesamt Schwerpunkt 3		116,99	140,53	132,09	131,25	112 %	8,79

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von (MKULNV, 2013a; MKULNV, 2015b; MUNLV, 2009d) und Finanzdaten des MKULNV.

Zwischen 2009 und 2013 haben sich die öffentlichen Mittel im Schwerpunkt 3 deutlich erhöht (23,5 Mio. Euro). 321 und 322 wurden aufgestockt, bei gleichzeitiger Mittelabsenkung in allen anderen Maßnahmen. Mit der letzten Programmänderung 2015 wurde der Mittelansatz wieder geringfügig reduziert. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 3 bei 112 %. Mehr als 2009 geplant wurde in den Maßnahmen 321 und 322 verausgabt. Unter dem Soll 2009 lag der Mittelabfluss bei den anderen Maßnahmen. In geringem Umfang wurden bei 321 und 323 Top-ups eingesetzt. Bei 321 handelt es sich um Breitbandvorhaben, die anfänglich ohne ELER-Kofinanzierung umgesetzt wurden. Bei 323 wurde die Mehrwertsteuer als top-up gefördert.

Zielerreichung auf Output-Ebene

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 festgesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 56 und 348 %. Die Output-bezogene Zielerreichung folgt dem finanziellen Umsetzungsstand. D. h., in den Maßnahmen (321 und 322), in die deutlich mehr Mittel als 2009 geplant geflossen sind, liegt auch die Output-bezogene Zielerreichung deutlich über dem Plansoll. Bei 313 und 323 wurden mit weniger Finanzvolumen mehr Vorhaben umgesetzt. Die Durchschnittsgröße der Vorhaben war demzufolge geringer als in der ursprünglichen Zielquantifizierung angenommen.

Tabelle 42: Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 3	Output-Indikatoren	Soll: Health-Check- Programm 2009*)	Programm 8. Änderungs- antrag	Ist: 2007 bis 2015	Zielerreichung in % HC-Programm
311	Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten	Anzahl der Begünstigten	200	120	130	65%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	47.800	27.000	34.579	72%
313	Förderung des Fremdenverkehrs	Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen	30	45	49	163%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	3.300	2.500	3.067	93%
321	Dienstleistungen der Grundversorgung für Wirtschaft und Bevölkerung im ländlichen Raum	Anzahl der Fördermaßnahmen	100	320	323	323%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	11.700	45.000	57.178	489%
322	Dorferneuerung und -entwicklung	Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen	300	600	724	241%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	67.600	90.000	103.680	153%
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	Anzahl der Fördermaßnahmen	300	380	842	281%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	43.100	23.400	24.190	56%

*) G3-Tabelle aus Monitoring 2010.

**) In der 9. Programmänderung wurden die Output-Indikatoren nicht angepasst.

Quelle: Eigene Darstellung nach MKULNV (2013a; 2016d).

Zielerreichung auf Ergebnisebene

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Schwerpunkt 3 sind sechs Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet. Tabelle 43 stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber. Nachrichtlich aufgeführt sind die Planungsstände 2013 (8. Programmänderung) und 2015 (9. Programmänderung).

Schon bei Vorlage der ersten Entwürfe des CMEF wurden die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren für den Schwerpunkt 3 kritisch diskutiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, dass die Ergebnisindikatoren für die vorrangig im Schwerpunkt 3 geförderten Infrastrukturinvestitionen wenig aussagekräftig sind.

Tabelle 43: Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Ergebnisindikator/Maßnahmen	Soll: HC- Programm 2009	Programm 8. Änderungsantrag 6)	Ist 2015
R7 Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben			
• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	1.000.000	1.000.000	4.691.000
• Fremdenverkehr ¹⁾	2)	-/-	0
R8 Geschaffene Bruttoarbeitsplätze			
• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	300	80	117,78
• Fremdenverkehr ³⁾	30	3	2,25
R9 Zusätzliche Anzahl Touristen			
• Anzahl der Tagesbesucher	4.500	10	550
• Anzahl von Übernachtungen	1.500	650	0
R10 Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen			
• Dienstleistungen der Grundversorgung	200.000	380.000	107.533
• Dorferneuerung	600.000	600.000	549.000
• Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	500.000	500.000	6.978.045
R11 Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten ⁴⁾	5)	70.000	62.748

¹⁾ Der Indikator ist nicht geeignet, da nur Infrastrukturinvestitionen geplant waren.

²⁾ Gemäß HC-Programm: Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen BWS in den an der Förderung partizipierenden Betrieben: Der Zuwachs der nichtlandwirtschaftlichen BWS der geförderten Betriebe sollte im 2. bzw. 3. Jahr nach der Förderung höher sein als der des Durchschnitts aller Betriebe.

³⁾ Beim Tourismus werden nur Vorhaben gefördert, die keinen direkten Einfluss auf Arbeitsplätze haben (Radwegebau, Beschilderung von Ausflugsrouten, Aussichtstürme usw.).

⁴⁾ Zunächst war keine Förderung über EU-Mittel vorgesehen, nur über GAK-Mittel.

⁵⁾ Im HC-Programmplanungsdokument 2009 heißt es: Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten nicht förderfähig, Maßnahme leistet daher keinen Beitrag.

⁶⁾ In der 9. Programmänderung wurden die Zielwerte nicht angepasst.

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2009a), MKULNV (2013a; 2016e).

R7 – Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben

Die nichtlandwirtschaftliche BWS in den im Rahmen von 311 geförderten Betrieben ist wesentlich stärker gestiegen als ursprünglich quantifiziert. Grundlage für die Ermittlung der IST-Werte war ein spezifischer Erhebungsbogen, den die geförderten Betriebe nach Abschluss der Investition ausfüllen mussten.

Die Tourismusförderung unter 313 setzt ihren Schwerpunkt im infrastrukturellen Bereich. Direkte Einkommenswirkungen gehen von den Vorhaben kaum aus.

R8 – Geschaffene Bruttoarbeitsplätze

200 Arbeitsplätze sollten durch die Diversifizierungsförderung (311) geschaffen werden. Die Zielerreichung liegt unter den Planzahlen. Bezogen auf die geförderte Zahl an Projekten wurde nahezu ein Arbeitsplatz je Projekt geschaffen. Im Bereich der Tourismusförderung gab es nur wenige Projekte mit direkten Arbeitplatzeffekten.

R9 – Zusätzliche Anzahl von Touristen

Die zusätzliche Anzahl von Touristen sollte quantifiziert werden durch die Zahl von Übernachtungen und die Zahl von Tagestouristen. Die Zahl der Übernachtungen ist ein (Teil-)Indikator, der bei der direkten Förderung touristischer Unternehmen sinnvoll ist. Im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden aber Infrastrukturen gefördert. Die Zahl der Tagestouristen als zweiter (Teil-)Indikator soll direkt bei den geförderten Projekten erhoben werden. Aufgrund der Art der geförderten Projekte lässt sich auch dieser Indikator nur schwer erheben. Radwegeausschilderungen, öffentliche Badeplätze oder Schutzhütten stehen grundsätzlich allen Besuchern offen. Befragungsergebnisse zeigen, dass neben der lokalen Bevölkerung vornehmlich Ausflugs Gäste (Tagestouristen) von den geförderten Angeboten profitierten. Der Nutzen für Urlauber (Touristen mit Übernachtungen) wurde etwas geringer eingeschätzt. Dies entspricht den Zielen des Landes mit einer Konzentration auf Tagesgäste und Kurzreisende.

R10 – Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistung zugutekommt

Dieser Indikator war für die Maßnahmen 321, 322 und 323 zu quantifizieren. Die Erfassung erfolgte über die Gemeindeganziffer. Da viele der geförderten Einrichtungen, wie beispielsweise Dorfgemeinschaftshäuser, der gesamten Bevölkerung zugänglich sind, wurde vereinfacht die jeweilige Bevölkerungszahl der Gemeinde als Nutznießer eines Projektes zugrunde gelegt. Der ländliche Raum in NRW ist im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr dicht besiedelt. Gemäß EPLR leben in der Gebietskulisse ländlicher Raum rund 7,8 Mio. Einwohner. Die für die Maßnahmen 321 und 322 gelieferten Werte zeigen, dass durch die Förderung nur ein kleinerer Ausschnitt der Gebietskulisse erreicht wurde. Von den Projekten der Maßnahme 323 profitierte nahezu die gesamte Bevölkerung in der Gebietskulisse. Dies ist darauf zurückzuführen, dass flächendeckend sehr viele kleine Projekte gefördert wurden.

R11 – Zunahme der Internetverbreitung in ländlichen Gebieten

Im HC-Programm 2009 wurde der Indikator nicht quantifiziert, da bis dahin eine rein nationale Finanzierung erfolgte. Als Ist-Wert wurde 2015 angegeben, dass 62.748 Haushalte Zugang zu einem verbesserten Internetanschluss haben. In den Kreisen (ohne kreisfreie Städte und den Ennepe-Ruhr-Kreis) gab es 2012 in NRW 4.774.000 Haushalte. Die im Monitoring angegebenen 62.748 Haushalte entsprechen also ungefähr 1,3 % der Haushalte in diesen Kreisen (IT.NRW, 2012). Die Versorgungslücke im Vergleich zu städtischen Regionen bleibt nach wie vor groß, insbesondere in den dünner besiedelten ländlichen Räumen. In den ländlichen Regionen (Definition des TÜV Rheinland: Gemeinden unter 100 EW/km²) hatten nur 50 % der Haushalte 2014 Zugang zu Inter-

netanschlüssen mit mehr als 30 Mbit/s, in den halbstädtischen Regionen mit 100 bis unter 500 EW/km² 60 %. Im Landesdurchschnitt waren es 76 % aller Haushalte (TÜV Rheinland, 2014).

Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 3

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung sind für die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 folgende Fragen zu beantworten (EEN, 2014):

Frage 17: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten zu fördern?

Frage 17 ist relevant für die Maßnahmen 311 und 313.

Frage 18: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?

Diese Frage ist gemäß Leitfaden für die Maßnahmen 321, 322 und 323 zu beantworten.

Nicht bei allen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 stehen jedoch wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität im Vordergrund. Maßnahme 323 beispielsweise ist ausschließlich auf Umweltziele hin ausgerichtet. Diese maßnahmenspezifischen Wirkungen werden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?

Neben den beabsichtigten Wirkungen, die auch für die Maßnahmenbetrachtung wichtig sind, sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, wenn es um Wirkungen auf Programmebene geht. Tabelle 44 stellt für die verschiedenen SP-3-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

Tabelle 44: Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)wirkungen von Schwerpunkt-3-Maßnahmen

Code	Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirt- schaft/ Arbeit	Agrar- sektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
311	Diversifizierung	●	○					
313	Fremdenverkehr	●					●	
321	Dienstleistungseinrichtungen	●				●	●	
322	Dorferneuerung	●			○	○	●	
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes			●	○	○	●	

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2 Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (311)

7.2.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenziele und -beschreibung

Die im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in NRW angebotene Maßnahme zur Unterstützung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft verfolgte in erster Linie das Ziel, neue Einkommenspotenziale zu erschließen und Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern (MUNLV, 2007a, S. 457 ff.). Dadurch sollen auch touristische Entwicklungspotenziale genutzt und die Qualifikation in der Land- und Forstwirtschaft verbessert werden.

Die Maßnahme bestand aus vier konzeptionell ineinandergreifenden Teilen (FID-RL):

- Zuschuss zu Organisationsausgaben,
- Startbeihilfen in Form von degressiv gestaffelten Lohnkostenzuschüssen (60 bis 40 % bzw. max. 24.000 bis 16.000 Euro) bei der Einstellung von Fremdarbeitskräften,
- nicht rückzahlbare Zuschüsse (max. 20 %) zu bestimmten förderfähigen Investitionen (Errichtungs- und Einrichtungsinvestitionen) und Hilfen für Sachausgaben (max. 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen),
- Zuschüsse zu Qualifizierungsmaßnahmen.

ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) konnten neben LandwirtInnen auch mitarbeitende Familienangehörige und Kooperationen von LandwirtInnen mit Gewerbebetrieben sein. Lediglich die Förderung des Maßnahmenteils c) erfolgte innerhalb der NRR und der entsprechenden Förderungsgrundsätze der GAK. Die übrigen Maßnahmenteile wurden ohne Bundesmittel finanziert und waren mithin auch unabhängig vom GAK-Rahmenrecht.

Relevanz der Maßnahme

Bei der Gestaltung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung bereits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Biogaserzeugung sowie die Finanzkrise im Jahre 2007/08 maßgeblich verstärkt wurde, in vielen Regionen deutlich an.

Andererseits wurde die Verbrauchernähe vieler Regionen herausgestellt, die für zahlreiche Diversifizierungsmöglichkeiten positive Perspektiven eröffnen. Hervorgehoben wurden die Direktvermarktung, Hofläden, Freizeitangebote und insbesondere die große Bedeutung der Pferdehaltung infolge zunehmenden Interesses am Reitsport in NRW (MUNLV, 2007a, S. 70).

Die Logik der Diversifizierungsförderung lag darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellte. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Investitionen (z. B. Stallbauten) könnte es für diversifizierende Betriebe schwieriger gewesen sein, eine günstige Finanzierung für Investitionen zu erhalten, weil Banken bei neuen Betätigungsfeldern der KreditnehmerInnen im Rahmen des Ratings (Basel II) vorsichtig agierten.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt standen zu Beginn der Förderperiode für die Maßnahme im gesamten Förderzeitraum rd. 15,6 Mio. Euro an ELER-Mitteln zur Verfügung (Tabelle 45). Ursprünglich sollten damit bis zum Ende der Förderperiode 250 Vorhaben mit einem Umfang an förderbaren Investitionen in Höhe von rd. 48 Mio. Euro unterstützt werden. Bei 70 Begünstigten sollte es sich um Qualifizierungsmaßnahmen handeln. In den sukzessiven Programmänderungen wurden die geplante Zahl der Begünstigten und auch die anvisierten öffentlichen Mittel der geringen Nachfrage nach unten angepasst. Schließlich wurden 52 % der ursprünglichen Planzahlen bei den Begünstigten und rd. 39 % bei den Fördermitteln erreicht. Besonders stark war die Abweichung bei den Qualifizierungsmaßnahmen, wo lediglich rd. 38 % der anvisierten Qualifizierungstage gefördert wurden.

Die unerwartet geringe Anzahl der Förderfälle wurde seitens der Verwaltung damit begründet, dass zwar viele Anfragen vorgelegen hätten, aber letztlich die Realisierung der Pläne nur in wenigen Fällen vollzogen wurde. Auch die Beschränkung der Förderung auf die Gebietskulisse Ländli-

cher Raum sei nicht zielführend gewesen, da in einigen Regionen mit starkem Diversifizierungspotenzial keine Förderung möglich war.⁶⁷ Der Förderbaustein Qualifizierung wurde wenig in Anspruch genommen, weil nur Bildungsmaßnahmen gefördert werden konnten, die ausschließlich der Maßnahme dienten. Auch Lohnkostenzuschüsse wurden nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Dies lag nach Ansicht der Verwaltung daran, dass die Regelung in der Praxis als kompliziert angesehen wurde und bei Erweiterungen grundsätzlich keine Zuschüsse möglich waren. Zudem erschwerten fehlende Kompetenzen der BetriebsleiterInnen in nichtlandwirtschaftlichen Geschäftsbereichen sowie Probleme mit Baugenehmigungen und Unklarheiten bei der Förderung unterschiedlicher Rechtsformen die Inanspruchnahme der Fördermittel.

In NRW gab es laut Landwirtschaftszählung 2010 rund 10.000 landwirtschaftliche Betriebe mit Diversifizierungsaktivitäten (DESTATIS, 2011a), die in NRW erfasst wurden. Die Reichweite der Maßnahme 311 war daher als sehr gering einzuschätzen (130 Begünstigte/10.000 = 1,3 %).

Tabelle 45: Diversifizierungsförderung 2007 bis 2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 (Planung)		NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 (Realisierung)	
		vor Änderung(en) 2007	nach 4. Änderung 2009, HC	Auszahlungen	
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)
Begünstigte/geförderte Vorhaben	Anzahl	250/250	250/250	130/ 132	52,0%/52,8%
<i>davon Investitionen</i>	<i>Anzahl</i>	75	75	163	217,3%
<i>davon Qualifizierungsmaßnahmen</i>	<i>Anzahl / Tage</i>	70/280	70/280	45/105.5	64,3%/37,7%
Gesamtinvestitionsvolumen	Mio. Euro	48,0	47,8	34,6	72,4%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	15,6	15,6	6,0	38,6%

Quelle: NRW Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (Stand: 2007, 2009); EU-Monitoring; eigene Darstellung.

Die Analyse der Investitionskonzepte der Fördermittelempfänger ergab, dass die öffentlichen Mittel zur Diversifizierungsförderung zu 72,5 % für Investitionen ausgegeben wurden, die auch im Rahmen der GAK förderbar waren. Im Einzelfall wurden bei der Investitionsförderung mit durchschnittlich 45.636 Euro die höchsten Zuschüsse gewährt. Die Startbeihilfen machten dagegen nur 17,8 % der beantragten Fördermittel aus. Schwerpunkt bei den geförderten Investitionen war die Pensionstierhaltung (Reit- und Bewegungshallen sowie Pferdeboxen), auf die etwa 47 % der Fördermittelempfänger und 43 % der beantragten Mittel entfielen. Weitere wesentliche Investitionsbereiche waren die Direktvermarktung (28 % der bewilligten Anträge), die ländliche Gastro-

⁶⁷ Die Ausweisung einer Gebietskulisse war eine Vorgabe der EU-KOM, obwohl dies in NRW, wo in städtischen Gebieten größere Arbeitsmarktprobleme bestehen als in ländlichen Gebieten, aus Sicht der Verwaltung nicht zielführend erschien.

nomie (17 %) und der Landtourismus (7 %). Die Investitionen wurden im ganzen Land, aber mit Schwerpunkten am Niederrhein, durchgeführt.

7.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die Bewertungsfrage nach dem Maßnahmenbeitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten (EEN, 2014) beruhte auf einem Vorher-Nachher-Vergleich der relevanten Indikatoren Bruttowertschöpfung (BWS) und Arbeitskräfte im geförderten Diversifizierungsbereich. Ein Vergleich der Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe), war aufgrund fehlender Daten nicht oder nur eingeschränkt möglich. Als Datengrundlage dienten zum einen Investitionskonzepte, die bei einem Förderantrag bei der Bewilligungsstelle vorzulegen waren, und zum anderen Angaben der Betriebe nach Durchführung der geförderten Investitionen (t+2) zur Entwicklung der BWS, des Umsatzes und der Arbeitskräfte im Rahmen des EU-Monitorings. Aus datenschutzrechtlichen Gründen konnten die Investitionskonzepte nicht mit den separat erfassten Angaben des Monitorings zusammengeführt werden.

Um eine Einschätzung zur Bedeutung der Diversifizierungsförderung im Zusammenhang mit anderen Determinanten der Diversifizierungsaktivitäten vornehmen zu können, erfolgte im Juni 2015 zusätzlich eine schriftliche Erhebung von landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombinationen in NRW. Von 700 angeschriebenen Betrieben konnten 113 ausgefüllte Fragebögen ausgewertet werden (Rücklaufquote 16,1 %).

Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung

Die mit den Diversifizierungsaktivitäten generierte BWS der geförderten Betriebe hat im Vorher-Nachher-Vergleich von rd. 7,7 Mio. Euro deutlich auf rd. 12,3 Mio. Euro zugenommen (+61 %). Im Mittel stieg die BWS je Betrieb von rund 96.000 auf 154.000 Euro an. Da in der BWS die Abschreibungen von Investitionen nicht enthalten sind, kann nicht direkt auf Gewinn- und Einkommensgrößen geschlossen werden. Da letztere nicht einfach zu erheben sind und keine Verpflichtung zur Vorlage von Jahresabschlüssen im Rahmen einer Auflagenbuchführung bestand, können zur Gewinn- und Einkommensentwicklung auf dieser Datenbasis keine Aussagen gemacht werden.

Gemäß EU-Monitoring haben die Geförderten in den Diversifizierungsbereichen insgesamt 118 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) geschaffen. Möglicherweise fand lediglich eine Verlagerung von Arbeitsplätzen statt, was jedoch nicht erfasst wurde. Die geschaffenen Arbeitsplätze entstanden vor allem in den Bereichen Direktvermarktung (42,0 %) sowie Tourismus und Gastronomie (36,2 %). Die Analyse der Investitionskonzepte der Fördermittelempfänger bestätigte, dass im Förderschwerpunkt Pensionstierhaltung kaum Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Ergebnisse der Befragung von BetriebsleiterInnen

Bei der Erhebung wurden geförderte Betriebe darauf hingewiesen, dass sie laut Förderrichtlinie die für die Evaluation erforderlichen Informationen bereitzustellen haben. Dadurch kamen von geförderten Betrieben überproportional viele Fragebögen zurück, rund zwei Drittel der 113 Antwortenden hatten seit 2007 eine Förderung in Anspruch genommen.

Aus Sicht der Befragten lagen die wesentlichen Vorteile der investiven Diversifizierungsförderung im positiven Einfluss auf die Investitionsentscheidung (33 % der Nennungen), der Möglichkeit zu größerem Wachstum (23 %), der besseren Bedingungen bei der Kreditvergabe (20 %) und der Möglichkeit zur beschleunigten Projektumsetzung (20 %). Ohne investive Förderung hätten 17 % überhaupt nicht investiert (kein Mitnahmeeffekt), während 15 % in genau derselben Weise investiert hätten (volle Mitnahme). In 31 % der Fälle wäre die Investition kleiner ausgefallen, während 25 % der Fälle die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätten. Dies zeigt, dass die investive Förderung von Diversifizierungsinvestitionen je nach Ausgangssituation, Investitionsumfang sowie Risikoneigung und Strategie der InvestorInnen sehr unterschiedliche Wirkungen verursacht.

Als maßgebliche Hemmfaktoren der Entwicklung der Diversifizierung wurden Bürokratie und Auflagen sowie die belastende Arbeitssituation (jeweils 18 % der Angaben), notwendige umfangreiche Investitionen bzw. ein zu hohes Risiko (17 %) und die Konkurrenzsituation (9 %) genannt, die *Finanzierung* geplanter Investitionen dagegen kaum.

Lohnkostenzuschüsse haben 21 % der befragten Betriebe in Anspruch genommen. Hinsichtlich der Wirkungen gaben die Betriebe mit Förderung an, dass die Beihilfe überwiegend einen starken (63 % der Nennungen) oder einen mittleren (32 %) Effekt auf die Einstellung von Arbeitskräften gehabt habe. Auch für den Einstieg in die Diversifizierung hatte die Startbeihilfe für Personalausgaben bei 36 % einen starken und bei 43 % einen mittleren Effekt.

7.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

NRW hat mit der Maßnahme 311 in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein konzeptionell differenziertes und inhaltlich kohärentes Angebot für landwirtschaftliche Betriebe, die eine Diversifizierung ihrer Einkommensquellen beabsichtigten, vorgelegt. Allerdings ist die Reichweite und Relevanz der Maßnahme sehr gering. Die Nachfrage nach dem Förderangebot für Diversifizierung war im Zeitraum 2007 bis 2013 deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben. Insbesondere die Qualifizierungsmaßnahmen und die Lohnkostenzuschüsse wurden relativ wenig nachgefragt. Der große Anteil an Betrieben mit landwirtschaftsnahen Einkommensalternativen in NRW zeigt, dass es auch ohne Diversifizierungsförderung zahlreiche Aktivitäten zur Verbreiterung der Einkommensstandbeine landwirtschaftlicher Familien gibt.

Die geförderten Betriebe wiesen, gemessen an der BWS, im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Auch konnten 118 Arbeitsplätze brutto geschaffen werden. Die Befragung von BetriebsleiterInnen zeigte, dass viele dieser Investitionen und Entwicklungen allerdings auch ohne Förderung vollzogen worden wären, weil deren Finanzierung in der Regel kein knapper Faktor war und die Qualifizierungsförderung kaum in Anspruch genommen wurde. Die Startbeihilfe in Form von Lohnkostenzuschüssen dürfte die Einstellung von zusätzlichem Personal deutlich befördert haben.

Eine Betrachtung der Förderwirkungen auf den Sektor Landwirtschaft in NRW ist wegen der geringen Relevanz der Maßnahme nicht sinnvoll. Allerdings findet Diversifizierung teilweise auf gesättigten Märkten statt, was zu Verdrängungseffekten führt. Zudem sind Mitnahmeeffekte zu beobachten.

Grundsätzliches zur künftigen Ausgestaltung der Förderung

Die Förderung von rentablen Investitionen in Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Markteingriffe sind in der deutschen Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier- oder Umwelt-/Klimaschutz) sein.

Der Neueinstieg in die Einkommenskombination ist zunächst häufig mit einem erhöhten wirtschaftlichen Risiko verbunden. Banken reagieren im Fall einer beabsichtigten Fremdfinanzierung bei solchen Aktivitäten mit Zinsaufschlägen oder Finanzierungszurückhaltung. Um diese Hürde zu kompensieren, kann eine Einstiegshilfe sinnvoll sein. Je nach Problemlage dürften unterschiedliche Instrumente wie Kapitalzuschüsse, Bürgschaften, laufende Prämien, Bildungs- oder Beratungsförderung geeignet sein, bzw. es wären angepasste Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

Empfehlungen an das Land

Wenn es politischer Wille ist, Einkommenskombinationen zu fördern, sollte die investive Förderung (Zuschüsse, Bürgschaften) auf den Neueinstieg in die Einkommenskombination beschränkt und eine (vereinfachte) Förderung der Einstellung von Fremdarbeitskräften (Lohnkostenbeihilfe) weiterhin angeboten werden. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen wie das Angebot von Ausbildung, Beratung und Schulungen im Themenbereich Diversifizierung, eine pragmatische baurechtliche Genehmigungspraxis, der Erhalt oder Aufbau regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie der Ausbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen nötig.

- Das Land sollte ein einfaches Einstiegsprogramm mit auf ein Minimum reduzierten bürokratischen Hürden anbieten (z. B. 20 % Beihilfe, max. 20.000 Euro). Dieses sollte nur den Einstieg erleichtern und einen Ausgleich für ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko darstellen.

- Erweiterungsinvestitionen sollten dagegen nur dann gefördert werden, wenn damit die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders tiergerechte Pferdehaltung) oder ein besonderes öffentliches Interesse (z. B. örtliche Versorgung, altersgerechtes Wohnen) verbunden ist.
- Die Förderung der Personalausgaben sollte auf die ersten beiden Fremd-Arbeitskräfte beschränkt werden, weil der Übergang zur Fremdarbeitsverfassung für Familienbetriebe häufig eine große Hürde darstellt.
- Die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Hier sollte die Beratung noch gezielter darauf hinwirken, dass BetriebsleiterInnen und MitarbeiterInnen die Qualifikationsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

7.3 Förderung des Fremdenverkehrs (313)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3 ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

7.3.1 Maßnahmenüberblick

Die Förderung des Fremdenverkehrs (313) erfolgte im Rahmen der NRR. Förderfähig waren kommunale Investitionen sowie deren Vorbereitung und Begleitung in Infrastrukturmaßnahmen für den ländlichen Fremdenverkehr (ILE-RL NRW (2008), Zif. 3.1.7). Die Förderung von Wegebaumaßnahmen war ausgeschlossen. Zuwendungen wurden nur gewährt, wenn die Maßnahme im Zusammenhang mit der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzeptes stand. Dienten Maßnahmen der Umsetzung eines LEADER-Konzeptes, erhöhte sich der Fördersatz um 10 Prozent (Bonusregelung).

Ziel der Maßnahme war die Erschließung regionaler, insbesondere touristischer Entwicklungspotenziale und die Erschließung neuer Einkommenspotenziale, wodurch auch ein Beitrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet werden sollte. Neben der Weiterentwicklung der touristischen Angebote sollte vor allen Dingen auch eine bessere Vernetzung der touristischen Angebote erreicht werden (MUNLV, 2009a).

Relevanz der Maßnahme

Für die ökonomische Entwicklung spielt der Tourismus in NRW eine bedeutende Rolle (Tourismus NRW e.V., 2015b). Die ländlichen Regionen in NRW konkurrieren dabei mit einer Vielzahl anderer ländlicher Regionen.

Tourismus ist ein sehr komplexes „Produkt“, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung quasi-öffentlicher Güter erfordert, z. B. Infrastruktur zur Zugänglichkeit und Erlebbar-

keit von Landschaft oder Vermarktungsstrategien (Mühlenkamp, 1997). Bei solchen Gütern kann die Intervention der öffentlichen Hand in Form von Förderprogrammen sinnvoll sein.

Neben der touristischen Basis-Erlebnisinfrastruktur in den ländlichen Regionen sind auch klare Organisationsstrukturen, sinnvolle räumliche Einheiten und entsprechende Vermarktungskanäle für die Wahrnehmung einer Destination von großer Bedeutung (vgl. Neumann, 2005). Hier kann die Forderung der Einbindung von Projekten in ländliche Entwicklungsstrategien und andere Konzepte einen unterstützenden Beitrag zu mehr Kooperation und überörtlicher Zusammenarbeit leisten.

Der 2009 verabschiedete „Masterplan Tourismus Nordrhein-Westfalen“ und seine Fortschreibung im Jahr 2015 zeigt Strategien für eine Weiterentwicklung des Tourismus in NRW (Tourismus NRW e.V., 2009). Aufgrund ihrer naturräumlichen Voraussetzungen bieten die ländlichen Regionen gute Ansatzpunkte für die Schwerpunktthemen Aktiv (sportliche Aktivitäten wie z. B. Wandern, Radfahren, Reiten), Gesundheit/Wellness sowie Kultur. Zur Umsetzung dieser Themen sollten Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur vom Land und von den Kommunen gemeinsam vorangetrieben werden (Tourismus NRW e.V., 2009). Hinsichtlich der Reisedauer konzentriert sich NRW auf das Tages- und Kurzreisesegment (weniger als fünf Tage) (Tourismus NRW e.V., 2015a). Fördermöglichkeiten bestanden neben dem ELER z. B. über den EFRE, über Förderprogramme mit zinsgünstigen Darlehen und Wettbewerbsaufrufe.

Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Im Kanon der SP-3-Maßnahmen war die touristische Förderung eine kleine Maßnahme. Die Umsetzung lag mit 49 Projekten zwar über dem Planansatz von 30 Projekten, erreichte jedoch mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 3 Mio. Euro nur rd. 90 % des geplanten Volumens (MKULNV, 2016d; MUNLV, 2009a), obgleich das Land Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme (Erhöhung des Fördersatzes) in Angriff genommen hatte. Nach Aussage des Fachreferats begründete sich der geringe Mittelabfluss in den engen finanziellen Spielräumen der Kommunen bzw. in der Konkurrenz mit anderen Förderprogrammen.

Die angestrebten Ziele auf der Ergebnisebene, wie die „Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ (insgesamt 105 geplant) sowie „zusätzliche Anzahl von Touristen“ (4.500 Tagesgäste, 1.500 Übernachtungen) (MUNLV, 2009a) waren sehr ambitioniert und wurden nicht erreicht, was bereits zur HZB prognostiziert wurde (Peter und Schnaut, 2010).

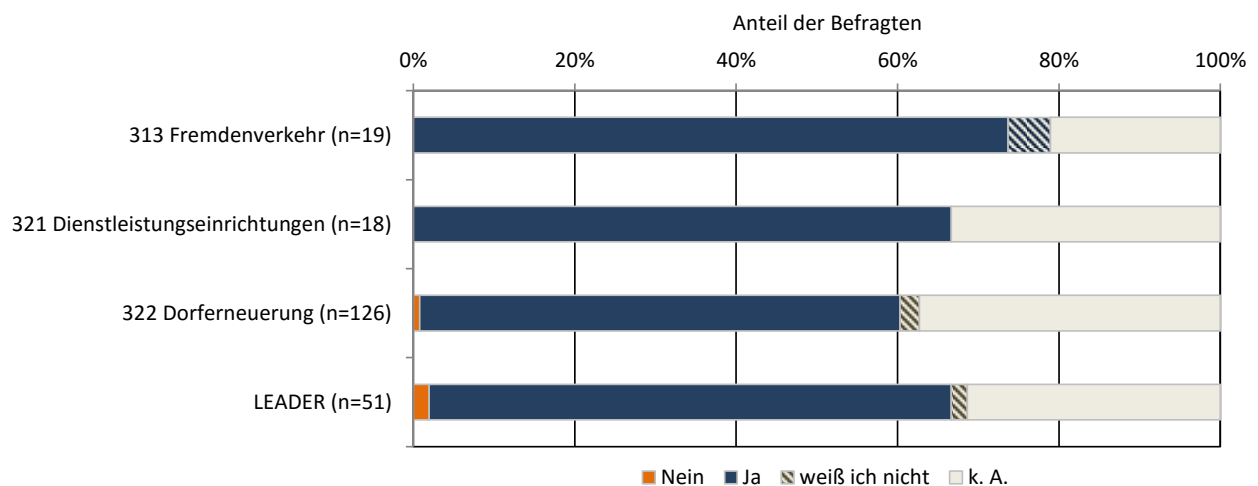
Die Projekte zur Förderung des Fremdenverkehrs betrafen vornehmlich Investitionen in Infrastrukturen. Rund 70 % aller Projekte betrafen Investitionen in Beleuchtungs- und Beschilderungsmaßnahmen an Wegen und Plätzen. Außergewöhnliche Projekte waren eine Minigolfanlage, ein Heckenlabyrinth und ein Jugendzeltplatz. Auch einzelne Wohnmobilstellplätze wurden von den Kommunen errichtet. Bei rund 5 % der Projekte handelte es sich um die Vermarktung von touristischen Dienstleistungen z. B. in Form von Qualitätsoffensiven für bestehende Wanderrouten.

Laut ZWE-Befragung wurde mit der touristischen Förderung vornehmlich ein Angebot im Segment Aktivurlaub (über 90 % der Projekte) unterstützt. Nur wenige Befragte siedelten ihr Angebot im Bereich Kultur oder Gesundheit/Wellness an. Ein Drittel der Befragten bescheinigten ihrem Projekt einen Beitrag zum demografischen Wandel bzw. sahen in ihrem Projekt einen besonderen Nutzen für mobilitätseingeschränkte Menschen, indem barrierefreie Zugänge geschaffen bzw. Mobilitätsaspekte aufgegriffen wurden.

Die ZWE-Befragung ergab weiterhin, dass nahezu 90 % aller Projektträger für ihre Projekte keine spezielle Zielgruppe hatten. Mit den Projekten sollten regionale Besonderheiten hervorgehoben werden. Vielfach stand der Lückenschluss von Wegen (Rad-, Wander-, Reitwege) im Fokus. Dabei war gleichermaßen die Schaffung neuer, wie die Verknüpfung vorhandener touristischer Angebote bedeutend.

Mit dem Ziel, integrierte Ansätze in NRW zu stärken, wurden Zuwendungen nur gewährt, wenn die Maßnahme im Zusammenhang mit der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzeptes stand. Mit rd. 57 % war der Anteil förderfähiger Gesamtkosten in LEADER-Regionen deutlich höher als in ILEK-Regionen (43 %). Der Effekt der Konzentration von Fördermitteln in LEADER-Regionen verstärkt sich noch dadurch, dass der Flächenanteil von LEADER-Regionen halb so groß ist wie von ILEK-Regionen. Seitens der ZWE wurde der Beitrag ihrer Projekte zu den Zielen der Entwicklungsstrategien (LEADER/ILEK) sehr hoch bewertet, sogar anteilig höher als bei den LEADER-Projekten selbst (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Beitrag der Projekte zu den Zielen der Entwicklungsstrategie (ILEK/LEADER)



Quelle: ZWE-Befragung 2012, n=214.

Der ganz überwiegende Teil der befragten ZWE war in die regionalen Prozesse involviert. Rund 90 % der Befragten von Fremdenverkehrsprojekten in LEADER-Regionen hatten sogar direkten Kontakt zum Regionalmanagement der LEADER-Region. Demnach ist es weitgehend gelungen, die

Förderung auf Projekte auszurichten, die in einen konzeptionellen Zusammenhang eingebunden sind.

7.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 313 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE. Die geförderten Projekte sind jedoch überwiegend Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Träger, die kaum direkte Wirkungen für die ZWE entfalten. Die Frage wird daher dahingehend operationalisiert, wie weit die Fördermaßnahme zur Förderung des Tourismus (und somit zur Diversifizierung der Regionen) beigetragen hat.

Die Bewertung stützte sich neben der Förderdatenauswertung auf eine schriftliche ZWE-Befragung (2012). Die ZWE-Befragung enthielt u. a. Fragen zu Projektinhalt und Entstehung der Projektidee, Zielgruppen, touristischen Wirkungsbereichen, Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekten. Befragt wurden alle kommunalen ZWE, die im Zeitraum 2007 bis 2011 ein Projekt abgeschlossen haben (28 Projekte). Der Rücklauf betraf 68 % bzw. 19 Fragebögen.

Bewertungsfrage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten

Die Erfassung der Wirkungen der geförderten Projekte für den Tourismus in ländlichen Räumen ist nach wie vor eine Herausforderung. Zum einen zielen die geförderten Projekte in erster Linie über indirekte Effekte auf eine Stärkung der Regionen als Tourismusstandorte. Zum anderen werden touristische Entwicklungen in erheblichem Maße von verschiedensten Rahmenbedingungen und anderen Politiken und Fördermaßnahmen beeinflusst.

Annäherungen an die Wirkungen liefern die Ergebnisse der ZWE-Befragung zu den Einschätzungen der ZWE: Die Projekte zielen vor allem auf den Tagestourismus. Neben der lokalen Bevölkerung profitierten vornehmlich Ausflugs Gäste (Tagestouristen) von den geförderten Angeboten. Der Nutzen für UrlauberInnen (TouristInnen mit Übernachtungen) wurde etwas geringer eingeschätzt. Dies entspricht den Zielen des Landes NRW mit einer Konzentration auf Tagesgäste und Kurzreisende.

Aus Sicht der Akteure der ILEK- und LEADER-Regionen leisteten die jeweiligen Regionalentwicklungsprozesse einen großen Beitrag zur touristischen Entwicklung der Region (LR et al., 2013). Dieser Beitrag besteht zum einen aus den oben skizzierten Effekten der investiven Förderung und zum anderen in den durch die ILE- und LEADER-Förderung ausgelösten positiven Effekten auf die interkommunale Zusammenarbeit, die insbesondere im Hinblick auf Tourismus auftraten. In knapp einem Drittel der befragten Projekte wurden als Folge des Projekts weitere Aktivitäten angestoßen.

Da in der Maßnahme überwiegend die Errichtung/Verbesserung von Infrastrukturen durch Kommunen gefördert wurde, waren die direkten **Beschäftigungseffekte** gering. In der Befragung gab lediglich einer der insgesamt 19 Befragten an, dass in seinem Projekt Arbeitsplätze geschaffen wurden und zwar umgerechnet 3,3 Vollzeitäquivalente. Indirekte Beschäftigungseffekte wurden ebenfalls nur von einem geringen Teil der Befragten (ca. 10 %) erwartet, vorwiegend in der Gastronomie und im Beherbergungsgewerbe.

Das Problem von **Mitnahmeeffekten** war bei der touristischen Förderung nicht gegeben, da ausnahmslos Kommunen gefördert wurden und somit lediglich der Begriff der **Fehlallokation** zum Tragen kommt. Den Befragungsergebnissen zufolge wäre mehr als die Hälfte der Projekte ohne die Förderung nicht durchgeführt worden, rund 37 % der Projekte in veränderter Form (Umsetzung kleiner/größer bzw. früher/später).

7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der bisherigen Förderung konnten Impulse ausgelöst werden, die zur Entwicklung des Tourismus beigetragen haben. Mit den überwiegend auf den Aktivurlaub und den Tagestourismus ausgerichteten Projekten wurden wichtige Segmente des Masterplans Tourismus (Tourismus NRW e.V., 2009) bedient. Demgegenüber wurden ebenfalls interessante Bereiche wie Kultur oder Wellness noch wenig erreicht.

Die Förderung des Fremdenverkehrs sollte auch weiterhin als Teil eines Gesamtpakets aus verschiedenen Instrumenten und Förderprogrammen gesehen werden und sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen der Landesregierung NRW orientieren. Dabei kommt der abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien eine große Bedeutung zu. LEADER-Regionen können hier einen koordinierenden Part übernehmen.

Um Synergieeffekte zu sichern, ist weiterhin ein Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte zu legen. Neben der Abstimmung mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung und LEADER sollten hierbei auch stärker die entsprechenden Maßnahmen der EFRE-Förderung berücksichtigt werden.

In der gegebenen Ausgestaltung ist die Maßnahme 313 keine beschäftigungspolitische Maßnahme. Die hohen Quantifizierungen des Ziels „Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ sollte zukünftig entfallen.

Aktuelle und zukünftige Herausforderungen wie durch Digitalisierung und demografischen Wandel sollten bei der zukünftigen Förderung berücksichtigt werden. Dies könnte durch entsprechende Fördervoraussetzungen z. B. zur Barrierefreiheit bei baulichen Vorhaben sowie durch die Erweiterung der Fördergegenstände erfolgen z. B. Entwicklung von Vermarktungsstrukturen (organisatorisch) sowie digitale Angebotspräsentationen und Buchungsmöglichkeiten.

Gerade bei überörtlichen touristischen Vorhaben wie bspw. Wander- und Radwegen oder der touristischen Vermarktung einer Region bzw. Destination arbeiten Kommunen z. B. in Form von Verkehrsvereinen zusammen. Die Vorgabe der ILE-Förderung, touristische Vorhaben in bestehende Konzepte zu integrieren, ergibt Sinn. Die ausschließliche Fokussierung auf LEADER- bzw. ILEK-Konzepte ist sehr eng ausgelegt. Es könnten auch sonstige anerkannte Tourismuskonzepte, die auf eine Weiterentwicklung einer Destination im ländlichen Raum abzielen, zu Grunde gelegt werden.

Touristische Infrastrukturen mit überwiegend öffentlichem Interesse werden nicht ausschließlich von Gemeinden und Kreisen geschaffen. Der Kreis der Begünstigten sollte um natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts erweitert und diesbezüglich an die NRR angepasst werden. Allerdings leitet sich durch die Öffnung der touristischen Förderung für private ZWE die Notwendigkeit der Untersuchung von Mitnahmeeffekten ab, besonders dann, wenn die Förderung mit einem wirtschaftlichen Vorteil für die ZWE verbunden ist.

7.4 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3 ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

7.4.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahme 321 zielte auf die Sicherung und Weiterentwicklung der infrastrukturellen Grundausstattung, die Erschließung touristischer Entwicklungspotenziale sowie auf die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in ländlichen Räumen (MUNLV, 2009a).

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei sehr unterschiedliche Fördergegenstände angeboten: Investitionen in dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen, Investitionen zur dezentralen Versorgung mit erneuerbaren Energien sowie Investitionen zur Breitbandversorgung ländlicher Räume.

Die **Breitbandversorgung** wurde außerhalb der ILE-RL NRW mit einer eigenen Richtlinie umgesetzt. Ihre Bewertung findet sich in Kapitel 7.5.

Die dezentrale **Versorgung mit erneuerbaren Energien** wurde im Mai 2010 als neuer Fördergegenstand in die ILE-RL NRW (Ziffer 3.1.8) aufgenommen und konnte mit ELER-Mitteln umgesetzt werden. Mit der ILE-Förderung sollte die Vernetzung der bestehenden Anlagen mit dem Umfeld erfolgen, um zum Beispiel die bei der Energieerzeugung anfallende Abwärme sinnvoll nutzen zu können. In der gesamten Förderperiode 2007 bis 2013 wurde lediglich ein Projekt gefördert. Die Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien (Biogas- und Nahwärmeleitungen) scheint

fraglich, da es bereits außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum ausreichende investive Anreize zur Errichtung von Einrichtungen zur Produktion von erneuerbarer Energien (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz, teilweise Mineralölsteuerbefreiung für Biotreibstoffe oder Förderanreize im Rahmen des EFRE) gab. Daher wird die Einstellung der Förderung von Biogas- und Nahwärmeleitungen im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum empfohlen.

Die Bewertung konzentriert sich auf die **dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen**. In Anlehnung an die NRR waren hier Investitionen sowie deren Vorbereitung und Begleitung zur Herstellung und Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Dorfläden, Dorfgemeinschaftshäuser) förderfähig. Zuwendungsberechtigt waren Gemeinden. Maßnahmen, die der Umsetzung eines regionalen Entwicklungskonzeptes dienten (ILEK/LEADER) erhielten erhöhte Fördersätze (Bonusregelung, ILE-RL NRW (2013)).

Relevanz der Maßnahme

Die Nahversorgung in ländlichen Räumen wird stark von deren Bevölkerungsentwicklung beeinflusst, die zwischen den ländlichen Regionen in NRW große Unterschiede aufweist (z. B. wachsende Regionen an der Grenze zu den Niederlanden bzw. den Kreisen Lippe und Paderborn gegenüber dem stark schrumpfenden Märkischen Kreis (Schürt, 2015)). Die Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen steht allerdings vor allem in Beziehung zur Siedlungsstruktur (Burgdorf, Krischausky und Müller-Kleißler, 2015) und weist in allen Regionen NRWs ein starkes Stadt-Land-Gefälle auf.

Für die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge muss ein ausreichend großer Einzugsbereich vorhanden sein, sodass je nach Angebot auch die Verortung in größeren Orten sinnvoll bzw. ökonomisch erforderlich ist (vgl. Eberhardt, Pollermann und Küpper, 2014, S. 28). Angesichts der ganz unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Räumen NRWs ist eine Flexibilität und Offenheit in der Maßnahmenausgestaltung sinnvoll, um lokal angepasste und innovative Lösungen zu ermöglichen.

Beim Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels sowie der sozialen Daseinsvorsorge fällt den Kommunen eine besondere „Schlüsselposition“ zu (Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V., 2015). In NRW wurden in verschiedensten Politikfeldern Maßnahmen ergriffen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen und die Wohn- und Lebensortfunktion ländlicher Räume zu erhalten und zu verbessern. Im Handlungskonzept der Landesregierung zum demografischen Wandel sind wesentliche Elemente skizziert (Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2005). Weitere Ansätze investiver Förderung bietet u. a. das Städtebauförderungsprogramm „Kleine Städte und Gemeinden“ sowie die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Die Maßnahme 321 ist also nur ein Baustein in einem umfassenden Politikansatz zur Sicherung/Verbesserung der Vitalität ländlicher Räume.

Umsetzung der Maßnahme (Output und Ergebnis)

Mit insgesamt 57 abgeschlossenen Vorhaben bis zum Jahr 2015 und einem Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 16,9 Mio. Euro lag der Zielerreichungsgrad bei 57 % (Projektanzahl) bzw. 144 % (Gesamtinvestitionsvolumen) (MKULNV, 2016d; MUNLV, 2009a). Es wurden also finanziell deutlich umfangreichere Projekte umgesetzt als ursprünglich geplant war. Bei den geförderten Projekten handelt es sich ausnahmslos um Dorfgemeinschaftshäuser (DGH), Dorfläden wurden im gesamten Förderzeitraum nicht gefördert. Hier erwies sich die Begrenzung des Kreises der ZWE auf Gemeinden als einschränkend. Denn Dorfläden werden hauptsächlich privat (juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts) geführt. Die Maßnahmen sollte 200 Arbeitsplätze sichern (MUNLV, 2009a). Dieses Ziel blieb, wie bereits in der HZB beschrieben, aufgrund der Maßnahmenausgestaltung unerreicht.

Der Großteil der förderfähigen Gesamtkosten fiel in den Regierungsbezirken Arnsberg (rd. 40 %) und Köln (rd. 26 %) an. Hier lagen auch die beiden Kreise, die mit Abstand die höchsten förderfähigen Gesamtkosten auf sich vereinigten: Siegen-Wittgenstein (rund 1,45 Mio. Euro, 15 Projekte) und Euskirchen (rund 1,04 Mio. Euro, sechs Projekte).

Rund drei Viertel der förderfähigen Gesamtkosten für DGH entfielen auf Regionen mit integrierten Entwicklungskonzepten, nahezu gleich verteilt auf LEADER- bzw. ILEK-Regionen.

7.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 321 lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kapitel 7.6. Die Bewertung stützt sich neben der Literaturanalyse und Förderdatenauswertung auf eine schriftliche Befragung der ZWE aller bis Ende 2011 abgeschlossenen Projekte (29 Projekte). Der Rücklauf betraf 62 % bzw. 18 Fragebögen.

Frage 18: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität

Der Beitrag der Maßnahme 321 zur Verbesserung der Lebensqualität orientiert sich einerseits an den maßnahmenspezifischen Zielsetzungen, andererseits an ihren Beiträgen zu der Lebensqualitäts-Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

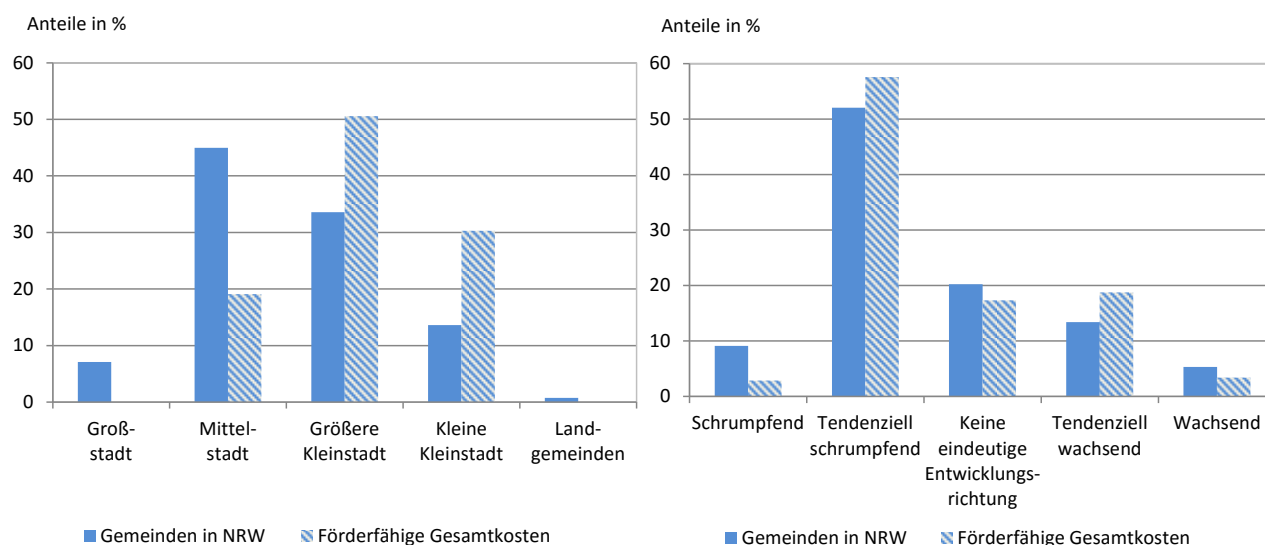
Die Attraktivität des Wohnumfeldes wird u. a. durch soziale Infrastruktur positiv beeinflusst. Mit der Errichtung von insgesamt 57 DGH als sozialen Treffpunkten und Begegnungsstätten wurde die Attraktivität des Wohnumfeldes für die Dorfbevölkerung gesteigert. Die DGH übernahmen hauptsächlich die Funktion der Begegnungsstätte für die Bevölkerung vor Ort durch regelmäßige Angebote oder als Räumlichkeit für Festivitäten. Den Befragungsergebnissen zufolge wurde dadurch die lokale Identität gefördert. Ein Drittel der Befragten bestätigte dies zudem für die

Kinder und Jugendlichen im Ort. Bei der Projektumsetzung wurde mit Blick auf den Nutzen für mobilitätseingeschränkte Menschen meist auf die Schaffung von barrierefreien Zugängen geachtet.

Bei den geförderten DGH handelte es sich sowohl um die Sanierung von bestehenden DGH als auch um Neueinrichtungen. Die Neueinrichtungen fanden hauptsächlich in ehemaligen (Grund)Schulen, teilweise in ehemaligen Amtsverwaltungen, aber auch in einem alten Bahnhofsgebäude und einem Pfarrhaus statt. Es handelte sich also um den Umbau von Einrichtungen der lokalen Daseinsvorsorge, deren Nachfragestruktur sich demografisch bedingt geändert hat. Teilweise wurde damit auch Leerstand behoben. Die räumliche Reichweite der DGH war sehr lokal, denn der überwiegende Teil der Projekte bezog sich auf das Dorf/den Ortsteil, in dem das Projekt umgesetzt wurde. Nur ein geringer Projektanteil wies einen überörtlichen Bezug auf.

Eine Annäherung an die Frage, ob die Förderung dem Bedarf in den Dörfern entsprach, kann eine Auswertung der räumlichen Verteilung der Förderung nach siedlungsstrukturellen Aspekten leisten. Die Auswertung zeigt, dass Projekte vor allem in Kleinstädten und nur zum Teil in Mittelstädten realisiert wurden. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung überwog die Förderung eindeutig in tendenziell schrumpfende Gemeinden (vgl. Abbildung 27).

Abbildung 27: Anteile der förderfähigen Gesamtkosten der Maßnahme 321 Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen (2007 bis 2015) nach Gemeindetyp (Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung)



Quelle: Eigene Darstellung nach BBSR (2013) und Förderdaten der Zahlstelle.

Die **finanzielle Tragfähigkeit** der Projekte ist nicht unerheblich. Immerhin gaben fünf der 18 befragten Projekte an, dass das Aufbringen der Folgekosten z. B. Kosten für den laufenden Betrieb oder die weitere Instandhaltung des geförderten Projekts problematisch gewesen sei, allerdings sei dadurch nicht der weitere Bestand des Projektes gefährdet worden. Insgesamt übernahmen

die geförderten Projekte durchaus eine Anstoßfunktion für weitere Projekte, Aktivitäten bzw. Vorhaben im Ort. Das bestätigte rund ein Drittel der Befragten.

Die ZWE-Befragung hat gezeigt, dass in einem Großteil der Projekte (fast 75 %) ehrenamtliches Engagement stattgefunden hat. Ganz überwiegend wurde ehrenamtliche Arbeit von ortsansässigen Gruppen und Privatpersonen geleistet. Unternehmen und Kommunen konnten in deutlich geringerem Umfang für Unterstützungsleistungen mobilisiert werden und dann eher durch Sachspenden. Diese Ergebnisse bestätigen die Idee, dass ein DGH für die Dorfbevölkerung ein identitätsstiftendes Gebäude ist, das die Motivation zur Beteiligung erhöht. Außerdem lässt sich ein Zusammenhang herstellen zu dem vergleichsweise hohen Anteil von auf den Ortsteil/das Dorf bezogenen Projekten und der höheren Bedeutung von Arbeitsgruppen in der Projektentstehung.

Das Problem von **Mitnahmeeffekten** war nicht gegeben, da ausnahmslos Gemeinden gefördert wurden. Den Befragungsergebnissen zufolge wären mehr als drei Viertel der Projekte ohne die Förderung nicht durchgeführt worden, knapp ein Viertel der Projekte in veränderter Form (Umsetzung kleiner/größer bzw. früher/später).

7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Unter den Bedingungen des demografischen Wandels stehen die Gemeinden bei der Sicherung der Daseinsvorsorge vor großen Herausforderungen. Die Tragfähigkeit von Einrichtungen wird durch den Bevölkerungsrückgang oder Verschiebungen in der Alterszusammensetzung häufiger unterschritten. Demografisch bedingte Änderungen der Nachfragestruktur führen zu einem Umbau der lokalen Daseinsvorsorge: Nicht ausgelastete Einrichtungen – Schulen, Sportstätten, Theater, Kanalisationen – müssen geschlossen oder rückgebaut werden (BBSR, 2012a, S. 39). Mit der Förderung von DGH wurde maßgeblich ein Beitrag zu den sozialen Dienstleistungen als Teilbereich der Daseinsvorsorge geschaffen und hier insbesondere in den Bereichen kulturelle Versorgung und Freizeit sowie bürgerschaftliches Engagement. Dadurch, dass keine Dorfläden gefördert wurden, blieb der Erfolg des Beitrages zur Nahversorgung als Teilbereich der Daseinsvorsorge aus.

Empfehlungen an das Land

Wie bereits in Kapitel 7.4.1 beschrieben wird die Einstellung der Förderung von Biogas- und Nahwärmeleitungen im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum empfohlen.

Die Förderung von **dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen** war ausschließlich auf Gemeinden als ZWE begrenzt. Dies erwies sich als problematisch. Dorfläden werden hauptsächlich privat (juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts) geführt. Gleiches gilt für Versorgungseinrichtungen wie beispielsweise Postdienste, Gaststätten, Betreuungs- oder Pflegeeinrichtungen.

gen, Mobilitätsangebote. Um Versorgungslücken in diesen Bereichen mit der Förderung schließen zu können, empfehlen wir die Öffnung der Maßnahme auch für private ZWE. Dadurch würde sich die Maßnahme besser an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Gemeinden/Dörfern vor Ort anpassen und es könnte sich auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine Projektvielfalt entwickeln. Sollte die Maßnahme auch zukünftig im Rahmen der NRR mit GAK-Mitteln umgesetzt werden, müssten auch die Vorgaben der GAK in Bezug auf die Zuwendungsberechtigten geändert werden. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden durchaus Dorfläden, Ärztehäuser oder Gaststätten im Rahmen der ELER-Maßnahme 321 gefördert. Hierbei befanden sich die Immobilien im Eigentum der Kommune. Die anschließende Nutzung der Gebäude wurde über Pachtverträge zwischen Kommune und Privaten geregelt.

Um die im NRW-Programm Ländlicher Raum angestrebten Output-Ziele zu erreichen, ist eine aktive Unterstützung der Projektentwicklung und -umsetzung erforderlich:

- in der Beratung, Begleitung und Unterstützung bei der Entwicklung konkreter Projektkonzepte und im Projektmanagement.
- zur Verbreitung guter Beispiele und Stärkung des Austausches zwischen potenziellen ProjektträgerInnen. Das Zentrum für Ländliche Entwicklung (ZeLE) könnte diesen Austausch durch aktive Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit weiterhin unterstützen.

In der gegebenen Ausgestaltung ist die Maßnahme 321 keine beschäftigungspolitische Maßnahme. Die (quantifizierte) Zielsetzung „Sicherung von Arbeitsplätzen“ sollte zukünftig entfallen.

7.5 Breitband (321)

7.5.1 Maßnahmenüberblick

Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die Förderung von Investitionen zur Breitbandversorgung ländlicher Räume wurde als Fördergegenstand der Maßnahme 321 mit dem ersten Änderungsantrag 2008 in das NRW-Programm Ländlicher Raum aufgenommen. Zunächst erfolgte die Förderung rein national mit GAK-Mitteln (als Top-up), erst ab 2011 wurden EU-Mittel eingesetzt. Die Förderung zielte auf die Nutzung moderner Kommunikationstechnologien und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der dörflichen Bevölkerung. Daneben sollte die Förderung dem Erhalt regionaler Arbeitsplätze dienen. Bis 2013 war die Unterstützung von ca. 50 Maßnahmen geplant (MUNLV, 2009d).

Für die Abwicklung der Breitbandförderung wurde eine eigene Richtlinie erlassen. Gegenstand der Förderung konnten demnach Planungsarbeiten, die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke und die Verlegung von Leerrohren sein. Als ZWE waren ausschließlich Gemeinden und Gemein-

deverbände möglich. Der Regelfördersatz betrug 75 %, finanzschwache Kommunen konnten bis zu 90 % erhalten.

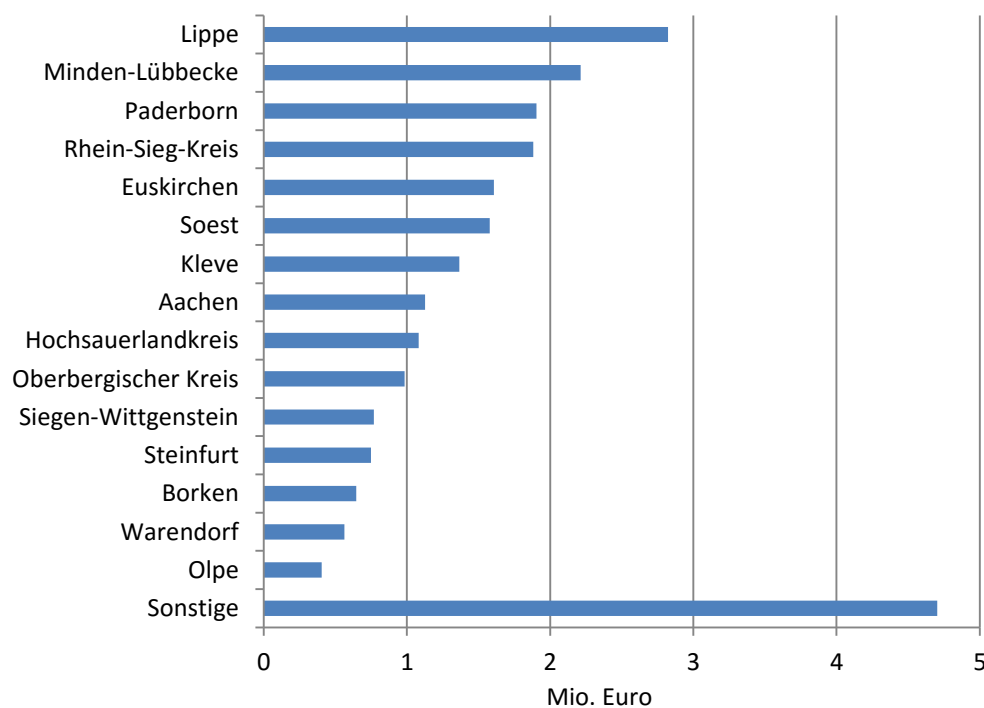
Relevanz der Maßnahme

Wie im Kapitel 9.11 dargestellt, ist der Bedarf an einer Verbesserung des Breitbandzugangs in ländlichen Regionen groß, unbestritten und ohne Förderung kaum zu ermöglichen. Eine aktuelle Studie geht für NRW für den Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze (Glasfaserversorgung bis an die Gebäude) in den Ortschaften von Gesamtinvestitionskosten in Höhe von 3,2 Mrd. Euro aus (Fornefeld, Breide und Holznel, 2015). Die Fördermöglichkeiten in der GAK waren durch die Aufgreifschwelle von zunächst zwei und später sechs Megabit pro Sekunde sehr eingeschränkt. Dadurch führten sie nicht zu einem umfassenden Hochgeschwindigkeitsausbau. Mit ihrer finanziellen Ausstattung bleiben die Möglichkeiten, den Bedarf zu decken auch überschaubar.

Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden 266 Projekte mit 7,8 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug 31 Mio. Euro. In den Jahren 2008 bis 2010 wurden 9,5 Mio. Euro zusätzliche nationale Beihilfen (Top-ups) eingesetzt. Die mit Top-up-Mitteln geförderten Projekte sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung.

Abbildung 28: Verteilung der förderfähigen Gesamtkosten auf die Kreise



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten, ohne Top-ups.

Der Blick auf die Verteilung der Fördermittel (EU, Bund und Land) im Land zeigt, dass der Kreis Lippe mit fast drei Millionen Euro am stärksten profitiert hat. Im Vergleich der Kreise in NRW haben die dünner besiedelten und weiter von den Verdichtungsräumen entfernten Kreise stärker profitiert als die dichter besiedelten und verdichtungsraumnahen. Am unteren Ende finden sich unter „Sonstige“ noch 13 weitere Kreise mit jeweils unter 400.000 Euro Fördermitteln und einem bis zu fünf geförderten Projekten Insgesamt ist die Förderung damit breit über das Land verteilt.

Am Beispiel des Kreises Lippe lässt sich das Zusammenspiel der verschiedenen Fördertöpfe für den Breitbandausbau darstellen: In der Förderperiode wurden 39 Förderprojekte auf Grundlage der GAK unterstützt. Dazu kamen elf Projekte in Gewerbegebieten, die im Rahmen der GRW gefördert wurden und acht Projekte mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket. Die nach dem Ausbau verfügbaren Leistungen liegen zwischen 2 und 50 Mbit/s, wobei 2 Mbit/s die Mindestbandbreite gemäß Förderkriterien waren, jedoch bieten die Netzbetreiber mehr Bandbreite an. Darüber hinaus fand in fünf Fällen ein Eigenausbau durch einen Telekommunikationsanbieter statt (Kreis Lippe, 2014).

7.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Dem Konzept der Lebensqualität folgend kann der Breitbandausbau auf die Dimension Wohnstandortbedingungen direkt wirken, in dem das Wohnumfeld durch den verbesserten Zugang zum Internet attraktiver wird. Hinweise auf die Bedeutung von Breitbandausbau liefert eine im Auftrag der BITKOM durchgeführte Befragung aus dem Jahr 2010. 90 % der deutschen Internet-Nutzer sehen das Internet als Gewinn im Hinblick auf ihre Lebensqualität an (BITKOM, 2015). Insgesamt haben laut Angabe in den Förderdaten 62.748 Haushalte die Möglichkeit bekommen, einen besseren Internetanschluss zu erhalten. In den Kreisen NRWs (ohne den Ennepe-Ruhr-Kreis) gab es 2010 ungefähr 4,8 Mio. Haushalte (IT.NRW, 2012). Die im Monitoring angegebenen Haushalte entsprechen also ungefähr 1,3 % der Haushalte in den Kreisen NRWs.

7.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Breitbandförderung auf Grundlage der GAK hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in NRW geleistet. Allerdings ist der Beitrag angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK überschaubar. Erforderlich sind bessere Ausbaukonzepte auf regionaler Ebene, abgestimmte Förderansätze aus den verschiedenen Ressorts (EU, Bund, Land), die Unterstützung der Antragsteller und der Einsatz von mehr Mitteln.

7.6 Dorferneuerung und -entwicklung (322)

7.6.1 Maßnahmenüberblick

Die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung (DE) hat in NRW eine lange Tradition. Im Kanon der SP-3-Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 war sie die finanzstärkste Maßnahme.

Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die DE zielte auf die Verbesserung der Infrastrukturausstattung, der Wohn- und Lebensqualität sowie des Umweltzustandes. Daneben hatte sie die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz als Teil des ländlichen kulturellen Erbes und die Schaffung neuer Nutzungsmöglichkeiten für ortsbildprägende Gebäude zum Ziel. Bereichsübergreifend sollten die Maßnahmen der Dorfentwicklung zur Erschließung touristischer Entwicklungspotenziale beitragen (MUNLV, 2009a).

Zur Erreichung dieser Ziele wurden unterschiedliche Fördergegenstände angeboten: im öffentlichen Bereich Maßnahmen zur Verkehrsraumgestaltung, Begrünungsmaßnahmen, Dorfentwicklungskonzepte, die Beseitigung abgängiger Bausubstanz sowie die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz. Im privaten Bereich war ausschließlich die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz sowie für Land- und Forstwirte die Umnutzung förderfähig. Für die DE wurde, wie für den gesamten SP 3, den Vorgaben der EU entsprechend die Förderung auf die Gebietskulisse „Ländlicher Raum“ begrenzt (MUNLV, 2009a). Die Umsetzung basierte auf Landesebene im Rahmen der GAK auf der ILE-RL NRW (MUNLV, 2009a).

Mit dem Ziel, integrierte Ansätze in NRW zu stärken, wurden DE-Maßnahmen mit Ausnahme der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz prioritär zur Umsetzung eines LEADER-Konzeptes, eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) oder zur Umsetzung eines Konzeptes zur Dorffinnenentwicklung (DIEK)⁶⁸ gefördert. Für Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzeptes dienten, erhöhten sich die Fördersätze für öffentliche Träger um bis zu 20 % und für private um bis zu 10 % (Bonusregelung). Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden in NRW 37 regionale Konzepte (ILEK/LEADER) erstellt, die rund 88 % des Ländlichen Raums bzw. 72 % der Landesfläche ausmachten. Dabei waren die Anzahl und auch die Summe der Fläche der ILEK-Regionen doppelt so groß wie die der LEADER-Regionen.

⁶⁸ Gemäß ILE-RL NRW (2010) können als Planungshilfen Dorfentwicklungsplanungen und -konzepte (DE-Konzepte) einschließlich Dorffinnenentwicklungskonzepten (DIEK) gefördert werden. Bei der Erarbeitung eines DIEK ist die Bevölkerung in geeigneter Weise zu beteiligen. Die Art und Weise der Beteiligung ist nicht weiter ausgeführt bzw. formalisiert.

Relevanz der Maßnahme

Die (sozialen) Funktionen in Dörfern und auch ihre ökonomische und ökologische Bedeutung haben sich stark verändert (MUNLV, 2009a). Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zeigen sich große Unterschiede zwischen den ländlichen Regionen NRWs, wie z. B. zwischen den wachsenden Regionen an der Grenze zu den Niederlanden bzw. den Kreisen Lippe und Paderborn einerseits und bspw. dem stark schrumpfenden Märkischen Kreis andererseits (Schürt, 2015). Zwar wächst entgegen den Prognosen die Bevölkerung in NRW bis zum Jahr 2025 voraussichtlich um rd. 1 %. Langfristig wird sich die Einwohnerzahl jedoch bis zum Jahr 2060 um rd. eine Million verringern. Regional entwickeln sich die Bevölkerungszahlen weiterhin unterschiedlich. Die stärksten Rückgänge bis 2040 ergeben sich für den Märkischen Kreis (-19 %), den Kreis Höxter (-16 %) und den Hochsauerlandkreis (-16 %). Der Trend der langfristigen Alterung setzt sich im ganzen Land fort (IT.NRW, 2015). Diese Entwicklungen erfordern auch für den ländlichen Raum Anpassungen hinsichtlich der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Dabei ist die finanzielle Lage des Landes und der Kommunen zunehmend angespannt. Der Haushaltsstatus der Gemeinden spielt bei der Förderung von DE-Projekten eine wichtige Rolle, da die Kommunen zu einem Eigenanteil verpflichtet sind. Im Jahr 2013 befanden sich rd. 45 % aller 396 Gemeinden in NRW in der Haushaltssicherung (MIK, 2015).

Zur Leerstandsproblematik liegt eine bundesweite Untersuchung auf Datengrundlage des Jahres 2011 vor (Schürt, 2015). Im Bundesvergleich stellt sich die Situation in NRW zwar gemäßigt dar, einige Kreis sind jedoch betroffen. Der Anteil leer stehender Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern ist insbesondere im Oberbergischen Kreis, im Märkischen Kreis und im Hochsauerlandkreis erhöht. Dahingegen gehören die Kreise Wesel, Borken, Coesfeld und Steinfurt bundesweit zu den Regionen mit den geringsten Leerstandsanteilen. Für andere Gebäudearten (z. B. landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude) liegen keine Zahlen zum Leerstand vor.

Für viele Aspekte der DE-Förderung (z. B. Art und Zustand von Gebäuden, Umfang von ehrenamtlichem Engagement) liegen keine statistischen Grundlagen auf Ortsteil- und zum Teil auch nicht auf Gemeindeebene vor. Landesweit einheitliche und vergleichbare Zahlen auf kleinräumiger Ebene sind nicht vorhanden. Dies erschwert die lokal differenzierte Einschätzung der Problemlagen in NRW.

Laut NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 kann mit der Förderung den Herausforderungen aus dem anhaltenden Strukturwandel im ländlichen Raum und dem demografischen Wandel begegnet werden. Das Ziel der Förderung setzt an vorhandenen Problembereichen an. Angesichts der ganz unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Räumen NRWs (z. B. Bevölkerungsentwicklung/Leerstand) ist auch große Flexibilität und Offenheit in der Maßnahmenausgestaltung sinnvoll, um lokal angepasste Lösungen zu ermöglichen.

Innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 bestanden enge Verbindungen zu weiteren Maßnahmen des SP 3 und LEADER. Darüber hinaus gab es außerhalb des NRW-

Programms Ländlicher Raum weitere Ansätze, die auf der Ebene der Dörfer und ländlichen Räume ansetzen, z. B.:

- Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)
- Bund-Länder-Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW

Weitere Möglichkeiten der ländlichen Entwicklung, allerdings ohne eigenes Budget zur Umsetzung von investiven Projekten, sind z. B.

- Wettbewerbe des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wie z. B. „Unser Dorf hat Zukunft“, "Kerniges Dorf! - Umbau gestalten" oder „REGIOkommune - Stadt und Land verbinden“
- Modellvorhaben wie z. B. "LandLeben Heimat - Bürger machen Dorf" 2009 bis 2010 der REGIONALEN Südwestfalen

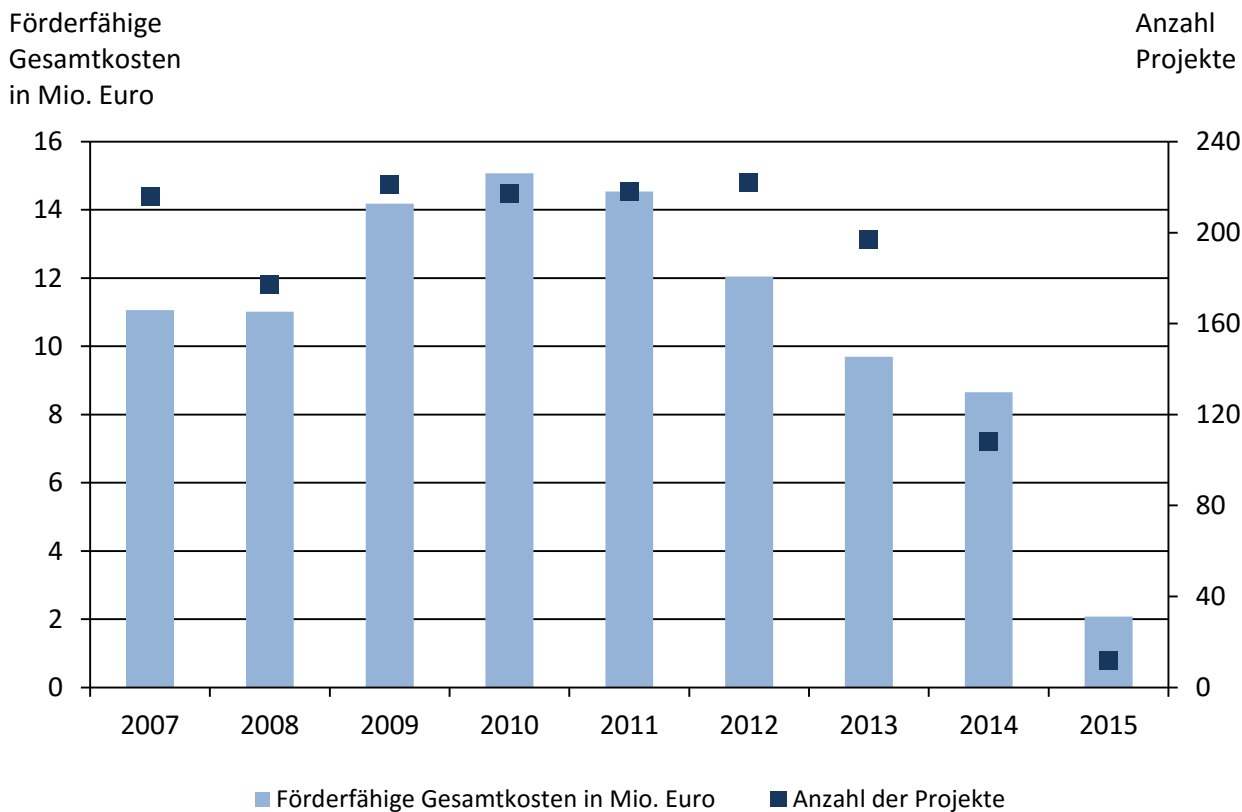
Der Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ hat in NRW einen hohen Stellenwert. Der Dorfwettbewerb wird als „(sehr kostengünstiges) Instrument“ (AFC Public Services GmbH, 2013, S. 126) der ländlichen Strukturpolitik verstanden, der mehr als bislang als fester Bestandteil der ländlichen Strukturpolitik begriffen und für den eine stärkere Verknüpfung mit den Förderprogrammen (ELER) geprüft werden sollte (ebd.).

Umsetzung der Maßnahme

Die DE stellt die finanziell stärkste Maßnahme im Schwerpunkt 3 des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 dar. Im Verhältnis zum gesamten Finanzvolumen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013, dessen Schwerpunkt eindeutig auf den AUM (214) lag, ist der Anteil der Maßnahme 322 dennoch sehr gering (rd. 7 %). Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden 1.433 Projekte mithilfe von rd. 62 Mio. Euro öffentlichen Mitteln, davon rd. 18 Mio. Euro EU-Mitteln, umgesetzt. Mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 104 Mio. Euro hat damit ein Euro der EU-Förderung eine Investition von knapp sechs Euro bewirkt.

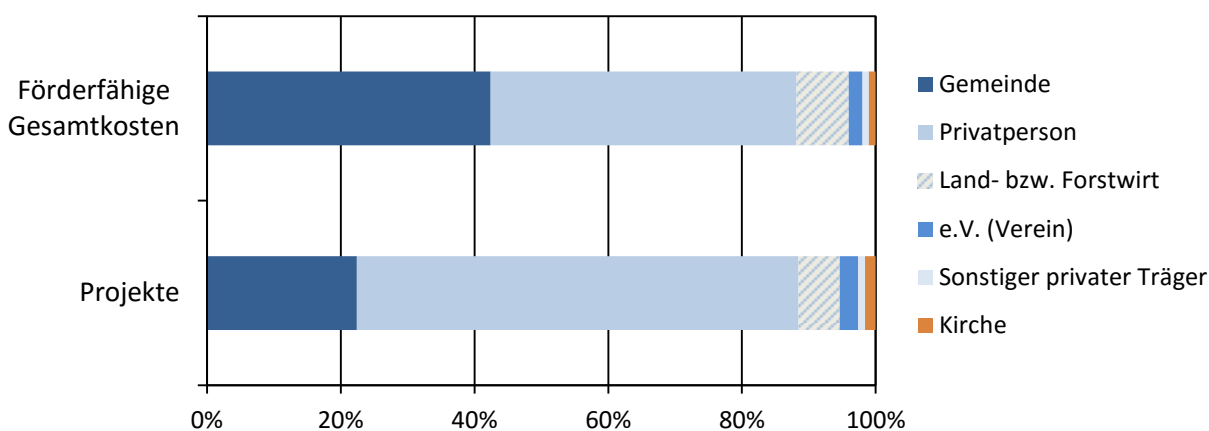
Wie in den vorangegangenen Förderperioden waren die Umsetzungsquoten in der Mitte der Förderperiode (2009 bis 2011) am höchsten, zumal das Fachreferat im Jahr 2010 auf den bis dahin geringen Mittelabfluss mit einer Erhöhung der Förderquoten für alle Fördergegenstände um jeweils 10 % reagiert hat. Zum Ende der Förderperiode (2013, 2014 und 2015) ist der Anteil der öffentlichen Projekte (Anzahl und förderfähige Gesamtkosten) gestiegen. Hier ergibt sich ein Zusammenhang zu der höheren Komplexität und den meist längeren Laufzeiten der öffentlichen Projekte (vgl. Abbildung 29).

Abbildung 29: Umsetzung im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2015 - Maßnahme 322



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Abbildung 30: Art der ZuwendungsempfängerInnen – Maßnahme 322



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Die Förderung von „Privaten“ (Privatpersonen, Land- bzw. Forstwirte, eingetragenen Vereinen (e. V.), kirchlichen Träger⁶⁹ und sonstigen privaten Trägern) spielte eine bedeutende Rolle. Dabei stellten Privatpersonen den Schwerpunkt, während nur ein kleiner Teil der Fördermittel an e. V., kirchliche Träger und sonstige private Träger ging. Die Gruppe der Land- und Forstwirte führte einerseits Umnutzungen andererseits Sanierungsarbeiten an ortsbildprägender Bausubstanz durch. Insgesamt führten die privaten ZWE einen Anteil von rd. 78 % aller DE-Projekte durch mit rd. 58 % der förderfähigen Gesamtkosten (vgl. Abbildung 30). Die privaten Projekte, die vornehmlich Arbeiten an ortsbildprägender Bausubstanz beinhalteten, waren im Durchschnitt deutlich kleiner als die Projekte von kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden/Kreise) als öffentlichen ZWE. Während bei den Privaten durchschnittliche förderfähige Gesamtkosten von 46.309 Euro je Projekt anfielen, waren es bei den Gemeinden rd. 107.565 Euro je Projekt. Der Schwerpunkt der öffentlichen Projekte lag auf Vorhaben zur Verkehrsraumgestaltung.

Die förderfähigen Gesamtkosten konzentrierten sich räumlich auf die Regierungsbezirke Münster, Detmold und Arnsberg und verteilten sich annähernd gleich: Rd. drei Viertel der Kosten und damit auch hohe Fördersummen für DE-Projekte fielen hier an. Die Regierungsbezirke Köln (15 %) und Düsseldorf (9 %) blieben weit dahinter zurück. Auf die Kreise bezogen waren Borken und Steinfurt (beides Regierungsbezirk Münster) Spitzenreiter (jeweils mehr als 7,2 Mio. Euro förderfähige Gesamtkosten). Auch der Hochsauerlandkreis und Höxter, beides Kreise mit prognostizierten Bevölkerungsrückgängen von rd. 16 % bis 2040 (IT.NRW, 2015), erhielten verhältnismäßig viel Fördermittel. Hingegen sind in den stark schrumpfenden Märkischen Kreis (Schürt, 2015) wenig Fördermittel geflossen.

Eine Annäherung an die Frage, wie weit die Förderung auch dort erfolgte, wo der Bedarf ist, kann eine Auswertung der räumlichen Verteilung der Förderung nach siedlungsstrukturellen Aspekten leisten. Demnach wurden DE-Projekte vor allem in Mittelstädten und größeren Kleinstädten realisiert. Gemäß der BBSR-Typisierung der Gemeinden nach ihrer am relativen, bundesweiten Trend gemessenen Entwicklung⁷⁰ überwiegen DE-Fördermaßnahmen in tendenziell schrumpfenden Gemeinden NRWs. Hier entstand nahezu die Hälfte aller förderfähigen Gesamtkosten.

⁶⁹ Im Rahmen der Bewilligung wurden kirchliche Träger bei der Zuwendung wie juristische Personen des privaten Rechts (vergleichbar den eingetragenen Vereinen) und damit als „Private“ eingestuft. Im Jahr 2016 ergab die Prüfung des Landesrechnungshofes NRW, dass Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts gelten und damit gemäß NRR nicht zuwendungsberechtigt waren. Die NRR (Ziffer 4.3.2.2) legte für DE-Maßnahmen ausschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände, Teilnehmergeinschaften und ihre Zusammenschlüsse sowie einzelne Beteiligte, Wasser- und Bodenverbände und ähnliche Rechtspersonen, natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts als zuwendungsberechtigt fest.

⁷⁰ Im bundesweiten Trend gemessene Entwicklung im Durchschnitt von sechs Indikatoren: Bevölkerungsentwicklung 2008-2013; jährlicher Wanderungssaldo 2009-2013; Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung 2008-2013; Entwicklung der Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2008-2013; Entwicklung der Arbeitslosenquote 2007/08-2012/13; Entwicklung der Gewerbesteureinnahmen 2007/08-2012/13 (BBSR, 2013).

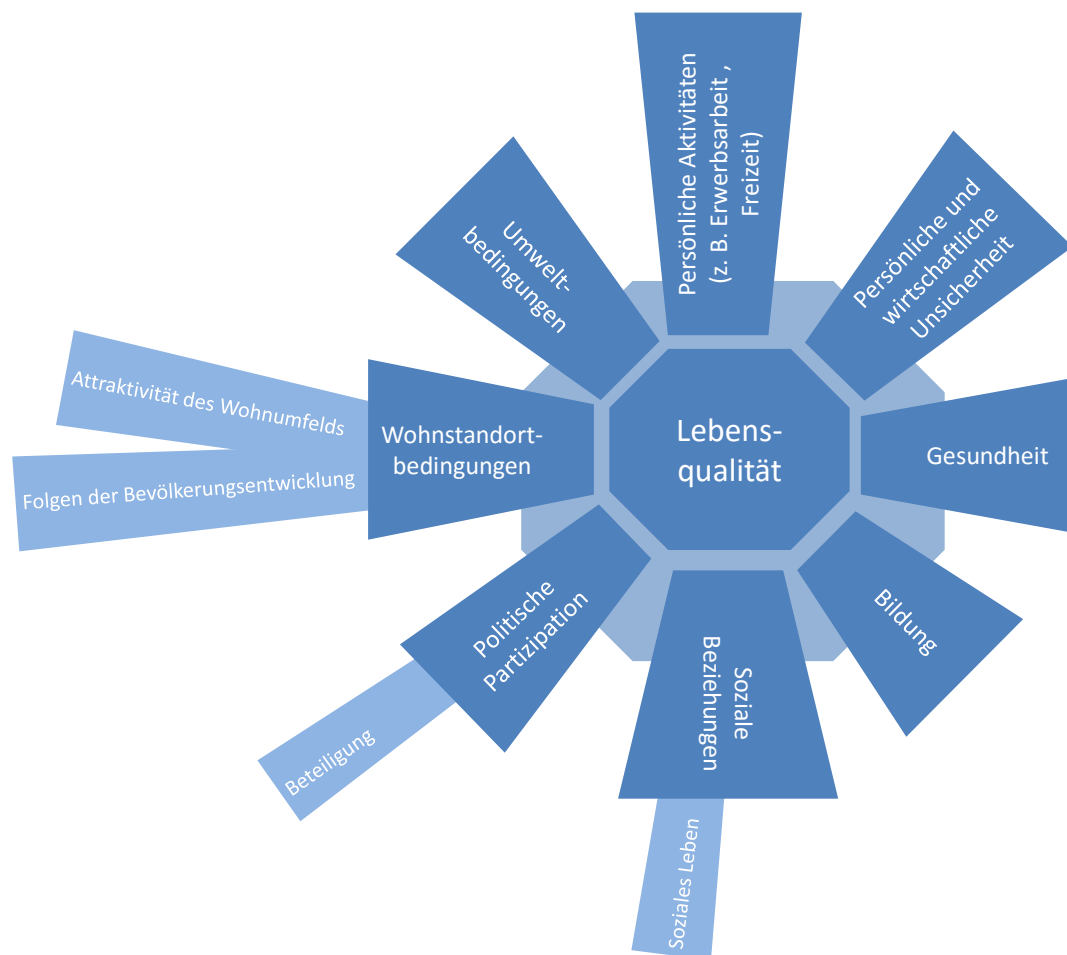
7.6.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

Untersuchungsansatz

Für das Untersuchungsdesign ist der Aspekt „Verbesserung der Lebensqualität“ leitende Zielsetzung (EEN, 2014). Der Begriff der Lebensqualität wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage operationalisiert. Unter dem Begriff der Begünstigten wird über die Projektträger und ZWE (öffentliche und privat) hinaus die gesamte Dorfbevölkerung verstanden.

Für die Ex-post-Bewertung erfährt das Untersuchungsdesign gegenüber der HZB eine Weiterentwicklung auf Grundlage der im Vertiefungsthema Lebensqualität (9.9_MB Lebensqualität) vorgenommenen Analysen. Das methodische Konzept findet seine konzeptionelle und inhaltliche Begründung in dem Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009). Die aus dem sog. Stiglitz-Sen-Fitoussi Bericht abgeleiteten Dimensionen für Lebensqualität sind: persönliche Aktivitäten (unterteilt in Erwerbsarbeit und Freizeit), persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit, Gesundheit, Bildung, soziale Beziehungen, politische Partizipation, Wohnstandortbedingungen und Umweltbedingungen (vgl. Abbildung 31). Sie haben ein unterschiedliches individuelles Gewicht, wobei die Nichterfüllung der Mindestbedürfnisse in einer Dimension in jedem Fall zur Beeinträchtigung der Lebensqualität führt. In Verbindung mit den in der HZB genannten Aspekten von Lebensqualität nach Zapf (1984) lassen sich für die Maßnahme 322 Wirkungen in den Dimensionen ‚Soziale Beziehungen‘, ‚Politische Partizipation‘ und ‚Wohnstandortbedingungen‘ zusammenführen. Ein zentraler Bereich der Wohnstandortbedingungen sind die Infrastruktur und im weiteren Verständnis die Daseinsvorsorge, die auch im Koalitionsvertrag der Landesregierung im Fokus standen (NRW SPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW, 2012). Der Aspekt Wirtschaft und Beschäftigung, der in der HZB näher beleuchtet wurde, hat in der Ex-post-Bewertung eine untergeordnete Rolle, denn die vornehmlich infrastrukturell ausgerichteten Investitionen erreichen keine direkten Beschäftigungseffekte und können auch nur indirekt die wirtschaftsnahe Infrastruktur (z. B. Gewerbegebiete) verbessern. Einzig in der Förderung der Umnutzung fand eine einzelbetriebliche Investitionsförderung statt, wodurch direkte Beschäftigungseffekte zu erwarten waren.

Abbildung 31: Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz, Sen, und Fitoussi (2009) und Zapf (1984)



Quelle: Eigene Darstellung nach Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) und Zapf (1984).

Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘

- Die Untersuchung der **Attraktivität des Wohnumfelds** umfasst folgende Faktoren: Soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortskerngestaltung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung. Die Kernfrage lautet, wie die Maßnahmen in den Dörfern auf die Attraktivität des Wohnumfeldes und die Wohnqualität wirken.
- In der Untersuchung der **Folgen der Bevölkerungsentwicklung** liegt der Fokus auf dem Bewusstsein der beteiligten Akteure für die demografischen Entwicklungen. Es wird untersucht, welche Herangehensweisen und Strategien sie für die Gestaltung des demografischen Wandels entwickeln. Die Kernfrage ist, inwieweit aus der Maßnahme zukunftsfähige Projekte entstehen.

Dimensionen ‚Politische Partizipation‘ sowie ‚Soziale Beziehungen‘

- Mit der **Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen** an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe der Daseinsvorsorge) neue Handlungsansätze für Lebensqualität verbunden. Beteiligung kann für die Gestaltung der Anpassungsstrategie an diese Veränderungen ein bedeutender Faktor sein. In der Maßnahme 322 ist Partizipation/Beteiligung ein zentraler Aspekt in der Ausgestaltung.

In diesem Kontext wird der Frage nach der Art und Weise und dem Umfang der Beteiligung auf Dorfebene nachgegangen. Wie findet Beteiligung statt? Wo trifft sie auf Hemmnisse und was wirkt begünstigend? Welchen Einfluss hat die Förderung auf das soziale Leben im Dorf?

Bewertungsaktivitäten

Die Bewertungsaktivitäten der Maßnahme 322 umfassen drei zentrale Bausteine: Die Auswertung der Projektdaten, die schriftliche ZWE-Befragung und die Dorfstudie. Die Ergebnisse der einzelnen Bausteine werden im Modulbericht 7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt 3 ausführlich dargestellt.

Auswertung der Projektdaten: Für die Darstellung der Output- und Ergebnisindikatoren ist die Auswertung der jährlich von der Zahlstelle gelieferten Projektdaten grundlegend. Sie werden nach Fördergegenständen, Art der ZWE, regionaler Verteilung und Höhe der Investitionssumme ausgewertet.

Schriftliche Befragungen der ZWE: Zur Bewertung der Maßnahme 322 fanden zwei unterschiedliche schriftliche Befragungen statt (2012 und 2014). Im Jahr 2012 wurden Kommunen bzw. e. V. mit DE-Projekten (ohne Umnutzung) und im Jahr 2014 ausschließlich Umnutzungsprojekte befragt. Berücksichtigt wurden die im Zeitraum 2007 bis 2011 bzw. bei der Umnutzung bis 2012 abgeschlossenen Projekte. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Themenkomplexe: Projektinhalt und Entstehung der Projektidee, Unterstützung und Zusammenarbeit bei der Projektumsetzung, Zufriedenheit mit dem Förderverfahren, Einbindung in regionale Entwicklungsstrategien (LEADER-Konzept und ILEK) sowie Wirkungseinschätzungen. Die Rückläufe waren sehr hoch: 73 % bzw. 154 Fragebögen (2012), 88 % bzw. 42 Fragebögen (2014).

Dorfstudie: Für die als Einzelfallanalyse konzipierte Dorfstudie wurden vier Untersuchungsdörfer für eine Wirkungsanalyse in einem Vorher-Nachher-Vergleich begleitet. Die Untersuchung zielte auf die Entwicklungspfade der lokalen Lebensverhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Vereine), die Wirkungsanalyse „Verbesserung der Lebensqualität“ (Innenentwicklung, Qualität Wohnumfeld, Soziales Leben) sowie die Abläufe in den Dorfentwicklungsprozessen (Projektumsetzung, Zusammenarbeit, Beteiligung). Die Untersuchungsdörfer wurden 2009 das erste Mal besucht. Dabei fanden neben einer Ortsbegehung zur Erfassung des Ortsbildes Expertengespräche in Form von leitfadengestützten Interviews mit den OrtsvorsteherInnen, Arbeitskreisvorsit-

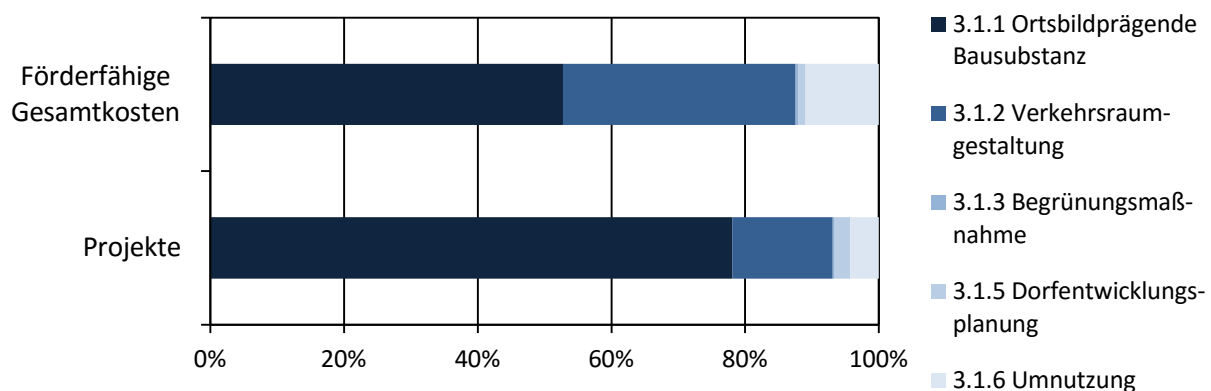
zenden und/oder GemeindevertreterInnen statt. 2014 wurde dieser Arbeitsschritt wiederholt. Die Gespräche wurden protokolliert und teilweise auch aufgenommen.

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Dimension ‚Wohnstandortbedingungen‘ – Attraktivität des Wohnumfeldes und Bevölkerungsentwicklung

Die Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Förderung der Dorfentwicklung. Abbildung 32 stellt die Art der Projekte und der förderfähigen Gesamtkosten nach Fördergegenständen dar. Sie zeigt, dass alle Faktoren der Wohnstandortbedingungen (soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortskerngestaltung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung) durch die geförderten Projekte erreicht wurden. Der Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung lag auf Investitionen in ortsbildprägende Bausubstanz (Hochbaumaßnahmen - private und öffentliche ZWE) sowie auf Investitionen zur Verkehrsraumgestaltung (Tiefbaumaßnahmen) durch öffentliche ZWE. Begrünungsmaßnahmen und Umnutzungen von land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz (66 Projekte) fielen weit dahinter zurück. Die kleinste Gruppe bildete die Förderung von insgesamt 30 Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzepten. Der Fördergegenstand „Beseitigung abgängiger Bausubstanz“ wurde nicht umgesetzt. Alle Projekte, sowohl im öffentlichen wie im privaten Raum, waren auf die **ortstypische Gestaltung** ausgerichtet. Sie haben dazu beigetragen, das individuelle Erscheinungsbild eines Dorfes zu erhalten bzw. zu verbessern.

Abbildung 32: Art der Projekte nach Fördergegenständen – Maßnahme 322



Fußnote: Ziffer gemäß ILE-RL NRW (2013).

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Die Projekte der Gemeinden als öffentliche ZWE umfassten zu rd. zwei Dritteln Arbeiten zur **Verkehrsraumgestaltung**. Darüber hinaus leisteten die öffentlichen ZWE auch Investitionen an **sozialen bzw. kulturellen Einrichtungen** wie z. B. an ehemaligen Schulen, Dorfgemeinschaftshäusern, Museen, aber auch an Denkmälern wie Natursteinmauern oder Mühlen. Bei manchen dieser Pro-

jekte ist davon auszugehen, dass die Gemeinde Eigentümer der Immobilie war, dahinter aber ein Verein stand, der sich um die „Bewirtschaftung“ gekümmert und sich bei der Projektumsetzung mit Eigenleistung⁷¹ beteiligt hat. Darüber hinaus wurden auch Vereine, kirchliche Einrichtungen und sonstige private Träger bei der Sanierung von sozialen oder kulturellen Einrichtungen/Objekten gefördert.

Die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, dass der Stellenwert der Maßnahmen zur Dorfentwicklung für die **Ortskerngestaltung** und das **Erscheinungsbild** sehr hoch bewertet wird. Die Umsetzung von öffentlichen DE-Projekten, beispielsweise Verkehrsraum- oder Platzgestaltungen, motivierte die DorfbewohnerInnen, ihr persönliches Eigentum aufzubessern und zu verschönern, sodass sich das Ortsbild in räumlicher Nähe der öffentlichen Maßnahme in seiner Gesamtheit verbesserte (Interview NRW, 2014).

Durch die Umnutzung bzw. die Sanierungsarbeiten an öffentlichen Gebäuden konnten **neue Nutzungsmöglichkeiten für ortsbildprägende Gebäude** geschaffen werden. Teilweise standen die Gebäude vorher sogar leer (ZWE-Befragungen 2012 und 2014). Die Möglichkeiten der DE, dem zunehmenden Leerstand in den Dörfern zu begegnen, waren jedoch begrenzt. In zwei Untersuchungsorten der Dorfstudie scheiterte die Gemeinde bzw. Dorfbevölkerung an zwei verwahrlosten und leer stehenden Gebäuden mitten im Ortskern. Da die Immobilien im Privateigentum waren, hatte die Gemeinde keine Handlungsmöglichkeit. Auch die vorliegenden DE-Konzepte, in denen der Abriss der Gebäude als städtebauliche Maßnahme bereits in den Jahren 2010 aufgenommen war, hatten darauf keinen Einfluss (Interviews NRW, 2014). Die DE-Konzepte blieben an der Stelle Theorie. Ein positives Beispiel für die **Behebung von Leerstand** fand sich in einem anderen Untersuchungsdorf. Während beim Erstbesuch im Jahr 2009 von den lokalen Akteuren ein akuter Handlungsbedarf in der unsicheren Zukunft der Grundschule gesehen wurde, war beim Wiederholungsbesuch im Jahr 2014 der Umbau der alten Grundschule zum Bürgerhaus mit LEADER-Mitteln und viel Engagement der Dorfbevölkerung in Arbeit (vgl. Abbildung 33).

⁷¹ In den Projektdaten, die dem TI zu Evaluationszwecken überreicht wurden, fehlte diese quantifizierte Variable. Dementsprechend können über den Umfang der Eigenleistung umgerechnet in Euro keine Aussagen getroffen werden.

Abbildung 33: Bürgerhaus - Beteiligung „am Bau“

Foto links: Peter (2014); Foto rechts: Kriener (2014).

Im Förderraum 2007 bis 2015 wurden insgesamt 30 **DE-Konzepte** gefördert. Im Rahmen dieser Konzepterstellung haben sich die jeweilige Gemeinde und die Dorfbevölkerung mit der zukünftigen Entwicklung des Dorfes/Ortskerns auch in städtebaulicher Hinsicht auseinandergesetzt. Die Auswertung der Projektdaten zeigt, dass der Anteil der förderfähigen Gesamtkosten von Projekten, die auf einem DE-Konzept basierten, mit 3 % sehr klein war. In der Dorfstudie hat ein Untersuchungsdorf im Jahr 2008 mit großer Unterstützung der Kommune und intensiver Bürgerbeteiligung einen architektonischen Leitfaden für die Dorfgestaltung erstellt. Die lokalen Akteure bestätigten im Interview, dass die Dorfbevölkerung vor allen Dingen auch im Ortskern bewusster ihre Häuserfassaden renovierten und auch die Kommune bei Planungen die Ergebnisse des Leitfadens berücksichtigte (Interview NRW, 2014). Die Erstellung dieses architektonischen Leitfadens hatte also einen nachhaltigen Effekt.

Insgesamt war der **räumliche Bezug** der DE-Projekte sehr lokal (ZWE-Befragung 2012). Der überwiegende Teil der Projekte (knapp 80 %) bezog sich auf das Dorf/den Ortsteil, in dem das Projekt umgesetzt wurde. Lediglich rd. 11 % wiesen einen Raumbezug über den Ortsteil hinaus auf. Ein übergemeindlicher bzw. regionaler Bezug wurde den Projekten nur in sehr geringem Maße bescheinigt.

Im Rahmen der ZWE-Befragung (2012) bestätigte rund die Hälfte der Befragten den DE-Projekten einen überwiegend positiven **Einfluss auf Umwelt und Natur** und zwar in Hinblick auf Flächenentsiegelung, Energieeinsparung oder die Schaffung/Verbesserung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen. Besonders die Förderung der Umnutzung zeigte einen positiven Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme. Hochgerechnet konnte mit den 66 Umnutzungsprojekten die Versiegelung von rund 3,3 ha Fläche vermieden werden. Das Verständnis der lokalen Akteure für die Initiativen der Kommunen zur Vermeidung von Flächeninanspruchnahme durch eingeschränkte Baugebietsausweisung (Innen- vor Außenentwicklung) war nicht immer gegeben, besonders dann, wenn die Nachbargemeinden Neubaugebiete auswiesen. Im Rahmen der Dorfstudien wur-

de kritisch angemerkt, dass bei der Bebauung von Baulücken im Ortskern „die Luft aus dem Ortskern weggeht“, gerade dann, wenn innerörtliche Grünflächen und Gärten bebaut werden (Interview NRW, 2014).

Vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels** und der zunehmend angespannten Finanzsituation der Kommunen gewann das Thema **interkommunale Zusammenarbeit** (IKZ) an Bedeutung. Im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 war die Förderung der IKZ nicht explizit als Ziel aufgeführt. Jedoch sollte mit den SP-3-Maßnahmen eine integrierte ländliche Entwicklung unterstützt werden, zu der die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Kommunen einen wesentlichen Beitrag leisten. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung (2012) zeigen, dass alle Befragten unabhängig von ihrer räumlichen Lage (ILEK-Region/LEADER/außerhalb ILEK/LEADER-Region) eine Verbesserung der Zusammenarbeit ihrer Kommune mit der Nachbarkommune in den letzten fünf Jahren wahrgenommen haben. Rd. 30 % der 148 kommunalen Träger von DE- bzw. LEADER-Projekten schätzten den Einfluss der ILE-Förderung durchaus positiv auf die IKZ ein. Die Ergebnisse in den LEADER-Regionen fielen am positivsten aus. Der positive Einfluss wurde dabei besonders im Bereich Tourismus wahrgenommen. Das lässt vermuten, dass es zu einer besseren Koordination und Vernetzung von überörtlichen touristischen Angeboten gekommen ist (LR et al., 2013). Es konnte also ein Beitrag zum Maßnahmenziel **Erschließung touristischer Entwicklungspotenziale** erreicht werden.

Die befragten ZWE (2012) schätzten den Beitrag der DE-Projekte zur **Anpassung an den demografischen Wandel** unterschiedlich ein. Mehr als die Hälfte der Befragten (rd. 54 %) sah keinen Beitrag. Mit Blick auf den Projektinhalt, bei dem es sich vornehmlich um gestalterische Arbeiten an Straßen, Wegen und Plätzen handelte, verwundert diese Einschätzung nicht, obgleich hier barrierefreie Zugänge wie z. B. abgesenkte Bordsteine einen positiven Beitrag leisten. Aus den Dorfstudien geht hervor, dass die lokalen Akteure vor Ort Eigeninitiative beim Umgang mit dem demografischen Wandel und der damit verbundenen Schließung von Einrichtungen der Nahversorgung wie Bäckereien entwickelt haben. In einem Untersuchungsdorf wurde beispielsweise von den ortsansässigen Vereinen ein Brötchenverkauf organisiert; den Erlös erhielten sowohl Vereine als auch der Jugendtreff. Darüber hinaus erfuhren die Akteure vor Ort die Notwendigkeit von Zusammenarbeit/Zusammenschlüssen in verschiedenen Bereichen. Die Kirchen gingen mit Zusammenlegungen voran. Auch im sportlichen Vereinswesen waren Zusammenlegungen üblich. Aufgrund der demografischen Entwicklungen im Stadtgebiet wurde beispielsweise in einem Untersuchungsdorf der neu gestaltete Sportplatz als Spiel- und Trainingsmöglichkeiten für die umliegenden Ortschaften des Stadtbezirks geöffnet (Interview NRW, 2014).

Dimension ‚Politische Partizipation‘ und ‚soziale Beziehungen‘

Mit der (politischen) Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe der Daseinsvorsorge) **neue Handlungsansätze für Lebensqualität** verbunden. Die DE-Förderung in NRW unterscheidet sich in ihrer Ausgestaltung stark von den übrigen Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung. So sind die Beteiligungsprozesse

weniger stark ausgeprägt und formalisiert als bspw. in Hessen oder Niedersachsen. Dennoch wird in NRW durch die (Aussicht auf) Förderung eine eigene Dynamik von Zusammenarbeit (zwischen den BürgerInnen, Ortsteilen oder Gemeinden) angestoßen.

In allen Untersuchungsdörfern kam es in unterschiedlicher Form zur **Bevölkerungsbeteiligung**, wobei z. T. auch ein direkter Zusammenhang zur ELER-Förderung festgestellt werden konnte. Beteiligung im Rahmen der (DE-)Konzepterstellung fand in zwei Orten statt. Darüber hinaus kam es in allen Orten im Zuge der Projektumsetzung zur Beteiligung über Eigenleistung „am Bau“ in Form von Arbeitseinsätzen bzw. Geld- und Sachspenden von Privaten und ortsansässigen Firmen. Nach Aussagen der InterviewpartnerInnen bewirkte die Beteiligung bei der Projektumsetzung eine hohe Akzeptanz und Identifikation mit dem Projekt.

Im Dorfentwicklungsprozess wurden auf der Dorfebene **neue Beteiligungsformen** ausprobiert. So haben z. B. zwei Dorfvereine in Eigeninitiative eine schriftliche Bürgerbefragung zur örtlichen Situation gestartet. Hieraus lässt sich ein direkter Bezug zur Dimension von Lebensqualität ‚Wohnstandortbedingungen‘ herstellen.

Bereits bei der Projektvorbereitung kann es zum Austausch zwischen verschiedenen Akteuren kommen. Immerhin bestätigte mehr als die Hälfte der Befragten, dass die **Ideenentwicklung** gemeinsam in einer Gruppe von Interessierten (z. B. Arbeitskreis, Dorfgemeinschaft) erfolgte. Aktive Projektbesichtigungen in der engeren oder weiteren Umgebung waren die Ausnahme. 60 % der befragten Projektträger, die ja in der Hauptsache kommunal waren, vermerkten allerdings, dass die Initialzündung auf einer eigener Idee bzw. dem eigenem Handlungsbedarf basierte. Das lässt folgern, dass ein Austausch vornehmlich innerhalb der kommunalen Verwaltung stattfand (ZWE-Befragung 2012).

Die Interviews bestätigen, dass sich die lokalen Akteure wie z. B. Ortsvereine zur **Zusammenarbeit** bekennen und diese ausdrücklich positiv bewerten, dennoch betonen sie die Autarkie der eigenen Initiative (vgl. Sauer, 2014). „*Wir haben eine gute Vereinswelt und jeder hat auch den Kontakt zur Stadt, und wenn da was ansteht, dann stellt jeder Verein für sich erst mal einen Förderantrag*“ (Interview NRW, 2014). Unabhängig von konkreten Projekten/Anlässen wurde die Zusammenarbeit zwischen den Dörfern eher weniger gesehen: „*Aber diese verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Dörfern, die gibt es eigentlich nicht, finde ich. Da plant eigentlich jedes Dorf schon für sich*“ (Interview NRW, 2014). Im touristischen Bereich, z. B. in Form von Verkehrsvereinen, arbeiten die Gemeinden, wie in Dahlem, seit jeher zusammen. Zusammenarbeit ist dementsprechend kein Selbstzweck sondern zielgerichtet.

Im besten Falle wirken die geförderten Projekte nicht isoliert, sondern stoßen **weitere Aktivitäten** und Vorhaben in der Gemeinde/Region an. Die ZWE-Befragung im Jahr 2012 ergab, dass im Rahmen von kommunalen Projekten die Anstoßfunktion der DE-Förderung eher gering war. Lediglich ein Fünftel der Befragten bestätigte eine positive Strahlfunktion. Das ist aufgrund der Mehrzahl von Tiefbauprojekten (Straßen, Wegen, Plätzen) nicht verwunderlich.

Zwei Interviewpartner bezeichneten Pilotprojekte bzw. die **Erstellung von dörflichen Entwicklungskonzepten**, die von außen an den Ort herangetragen werden und lediglich mit einem kurzen Aufenthalt von externen Beratern im Ort verbunden sind, mit den Worten *"Kommen, Doping-Spritze, weg"* bzw. *„Ja, man muss sagen, also es könnte um einiges besser laufen, um mit den Ergebnissen des Planes umzugehen. Es hat am Anfang Arbeitsgruppen gegeben, das war ein sehr guter Start für drei Bereiche. Aber es ist dann auch schnell wieder verkümmert, ich sag es mal so“* (Interview NRW, 2014). Die Nachhaltigkeit dieser Projekte wurde von den außerkommunalen Akteuren vor Ort infrage gestellt.

Am Wettbewerb **„Unser Dorf hat Zukunft“** hat eines der vier Untersuchungsdörfer teilgenommen. Hier wurde die Teilnahme von dem vereinsübergreifendem Arbeitskreis „Unser Dorf“ initiiert. Dieser Arbeitskreis, ursprünglich aufgrund der Wettbewerbsteilnahme gegründet, hat sich personell und inhaltlich durch die Erstellung eines DE-Konzeptes weiterentwickelt (Interview NRW, 2014). Die Wettbewerbsteilnahme ist ein Beispiel für die Bereitschaft der Dorfbevölkerung sich projektbezogen zu beteiligen: *„[...] da haben sich dann auch Leute bereitgefunden und sagen, an so einem Projekt würden wir mitarbeiten [...] und dann für eine Zeitlang vielleicht auch eine Gruppe von Leuten bindet und die dann sagen, aber wir wollen nicht regelmäßig, sondern wir machen eine Zeitlang mit“* (Interview NRW, 2014). Während die Akteure vor Ort dem Dorfwettbewerb für das Engagement der Bevölkerung und den Zusammenhalt innerhalb des Dorfes einen positiven Beitrag zusprechen, wird der Wettbewerb in Bezug auf die ortsübergreifende Zusammenarbeit durchaus kritisch gesehen: *„Bei der Kirche arbeitet man zusammen, mit den Sportvereinen auch ... in diesem Dorfwettbewerb kann man sagen, da ist man letztlich Kontrahent“* (Interview 2014, NRW). Ein Zusammenhang zwischen Wettbewerbsteilnahme und ELER-Förderung konnte bei den Untersuchungen vor Ort nicht festgestellt werden, da die Aktiven vor Ort nicht über das Spektrum der Fördermöglichkeiten aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum informiert waren. *„Ja, aber Broschüre hin oder her, ich glaub, dann wäre es vielleicht wirklich auch mal ganz gut, man bekommt das so an konkreten Maßnahmen aufgezeigt, wie denn so eine Förderung ablaufen kann (Interview NRW, 2014) .*

Mit Ausnahme der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz wurden DE-Maßnahmen prioritär zur **Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten (ILEK/LEADER)** oder zur Umsetzung eines DE-Konzeptes gefördert. Hierdurch sollten integrierte Ansätze gestärkt werden. Nahezu drei Viertel der förderfähigen Gesamtkosten für DE-Projekte sind auf Basis von Konzepten entstanden (Auswertung der Projektdaten). Dabei spielte auf regionaler Ebene die Umsetzung von ILEK (39 % der förderfähigen Gesamtkosten) eine größere Rolle als die Umsetzung von LEADER-Konzepten (29 %). Die Beurteilung, welchen Beitrag die Projekte zum ILEK bzw. LEADER-Konzept leisten, lag im Prüfungsbereich der Bewilligungsbehörden. In der schriftlichen ZWE-Befragung (2012) wurde dem Verhältnis der DE-Projektträger zu den regionalen Entwicklungsansätzen (ILEK/LEADER) ihrer Region nachgegangen. Von den öffentlichen DE-Projektträgern in ILEK- bzw. LEADER-Regionen (n=126) gaben rd. 63 % der Befragten an, wesentliche Inhalte der Entwicklungsstrategie zu kennen. Einen Beitrag ihres Projektes zu den Zielen der Entwicklungsstrategie bestätigten knapp 60 % der Befragten. Bei der Projektumsetzung in LEADER-Regionen zeigte sich,

dass die ZWE von DE-Projekten im Vergleich zu allen anderen Maßnahmen (313, 321 und LEADER) deutlich seltener als aktives Mitglied in den Lokalen Aktionsgruppen (LAG) vertreten waren. Immerhin hatten rund 70 % direkten Kontakt zum Regionalmanagement (vgl. Kapitel 7.3).

In den Untersuchungsdörfern der Dorfstudie war die **Bekanntheit von LEADER** sehr unterschiedlich. Sie reichte von „ich kenne dieses Programm also nicht sehr gut“ bis hin zu „vom LAG-Vorsitzenden bekommen wir volle Unterstützung“. Die Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement war nicht immer gegeben. Im Vergleich zum Erstbesuch in den Untersuchungsdörfern im Jahr 2009 war die Bekanntheit bzw. Zusammenarbeit jedoch deutlich ausgeprägter (Interview NRW, 2014).

In dem bereits vorgestellten Untersuchungsdorf war die Idee zum Umbau der alten Grundschule zum Bürgerhaus schon weit fortgeschritten, als der Umbau ein LEADER-Projekt wurde. Anstoß für den tatsächlichen Umbau war die Ausschreibung eines Wettbewerbs der LEADER-Region. Es bedurfte also einer Initialzündung wie beispielsweise dem Wettbewerb. In Vorbereitung der Projektidee war es bereits zur Zusammenarbeit aller interessierten Gruppierungen/Vereinen gekommen, wenn auch nicht formell beschlossen. Dieses Zusammenspiel war zunächst bedarfsgesteuert und wurde im Rahmen der ELER-Förderung institutionalisiert, indem ein Förderverein gegründet wurde. Durch die **Gründung des Fördervereins** konnten u. a. freiwillige, unentgeltliche Arbeitsleitungen zur Erbringung der Eigenleistungen, wie sie im Rahmen der LEADER-Förderung zu erbringen sind, berücksichtigt werden. Außerdem war der Förderverein Ansprechpartner für die Gemeinde als offizieller Projektträger/ZWE. Während der Bauphase hat sich ein fast regelmäßiger Ablauf eingespielt, der die Akteursgruppen und die öffentliche Verwaltung zusammenbrachte - „*der Planerkreis*“. Alle InterviewpartnerInnen bestätigten, dass es **Antreiber/Kümmerer** hinter den Projekten vor Ort braucht - sei es ein Verein/Arbeitskreis, eine Gruppe von Aktiven oder die Gemeinde (vgl. Sauer, 2014). Dabei beeinflusste der „gute Draht“ zur Gemeinde die Projektrealisierung maßgeblich, zumal bei größeren Projekten die Gemeinde meistens als ZWE fungierte.

Wirtschaft und Beschäftigung

Die Ergebnisse der HZB und auch die Auswertung der ZWE-Befragung 2012 zeigen, dass durch die DE-Förderung mit ihren vornehmlich infrastrukturell ausgerichteten Fördergegenständen **keine nennenswerten Beschäftigungseffekte** erzielt werden können (LR et al., 2013; Peter und Schnaut, 2010) (vgl. 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit). Die Förderung der Umnutzung war der einzige Fördergegenstand, bei dem es sich um eine einzelbetriebliche Unternehmensförderung handelte und dementsprechend direkte Beschäftigungseffekte zu erwarten waren. Allerdings bestritt die Umnutzungsförderung lediglich einen kleinen Teil der gesamten DE-Maßnahme (rd. 4,6 % aller DE-Projekte und rd. 7 % der gesamten öffentlichen Ausgaben).

Nach Hochrechnung der im Jahr 2014 durchgeführten schriftlichen Befragung von Umnutzungsprojekten wurden für den Förderzeitraum 2007 bis 2015 rd. 61 FTE neu geschaffen. Damit lag die Realität weit hinter den Planungen von ca. 400 bis 500 gesicherten Arbeitsplätzen und ca. 200 bis 300 neu geschaffenen Arbeitsplätzen zurück (MUNLV, 2009a). Auch wenn die Familienarbeits-

kräfte, die nach den Evaluationserfahrungen bei der Diversifizierung einen Großteil der (Mehr-)Arbeit leisten, berücksichtigt würden, könnten diese Planzahlen nicht erreicht werden (vgl. Modulbericht 7.6_MB(b) Umnutzung).

Darüber hinaus hat die ZWE-Befragung (2014) von Umnutzungsprojekten gezeigt, dass unabhängig von der Erwerbsform durch die geförderte Umnutzung ein **außerlandwirtschaftliches Einkommen** generiert werden konnte. Die dauerhafte Erhöhung des Nettoeinkommens ihres Haushaltes durch das Umnutzungsprojekt bestätigte nahezu die Hälfte der Betriebe. Die andere Hälfte der Befragten erklärte, dass das Haushaltseinkommen nahezu gleich geblieben sei.

7.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerung

Die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung (Maßnahme 322) zeigt mit ihrer Ausrichtung auf Infrastrukturen im sozialen und technischen Bereich, auf Sanierungsarbeiten an ortsbildprägenden Gebäuden und die Erstellung von DE-Konzepten gute Ansätze zur Verbesserung der Lebensqualität in den Dimensionen ‚Wohnstandortbedingungen‘ und ‚politische Partizipation/soziale Beziehungen‘. Dabei trifft jedes Projekt auf eine ganz eigene Konstellation von Akteuren vor Ort, eine spezielle bauliche Situation, ein regionales Umfeld und regionale Entwicklungstrends. Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Bedürfnisse und Projekte, die aus den Dörfern kommen.

Obgleich im NRW Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 für die DE kein Ziel in Richtung Partizipation oder Verbesserung des sozialen Lebens im Dorf explizit formuliert war, waren diese Aspekte ein wichtiger Bewertungsinhalt. Zum einen handelt es sich um bedeutende Faktoren von Lebensqualität, die gerade mit Blick auf die sich verändernden Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe der Daseinsvorsorge) an Bedeutung gewinnen. Zum anderen wirkte die Maßnahme positiv in diese Richtung (vgl. HZB 2010).

Wie die Ergebnisse der schriftlichen ZWE-Befragungen und Dorfstudie zeigen konnten, kam es im Rahmen der DE-Förderung durchaus zu Beteiligung von BürgerInnen. Sie war aber ebenso wenig wie die Erstellung von DE-Konzepten als eine Fördervoraussetzung und Fördervorgabe programmiert. Wenn sich eine Gemeinde/ein Dorf dazu entschloss, ein Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen, waren die Bevölkerung und sonstige Akteure vor Ort in „geeigneter“ Weise zu beteiligen. Die Anerkennung der Art und Weise dieser Beteiligungsprozesse oblag den Bewilligungsbehörden. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 haben insgesamt 30 Gemeinden/Dörfer ein Dorf- bzw. Dorffinnenentwicklungskonzept (DIEK) erstellt (vgl. Kap. 7.6.2). Inwiefern sich nach Abschluss der Konzepterstellung aus der Beteiligung zukunftsfähige Strukturen in Form von neuen Bürgervereinen und Trägerschaften entwickelten und es zu einer Verstetigung der Prozesse kam, hing vom Engagement/dem Interesse der jeweiligen Akteure und der Ausgangslage vor Ort ab. Dabei waren die Zusammenhänge zwischen DE-Förderung und sonstigen

dörflichen Aktivitäten nicht unmittelbar offensichtlich bzw. den Akteuren vor Ort bewusst. Vielmehr handelte es sich um ein Wechselspiel. Es zeigte sich, dass für die Entwicklung von Beteiligung die Förderausgestaltung lediglich ein Faktor unter anderen, wie z. B. bestehendem Engagement, war. Unabhängig von der Konzepterstellung kam es besonders in der Bauphase von Dorfgemeinschaftseinrichtungen oder bei Projekten, die von Vereinen getragen wurden, zu einer „handfesten“ und zeitlich befristeten Beteiligung seitens der Bevölkerung - auch von Jugendlichen. Die Beteiligung führte zu einer verbesserten Anpassung der Projekte an die Bedürfnisse und Gegebenheiten vor Ort. Die umgesetzten Projekte wurden zu Identifikationspunkten für die Dörfer. Auch die Teilnahme am Dorfwettbewerb mobilisierte ehrenamtliches Engagement, besonders kurz vor und zum Zeitpunkt der Begehung durch die Bewertungskommission. Die Verbindung der Gemeinden/Dörfer zu LEADER war unterschiedlich stark ausgeprägt, allerdings konnte im Förderverlauf in der Dorfstudie eine deutlich stärkere Bekanntheit/Zusammenarbeit mit LEADER identifiziert werden. Die Förderung wirkte also auf Kurz- und Langfristaspekte hinsichtlich Engagement und Beteiligung (vgl. LR et al., 2015).

Empfehlungen an das Land

Mit der Verabschiedung der ILE-RL (2010) wurde im Rahmen der Dorferneuerung das Instrument des **Dorffinnenentwicklungskonzeptes (DIEK)** eingeführt. Im Unterschied zum bereits vorhandenen Instrumentarium des Dorferneuerungsplans konzentrierte sich das DIEK auf die Ortsmitte. Durch das DIEK erweiterte sich die Fördermöglichkeit von privaten DE-Maßnahmen, die im Einzugsgebiet dieses DIEKs im Bereich ländlicher Bausubstanz gefördert werden konnten. Die Weiterführung dieses Ansatzes ist gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels empfehlenswert, allerdings war im Förderzeitraum 2007 bis 2015 die Umsetzung mit insgesamt neun erstellten DIEKs überschaubar.

Der Fördergegenstand „**Beseitigung abgängiger Bausubstanz**“ hat sich in der praktischen Umsetzung nicht bewährt, denn leer stehende Immobilien befinden sich größtenteils in Privateigentum, zuwendungsberechtigt waren aber ausschließlich Gemeinden. Die Förderausgestaltung setzte dementsprechend nicht bei den tatsächlichen Bedürfnissen in den Dörfern an.

Die Teilmaßnahme **Umnutzung** hatte eine deutlich einkommens- und beschäftigungsbezogene Zielsetzung, die in der Umsetzung nicht erreicht werden konnte. Vielmehr standen der Erhalt und die sinnvolle Nutzung des Gebäudes im Vordergrund. Einkommen und Arbeitsplätze sollten daher nicht vordringliches Ziel der Förderung sein, sondern der Gebäudeerhalt und die „Belebung“ der Dörfer. Darüber hinaus betrifft Leerstand nicht nur land- und forstwirtschaftliche Bausubstanz. Auch außerhalb des land- und forstwirtschaftlichen Kontextes sollte die Umnutzungsförderung möglich sein; dafür ist die Anpassung der GAK notwendig.

Die Intensität, in der Dorfentwicklungsprojekte wirken, kann gesteigert werden, indem sie in räumlichem Zusammenhang gefördert werden. Die ILE-RL NRW hat diesen Ansatz mit der Vorgabe der **Ensemblebildung** aufgegriffen. Diese hat sich in der praktischen Umsetzung jedoch nicht

bewährt, da es eine Soll- und keine Muss-Bestimmung war, die vornehmlich bei Mittelknappheit gegriffen hätte. Die Bündelung über ein DE-Konzept ergibt mehr Sinn.

Sollte eine stärkere Verknüpfung zwischen dem **Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“** als Instrument der ländlichen Entwicklung und der ELER-Förderung seitens des Landes erwünscht sein, wäre beispielsweise eine Verankerung des Dorfwettbewerbs in den Vorgaben der ILE-Förderung denkbar. Neben der Umsetzung von integrierten regionalen Konzepten, wie beispielsweise LEADER, bzw. der Umsetzung von DE-Konzepten könnte die Teilnahme am Dorfwettbewerb als weitere „Förderkulisse“ die Förderung von DE-Projekten möglich machen. Zumindest könnte die Teilnahme am Dorfwettbewerb als ein Punkt in die Auswahlkriterien zur Erstellung der landesweiten Prioritätenliste mit förderfähigen/bewilligungsreifen Projekten aufgenommen werden. Aufgrund der Vorgaben zur Teilnahmeberechtigung am Dorfwettbewerb würde das lediglich Dörfer mit weniger als 3.000 Einwohnern betreffen.

Das Thema **Öffentlichkeitsarbeit** über die Fördermöglichkeiten des NRW-Programms Ländlicher Raum spielt eine wichtige Rolle. Die vom MKULNV im Jahr 2012 herausgegebene Broschüre zum Umgang mit den Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten konnte besonders den kommunalen VerwaltungsvertreterInnen Anregungen zum Handeln geben. Bei den Akteuren außerhalb der Verwaltung wie z. B. Vereins- oder Arbeitskreisvorsitzenden konnte ein Informationsdefizit hinsichtlich der Fördermöglichkeiten aus der Dorfentwicklung identifiziert werden - auch bei den TeilnehmerInnen am Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“. Diese verwaltungsexternen Akteure werden 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. Insgesamt übernimmt das Zentrum für Ländliche Entwicklung (ZELLE) im MKULNV mit seinen Veranstaltungen eine bedeutende Rolle im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, bei der Verbreitung guter Beispiele sowie als Ort zum Erfahrungsaustausch von lokalen Akteuren im ländlichen Raum.

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 in vorangegangenen Förderperioden, denn sämtliche Ortsteile der Gemeinden müssen bei der Konzepterstellung „mitgenommen“ werden. Wenn in der Erstellungsphase eine intensive Beteiligung von Verwaltung, OrtsbürgermeisterIn, Akteuren vor Ort sowie Bevölkerung gewünscht ist, sollte die Richtlinie mit entsprechenden Förder Voraussetzungen und -möglichkeiten ausgestaltet sein – vergleichbar mit 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.

7.7 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den in den Modulberichten 7.7_MB(a), und 7.7_MB(b) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

7.7.1 Maßnahmenüberblick

Maßnahmenbeschreibung und Ziele

Die Fördermaßnahme hatte das Ziel, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig zu sichern (MUNLV, 2009).

Die Maßnahme umfasste eine Vielzahl von verschiedenen Fördergegenständen mit teils auch sehr unterschiedlichen Einzelzielen und Wirkungspfaden. Sie stellte in NRW ein wesentliches Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000 dar. Bewilligungsstelle waren die Bezirksregierungen.

Gegenstand der Förderung waren die folgenden Fördergegenstände:

- Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert,
- investive Arten- und Biotopschutzmaßnahmen sowie Biotopverbesserungsmaßnahmen,
- Grundstücksankäufe.

In den ersten Jahren war der Grunderwerb nur beschränkt möglich. Der Anteil der Ausgaben für Grundstückskäufe durfte gemäß Art. 71 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1698/2005 maximal 10 % der zuschussfähigen Gesamtausgaben eines Vorhabens oder Projektes nicht überschreiten und lief daher in der Praxis weitestgehend ins Leere. Mit dem Änderungsantrag 2009 wurden die Möglichkeiten des Grunderwerbs, der vor allem der Biotoplanlage dienen soll, erweitert. Es wurde die von der EU-Kommission vorgesehene Ausnahmeklausel, wonach in begründeten Ausnahmefällen bei Vorhaben zur Erhaltung der Umwelt ein höherer Prozentsatz festgelegt werden kann, nunmehr in das Programm mit aufgenommen.

Relevanz der Maßnahme

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 sind im EPLR ausführlich beschrieben (MUNLV, 2009). Mit Blick auf die Ziele von Natura 2000 wurde ein Bedarf für die Umsetzung von Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen formuliert. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem ungünstigen Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen, wie er im nationalen FFH-Bericht

2013 dokumentiert ist (BfN, 2016). Der Förderbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet.

Umsetzung der Maßnahme

Gefördert wurden 2007 bis 2013 insgesamt 842 Projekte mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rund 24,2 Mio. Euro. Vorhaben des Arten- und Biotopschutzes bezogen sich auf eine Fläche von 14.968 ha (davon 12.068 ha in Natura-2000-Gebieten). Daneben wurden unter anderem 53 Schutz- und Bewirtschaftungspläne in Natura-2000-Gebieten für 10.924 ha erstellt. Grundstücksankäufe in Natura-2000-Gebieten erfolgten in einem Umfang von 65,7 ha.

Der in den ersten Förderjahren nur sehr geringe Mittelabfluss konnte infolge verstärkter Öffentlichkeitsarbeit und Einbeziehung der Mehrwertsteuer in die Förderung gegen Ende der Förderperiode deutlich verbessert werden. Etwas über 80 % der eingesetzten Fördermittel wurden von den Kreisen und den Kommunen verausgabt. Weitere Projektträger waren Naturschutzvereine und Verbände mit 8 % des Fördervolumens sowie ab der zweiten Hälfte der Förderperiode Biologische Stationen, die noch Vorhaben in einem Umfang von ca. 5 % des Fördervolumens umsetzten.

Die Mittel wurden sehr konzentriert in die Natura-2000-Gebiete und die Kohärenzgebiete (zusammen ca. 80 %) gelenkt. Außerhalb der Natura-2000-Gebiete wurden im Wesentlichen Maßnahmen der Kulturlandschaftspflege umgesetzt (Pflege von Streuobstbeständen, Kopfbaumpflege, Pflege von Alleen und Hecken).

In Tabelle 46 sind die ausgezahlten Fördermittel den Fördergegenständen zugeordnet. Ein großer Anteil der Förderanträge umfasste mehrere, z. T. auch sehr unterschiedliche Fördergegenstände. Eine Zuordnung war daher nicht immer möglich. Insbesondere bei den Förderanträgen der Unteren Landschaftsbehörden der Kreise wurden zahlreiche Pflegevorhaben in einem Antrag zusammengezogen. Tabelle 46 gibt daher lediglich größenordnungsmäßig die Verteilung auf die Fördergegenstände wider.

Die vielfältigen biotopgestaltenden Maßnahmen umfassten rd. die Hälfte des Gesamtinvestitionsvolumens. Die FFH-Managementplanung nahm etwa 5 % ein. Der Grunderwerb hatte mit ebenfalls etwa 5 % eine geringe Bedeutung.

Der Bau einer Grünbrücke im Bereich der FFH-Gebiete Königsforst und Wahner Heide nahm innerhalb der Stichprobe der detailliert erfassten Projekte einen Finanzanteil von über 20 % ein. Da die Stichprobe aber lediglich 61 % des Gesamtinvestitionsvolumens umfasste und insgesamt nur eine Grünbrücke finanziert wurde, liegt der tatsächliche Anteil dieses Fördergegenstands, bezogen auf das gesamte Investitionsvolumen, bei knapp 13 %.

Etwa 6 % des Finanzvolumens wurde für die Neuanlage von Streuobstwiesen und die Instandsetzungspflege bei Altbeständen eingesetzt. Im Rahmen der zahlreichen, insbesondere von Privat-

personen oder Naturschutzvereinen durchgeführten Einzelvorhaben konnten ca. 8.000 Obstbäume neu gepflanzt werden. Die Kopfbäume pflege umfasste etwa 3 % des Finanzvolumens. Auch diese Vorhaben haben überwiegend regionale Naturschutzvereine und örtliche Initiativen umgesetzt. Insgesamt wurden etwa 18.000 Kopfbäume gepflegt.

Tabelle 46: Verteilung des Gesamtinvestitionsvolumens auf die Fördergegenstände

Fördergegenstände	Anteil am Gesamtinvestitionsvolumen in Prozent
Biotope gestaltende Maßnahmen insgesamt	51,5 %
davon: Anlage von Blänken und Artenschutzgewässern	7,1 %
davon: Wiedervernässung und Renaturierung von Mooren	1,9 %
davon: Entbuschungen und Anpflanzungen, Heckenpflege	5,2 %
davon: Entfichtungen	1,1 %
davon: sonstige Maßnahmen bzw. mehrere Vorhaben, nicht zuzuordnen	36,1 %
Grünbrücke	20,9 %
Streubst: Neuanlage und Instandsetzungsschnitt	6,4 %
Grunderwerb	4,8 %
FFH-Managementplanung, Pflege- und Entwicklungskonzepte	4,7 %
Anschaffung von Maschinen und Geräten, Weideinfrastruktur	3,6 %
Kopfbäume schnitt	3,4 %
Spezielle Artenschutzmaßnahmen (z. B. Amphibien, Fledermäuse)	2,4 %
Besucherlenkung, Sensibilisierung für Naturschutz	1,5 %
Bestandserfassung, Wirkungskontrollen, Machbarkeitsstudien	0,9 %

Quelle: Eigene Auswertung nach Förderdaten der Bezirksregierungen (Stichprobe, 61 % des Gesamtinvestitionsvolumens, 2007 bis 2013).

Verwaltungstechnische Umsetzung

Im Rahmen von Fallstudien wurden in Expertengespräche mit VertreterInnen der Bezirksregierungen und mit ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung analysiert. Insbesondere der hohe Aufwand für die Antragstellung und die Projektsteuerung (Stellen von Änderungsanträgen) wurde häufig kritisiert.

Bei Vorhaben des investiven Naturschutzes besteht generell das Problem, dass es sich zumeist nicht um Standardprojekte handelt und die Vorhaben dementsprechend bau- und finanztechnisch nur schwer planbar sind. Hinzu kommt, dass aufgrund nicht vorhersehbarer Witterungs- oder Standortbedingungen relativ häufig Änderungen der ursprünglichen Planung erforderlich werden und dementsprechend häufig Änderungsanträge gestellt werden müssen.

Auch auf Ebene der Bewilligungsbehörden war der Verwaltungsaufwand hoch (vgl. dazu 10.2_MB Implementationskostenanalyse).

7.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

Untersuchungsansatz

Die Maßnahme zielte auf die Umsetzung von Natura 2000 und damit auf Umweltwirkungen ab. Daher werden neben der für SP 3 vorgesehenen Bewertungsfrage 18 mit der Frage 20 die ursprünglichen Fragestellungen aus der HZB aufgegriffen.

Die Evaluation stützte sich auf folgende Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2015,
- zusätzliche inhaltliche Angaben der Bezirksregierungen zu einzelnen Projekten,
- Expertengespräche auf verschiedenen Ebenen (MUNLV, Bewilligungsstellen bei den Bezirksregierungen, MitarbeiterInnen Unterer Landschaftsbehörden, Biologische Stationen, Naturschutzverbände),
- Literatur und Fachgutachten, Stellungnahmen des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV),
- Vor-Ort-Besichtigung von ausgewählten Förderfällen, Gespräche mit den AntragstellerInnen bzw. den ProjektbearbeiterInnen.

Die Ergebnisse der Fallstudien sind dem Bericht zur Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2012) sowie den genannten Modulberichten zu entnehmen.

Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen wirkten einzelne Fördervorhaben, sofern sie das Landschaftsbild positiv beeinflussten und der Pflege und Erhaltung von Kulturlandschaften dienten. Dies waren Projekte zur Pflege von Streuobstwiesen oder Kopfbäumen, von Hecken und Feldgehölzen oder zur Entfichtung von Bachtälern. Hinweise zu Wirkungen auf das Landschaftsbild enthalten die Fallstudienberichte „Streuobstwiesen im Münsterland“ sowie „Pflege einer Feldhecke“ (siehe 7.7_MB(a)/(b)).

Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Beantwortung der Bewertungsfrage 2 „Inwieweit hat die Maßnahme zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten sowie zum Umweltbewusstsein der Bevölkerung beigetragen?“, wird im Folgenden ausgeführt.

Entwicklung von Natura-2000-Gebieten

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf) auf die Biodiversität sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen zu erwarten. Die Fallbeispiele zeigen beispielhaft, welchen Beitrag einzelne Fördervorhaben jeweils liefern.

Wie oben dargestellt wurden die Fördermittel zu 58 % direkt in Natura-2000-Gebieten oder in Gebieten mit Vorkommen von Arten der Anhänge II und IV der FFH-Richtlinie eingesetzt. Auch Fördervorhaben ohne direkten Flächenbezug (z. B. Anschaffung von Maschinen und Geräten) entfalten teilweise Wirkungen in den FFH-Gebieten, sodass dieser Flächen-Anteil auf über 60 % geschätzt werden kann. Weitere 20 % wurden in den Kohärenzgebieten (Naturschutzgebiete) umgesetzt. Insgesamt konzentrierten sich die Mittel demnach in den Natura-2000-Gebieten und die Kohärenzgebieten (zusammen ca. 80 %).

Die planungsorientierten Vorhaben (FFH-Managementplanung, Machbarkeitsstudien, Artenerfassungen) leisten einen indirekten Wirkungsbeitrag, insofern als sie die Grundlage für eine spätere effiziente und zielorientierte Maßnahmenumsetzung liefern.

Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung/Naturerleben

Wirkungen im Bereich „Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung“ konnten in einzelnen Gebieten bei der Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungskonzepten für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert entstehen (5 % der Fördersumme).

Tourismus

Im Rahmen einzelner Fallstudien („Streuobstbestände im Münsterland“, „Entfichtungen im Hochsauerlandkreis“) zeigten sich in Einzelfällen auch Wirkungen im Bereich „Wertschöpfung durch den Tourismus“. Eine Quantifizierung war nicht möglich.

7.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es handelte sich bei der Fördermaßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ um ein bewährtes Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von Natura 2000 besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf in diesem Bereich. Die in der neuen Förderperiode geplante Fortsetzung der Maßnahme ist daher zu begrüßen.

Grundsätzlich bestand seitens des MKULNV die Vorgabe, dass „ELER-fähige“ Fördervorhaben auch über die Richtlinie „Natürliches Erbe“ zu beantragen sind. Allerdings war hiermit gegenüber der einfacher zu handhabenden national finanzierten Förderung nach der „Förderrichtlinie Naturschutz“ (FöNa) für alle Beteiligten (Antragsteller, Bewilligungsbehörde) insbesondere bei kleineren Projekten ein erheblicher Mehraufwand verbunden. Es stellt sich die Frage, ob dieser verwaltungstechnische Mehraufwand in Anbetracht der oftmals nur geringen EU-Mittel gerechtfertigt war, zumal der maximal mögliche EU-Anteil mit nur 35 % auch nicht ausgeschöpft wurde. Hier sollte überprüft werden, inwieweit kleinere Projekte unterhalb eines festzulegenden Schwellenwertes nicht grundsätzlich allein mit nationalen Mitteln bedient werden sollten.

Diese Problematik sowie auch weitere mit der verwaltungstechnischen Umsetzung zusammenhängenden Empfehlungen werden im Kapitel „Programmbewertung“ diskutiert.

Aufgrund der enormen Breite der möglichen Förderanträge und der Komplexität der bestehenden EU-rechtlichen Anforderungen erforderte die Antragsbearbeitung bei den Bezirksregierungen ein hohes Maß an Erfahrung und enge Kontakte zu den Antragstellern und zu anderen Fachbehörden. Das Land sollte dementsprechend versuchen, in diesem Bereich ein hohes Maß an Personalkontinuität zu gewährleisten.

8 Schwerpunkt 4 – LEADER

8.1 Beschreibung des Schwerpunkts

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht (8_MB LEADER) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

8.1.1 Überblick

Ein wesentlicher Bestandteil von LEADER ist die Erstellung und Umsetzung gebietsbezogener integrierter Entwicklungskonzepte (GIEK), in denen die regionalen Zielsetzungen und Herausforderungen als Grundlage der Aktivitäten der Regionen herausgearbeitet sind. Eine Lokale Aktionsgruppe (LAG) berät und entscheidet dabei über die Projekte. Für die ausgewählten Aktivitäten und Projekte zur Umsetzung der GIEK stehen jeder Region ein eigenes Budget sowie die Unterstützung durch ein Regionalmanagement (RM) zur Verfügung.

Die Auswahl der Regionen erfolgte in einem öffentlich ausgeschriebenen Wettbewerbsverfahren (Peter und Schnaut, 2010). Ein Expertenteam erstellte anhand eines Kriterienkatalogs eine Regionen-Rangfolge, aus der im Jahr 2008 die Auswahl der ersten zehn Regionen resultierte, zwei davon waren bereits LEADER+-Regionen. Aufgrund programminterner Umschichtungen standen im weiteren Verlauf der Förderperiode weitere Mittel zur Verfügung, sodass Ende 2009 und Mitte 2010 eine elfte und zwölfte Region entsprechend der Rangfolge zugelassen wurden.

In der Richtlinie sind unter dem LEADER-Ansatz folgende Maßnahmen vorgesehen (s. Tabelle 47).

Tabelle 47: Ausgestaltung der Maßnahmen des Schwerpunktes 4 – LEADER

<p>41 Umsetzung der GIEK</p> <p>(Förderbedingungen gemäß Maßnahmenrichtlinie): Maßnahmen der Dorfentwicklung⁷² Maßnahmen der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz gemäß Nummer 4 und 5 der ILE-Richtlinie, Alle Maßnahmen außerhalb der ILE-Richtlinie der Schwerpunkte 1 bis 3 des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013, welche die Voraussetzungen der jeweiligen Förderrichtlinien erfüllen, Innovative Projekte und Aktionen, die den Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 entsprechen und nicht einer im Programm benannten Maßnahme oder anderen von der EU-kofinanzierten Förderrichtlinien zuzuordnen sind. ZWE: Gemeinden, Kreise und Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen sowie natürliche und juristische Personen sowie Personengemeinschaften des öffentlichen und privaten Rechts . Zuwendungshöhe: bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.</p>
<p>421 Kooperationsprojekte zur gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit</p> <p>ZWE: LAG Zuwendungshöhe: bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben</p>
<p>431 Laufende Kosten der LAG (Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe einschließlich des Regionalmanagements)</p> <p>ZWE: LAG Zuwendungshöhe: Bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach (ILE-RL NRW (2008)).

Die **Umsetzung in den Verwaltungen und Regionen** war geprägt durch einige gravierende Veränderungen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (Anzahl LEADER-Regionen, neue und dezentrale Bewilligungsstellen, Anwendung der Regularien des ELER). Dies führte sowohl auf Landesebene als auch auf regionaler Ebene zu einer größeren Anzahl beteiligter Stellen und neuen Abläufen. Die in dieser Förderperiode an der Verwaltungsumsetzung beteiligten Stellen waren:

- als Fachaufsicht: Referat II-6 (bzw. später II B 2) des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, - Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) des Landes Nordrhein-Westfalen,
- als Bewilligungsstellen: Dezernate 33 "Ländliche Entwicklung, Bodenordnung" der Bezirksregierungen,
- als Zahlstelle: der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragter.

Die Abläufe und erste Beurteilungen wurden bereits in der HZB dargestellt. Insgesamt war die erste Hälfte der Förderperiode geprägt von Klärungs-, Lernbedarf und Abstimmungsprozessen auf allen Ebenen (dezentrale Stellen, Regionen, Ministerium), um sich mit den neuen Aufgaben

⁷² Unter Maßnahmen der Dorfentwicklung gemäß ILE-RL NRW fallen die ELER-Maßnahmen 313, 321 und 322 gemäß Nummer 3 der ILE-Richtlinie.

oder den neuen Regularien vertraut zu machen sowie ein einheitliches Vorgehen abzustimmen. Dazu ermöglichten die sehr nützlichen Dienstbesprechungen einen offenen und konstruktiven Austausch. Die Zusammenarbeit zwischen RM, Regionen und Ministerium wurden insgesamt von den beteiligten Akteuren positiv gesehen. Einige Aspekte wiesen auf Optimierungspotenzial hin, z. B. der schnellere Informationsfluss über die Auslegung der Förderregularien.

Bereits zur HZB zeichneten sich Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Förderverfahrens ab. Als besondere Herausforderungen wurden die Anforderungen an die Auszahlungsanträge und Verwendungsnachweise, die Sanktionsregel, das Vergabeverfahren sowie die Kontrollen von den regionalen Akteuren genannt. Eine weitere schwerwiegende Einschränkung war, dass die öffentliche Kofinanzierung von 50 % von den LAGn selber eingeworben werden musste. Zudem wurde die Mehrwertsteuer bei öffentlichen Trägern von der Förderung ausgeschlossen.

Veränderungen seit 2010 waren u. a. die institutionelle Gründung eines Regionennetzwerks für einen stärkeren Austausch und Unterstützung zwischen den LEADER-Regionen. Der Fördersatz wurde im Jahr 2011 (mit der 6. Programmänderung) von 50 % auf 55 % angehoben, um die Kommunen bei der Kofinanzierung zu entlasten. Es erfolgten Präzisierungen der formalen Anforderungen an das Projektauswahlverfahren auf LAG-Ebene auf Basis der Leitlinien zur Umsetzung von LEADER (EU-KOM), der Durchführungsverordnung (VO (EG) Nr.1974/2006) sowie durch Bund und Länder, d. h. auch in NRW. Ein Regionscontrolling wurde seitens des Fachreferats angewendet, um Mittelabfluss und -verteilung (auch zwischen den Regionen) besser steuern zu können.

Zielsetzungen

Für die Entwicklung der ländlichen Räume in NRW zeigen sich regional unterschiedliche Herausforderungen, die im NRW-Programm Ländlicher Raum umfassend beschrieben wurden. Die Zielsetzungen von LEADER wurden offen formuliert und fokussieren zum einen auf den potenziellen Prozessnutzen von LEADER, wie die Stärkung der lokalen und regionalen Handlungskompetenz, die Bündelung isolierter Ansätze, Erschließung endogener Potenziale und die Beseitigung von Entwicklungshemmnissen. Zum anderen waren Ziele in den sozio-ökonomischen Bereichen Wirtschaft, Lebensqualität, Erholung, Qualifizierung sowie die Sicherung und Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen gesetzt (MUNLV, 2009a). Konkrete Zielsetzungen und Handlungsstrategien wurden entsprechend den regionalen Problemlagen in den GIEK ausgearbeitet.

Relevanz der Maßnahmen

Die Interventionslogik von LEADER basiert auf der Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und integrierten Ansätzen. Im wissenschaftlichen Diskurs besteht weitgehend Konsens⁷³, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten (Dax, 2015; Weingarten, 2009). Um regio-

⁷³ Prominent schlägt sich dies in der Formulierung des „New Rural Paradigm“ der OECD nieder, welches ebenfalls auf gebietsbezogene statt sektorale Förderansätze abhebt (OECD, 2006; Wellbrock, Roep und Wiskerke, 2012).

nales Engagement als wesentliches Erfolgspotenzial zu generieren, sind aktivierende, organisatorische Kerne als Katalysatoren hilfreich (BBR, 2008; Klaerding, Hachmann und Hassink, 2009; Poltermann, 2006).

Die Ausgestaltung von LEADER als gebietsbezogener, partizipativer Ansatz mit einem Regionalmanagement als Katalysator entspricht diesen Anforderungen. Die regionsspezifischen Entwicklungskonzepte können gezielt an den unterschiedlichen Problemlagen der Region ansetzen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Problemlagen in ländlichen Räumen sind die Ziele und formulierten Fördergegenstände passend. Durch die Fokussierung auf regionsspezifische Problemlagen und eine passende Interventionslogik ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung gegeben.

Dennoch ist anzumerken, dass insbesondere aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge ein Beleg für eine nachhaltige Effektivität und Effizienz solcher Förderpolitiken schwer zu erbringen ist.⁷⁴ Da für LEADER-bezogene Ziele eine sehr große Bandbreite an Themenkomplexen relevant ist, sind – auch aufgrund der geringen Mittelausstattung – nicht in allen Bereichen größere Beiträge zu erwarten. Insgesamt müssen die Potenziale der LEADER-Förderung realistisch eingeordnet und die Bewertung auf einige relevante Felder der ländlichen Entwicklung fokussiert werden.

Neben LEADER gibt es durch das MKULNV noch den Ansatz der ILEK-Regionen, für die regionale Konzepte (insgesamt 25) erstellt wurden. Ihre Umsetzung erfolgte u. a. durch Projekte der Maßnahmen des Schwerpunkts 3, die in ILEK-Regionen mit erhöhtem Fördersatz unterstützt wurden. Der Unterschied besteht darin, dass nach der Konzepterstellung keine LAG vorgesehen ist, kein eigenes Budget für Projektumsetzung zu Verfügung steht und kein RM durch Fördermittel finanziert wird.

Umsetzungsstand im Überblick

Tabelle 48 stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Nachrichtlich aufgeführt sind die Planungsstände 2013 (8. Programmänderung) und 2015 (9. Programmänderung).

⁷⁴ Der Europäischen Rechnungshofes weist darauf hin, dass der potenzielle Mehrwert von LEADER in der Praxis nicht ausreichend nachgewiesen sei (EuRH, 2010; EuRH, 2012).

Tabelle 48: Öffentliche Mittel im Schwerpunkt 4 (SOLL-IST-Vergleich)

ELER- Maßnahmenbezeichnung Code	ELER-kofinanzierte Maßnahmen				
	Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				%
	SOLL: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ausgaben geplant (Stand 2015)	IST: Ausgaben (Ende 2015)	
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien.	2,92	2,84	1,10	0,10	4 %
412 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	2,92	2,86	2,86	0,27	9 %
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	16,99	17,80	18,62	25,13	148 %
421 Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit	3,04	2,98	2,98	0,54	18 %
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe	4,57	4,69	4,69	4,64	102 %
Gesamt Schwerpunkt 4	30,45	31,16	30,24	30,69	101 %

Quelle: Finanzpläne und Umsetzungsstände (MKULNV, 2013a; MKULNV, 2016a; MUNLV, 2009d).

Für die Umsetzung von LEADER standen rd. 30,5 Mio. Euro öffentliche Mittel (Stand 2009) zur Verfügung. Zwischen 2009 und 2013 hat sich der Planansatz für die öffentlichen Mittel im Schwerpunkt 4 etwas erhöht, wurde aber mit der letzten Programmänderung 2015 wieder in etwa auf den an ursprünglichen Mittelansatz reduziert.

Innerhalb der verschiedenen Haushaltslinien gab es nur leichte Veränderungen. Der größte Teil dieser Mittel war für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien (Maßnahmen 411 bis 413) eingeplant. Für die laufenden Kosten der LAG (Maßnahme 431) wurden die Mittel von ursprünglich 15 % in 2012 mit dem Änderungsantrag auf 20 % angehoben⁷⁵. Den Kooperationsprojekten (Maßnahme 421) sollten rund 10 % zur Verfügung stehen. In allen Haushaltslinien außer 413 (Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien, Lebensqualität) und 431 (Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe) wurden die Planansätze abgesenkt. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 4 bei 101 % (siehe Tabelle 48). Mehr als geplant wurde bei 413 ausgegeben, deutlich weniger bei 421, 411 und 412.

Erreichung der Output-Ziele

Der Zielerreichungsgrad der im Programm gesetzten Output-Ziele liegt zwischen 50 und 396 % (vgl. Tabelle 49).

Die Anzahl der von der LAG finanzierten Projekte umfasst alle Projekte, die der Umsetzung der GIEK dienen. Die „Überdeckung“ von 362 % lässt sich darauf zurückführen, dass zehn Projekte pro Region eine geringe Zielmarke war. Zudem wurde die Zielzahl trotz der Aufnahme von zwei weiteren Regionen nicht angepasst.

⁷⁵ Entspricht dem EU-seitigen Höchstsatz.

Die scheinbar übertroffene Zielerreichung bei der Maßnahmen 431 kommt hauptsächlich durch kleinteiligere Erfassung⁷⁶ einzelner Vorhaben zustande.

Tabelle 49: Gemeinsame Output-Indikatoren im SOLL-IST-Vergleich

Code	Maßnahme	Output-Indikatoren	SOLL: Health-Check- Programm (2009)	SOLL: Programm 8. Änderungsantrag (2013)	IST: 2007 bis 2015	Zielerreichung in % HC-Programm
		Anzahl der lokalen Aktionsgruppen	12	12	12	100%
411	Umsetzung lokaler	Gesamtfläche des Gebiets der LAG (km ²)	7.746	7.746	7.780	100%
412	Entwicklungs-	Gesamteinwohnerzahl im Gebiet der LAG	1.100.000	1.100.000	1.127.474	102%
413	strategien	Anzahl von der LAG finanzierten Projekte	120	120	434	362%
		Anzahl der Begünstigten	120	120	255	213%
		Anzahl der geförderten Kooperationsprojekte	22	8	11	50%
421	Durchführung von Kooperationsprojekten	Anzahl der an der Zusammenarbeit beteiligten LAG	18	21	25	139%
431	Laufende Kosten der LAG	Anzahl der Fördermaßnahmen	1.913	1.913	7.584	396%

Quelle: Finanzpläne und Umsetzungsstände (MKULNV, 2013a; MKULNV, 2016a; MUNLV, 2009d).

Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

LEADER weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. Tabelle 50 zeigt, welche Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und in der Programmbewertung behandelt werden.

Tabelle 50: Wirkungsbereiche der LEADER-Projekte in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-)Maßnahme	Wirtschaft/ Arbeit	Agrar- sektor	Biodiversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tierschutz
41/ 421	Umsetzung GIEK/Kooperationen	●		○	○	●	●	
431	Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe						●	

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

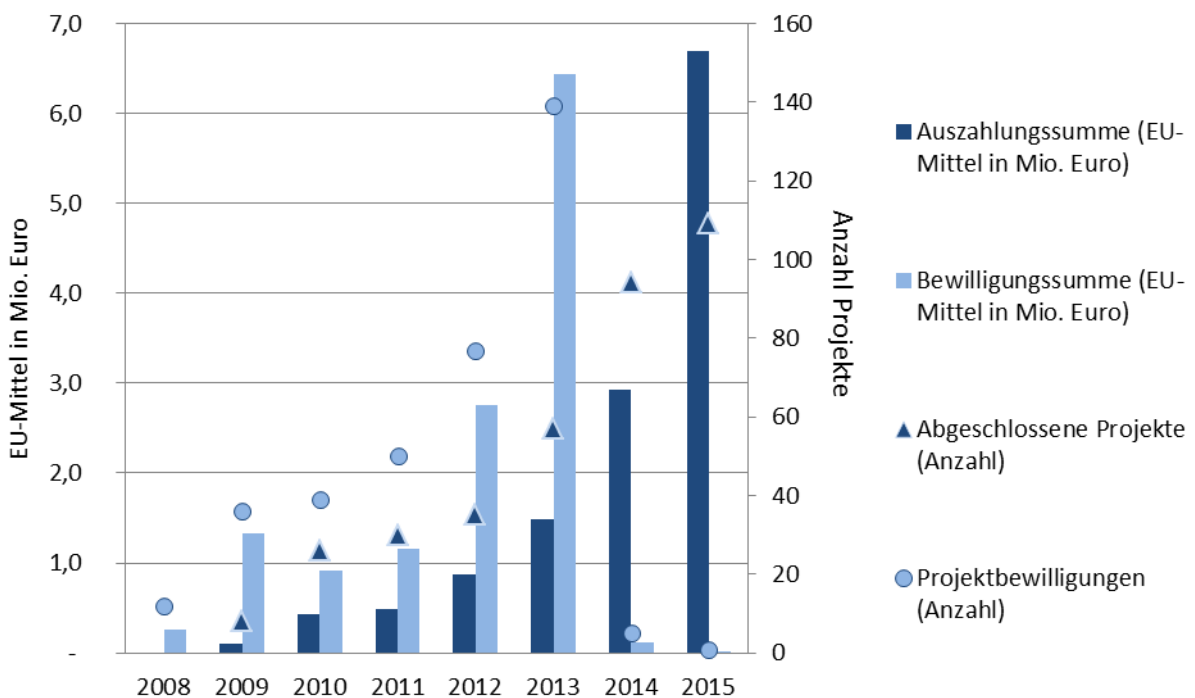
Quelle: Eigene Darstellung.

⁷⁶ Einzelne Veranstaltungen, Flyer, Studien usw.

8.1.2 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)

In den ersten Jahren verliefen Bewilligung und Umsetzung zurückhaltend. Bis zur Mitte der Förderperiode (2010) war ein Viertel aller Projekte bewilligt, im Jahr 2012 waren es 60 %. Bis inkl. 2014 waren knapp 70 % der Projekte abgeschlossen, mit nur knapp der Hälfte der Fördermittel. Stärkstes Bewilligungsjahr war 2013, die meisten Abschlüsse wurden im Jahr 2015 realisiert (vgl. Abbildung 34). Die Fördersumme pro Projekt stieg jährlich von anfangs 10.000 Euro auf 60.000 Euro im Jahr 2015. Ursachen für diesen Umsetzungsverlauf war z. B. die erforderliche Einarbeitungszeit bei den beteiligten Akteuren u. a. durch die relativ hohe Anzahl neuer Regionen und neuer Bewilligungsstellen. Auch die Konstitution der LAGn und der RMs sowie das Etablieren der Entscheidungsabläufe benötigte Zeit.

Abbildung 34: Umsetzung von LEADER-Projekten (41)



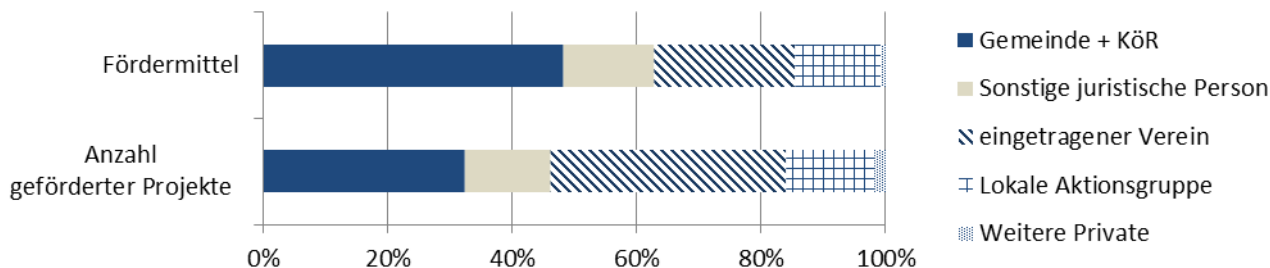
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Die **Rechtsform der Projektträger** waren im Wesentlichen Gemeinden, Vereine und die LAGn selbst (vgl. Abbildung 35). Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privatrechtlichen Trägern war bezüglich des Fördervolumens etwa ausgewogen, private Träger setzten jedoch fast doppelt so viele Projekte um, sodass ihre Fördervolumina pro Projekt deutlich geringer ausfielen.

Die detaillierte Betrachtung zeigt die Spitzenreiter-Position der Gemeinden beim Förderumfang und der Vereine bei der Anzahl der geförderten Projekte. Es ist zu berücksichtigen, dass manche Vereine auch gleichzeitig Träger der LAGn waren. Die juristischen Personen des privaten Bereichs

setzten sich zur guten Hälfte aus touristischen Organisationen der Städte, Gemeinden und Regionen zusammen, die andere Hälfte sind diverse Akteure, wie z. B. Bildungsträger und Stiftungen.

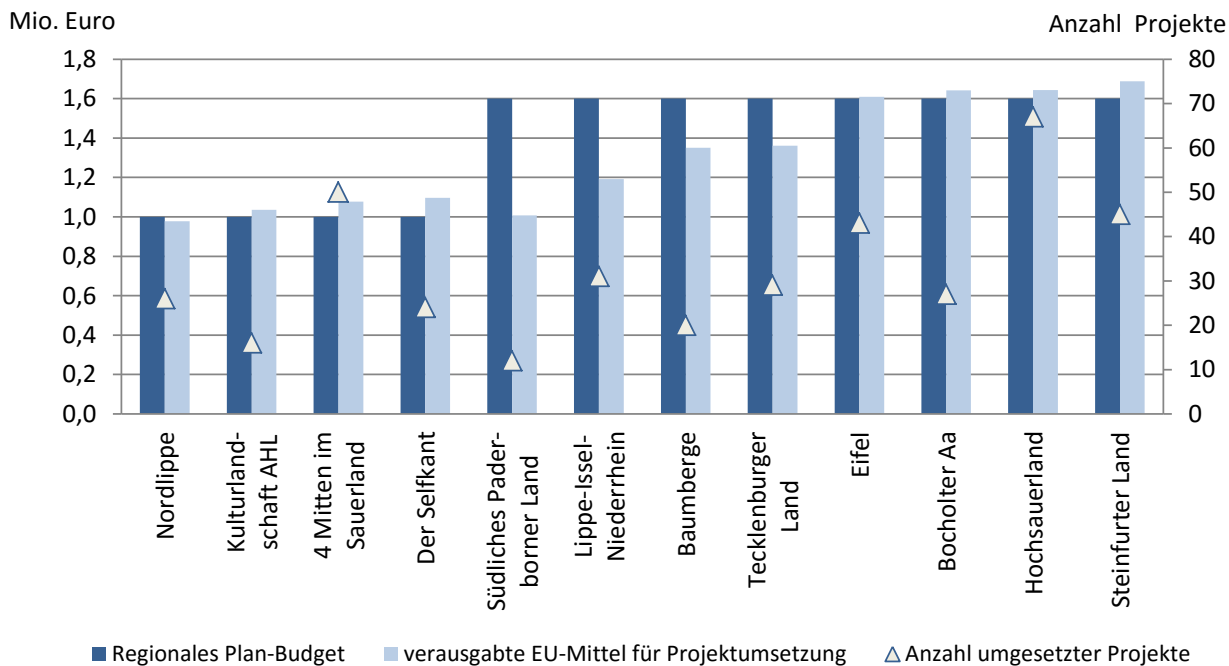
Abbildung 35: Förderfähige Kosten nach der Art der ZuwendungsempfängerInnen (41)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Die Anzahl der umgesetzten Projekte sowie die dafür eingesetzten ELER-Mittel aus dem Schwerpunkt 4 schwanken zwischen den Regionen (vgl. Abbildung 36). Durch die Umverteilung der Mittel zwischen den Regionen (auf Basis der Projektumsetzung bis 2013) kam es zu „Über- und Unterdeckungen“ des ursprünglichen regionalen Planbudgets. Die beiden nachgerückten Regionen haben ihr Budget in der kürzeren zur Verfügung stehenden Zeit verausgabt.

Abbildung 36: Projektumsetzung in den LEADER-Regionen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

8.1.3 Kooperationsprojekte (421)

Der Durchführung von Kooperationsprojekten wurde sowohl aus Sicht der EU als auch aus Sicht des Landes zum Beginn der Förderperiode eine deutlich höhere Priorität als in LEADER+ (Förderperiode 2000 bis 2006) eingeräumt. Für Projekte der Zusammenarbeit waren 3 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen. Es sollten daraus ca. 22 Vorhaben, in jeder LEADER-Region zwei, entstehen. Realisiert wurde die Hälfte, elf Projekte von fünf Regionen. Projektträger waren die Träger-schaften der LAGn (Vereine).

8.1.4 Laufende Kosten der LAG (431)

Für die Maßnahme 431 waren insgesamt knapp 4,5 Mio. Euro öffentlicher Mittel vorgesehen. Davon sollten bis zu elf Regionalmanagements in den LEADER-Regionen gefördert werden.⁷⁷ Diese wurden etabliert. 2,3 Mio. Euro EU-Mittel und 2,3 Mio. Euro öffentliche Kofinanzierung wurden verausgabt. Der Umfang der Ausgaben für die laufenden Kosten variiert zwischen den Regionen von 150.00 bis 280.000 Euro. In vier Regionen wurde das Management im Jahr 2013 noch verlängert. In acht LAGn waren die Träger des Regionalmanagements privat-rechtlich als Verein organisiert. In zwei Fällen wurde ein externes Büro mit dem Regionalmanagement beauftragt.

8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

8.2.1 Untersuchungsansatz

Zum Beginn der Förderperiode wurde für die ursprünglichen gemeinsamen Bewertungsfragen des CMEF (EU-KOM, 2006c) gemeinsam mit dem zuständigen Fachreferat ein auf die spezifischen Bedingungen und Zielsetzungen des Landes ausgerichtetes Kriterien- und Indikatorenset erarbeitet, das Grundlage für die Bewertungsaktivitäten war. In der Ex-post-Evaluation wurden die neuen im Leitfaden vorgeschlagenen Bewertungsfragen (EEN, 2014) berücksichtigt, die Kriterien und Indikatoren aber nur soweit aufgegriffen, wie sie zu dem zur HZB erarbeiteten Evaluationsdesign passten.

Für LEADER sind folgende Bewertungsfragen zu beantworten:

- Frage 23: Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?
- Frage 24: Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?

⁷⁷ Durch Aufnahme einer weiteren LEADER-Region im Jahr 2010 erhöht sich die Anzahl der zu fördernden Regionalmanagements auf zwölf.

- Frage 21: Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?
- Frage 22: Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen?

Den Erhebungen und anschließenden Auswertungen lag ein Wirkungsmodell zugrunde, das Rahmen, Umsetzung und Wirkungen miteinander in Beziehung setzt und mit dem die Interdependenzen beschrieben werden können. Die Ergebnisse liegen der Beantwortung der Fragen und Schlussfolgerungen/Empfehlungen zugrunde.

Im Rahmen der Bewertung von LEADER wurden mithilfe von schriftlichen Befragungen, Fallstudien, Interviews und Gruppendiskussionen umfangreiche Primärdaten erhoben. Darüber hinausgehende Arbeitsschritte waren Dokumenten- und Literaturanalysen, die Analyse der GIEK sowie die Analyse der Förderdaten (vgl. Tabelle 51).

Tabelle 51: Übersicht über die Primärdatenerhebungen, Analysen und Verweise im Text

Datenquelle	Grundgesamtheit (N) und Stichprobe (n)	Verweis (Abkürzung)
Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen (jährlich)	Anzahl Regionen mit Rückmeldung: 2008: 9, 2009: 4, 2010: 11, 2011: 12, 2012: 11	Regionsabfrage
Regionale Fallstudie 2009	Eine Region, 7 GesprächspartnerInnen	Fallstudie
Schriftliche Befragung der LAG-Mitglieder, 2009 und 2013	2009: N=n=342, Rücklauf: 60,5 % 2013: N=n=326, Rücklauf: 56 %	LAG09* bzw. LAG13*
Interviews und Workshop zur administrativen Umsetzung 2010	Vertiefte Interviews in einer Bezirksregierung, Workshop mit Beteiligten aus allen Bezirksregierungen	Interviews admin
Schriftliche Befragung der Regionalmanagements, 2010	N=10, n=10, Rücklauf: 100 %	RM-Befragung*
Interviews mit ZWE abgeschlossener Projekte, 2011	9 Projekte, 7 Personen	ZWE-Interview
Schriftliche Befragung der ZWE, 2011	N= n=61, Rücklauf: 84 %	ZWE-Befragung*
Analyse Förderdaten (2007-2015), 2016		Förderdaten

* Im weiteren Text sind Verweise auf die Fragenummer im Fragebogen mit *F angegeben.

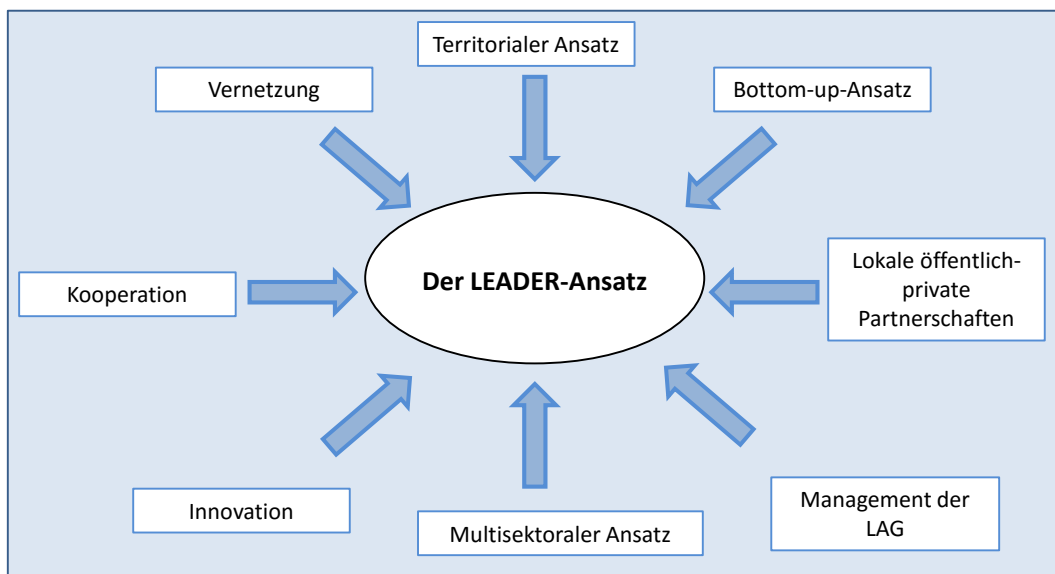
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Beantwortung der Bewertungsfragen werden im Folgenden nur ausgewählte Indikatoren dargestellt. Für die vollständige Darstellung sei auf den Modulbericht LEADER (8_MB) verwiesen.

8.2.2 Frage 23: Etablierung des LEADER-Ansatzes

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit wurde der LEADER-Ansatz etabliert?“ wurde die Umsetzung der spezifischen LEADER-Merkmale analysiert (vgl. Abbildung 37).

Abbildung 37: Die Merkmale von LEADER



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006e).

Territorialer Ansatz

Zwei Aspekte sind hierbei relevant: die **Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebiets** sowie die **Lokale Entwicklungsstrategie**⁷⁸ (in NRW: GIEK) mit ihren Aufgaben, Informationen zum Gebiet herauszuarbeiten, Potenziale zu identifizieren und einen handlungsleitenden Rahmen zu setzen. Hinsichtlich der **Gebietsabgrenzung** ist insbesondere von Bedeutung, ob die so definierte Region ausreichend Anknüpfungspunkte zur Mobilisierung von Akteuren bietet.

Die Regionen unterschieden sich erheblich hinsichtlich Fläche und Einwohnerzahl. Fünf Regionen umfassten weniger als 50.000 EinwohnerInnen und drei Regionen hatten mehr als 100.000 EinwohnerInnen. Die flächenmäßig kleinste Region war „Der Selfkant“ mit 120 km², die größte Region war die LEADER-Region „Eifel“ mit 1.000 km².

Die Eignung des Regionszuschnittes ihrer LEADER-Region als sinnvollen Rahmen zur ländlichen Regionalentwicklung beurteilten die LAG-Mitglieder in der Befragung (2009) in den meisten Regionen insgesamt positiv. In allen Regionen lagen die eher zustimmenden Beurteilungen bei min-

⁷⁸ Im EU-Kontext wird üblicherweise der Begriff „lokal“ dort verwendet, wo in Deutschland der Begriff „regional“ gebräuchlich ist. „Regional“ bezeichnet auf EU-Ebene z. B. die Bundesländer.

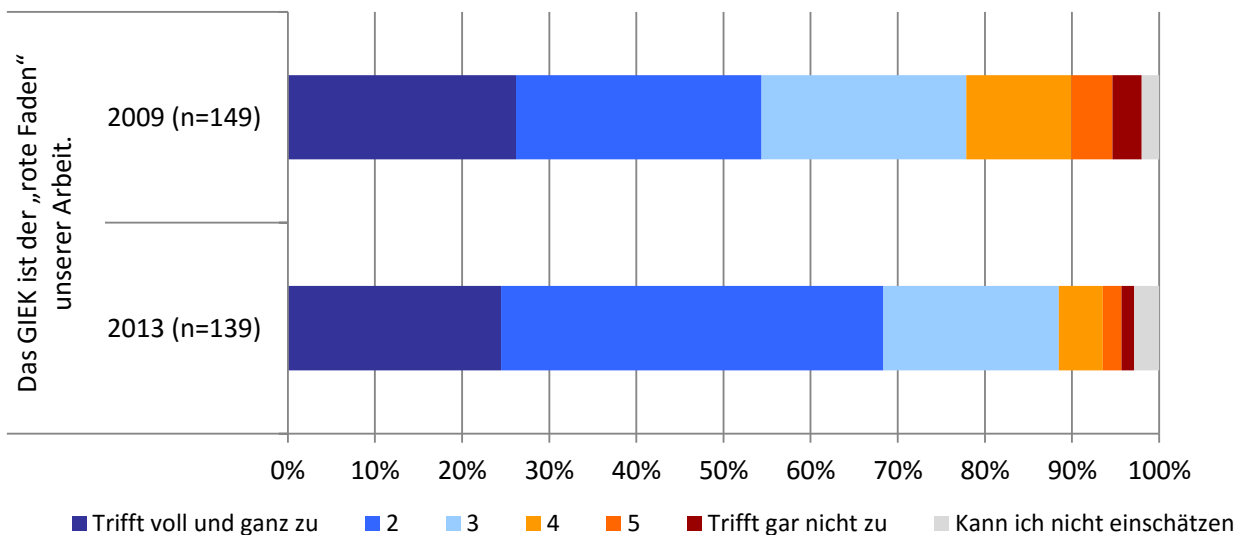
destens 80 %. In sieben Regionen gab es auch vereinzelte negative Einschätzungen (Peter und Schnaut, 2010).

In der Förderung regionaler Entwicklungsprozesse wird davon ausgegangen, dass die Mobilisierung regionaler Akteure und deren Bereitschaft zum Engagement durch eine enge Verbundenheit mit der Region begünstigt werden (Fürst, Lahner und Zimmermann, 2004). Es zeigte sich, dass die Verbundenheit der LAG-Mitglieder mit ihrer LEADER-Region hoch war und sich zwischen den Befragungszeitpunkten 2009 und 2013 leicht verbessert hat. Die Grundannahme von LEADER, dass eine hohe regionale Verbundenheit zu einem hohen Engagement für die Region beiträgt, lässt sich durch eine enge Korrelation der entsprechenden Angaben aus der LAG-Befragung belegen. So korreliert die Bereitschaft zum weiteren Engagement enger mit der Verbundenheit als mit der Zufriedenheit mit dem Prozess (Rau, Pollermann und Schnaut, 2013).

Mit dem GIEK ist es aus Sicht der überwiegenden Zahl der befragten LAG-Mitglieder und der RMs gelungen, regionsspezifische Besonderheiten herauszuarbeiten und Potenziale zu identifizieren. Eine wichtige Voraussetzung für seine Steuerungswirkung ist seine Bekanntheit bei den LAG-Mitgliedern. Hier ergab ein Vergleich der Befragungsergebnisse von 2009 und 2013, dass der Wissensstand zur Entwicklungsstrategie zurückgegangen ist; aber auch 2013 kannten noch etwa 80 % der Befragten entweder das gesamte Konzept oder die (für sie selbst) thematisch wichtigen Bereiche.

Die tatsächliche Steuerungsrelevanz war aus Sicht des überwiegenden Teils der LAG-Mitglieder gegeben und hat sich positiv entwickelt (vgl. Abbildung 38). Die Einschätzungen der RMs zur Nützlichkeit als Arbeitsgrundlage fiel etwas zurückhaltender aus. Den geringsten Nutzen hatte das GIEK in seiner Funktion als Grundlage zur Messung der Zielerreichung.

Abbildung 38: Einschätzung der LAG-Mitglieder zur Steuerungsrelevanz des GIEK



Quelle: Eigene Darstellung (LAG09*F15, LAG13F*15).

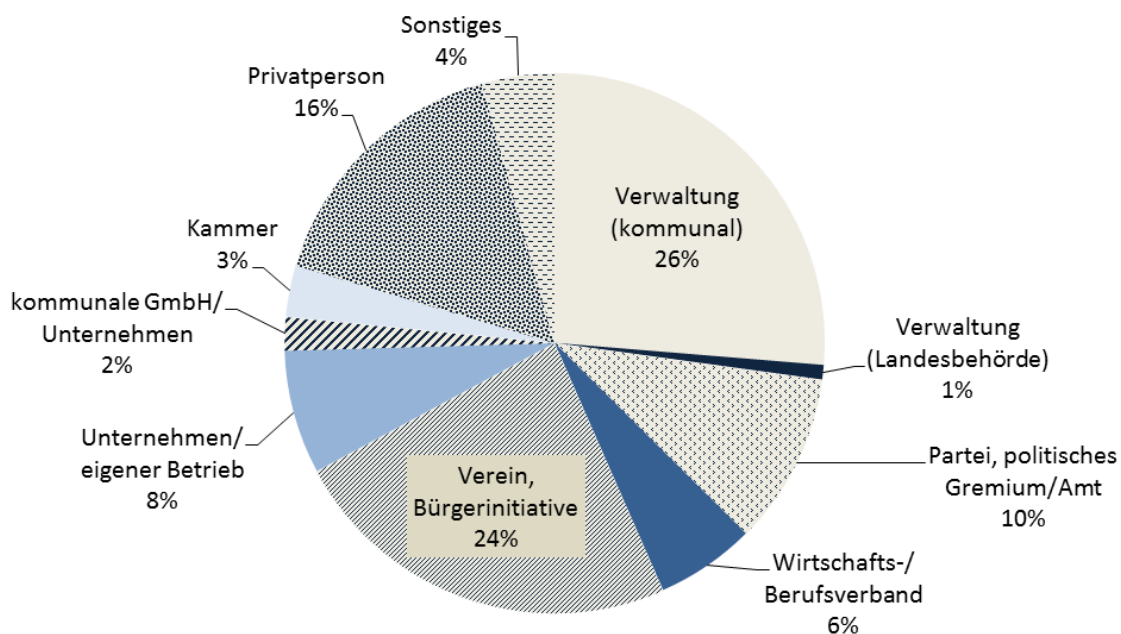
Grundsätzlich besteht die Herausforderung bei der Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie in der Balance zwischen inhaltlicher Breite („alle mitnehmen“) und Fokussierung auf einzelne Schwerpunkte (=konkrete Handlungsgrundlage). Die Befragung der LAG-Mitglieder 2013 zeigte hier einen Trend zur Fokussierung.

Lokale öffentlich-private Partnerschaften

Bei dem LEADER-Ansatz sollen in den LAGn öffentliche Akteure gemeinsam mit WiSo-Partnern eine lokale Partnerschaft bilden und als Träger der Umsetzungsentscheidungen lokales Wissen aus unterschiedlichen Themenfeldern in die Prozesse einbringen.

Die Zusammensetzung der LAGn ist über die Jahre hinsichtlich der Anteile von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft weitgehend konstant geblieben. Abbildung 39 gibt einen Überblick über die beteiligten Institutionstypen.

Abbildung 39: Institutionelle Zugehörigkeit der LAG-Mitglieder in NRW



Quelle: Eigene Darstellung (Regionsabfrage).

Insgesamt waren kommunale Verwaltungen und Vereine am stärksten vertreten. Der Anteil der Akteure aus dem öffentlichen Sektor an den gesamten stimmberechtigten LAG-Mitgliedern lag im Laufe der Jahre zwischen 41 % und 47 %.

In einzelnen Jahren lag bei einigen LAGn der Anteil staatlicher Akteure knapp über 50 %.⁷⁹ Dies ist eigentlich unzulässig, im Evaluationskontext wurden allerdings die kommunalen Unternehmen sowie Kammern den öffentlichen Akteuren zugerechnet, formal können sie als WiSo-Partner angerechnet werden. 42 % der Akteure gehörten zur Zivilgesellschaft, während VertreterInnen aus der Wirtschaft nur 13 bis 17 % der Mitglieder in den Entscheidungsgremien stellten. In drei LAGn waren keine Wirtschaftsakteure vertreten und bei etwa der Hälfte der LAGn lag ihr Anteil unter 15 %. Der Anteil der Zivilgesellschaft lag in allen LAGn über 30 %.

Frauen waren in den LAGn unterrepräsentiert: Ihr Anteil bei den stimmberechtigten Mitgliedern lag im Durchschnitt bei 20 %. In keiner Region überstieg der Frauenanteil im Entscheidungsgremium 30 %, in einer Region war keine Frau im Entscheidungsgremium stimmberechtigt. Ein Grund dafür war u. a. der insgesamt geringere Anteil von Frauen in leitenden Positionen in den Kommunalverwaltungen und den beteiligten Vereinen und Verbänden.

In den **Entscheidungsgremien** waren im Laufe der Jahre zwischen 7 und 98⁸⁰ stimmberechtigte Mitglieder vertreten, die Hälfte der LAGn hatte zwischen 20 und 30 Mitglieder, unter 10 und über 30 jeweils nur eine. Die Angemessenheit der LAG-Größe war nach Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder überwiegend gegeben. Allerdings war ein Viertel der Ansicht, dass ihre LAG eher zu groß ist. In Antworten auf offene Fragen oder bei Interviews wurde immer wieder auf eine zu verbessernde Ausgewogenheit der beteiligten und stimmberechtigten Akteursgruppen hingewiesen.⁸¹

Management der LAG

Für das Management von LEADER auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dies beinhaltet die LAG als Entscheidungsgremium, ein Regionalmanagement (RM) sowie ggf. weitere Gremien, z. B. einen LAG-Sitzungsvorbereitenden Beirat oder Vorstand.

Das RM als organisatorischer Kern hat dabei eine besondere Bedeutung. Die wöchentliche Arbeitszeit des RMs betrug im Durchschnitt 38 Stunden, mit geringer Veränderung zwischen den Förderjahren, aber mit großen Unterschieden zwischen den Regionen (12 bis 53 Stunden). Im Durchschnitt wurden 32 % der Arbeitszeit für Prozesssteuerung⁸² aufgewendet und etwa 38 % für das Projektmanagement⁸³. Die Schwankungsbreiten zwischen den Regionen waren erheblich. Die Qualität des RMs wurde von den 2009 und 2013 befragten LAG-Mitgliedern insgesamt sehr positiv bewertet. Verbesserungspotenziale wurden im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, aber auch bei

⁷⁹ Die Vorgabe der EU liegt bei 50 % (DG Agri, 2011).

⁸⁰ Mit Abstand das größte Entscheidungsgremium in NRW, das zweitgrößte weist 28 Personen auf.

⁸¹ Negativ wurde im Wesentlichen die Dominanz der öffentlichen Akteure (inkl. Bürgermeister) benannt.

⁸² Zum Beispiel Sitzungsmanagement, interne Organisation, Mitgliederverwaltung, Datenmanagement, Selbstbewertung.

⁸³ Beratung/Betreuung von (potenziellen) Projektträgern, Kontakt zu Bewilligungsstellen, Begleitung Projektumsetzung.

der Koordination und Vernetzung gesehen.⁸⁴ Die Befragung 2013 ergab hinsichtlich der Arbeitsprozesse innerhalb der LAGn⁸⁵ das gleiche positive Bild wie 2009 mit leichten Verbesserungen. Teilweise wurden die Ressourcen des Regionalmanagements thematisiert, die für die Erfüllung aller Aufgaben zu gering gewesen seien, sowie Verbesserungsbedarf im Bereich Inhalte und Ablauf der Entscheidungen.

Die Ergebnisse aus den Interviews mit den ZWE sowie die schriftliche ZWE-Befragung bestätigen die positive Einschätzung der Zusammenarbeit und machten jedoch Verbesserungsbedarf bei der Transparenz der Projektauswahlentscheidungen deutlich: 35 % der befragten ZWE gaben an, das Verfahren nicht einschätzen zu können oder sie haben gar nicht geantwortet. Beides kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass das Auswahlverfahren in der LAG nicht genau bekannt ist.

Die Durchführung von **systematischen Selbstbewertungen** zur Reflexion der Arbeit in den Regionen kann einen Beitrag zur Steuerung leisten, um ggf. Entwicklungen zu optimieren und Lernprozesse zu initiieren. Alle GIEK enthalten ein Kapitel zu Evaluation und Monitoring. Diese in den Regionen vorgesehenen Ansätze für die Selbstbewertung zeichnen sich allerdings durch eine unterschiedliche Qualität aus. Die Nützlichkeit der Entwicklungsstrategie als „Grundlage zur Messung der Zielerreichung“ wird auch von den RMs unterschiedlich und eher schlechter eingeschätzt als andere Funktionen der GIEK. Die LAG-Befragung offenbarte, dass die Wahrnehmung der Durchführung einer Selbstbewertung sehr unterschiedlich war. In allen Regionen wurde angegeben, dass eine Selbstbewertung stattgefunden hat. Ein Teil der TeilnehmerInnen an der Befragung war entweder nicht tief genug in die LAG-Arbeit involviert (z. B. StellvertreterInnen) oder der Selbstbewertungsprozess war nicht als solcher bekannt, denn gleichzeitig wurde in der LAG-Befragung in denselben Regionen die Durchführung einer Selbstbewertung verneint. Insgesamt zeigten die Ergebnisse der LAG-Befragung, dass durch Selbstbewertungen Veränderungsprozesse in den Regionen ausgelöst werden konnten, ihr Potenzial als Managementinstrument aber noch nicht vollständig in den LAGn verankert ist.

Bottom-up-Ansatz

Der Bottom-up-Ansatz beinhaltet zwei Aspekte: zum einen die Möglichkeit, ohne Einschränkungen „von oben“ lokale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen und zum anderen die Einbeziehung einer breiten Mitarbeit „von unten“.

Die effektive Entscheidungskompetenz der LAGn über Projekte, die aus ihrem Planungsbudget finanziert wurden, war grundsätzlich gegeben. Den Bewilligungsstellen oblag lediglich die förderrechtliche Prüfung und Abwicklung. Allerdings haben die Akteure in vielen Regionen NRWs, wie auch in den anderen Ländern der 7-Länder-Evaluierung, die Komplexität der Regelungen, den

⁸⁴ Häufige Nennungen bezogen sich auf die Arbeitsgruppen.

⁸⁵ U. a. wurde nach Verfügbarkeit von Informationen, Ablauf von Entscheidungsprozessen, Arbeitsatmosphäre und Umgang mit Konflikten gefragt. Die Bereiche Inhalte und Ablauf der Entscheidungen fielen 2009 dabei etwas schlechter aus.

Zwang zur Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln sowie den hohen Verwaltungsaufwand als einschränkend wahrgenommen.

Die **Zufriedenheit mit dem Projektauswahlprozess** ist ein wichtiger Indikator für eine effektive Entscheidungskompetenz. Die Zustimmung war im Vergleich zu den anderen Aspekten der LAG-Arbeit (z. B. Funktionalität der Arbeitsprozesse, Arbeitsatmosphäre, Zufriedenheit mit Regionalmanagement) geringer und zwischen den Akteursgruppen⁸⁶ unterschiedlich. Die Zustimmung von etwa einem Drittel der Befragten, dass auch Projekte ausgewählt wurden, die nicht so gut zur Entwicklungsstrategie passten, deutet darauf hin, dass die Projektauswahl nicht immer nach inhaltlichen Kriterien verlaufen ist. Hintergrund könnte das Bestreben sein, alle EU-Mittel zu nutzen, auch für „unpassende“ Projekte. Zum anderen ist ein wichtiger Faktor das Aufbringen der erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel durch die Kommunen.

Die **Offenheit für die Beteiligung weiterer Akteure** über die LAG (bzw. das Entscheidungsgremium) hinaus zeigt sich z. B. in der Einrichtung von Arbeits- und Projektgruppen. In allen Regionen wurden Gruppen gegründet. In einigen Regionen wirkten über zehn Arbeits- und/oder Projektgruppen, im Durchschnitt waren es sechs. Über die Arbeits- und Projektgruppen wurden 50 bis 150 Akteure je Region eingebunden. Insgesamt waren in den Regionen, zu denen Angaben vorliegen, knapp 1.000 Personen aktiv (im Jahr 2011),⁸⁷ dabei handelte es sich vorrangig um private Akteure (bis zu 70 % aller Beteiligten). Ab 2012 war vor dem nahenden Ende der Förderperiode ein Rückgang der Beteiligungsgremien zu beobachten. NRW ist Spitzenreiter bei der Beteiligung unter den in der 7-Länder-Evaluierung betrachteten Ländern.

Die Beteiligung von Akteuren an der praktischen Umsetzung der GIEK in Form realisierter Projekte lässt sich anhand der Rechtsform der Projektträger beschreiben. Wie im Kapitel 8.1.2 dargestellt, sind im Wesentlichen Gemeinden, Vereine und die LAGn selbst Projektträger.

Multisektoraler Ansatz

Unter dem integrierten und multisektoralen Ansatz wird das themen-, politikfeld- sowie sektorübergreifende Zusammenwirken im gesamten LEADER-Prozess verstanden. Im Folgenden wird dies in seiner zeitlichen Abfolge dargestellt.

Für den **LEADER-Wettbewerb** war die Berücksichtigung der verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen in den Konzepten vorgesehen sowie die Beteiligung von Akteuren im Planungsprozess. Damit ging ein hohes Potenzial einher, im Erstellungsprozess verschiedene Akteursgruppen zu mobilisieren und die verschiedenen Interessen miteinander in Verbindung zu bringen, um den multisektoralen Ansatz in den Konzepten zu etablieren. Wie in der HZB genauer beschrieben (Pe-

⁸⁶ Staatliche Akteure, zivilgesellschaftliche Akteure und Wirtschaftsakteure (vgl. Kapitel Governance).

⁸⁷ Hierhin können allerdings auch Doppelnennungen enthalten sein, da jeweils die Anzahl der Beteiligten pro Arbeits- bzw. Projektgruppe erhoben wurde und Akteure auch an zwei oder mehr Gruppen beteiligt sein können.

ter und Schnaut, 2010), wurde der Erstellungsprozess von den LAG-Mitgliedern wie auch den RMs positiv beurteilt. Es resultierten die letztlich 12 anerkannten Regionen, deren GIEK zwischen vier und zehn Handlungsfelder hatten. In der Befragung (2009) befürworteten die Mitglieder der LAGn eine stärkere thematische Fokussierung des Entwicklungskonzepts.

In der **Zusammensetzung der LAGn** reichte die thematische Vielfalt der Akteure von drei bis 12 (bei 15 vorgegebenen Themen). Es zeigte sich, dass in den meisten LAGn Akteure ganz unterschiedlicher thematischer Bereiche zusammengekommen sind. Neben dem Themenbereich Siedlungs- und allg. ländliche Entwicklung, zu dem überwiegend die kommunalen LAG-Mitglieder zählten, waren am häufigsten Akteure aus den Themenbereichen *Kultur, Landwirtschaft* und *Tourismus* in den LAGn vertreten.

Die **Arbeits- und Projektgruppen** brachten ebenfalls in den meisten Regionen vielfältige Themen ein. Schwerpunkte stellten die Themen *Tourismus, Siedlungs-/allgemeine ländliche Entwicklung* und *Kultur* dar. Der Bereich *Soziales und Gesellschaft* wurde zwar immerhin von etwa 10 % der AGn bearbeitet, fand sich allerdings nur untergeordnet in den umgesetzten Projekten wie auch bei den LAG-Mitgliedern wieder. Die Diskrepanz deutet darauf hin, dass das Thema bei den beteiligten Akteuren eine höhere Relevanz hat, als es in der Umsetzung erfährt. Zum Teil zeigte sich, dass in den Beteiligungsgremien themenübergreifend gearbeitet wurde: Ein Drittel der Arbeitsgruppen konnte zwei thematische Kategorien und ein weiteres Drittel sogar drei Themenbereichen zugeordnet werden. So haben sich bspw. Arbeitskreise mit Landwirtschaft und Naturschutz oder Wirtschaft und Bildung befasst.⁸⁸

In der **Projektumsetzung** haben rund 80 % der befragten ZWE mit anderen Akteuren zusammengearbeitet. Davon hatten bei knapp der Hälfte der Projekte, die Akteure unterschiedliche thematische Hintergründe. Dadurch wurde der Blick auf andere Themen und Herausforderungen geweitet. Letztlich wurden mehr als zwölf thematische Bereiche mit den Projekten unterstützt (s. Abb. 39). Fast die Hälfte der Projekte leistete einen Beitrag zu den zwei größten Themenbereichen *Tourismus* und *Siedlungsentwicklung*. Etwa gleichstark mit jeweils 15 % der Projekte sind die Beiträge zu den Bereichen *Kultur* und *Freizeit/Erholung* und *Natur/Landschaft/Umwelt/Energie/Klimaschutz*. Auf Projektebene lässt sich bei etwa 20 % der Projekte anhand der Kurzbeschreibungen sektorübergreifendes Potenzial ableiten.

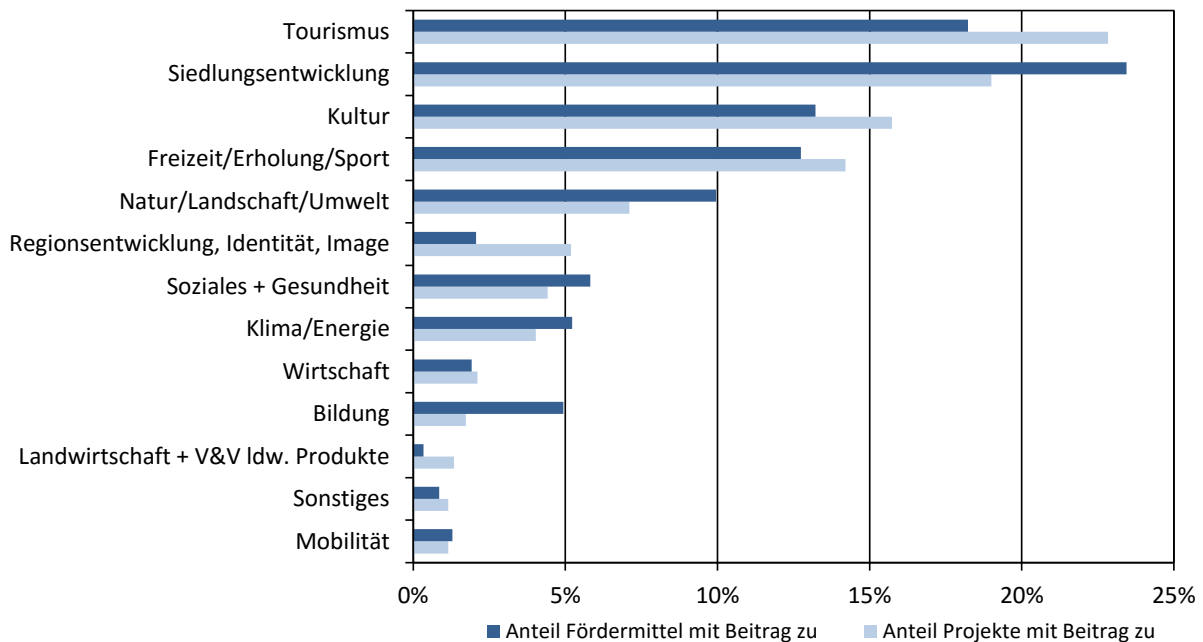
Als Effekt des LEADER-Prozesses auf integrierte, multisektorale Entwicklungen wurde nach Auffassung der LAG-Mitglieder die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Themenbereichen durch die gemeinsame Arbeit befördert. Auch die Antworten auf die offenen Fragen⁸⁹ weisen auf eine bessere Verbindung zwischen den sektoralen Belangen hin: wie z. B. „*Durch die Gespräche (Anmerkung der Autorin: in der LAG) wusste der Förster gleich Bescheid, dass Baumstämme als*

⁸⁸ Zum Beispiel Themencode Mobilität und Soziales für die AG „Seniorenmobilität“ oder Themencode Weiterbildung/Beschäftigung, Frauen/Gleichstellung und Soziales/Gesellschaft für die AG „Supernanny“.

⁸⁹ LAG13*Frage 22, ZWE-Interviews, ZWE-Befragung*F61

Sitzgelegenheiten für die Kinder/Jugendlichen benötigt werden. Das konnte schnell, unbürokratisch und ohne Förderung erledigt werden. Diese Lösung hätte es nie gegeben, weil das Problem gar nicht bekannt geworden wäre“, „der Blick für das Ganze wurde geschärft und erweitert“ oder „Partner für Projekte in der Region sind heute bekannt und besser vernetzt“.

Abbildung 40: Thematische Ausrichtungen der LEADER-Projekte



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Bei der Finanzierung der Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien zeigte sich, dass bei mindestens 20 Projekten auch andere Finanzierungsmöglichkeiten neben ELER genutzt wurden, z. B. aus Bundesmitteln, kommunalen Mittel, Landesmitteln oder der lokalen Wirtschaft (Regionsabfrage).

Durch die Offenheit und Vielfalt des LEADER-Ansatzes ist es eine Herausforderung, die sich entwickelnden Projekte aufeinander abzustimmen. Über die Hälfte der LAG-Mitglieder meinte, dass dies gelungen sei, allerdings sahen dabei auch etwa 20 % noch Optimierungsbedarf.

Innovative Ansätze

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird immer wieder betont, dass etwas neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al., 2016; Schnaut, Pollermann und Raue, 2012). Es liegen noch große Herausforderungen in der Operationalisierung des Begriffs für die Bewertung. Die durchgeführten Analysen beziehen sich

zum einen auf die Bedingungen zur Entstehung von Innovation und zum anderen auf die Einschätzungen der ZWE, ob innovative Projekte und Aktionen realisiert und verbreitet wurden.

(1) Bedingungen zur Entstehung von Innovation

Der Prozess der Erstellung der Entwicklungsstrategie ist ein wichtiger Bestandteil der Ideengenerierung. Nur ein geringer Anteil der Projektideen bestand schon vor der Erstellung, der überwiegende Teil wurde währenddessen oder anschließend entwickelt (RM*). Dies zeigt auch, dass es sich bei dem LEADER-Prozess nicht um die Umsetzung vorfestgelegter Projektideen handelt, sondern dass es im Umsetzungsprozess Möglichkeiten zur Realisierung neuer Ideen gab.

Heterogenität als eine theoretisch begünstigende Bedingung zur Entstehung neuer Ideen war in den LAGn mäßig ausgeprägt. Auch wenn die thematische und institutionelle Zusammensetzung der LAGn durchaus vielfältig war, die personelle Zusammensetzung hinsichtlich Geschlecht, Alter und Bildungsstand war eher homogen. Das typische LAG-Mitglied war männlich, Akademiker und zwischen 51 und 60 Jahre alt. Die suboptimalen Ausgangsbedingungen in der LAG-Zusammensetzung spiegelten sich auch in der eher zurückhaltenden Einschätzung der Innovationsbereitschaft der beteiligten Akteure durch das RM. Das Kommunikations- und Kooperationsklima als ein weiterer begünstigender Faktor für Innovation, wurde in den LAGn überwiegend sehr gut eingeschätzt.

Die Vorgaben der Projektumsetzung in der Richtlinie waren verhältnismäßig offen gestaltet. NRW verfolgte als einziges der sieben Länder von Anfang an auch den Fördertatbestand der innovativen Projekte (vgl. Kap. 8.1.1). Dadurch konnten jegliche Projekte, die den Rahmen der ILE-Richtlinie, die Ziele des Programms und der GIEK einhielten, gefördert werden.

(2) Resultate und Projekte aus dem LEADER-Prozess

In den meisten Regionen ist es gelungen, durch den LEADER-Prozess neue Themen in die regionale Diskussion einzubringen und damit auch Impulse zu setzen. Etwa 80 % der LAG-Mitglieder stimmten der Aussage zu, dass durch den LEADER-Prozess neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt und dass neue Themen auf die Agenda der Region gebracht wurden. 60 % der befragten ZWE hatten im LEADER-Prozess erstmalig mit neuen Akteuren zusammengearbeitet. Neue Ideen oder Handlungsansätze für die jeweilige Region konnten bei über der Hälfte der befragten Projekte realisiert werden (ZWE-Befragung). Bei der Hälfte handelte es sich bei der Innovation um das Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen, bei einem Viertel⁹⁰ um die Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen bzw. um die Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation. Großteils handelte es sich um Projekte im touristischen Bereich. Vor dem Hintergrund der wiederholten Kritik der regionalen Akteure an den Förderbedingungen für innovative Projekte (nicht nur in NRW) ist positiv zu vermerken, dass „Innovation“ im regiona-

⁹⁰ Mehrfachnennungen waren möglich. Die Summe der Anteile der Nennungen an den befragten ZWE ergibt über 100 %.

len Kontext doch stattgefunden hat.⁹¹ Dies spiegelt sich auch in vielen Antworten aus offenen Fragen und Interviews wider.

Zur Bewertung der **Diffusion von Innovation** kann hier nur auf erste Einschätzungen der Projektträger zurückgegriffen werden: Bei zehn der insgesamt 28 als innovativ eingeschätzten Projekte gab es Interessenten, vor allem aus anderen LEADER-Regionen in NRW, die ggf. ein ähnliches Projekt initiieren wollen. Zur Diffusion hat auch die Homepage der Vernetzungsstelle beigetragen, bei der sich acht LEADER-Regionen mit der Darstellung von zehn Projektbeispielen beteiligten, sowie die Veranstaltungen des Zentrums für Ländliche Entwicklung (ZeLE); dort wurden regelmäßig neue Ansätze und Projekte von den regionalen Akteuren vorgestellt.

Kooperation

In NRW wurden insgesamt elf Kooperationsprojekte⁹² realisiert. Die dafür genutzten Mittel blieben allerdings weit hinter den Planansätzen zurück. Die geringe Inanspruchnahme der Mittel für Kooperationsprojekte findet sich auch in anderen Bundesländern und weiteren Mitgliedsstaaten sowie bereits in der letzten Förderperiode (vgl. Albrech, Königstein und Driessen, 2005; MCON, 2005; Raue, 2005). Wesentliche Ursachen waren unterschiedliche Regelungen zwischen den Bundesländern oder Staaten und der damit verbundene Abstimmungsaufwand. Dies wurde auch von den Regionalmanagements (auch aus anderen Bundesländern) bestätigt. Weiterhin wurde bemängelt, dass ausschließlich die LAGn Projektträger sein konnten und ein reiner Austausch, ohne Projektanbahnung, nicht möglich war.

Vernetzung

Es hat sich im Laufe der Förderperiode ein neues Netzwerk der 12 LEADER-Regionen entwickelt. Es fanden jährlich ein oder mehr Treffen der Regionalmanagements statt. Auch die Dienstbesprechungen dienten dem Austausch und der Vernetzung zwischen den Regionen und den Verwaltungen.⁹³

Die Vernetzung der Regionen ist auch eine Aufgabe des ZeLE; darüber hinaus dient es der Vernetzung von Bürgerinnen und Bürgern im ländlichen Raum und dem Erfahrungs- und Ideenaustausch der Aktiven vor Ort. Es ist organisatorisch im MKULNV angesiedelt. Die nordrhein-westfälischen Regionen beteiligten sich am nationalen Netzwerk ländlicher Räume bei Veranstaltungen und mit rund 20⁹⁴ Projektbeispiele an der Projektdatenbank. Seine Beurteilung ist Gegenstand einer eigenständigen Evaluation.

⁹¹ Auch wenn ein Teil der Einschätzungen vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass LEADER-Projektträger „innovativ“ eher als sozial erwünschte Kategorie ankreuzten.

⁹² Zur HZB wurde bereits darauf hingewiesen, dass auch Kooperationsprojekte zwischen LEADER-Regionen nicht immer formell über 421 abgewickelt wurden, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

⁹³ Gerade zu Beginn, vor der Entwicklung des eigenständigen Regionen-Netzwerks waren die Dienstbesprechungen von größerer Bedeutung. Das MKULNV lädt dazu die Bewilligungsstellen und die Regionalmanagements ein.

⁹⁴ Letzte Abfrage am 06.06.2016 unter: <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/beispiele/projektdatenbank>

Neben dem LEADER-Prozess existierten in den Regionen weitere z. T. parallele oder sich überlagernde regionale Entwicklungsprozesse (z. B. REGIONALE), die aus verschiedensten Bundes-, Landes- und EU-Politiken resultieren (vgl. dazu ausführlich das Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER (LR, BW und entera, 2014).

8.2.3 Frage 24: Verbesserung der Local Governance

Der Begriff der Governance hat nicht nur im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung Konjunktur. Er hat eine wissenschaftlich-analytische Dimension (vgl. Geißel, 2009, S. 77) und eine normative. Letztere wird häufig als Zielformulierung von Politikinterventionen genutzt, allerdings nicht immer mit der notwendigen Operationalisierung/Konkretisierung.

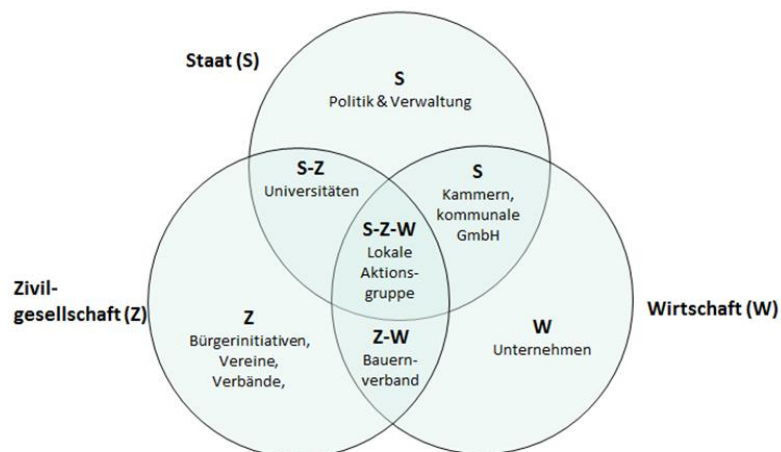
Unter Local⁹⁵ Governance wird hier im Folgenden eine Form der gesellschaftlichen Steuerung im ländlichen Raum bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung basiert und kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedlichen Handlungslogiken) ermöglicht (Fürst, 2007; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006; Grieve und Weinspach, 2010). Im Kontext von LEADER ist die LAG inkl. RM der organisatorische Kern des zu betrachtenden Governance-Arrangements⁹⁶, in dem Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären (siehe Abbildung 41) zusammenarbeiten.

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat LEADER zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen?“ werden die folgenden Kriterien herangezogen:

- Qualität von Local Governance hat sich verbessert,
- Empowerment lokaler Akteure ist erfolgt,
- LAG fördert das Einbeziehen der lokalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit,
- Koordination von verschiedenen Ebenen hat sich verbessert (Multilevel-Governance).

⁹⁵ In der deutschsprachigen Fachdiskussion wird für Governance-Prozesse auf LEADER-Ebene eher der Begriff „Regional Governance“ statt „Local Governance“ verwandt (Letztere hat eher kleinräumigere Bezüge), in der internationalen Diskussion ist aber „local“ passend, da dort „regional“ oftmals noch größere Bezugsräume klassifiziert. Da dementsprechend der Ex-post-Leitfaden mit dem Begriff „local“ arbeitet, wird dies im Folgenden übernommen.

⁹⁶ Die Analyse der Arrangements erfolgt in Weiterentwicklung von Ansätzen des Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Fürst et al., 2008; Mayntz und Scharpf, 1995), wonach als wesentliche Elemente die Akteure, Akteurskonstellationen sowie die wirkenden Institutionen und die Situation zu erfassen sind.

Abbildung 41: Sphärenmodell

Quelle: Verändert nach Fürst, Lahner und Pollermann (2006).

Qualität von Local Governance

Die Bewertung des Kriteriums knüpft an die oben erfolgte Definition der Qualität von Governance an und betrachtet verschiedene Aspekte. Zentraler Indikator zur **Funktionalität des Governance-Arrangements** ist die Zufriedenheit der drei gesellschaftlichen Sphären (s. Abbildung 41) mit verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit und deren Entwicklung im Zeitablauf. Die Bereitschaft zum weiteren Engagement wird als Indikator für die **Stabilität des Arrangements** herangezogen. Für die Analyse der Quantität und Qualität regionaler Kooperation werden zum einen die **Veränderungen** der Einschätzungen der LAG-Mitglieder zu **Arbeitsweise und Wirkungen** der LEADER-Prozesse im Vergleich der Sphären betrachtet. Zum anderen sind die **Beziehungen zwischen den Akteursgruppen** als Hinweis auf Verbesserungen des Sozialkapitals (Teilmann, 2012) sowie die Verbesserung der interkommunalen Kooperation wesentliche Aspekte.

Die **Unterstützung aus der Region** für die Arbeit der LAG ist ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der Außenwirkung des Governance-Arrangements. Auch die Akquise regionaler finanzieller Mittel wird als Zeichen der Unterstützung für das Wirken der LAGn betrachtet werden. Zudem wurden auch Beiträge zu LEADER-Projekten durch Sachspenden und ehrenamtliche Mitarbeit einbezogen.

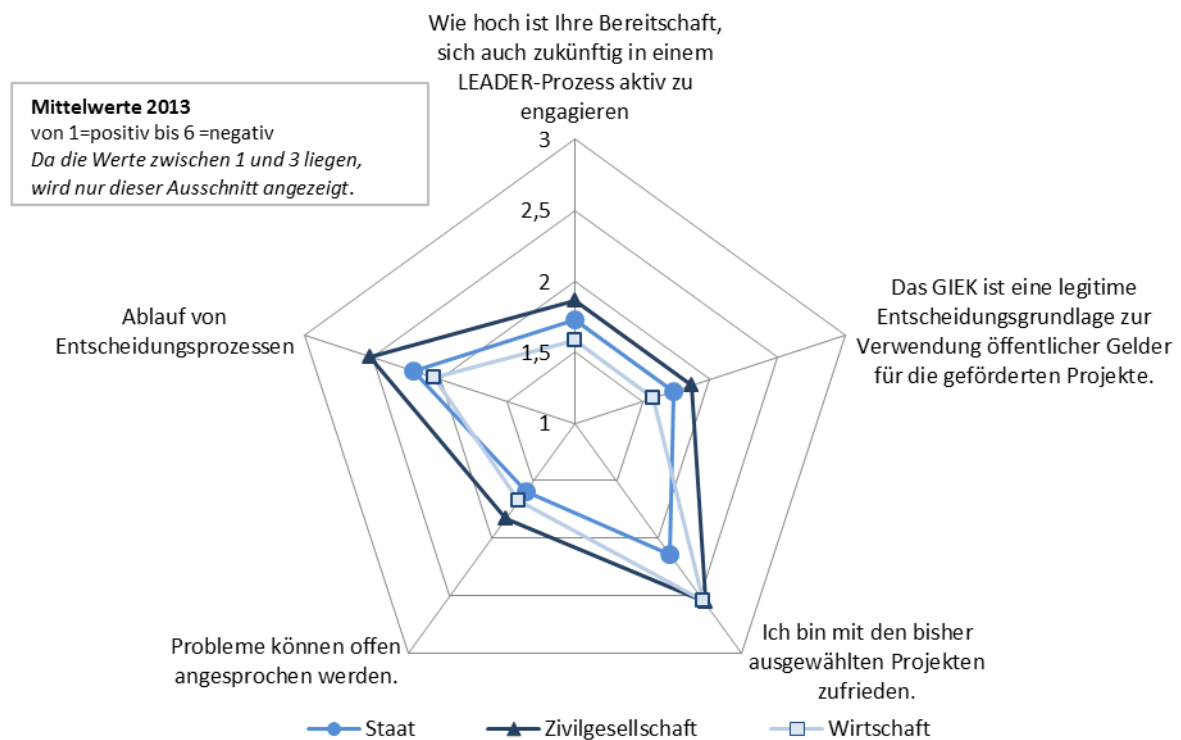
Ergebnisse

Zentrale Indikatoren für die **Funktionalität des Governance-Arrangements** werden in Abbildung 42 dargestellt. Insgesamt bewegt sich die Zufriedenheit auf recht hohem Niveau. Insbesondere die deutlich positiven Bewertungen aller Akteursgruppen zur Möglichkeit „Probleme offen anzusprechen“, weist auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit hin.

Allerdings unterschieden sich die Einschätzungen bei einzelnen Aspekten zwischen den Sphären. Mit dem Ablauf von Entscheidungsprozessen in der LAG waren die zivilgesellschaftlichen Akteure erheblich unzufriedener als Wirtschaftsakteure und öffentlichen Akteure (2009 sowie 2013). Diese Einschätzung hat sich bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren seit 2009 auch nicht verändert. Bei den Wirtschaftsakteuren stieg die Zufriedenheit mit den Entscheidungsverfahren.

Mit dem Entscheidungsergebnis (= den bisher ausgewählten Projekten) waren wiederum die zivilgesellschaftlichen aber auch die Wirtschaftsakteure unzufriedener als die staatlichen Akteure. 2009 war die Einschätzung diesbezüglich noch schlechter, was sicherlich an der geringen Anzahl bewilligter Projekte lag. Die staatlichen Akteure waren von vornherein zufriedener.

Abbildung 42: Zentrale Governance-Indikatoren in LEADER (Mittelwerte⁹⁷ nach Sphären)



Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13.

Die Bereitschaft zum weiteren Engagement, als wichtiges Indiz für die **Stabilität von Governance-Arrangements**, unterschied sich im Jahr 2013 nur wenig zwischen den Akteursgruppen und lag relativ hoch. Im Vergleich mit den Antworten aus dem Jahr 2009 zeigte sich eine deutlich höhere

⁹⁷ In den folgenden Kapiteln werden teilweise zur Visualisierung die Mittelwerte genutzt. Mittelwerte allein wären aber nicht aussagekräftig, da z. B. eine polarisierte Verteilung von Einschätzungen zu ganz anderen Schlussfolgerungen führte als die Zentrierung der Beurteilungen in der Mitte. Für die Analyse wurden daher zunächst auch die Häufigkeitsverteilungen in den jeweiligen Kategorien betrachtet (in der HZB waren diese zu zentralen Governance-Aspekten auch in den Abbildungen so dargestellt). Sofern zulässig wurden diese dann in den Abbildungen zu Mittelwerten verdichtet.

Bereitschaft zum Engagement, insbesondere bei den Wirtschaftsakteuren. Daher kann von einer stabilen Beteiligung der Akteursgruppen bei den LEADER-Prozessen auch in der neuen Förderperiode (FP) ausgegangen werden.

Die **GIEK** werden von allen Akteursgruppen als **legitime Grundlage** zur Verausgabung öffentlicher Mittel angesehen. Auch die staatlichen Akteure, wie z. B. die gewählten Bürgermeister, haben hierzu eine insgesamt positive Einschätzung abgegeben.

Zwischen 2009 und 2013 haben sich die Einschätzungen der staatlichen und vor allem der Wirtschaftsakteure verbessert, während die der zivilgesellschaftlichen Akteure eher auf gleichem Niveau blieben. Dies lässt sich auch bei anderen erfragten Aspekten der Zusammenarbeit in der LAG feststellen (z. B. Ergebnisorientierung der Sitzungen, Arbeitsatmosphäre, Verfügbarkeit relevanter Informationen, Region steht im Vordergrund).

Aufgrund der allgemein hohen Zufriedenheiten kann landesweit von erfolgreich etablierten Governance-Arrangements ausgegangen werden⁹⁸. Allerdings gibt es deutliche Verbesserungspotenziale bei dem Prozess der Projektauswahl, vor allem aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure. Ein wesentlicher Aspekt dabei war die Dominanz der kommunalen Akteure, die auch von deren Bereitstellung der öffentlichen Kofinanzierungsmittel her rührte.

Die **Beziehungen zwischen den Akteursgruppen** haben sich insgesamt positiv entwickelt, z. B. zwischen Wirtschaftsakteuren und Vertretern der Wirtschaftsbranchen, zwischen Wirtschaftsakteuren und Verwaltung oder zwischen Zivilgesellschaft und Politik. Alle befragten Akteursgruppen haben am stärksten ihre Beziehungen zu den Vereinen verbessert.

Insgesamt zeigt sich sowohl aus den Ergebnissen der LAG-Befragung als auch der ZWE-Befragung eine deutliche Intensivierung **der interkommunalen Zusammenarbeit**. Knapp 60 % der befragten ZWE von LEADER-Projekten schrieben der Förderung einen positiven Einfluss zu, z. B. durch gemeinsame Projektentwicklung, Austausch von Ideen, die auch zu neuen Formen von Zusammenarbeit geführt haben. Die ZWE der Dorferneuerung bestätigten ebenfalls einen positiven Einfluss auf die IKZ. Dieser fiel in den LEADER-Regionen höher aus (40 %) als in ILEK-Regionen (20 %) oder in einem Ort ohne Konzept (15 %) (LR et al., 2013).

Der **Anteil von lokalen Finanzquellen** am LAG-Budget ergibt sich schon daraus, dass das Land keine Kofinanzierungsmittel für die LEADER-Projekte bereitstellte. Daher mussten diese Mittel aus anderen öffentlichen, in der Regel kommunalen Quellen bereitgestellt werden (was allerdings als wesentliches Hemmnis, insbesondere für private Projekte, benannt wurde). Dabei standen in

⁹⁸ Dies ermöglicht natürlich noch keine Aussagen über die einzelnen LAGn, da die Zufriedenheit im Einzelfall sehr unterschiedlich sein kann. Die Betrachtung einzelner LAGn ist wiederum bei kleinen Fallzahlen weniger für eine statistische Auswertung geeignet, aber die Betrachtung der Ergebnisse der einzelnen LAGn lässt auf eine Bestätigung der hier getroffenen Aussagen schließen.

NRW nur in drei LAGn eigene Mittel in Form eines „regionalen Finanztopfs“ zur öffentlichen Kofinanzierung von Projekten zur Verfügung (RM*29).⁹⁹

Etwa 60 % der befragten Projekte (ZWE-Befragung) wurden durch **Sachspenden oder ehrenamtliche Mitarbeit** aus der Region unterstützt. Ehrenamtliche Mitarbeit wurde dabei dreimal so häufig genannt und wurde hauptsächlich von Privatpersonen geleistet sowie von ortsansässigen Gruppen. Die Sachspenden kamen v. a. von Privatpersonen und Unternehmen.

Empowerment

Empowerment meint die Selbstermächtigung bzw. die Befähigung von Akteuren zu eigenständigem Handeln und Artikulation sowie Durchsetzung ihrer Interessen. Der Begriff beschreibt damit einen emanzipatorischen Ansatz. Empowerment beschreibt aber auch einen „fürsorglichen Ansatz“ in der Form, dass marginale Bevölkerungsgruppen und Individuen befähigt werden müssen bzw. sollen, gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen bzw. einzufordern. Im Kontext von LEADER wird im Folgenden vor allem die Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen (z. B. junge Menschen, Frauen, etc.) betrachtet.

Die bereits dargestellte institutionelle und thematische Zusammensetzung der LAGn zeigte, dass ähnlich wie in anderen Gremien, z. B. Gemeinderäten¹⁰⁰, in den LAGn ein bestimmter Teil der Gesellschaft – gut ausgebildet, überwiegend männlich, im mittleren Alter – überwiegt und andere Gruppen wenn überhaupt eher über hauptamtliche Interessenvertretungen, z. B. Gleichstellungsbeauftragte, JugendverbandsvertreterInnen präsent sind. Weitere Möglichkeiten zur Mitarbeit gab es in allen LAGn, die auch in größerem Umfang von privaten Akteuren genutzt (bis zu 70 % aller Beteiligten) wurden. Allerdings stand nur knapp ein Drittel der Arbeits- und Projektgruppen ohne Beschränkung der ganzen Bevölkerung offen, während sich die Hälfte an eine beschränkte Auswahl von TeilnehmerInnen richtete.

Die **Beteiligungsabsichten** werden in den verschiedenen LAGn allerdings auch unterschiedlich forciert. In NRW scheinen die Akteure in den Regionen nach Angaben der Regionalmanagements stärker beteiligungsorientiert zu sein, es gab keine Angabe zur Antwortmöglichkeit „im kleinem Kreis arbeiten“. Der Großteil tendierte zu „mit vielen Akteuren arbeiten“.

Die Auswertung der LAG-Befragung zeigte positive Effekte auf das Empowerment der LAG-Mitglieder. Die Effekte gingen über die Projekte und das Kennenlernen der LAG-Mitglieder hinaus, z. B. durch „Eigene Lernprozesse: z. B. neues Wissen, neue Fähigkeiten, neue Informationskanäle“, durch Zugewinne für „Eigenes Handeln: z. B. Umsetzung von Projekten (die nicht aus

⁹⁹ „Regionaler Finanztopf“ in Form eines von den Kommunen bereitgestellten Budgets über das die LAG selbst entscheiden konnte und so nicht für jedes Projekt einzeln nach einer Kofinanzierung gesucht werden musste.

¹⁰⁰ (vgl. Egner, Krapp und Heinelt, 2013).

LEADER gefördert wurden) und aktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren“ und auch in weiteren Bereichen:

- Horizonterweiterung,
- Verständnis für andere Akteure,
- Zugang zu Wissen über Fördermittel/Fördermöglichkeiten,
- Kooperation in vielen neuen Konstellationen¹⁰¹,
- Projektideen, -entwicklung, -umsetzung.

Einbeziehung der lokalen Gemeinschaft/Öffentlichkeit durch LEADER

Dieses Kriterium basiert auf der englischsprachigen Formulierung „LAG actively encourages the community involvement“. Mit lokaler Gemeinschaft sind hier die in der Region lebenden Menschen und deren Aktivitäten zur Mitgestaltung der Region gemeint. Zur Operationalisierung dienen Output-Indikatoren zu Art und Umfang der Öffentlichkeitsarbeit, der Umfang von Veranstaltungen zur Einbeziehung der Bevölkerung, die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Bekanntheit der LAG (und deren Funktion) bei den ZWE.

Der überwiegende Anteil der RMs wendet fünf bis zehn Prozent der Arbeitszeit für Öffentlichkeitsarbeit auf. Relevante Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sind vor allem Pressearbeit, das Internet und Veranstaltungen. Die Anzahl an Veranstaltungen¹⁰² und die Zahl der TeilnehmerInnen war in den Regionen sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt wurden etwa fünf Veranstaltungen pro Region und Jahr realisiert und dadurch insgesamt fast 17.000 Personen erreicht. Die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit der RMs war prinzipiell hoch, dabei etwas geringer als in den anderen abgefragten Kategorien. Auch einige Antworten auf offene Fragen zum Verbesserungspotenzial gehen in diese Richtung. Dies weist auf einen Optimierungsbedarf für die zukünftige Öffentlichkeitsarbeit hin.

Die Bekanntheit des GIEK sowie die Bekanntheit der LAG und des RMs bei den ZWE war hoch (ZWE-Befragung). Das GIEK als Grundlage und seine wesentlichen Inhalte waren 72 % der Befragten bekannt, ebenso das RM, mit dem der Großteil der befragten ZWE (93 %) direkten Kontakt hatte. Auch die Existenz einer LAG wurde von allen wahrgenommen. Immerhin zwei Drittel der ZWE haben aktiv an einer Veranstaltung oder in einem Gremium teilgenommen.

Koordination von verschiedenen Governance-Ebenen (Multilevel-Governance)

Für die Umsetzung von LEADER sind weitere steuerungsrelevante Ebenen im Sinne einer Multilevel-Governance (Pollermann, Raue und Schnaut, 2014) von besonderer Relevanz. Dies betrifft insbesondere die verschiedenen Institutionen und Ebenen des „ELER-Systems“, ihre Art der In-

¹⁰¹ z. B. zwischen Vereinen, interkommunal, thematisch oder projektbezogen, kommunalen und privaten Akteuren.

¹⁰² Veranstaltungen, die von den LAGn ausgerichtet bzw. initiiert wurden.

teraktion und Kommunikation sowie die etablierten Verwaltungsabläufe zur Umsetzung des LEADER-Ansatzes mit seinen Maßnahmen, Merkmalen und vorgesehenen Ressourcen.

Die Einschätzungen der Regionalmanagements zur Kommunikation und Zusammenarbeit mit Fachreferat und Bewilligungsstellen wurden bereits zur HZB erläutert. Sie zeigten ein mittelmäßiges Bild (Peter und Schnaut, 2010), wobei die Bewilligungsstellen insgesamt positiver bewertet wurden als das Fachreferat. Diese zurückhaltende Bewertung war u. a. den Herausforderungen des Lernprozesses der Anfangsphase geschuldet. Neben fachlichen Gründen könnten auch Gründe, wie z. B. die beratende Mitarbeit in der LAG, eine Ursache für die positive Bewertung sein.

Neue Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen der Verwaltung und Begünstigten wurden durch die ZWE-Befragung, die LAG-Befragung 2013, die Implementationskostenanalyse sowie einige Experteninterviews gewonnen und im Jahresbericht genauer beschrieben (LR, BW und entera, 2014). Die ZWE haben die personenbezogenen Verfahrensschritte¹⁰³ am besten beurteilt, bei LEADER-Projekten insbesondere die Zusammenarbeit mit dem RM, dessen Unterstützung als erforderlich und fachkundig eingeschätzt wurde. Auch die Zufriedenheit mit den Bewilligungsstellen ist hoch. Deutlich schlechter fielen die Beurteilungen in Bezug auf die Förderdokumente aus.¹⁰⁴

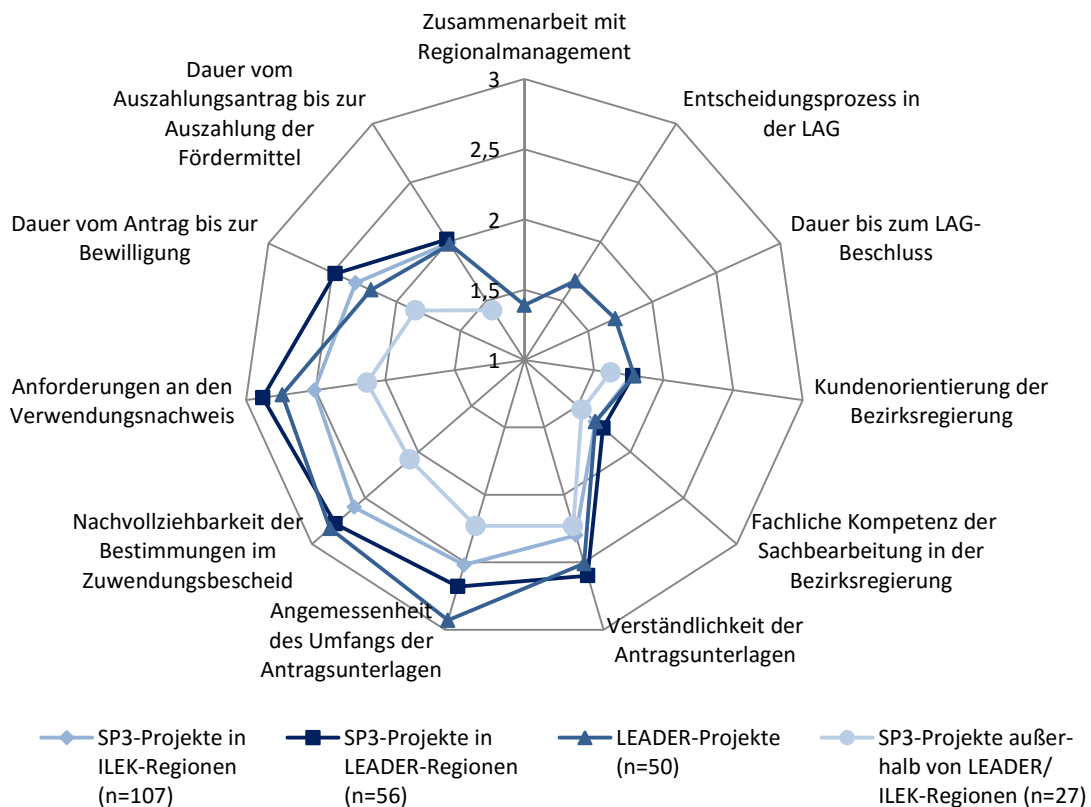
Bei diesen Aspekten, wie auch insbesondere bei der Zufriedenheit mit der Dauer vom Antrag bis zur Bewilligung sind die Beurteilungen außerhalb von LEADER- und ILEK-Regionen wesentlich besser (s. Abbildung 43). Dies weist auf das grundsätzliche Problem hin, dass die Rahmensetzungen für die Förderung nicht-standardisierter Projekte wenig geeignet waren.

Für die LAG-Mitglieder spielte bei der Beurteilung der Umsetzungsaspekte nach wie vor die Finanzierung die größte Rolle, besonders bei eingeschränkten Möglichkeiten finanzschwacher Kommunen und privater Akteure, an der Förderung zu partizipieren.

¹⁰³ Kundenorientierung und fachliche Kompetenz der Sachbearbeitung in den Bezirksregierungen.

¹⁰⁴ Im Einzelnen sind dies: Verständlichkeit der Antragsunterlagen, Angemessenheit des Umfangs der Antragsunterlagen, Nachvollziehbarkeit der Bestimmungen im Zuwendungsbescheid, Anforderungen an den Verwendungsnachweis.

Abbildung 43: Zufriedenheit der Projektträger mit der administrativen Umsetzung



Skala von 1 (sehr zufrieden) bis 6 (gar nicht zufrieden). Da die Werte zwischen 1 und 3 liegen, wird nur der Ausschritt 1 bis 3 angezeigt.

Mittelwerte der Antworten auf die Frage: Wie zufrieden oder unzufrieden waren Sie mit den folgenden Gesichtspunkten des Förderverfahrens? (nach Regions- bzw. Konzeptzugehörigkeit der Projekte)

Quelle: Schriftliche Befragung der ZWE der ELER-Codes 313, 321, 322 und 41 (2012).

8.2.4 Frage 21: Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung

Die Frage „Inwieweit hat LEADER zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?“ ist eine neue Bewertungsfrage des Ex-post-Leitfadens. Die beispielhaft hierzu vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren fokussieren auf direkte Beschäftigungseffekte und die Anzahl geförderter Unternehmen in den Bereichen Gründung und Diversifizierung. Zur Beantwortung der Bewertungsfrage werden im Folgenden die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte kurz skizziert und anschließend weitere Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung aufgegriffen. Als Kontext ist zu berücksichtigen, dass die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung von Unternehmen nicht im Fokus von LEADER in NRW stand. Daneben war die Bereitstellung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung für Projekte privater Träger eine große Herausforderung, wie aus den vorangegangenen Kapiteln bereits ersichtlich wurde.

Aus der ZWE-Befragung wurden in geringem Umfang Projekte mit **direkten Beschäftigungseffekten** identifiziert.¹⁰⁵ Hinsichtlich direkter Beschäftigungseffekte der LEADER-Projekte sind durch die befragten Projektträger 8,3 Arbeitsplätze (FTE) in insgesamt 3 Projekten durch die Förderung geschaffen worden. Es profitierten sechs Personen, die alle über 25 Jahre waren und zu 70 % (berechnet auf die Arbeitszeit) Männern waren. Angesichts der geringen Anzahl von Projekten, in denen die Arbeitsplätze entstanden sind, erscheint eine Hochrechnung der Arbeitsplatzeffekte auf die weiteren nicht befragten Projekte nicht sachgerecht.

Indirekte Beschäftigungseffekte entstehen u. a. durch Infrastrukturmaßnahmen z. B. zur Verbesserung der Attraktivität als Tourismusstandort, die dann Beschäftigungseffekte an anderer Stelle nach sich ziehen. Auch hier waren die Effekte gering. Nur ein geringer Teil der LEADER-Projekte hat dazu beigetragen, dass Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region geschaffen wurden bzw. noch geschaffen werden. Über die langfristigen Beschäftigungseffekte hinaus wurden auch während des Zeitraums der Förderung in vier LEADER-Projekten Personen beschäftigt. Zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten erwarteten drei weitere Projektträger und ebenfalls bei drei Projektträgern hat die Förderung zum Erhalt von Arbeitsplätzen beigetragen.

Betrachtet man die geförderten Projekte, hatte nur ein geringer Anteil (2 %) einen expliziten Bezug zu wirtschaftlicher Entwicklung. Darüber hinaus können allerdings auch die Projekte mit touristischer (23 %) oder landwirtschaftlicher (1,3 %) Ausrichtung einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Einige wenige Projekte bezogen sich auf wirtschaftliche oder Vermarktungsaspekte im touristischen Bereich (z. B. Wirtschaftsfaktor Tourismus, Vermarktung des Gästeführungsangebotes der Region). Die anderen unterstützten touristische Infrastrukturen (Beschilderung, Versorgung, Toiletten, ...) oder Besucherattraktionen (s. Kapitel 8.2.5).

Weiche Standortfaktoren für Unternehmen wurden ebenfalls teilweise durch die geförderten Projekte verbessert, so z. B. Angebote zur Freizeitgestaltung und Erholung, von denen auch MitarbeiterInnen in den Unternehmen profitieren können (vgl. Kapitel 8.2.5). Insgesamt wurde lediglich ein Projekt zur Unterstützung der Diversifizierung in einem landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert. Acht Projekte hatten einen Bezug zur Landwirtschaft und ihren Produkten.

8.2.5 Frage 22: Beitrag zu Zielen der GIEK und des EPLR

Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien

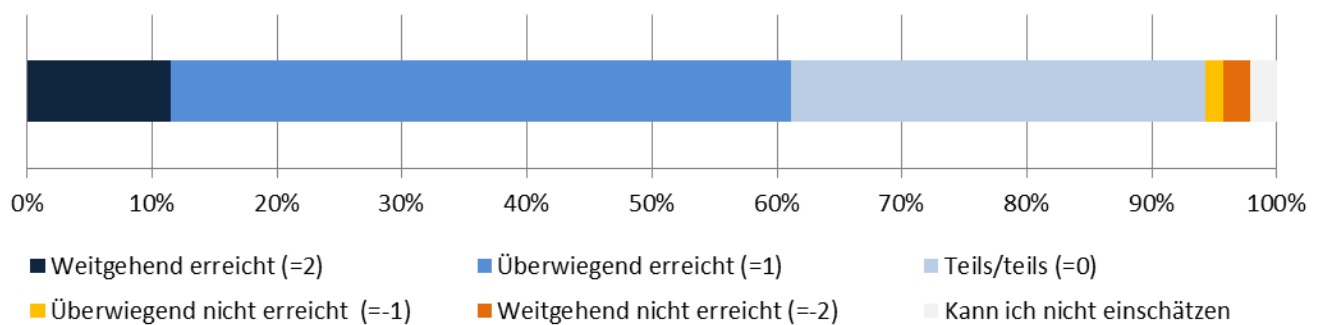
Da sowohl die Ziele der GIEK der 12 LEADER-Regionen in NRW als auch die jeweiligen Kontextbedingungen höchst vielfältig sind, war eine Einschätzung der Zielerreichung der jeweils spezifischen Entwicklungsziele der Regionen und ihre Bewertung vor dem regionsspezifischen Kontext

¹⁰⁵ Aufgrund des Umsetzungsverlaufs (die meisten Projekte wurden erst im Jahr 2013 – also nach der Befragung - umgesetzt) bilden die Befragungsergebnisse nur einen Teil der Wirkungen ab.

nur im Rahmen eigenständiger Selbstbewertungen der Regionen möglich. Auf Ebene des gesamten LEADER-Schwerpunkts kann als Indikator die Einschätzung der LAG-Mitglieder, wieweit die Ziele der Entwicklungsstrategie insgesamt erreicht wurden, herangezogen werden.

Zwei Drittel der befragten LAG-Mitglieder sahen die Ziele der jeweiligen Entwicklungsstrategie zum Zeitpunkt der Befragung als weitgehend oder überwiegend erreicht an (siehe Abbildung 44). 33 % verorteten sich im Mittelfeld. Da die Projektumsetzung zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen war und noch knapp zwei Jahre fortgesetzt werden konnte, dürften sich die Einschätzungen weiter positiv entwickelt haben.

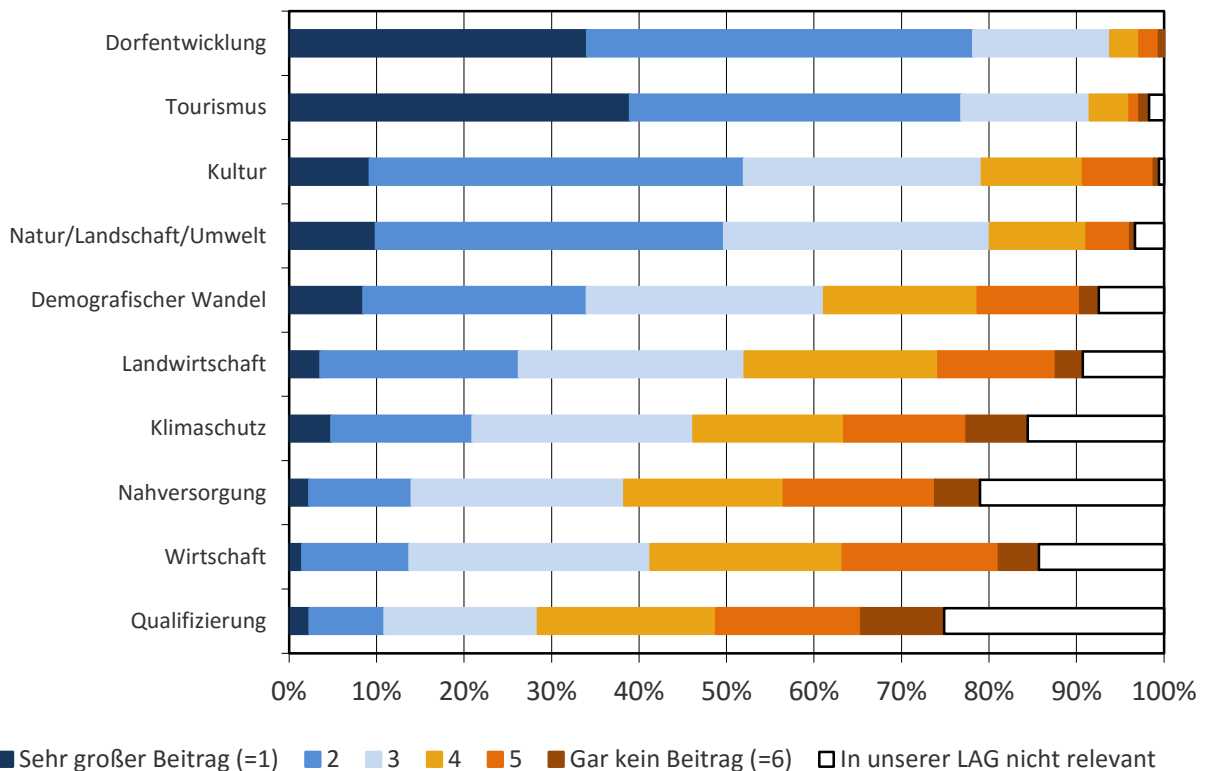
Abbildung 44: Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder: In welchem Umfang wurden aus Ihrer Sicht bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ziele der Entwicklungsstrategie erreicht? (n=139)



Quelle: Eigene Darstellung (LAG13*F18).

Wie zu erwarten war, ist der größte Wirkungsbeitrag von LEADER in den Bereichen Tourismus und Dorfentwicklung zu finden (siehe Abbildung 45). Auch in den Wirkungsbereichen Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung und Kultur kann man noch von einem „größeren“ Wirkungsbeitrag sprechen. In allen anderen abgefragten Bereichen wurde der Beitrag von LEADER eher im mittleren Bereich gesehen oder als gering eingestuft.

Abbildung 45: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Beitrag von LEADER in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=177)



Quelle: Eigene Darstellung (LAG13*F20).

Ein Teil der LAG-Mitglieder (41 %) nannte Handlungsfelder, in denen sie größere Beiträge von LEADER erwartet hatten. Am häufigsten wurden die Themen Wirtschaft/Arbeitsplätze, Landwirtschaft und Energie/Klima genannt, gefolgt von Tourismus und Umwelt/Naturschutz. Die große Vielfalt der weiteren Nennungen deutet darauf hin, dass aus der Sicht der Befragten regionspezifische Handlungsfelder hinter den Erwartungen zurückblieben. Als Gründe wurden vor allem Defizite bei der regionsinternen Umsetzung der GIEK genannt, z. B. andere Prioritätensetzungen, kein aktives Fortführen der Themen, zu geringes Interesse oder Bekanntheit des GIEK bzw. des Umsetzungsprozesses oder Schwierigkeiten, Projektträger zu finden. Zu Letzterem wurden als weitere Ursachen die mangelnde Einbindung von bestimmten Akteursgruppen genannt (Wirtschaft, Jugend) sowie die fehlende Kofinanzierung für private Akteure.

Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms

Der LEADER-Ansatz ist von seinen Zielsetzungen nicht darauf ausgerichtet, gleichermaßen Beiträge zu allen Programmzielen zu leisten, auch wenn die Ausgestaltung in NRW alle Möglichkeiten eröffnete. Inhaltlich haben die Regionen mit ihrer Projektumsetzung einen Schwerpunkt auf die

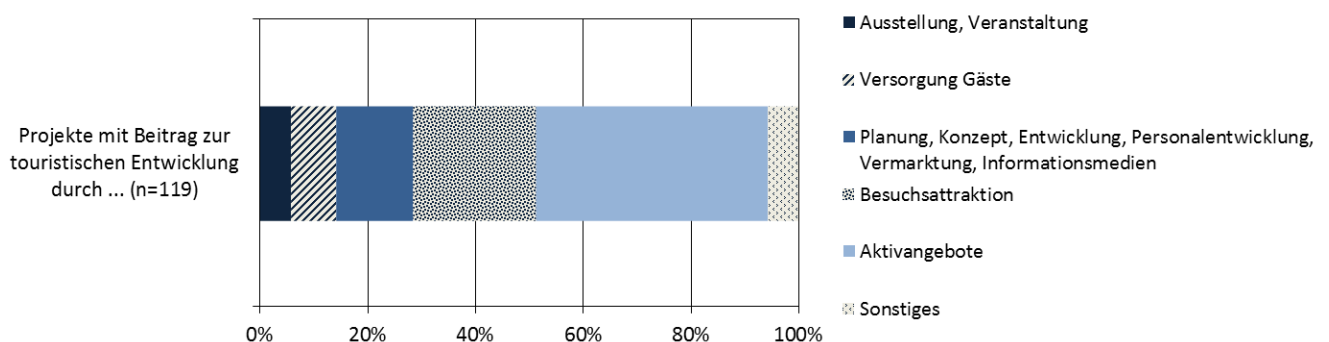
Themenfelder Tourismus, Dorf- und Siedlungsentwicklung, Freizeit/Erholung und Kultur gelegt.¹⁰⁶ Damit wurden in erster Linie Ziele des Schwerpunkts 3 angesprochen.

Zu den Zielen des Schwerpunkts 2 haben etwa 15 % der Projekte beigetragen, davon etwa die Hälfte durch ihre Ausrichtung auf *Natur und Landschaft* und die andere Hälfte auf *Energie und Klimaschutz*. Die wenigsten weisen jedoch direkte Effekte zum Schutz oder der Erhaltung von Umweltgütern auf, da es zum Einen viele Tourismusprojekte sind (die Natur und Landschaft einbinden), oder zum Anderen Konzepte und Planungen.

Insgesamt bezogen sich 23 % der Projekte auf die **touristische Entwicklung** (höchster Anteil der Projekte). In den Förderdaten lässt sich ein leichter Rückgang des touristischen Schwerpunkts im Laufe der Umsetzungsphase erkennen. Dies liegt nicht unbedingt am Bedeutungsverlust, sondern eher an den Herausforderungen bei der Umsetzung anderer Projekte, die zu zeitlichen Verzögerungen geführt haben. Die Abgrenzung gegenüber Sport und Freizeit bzw. Naherholung für die lokale Bevölkerung ist fließend und aus den Maßnahmenbeschreibungen nicht immer eindeutig zu erkennen (z. B. Laufpark am Reeser Meer).

Die meisten touristischen Projekte unterstützten Aktivurlaubs- oder Freizeitangebote (z. B. Radfahren, Wandern, Wassersport, Reiten) und dessen Ausstattungen die in Verbindung mit Natur- oder Kulturbesonderheiten stehen (vgl. Abbildung 46). Auf die Schaffung oder Erhaltung besonderer Attraktionen, wie z. B. Museen oder Themenrouten, ist ca. ein Viertel der touristischen Projekte ausgerichtet.

Abbildung 46: Ausrichtung tourismusrelevanter Projekte (n=119)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

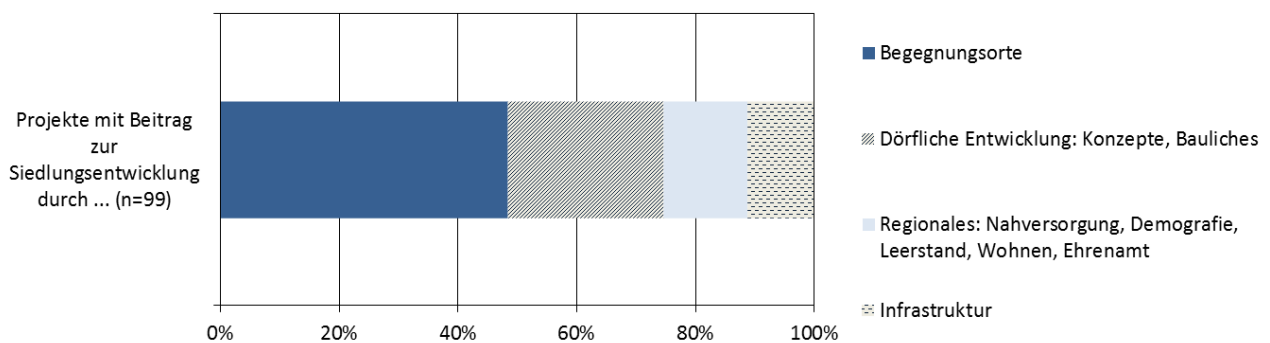
Positive Wirkung auf den Tourismus, besonders die Schaffung neuer Angebote und das Hervorheben regionaler Angebote, standen bei den LEADER-Projekten im Vordergrund, bestätigten

¹⁰⁶ Es ist zu berücksichtigen, dass bei der Analyse der Projektbeschreibungen auf Basis der Förderdaten, die Projekte verschiedenen Themen zugeordnet wurden, wenn es den Projektausrichtungen entsprach. Bei einem kleinen Teil der Projekte war keine Kategorisierung möglich, aufgrund wenig aussagekräftiger Projektbeschreibungen.

70 % der befragten ZWE (2011). Fast allen befragten Projekten (90 %) wurde ein Nutzen für die Naherholung der lokalen Bevölkerung und für Tagesgäste zugeschrieben, immer noch 80 % der befragten Projekte wurden als nützlich für potenzielle ÜbernachtungsurlauberInnen eingeschätzt.

Der Bereich **Siedlungsentwicklung** hat mit 23,5 % der Fördermittel den höchsten Anteil, es sind 19 % der Projekte. Es zeigt sich bei der Betrachtung der Förderdaten (vgl. Abbildung 47), dass der Großteil dieser Projekte örtlich oder gemeindlich ausgerichtet war, auch soziale Aspekte waren vorhanden. Einige Projekte beschäftigten sich auf übergeordneter Ebene mit den Herausforderungen der Dörfer. Die Nahversorgung mit Waren spielte eine untergeordnete Rolle.

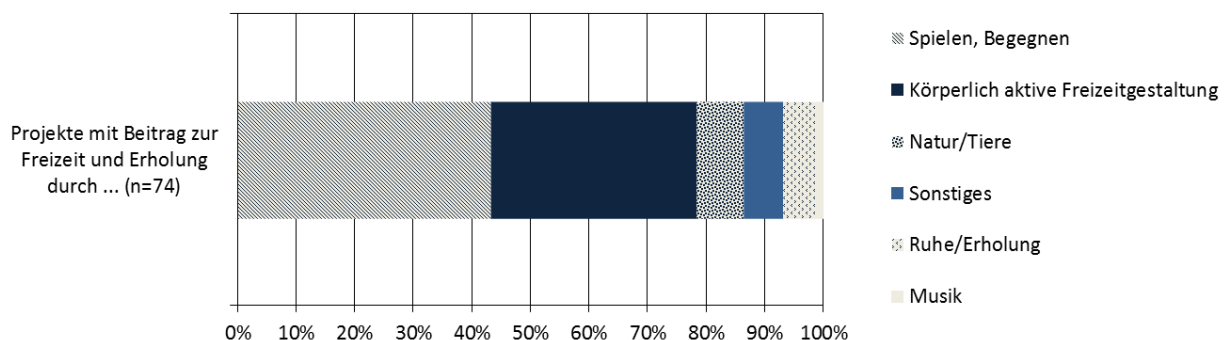
Abbildung 47: Ausrichtung von Projekten zur Siedlungsentwicklung (n=99)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Etwa 15 % der Projekte waren darauf ausgerichtet, **Freizeitangebote für die Bevölkerung** zu erhalten, zu verbessern oder herzustellen. Vorrangig handelte es sich dabei um Plätze zum Begegnen, Spielen und Bewegen, die zur Hälfte explizit generationenübergreifend angelegt waren (vgl. Abbildung 48). Ein Drittel verbesserte das Angebot zur körperlich aktiven Freizeitgestaltung. Einige Projekte waren mehr in den Bereichen der Erholung und Naturerleben anzusiedeln.

Abbildung 48: Ausrichtung von Projekten mit Relevanz für Freizeit und Erholung (n=74)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Förderdaten der Zahlstelle.

Weitere 15 % der Projekte trugen zur Verbesserung oder Erhaltung von **kulturellen Aspekten und Angeboten** bei, zumeist in Form von „Gedenken“ an ganz spezifische, meist historische Personen(-gruppen), Handwerke oder Ereignisse, wie z. B. Wassermühle, Holzkohlemeiler, Wohn- und Arbeitsverhältnisse im Bergmannsdorf oder das Schwerspatmuseum. Konkrete Angebote zu Kunst, Literatur und Musik waren weniger vertreten. Insgesamt zeichneten sich die kulturellen Projekte durch hohe Diversität aus, z. B. Projekte zu Gärten und Parks neben der „Langen Nacht der Museen“.

Von den befragten ZWE gaben 27 % an, dass ihr Projekt einen Beitrag zur **Anpassung an den demografischen Wandel** leistet. Es zeigt sich bei der Betrachtung der Projektdaten, dass der Anteil der Projekte mit Bezug zum demografischen Wandel in den Maßnahmenbeschreibungen nur bei 17 % liegt (u. a. Projekte, die mehrere Generationen betreffen, Barrierefreiheit herstellen oder sich mit der lokalen oder regionalen Entwicklung beschäftigen). Legt man die Zuordnung etwas weiter aus, z. B. durch Hinzunahme von Dorfgemeinschaftshäusern, liegt der Anteil bei 23 %.

8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Grundsätzlich entstanden (nicht nur in NRW) in dieser Förderperiode aus der engen Kopplung der administrativen Abwicklung an die anderen programmierten Maßnahmen des EPLR im Vergleich zu LEADER+ deutlich eingeschränkte Umsetzungsmöglichkeiten. So hat u. a. die Pflicht zum Aufbringen der nationalen öffentlichen Kofinanzierung durch die Akteure der LEADER-Regionen bzw. potenzielle Projektträger die Dominanz kommunaler Akteure sowohl in der Projektumsetzung als auch zum Teil in Entscheidungsprozessen begünstigt.

Auch die EU-KOM hat diese Probleme wahrgenommen, was sich in den veränderten Rahmenbedingungen für die Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt. So dürfte die Reduzierung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung auf 20 % der öffentlichen Mittel und die inhaltliche Offenheit der ELER-VO im Hinblick auf LEADER den Gestaltungsspielraum der Regionen deutlich erhöhen. Es ist zu begrüßen, dass NRW diesen Spielraum mit einer eigenen LEADER-Richtlinie nutzt und auch Landeskofinanzierungsmittel zur Verfügung stellt.

Allerdings können diese Veränderungen in der Anfangsphase im Prozess der Ausbalancierung zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der neuen Möglichkeiten zu erheblichen Lernkosten bei lokalen Akteuren und der Förderverwaltung führen.

Etablieren des LEADER-Ansatzes

Insgesamt ist es in NRW weitgehend gelungen, die Besonderheiten von LEADER umzusetzen. In einzelnen Aspekten zeigen sich allerdings durchaus Unterschiede zwischen den Regionen.

Den meisten Regionen ist es gelungen, geeignete Gebiete als LEADER-Regionen abzugrenzen und sie schafften es, auf den regionalen Besonderheiten aufbauende GIEK als handlungsleitenden Rahmen zu erarbeiten. Als Grundlage zur Überprüfung der Zielerreichung benötigen die GIEK allerdings noch eine Weiterentwicklung.

Auch die LAGn als lokale Partnerschaften wurden etabliert. Allerdings waren einige Bevölkerungsgruppen bei der direkten Beteiligung unterrepräsentiert (v. a. Frauen und Jugendliche), so dass deren Interessen allenfalls über „Beauftragte“ eingebracht wurden.

Das Management der LAGn funktionierte gut. Die meisten LAG-Mitglieder waren sowohl mit den Arbeitsprozessen in der LAG als auch mit der Arbeit des RMs zufrieden. In einzelnen Aspekten gibt es allerdings noch Entwicklungsmöglichkeiten. Die ZWE-Befragung hat gezeigt, dass es hinsichtlich der Verständlichkeit von Projektauswahlentscheidungen für Nicht-LAG-Mitglieder noch Optimierungsbedarf gibt. Auch das Potenzial von Selbstbewertungen als Managementinstrument war noch nicht in allen Regionen ausgeschöpft.

Der Bottom-up-Ansatz wurde überwiegend erfolgreich umgesetzt. Die effektive Entscheidungskompetenz über die Projektförderung lag bei der LAG. Allerdings haben die Rahmenbedingungen eine leichte Dominanz kommunaler Akteure in den Entscheidungsprozessen begünstigt. Die Beteiligung weiterer Akteure über Arbeits- und Projektgruppen fand in großem Ausmaß in allen LAGn statt.

Die erfolgreiche Umsetzung des multisektoralen Ansatzes zeigte sich u. a. in der thematischen Vielfalt der LAG-Zusammensetzung und den Inhalten der Arbeits- und Projektgruppen. Die Zusammenarbeit mit anderen regionalen Entwicklungsprozessen erfolgte im gleichen Raum. Die Nutzung anderer (Förder-)Mittel als ergänzende Quelle zur Umsetzung der GIEK fand vereinzelt statt und könnte noch verstärkt werden.

Auf der Projektebene wurden auch innovative Ansätze angeregt und umgesetzt, vor allem in Tourismusprojekten und Dienstleistungseinrichtungen.

Das Interesse an der Durchführung gemeinsamer Projekte mit anderen Regionen war grundsätzlich vorhanden. Die Umsetzung von Kooperationen war allerdings beschränkt auf einzelne Regionen und meist innerhalb von NRW.

Verbesserung der Local Governance

Im Verlauf der Förderperiode hat eine Verbesserung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure in den LEADER-Regionen stattgefunden. Dies zeigte sich sowohl in den Bewertungen verschiedener Aspekte der LEADER-Interventionslogik, als auch in der Verbesserung von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten sowie in der Ausweitung von Kooperation und Vernetzung. Allerdings finden sich bei verschiedensten Aspekten Hinweise auf das Problem von kommunaler Dominanz im LEADER-Prozess.

Sozio-ökonomische Wirkungen

Die Ziele der Entwicklungsstrategien wurden in den meisten Regionen überwiegend oder zum Teil erreicht. Hauptsächlich wurden Wirkungen in den Bereichen Tourismus, Siedlungsentwicklung, Freizeit/Erholung und Kultur entfaltet. Direkte Beschäftigungseffekte spielten eine untergeordnete Rolle.

Empfehlungen

Empfehlungen an die Regionen

Bestimmte Gruppen sind im Prozess nach wie vor wenig vertreten (z. B. Frauen, Jugendliche, Unternehmer, Nicht-Akademiker, unter 40-jährige), was von den LAGn teilweise als eigenes Defizit gesehen wird. Wenn es sich um partizipative Prozesse handeln soll, wäre eine stärkere Orientierung auf diese Gruppen erforderlich. Das bedeutet nicht, dass alle Akteursgruppen im Entscheidungsgremium vertreten sein müssen, sondern dass eine Beteiligung über verschiedene Wege ermöglicht werden sollte.¹⁰⁷ In Bezug auf Gleichstellung ist jedoch eine ausgewogene Repräsentanz von stimmberechtigten Frauen in den LAGn anzustreben, die Gleichstellungsstrategie der EU (EU-KOM, 2010c) sieht einen Frauenanteil von 40 % in Ausschüssen und Expertengruppen vor (siehe hierzu auch Kapitel 9.13).

In einigen Regionen wurden Verbesserungsvorschläge seitens der LAG-Mitglieder zur **regionsinternen Optimierung** genannt. Insgesamt zeigt sich auch, dass es zu vielen Punkten seit 2010 bereits Verbesserungen gab. Dennoch können diese regionsindividuell relevant sein, und sollten in der Region gelöst werden. Dazu zählen im Wesentlichen

- Optimierungen des Projektauswahlverfahrens, wozu z. B. die verstärkte Anwendung der in den LAGn anerkannte Auswahlkriterien zählt oder die weitere Entwicklung einer Diskussions- und Abwägungskultur,
- Aspekte der Organisation, wie z. B. Einbindung und Begleitung der Arbeitskreise, Anpassungen von Sitzungszeiten oder deren Gestaltung, mehr und bessere Informationsflüsse,
- Anpassungen der thematischen Ausrichtungen in den LAGn und stärkere Auseinandersetzung mit Handlungsfeldern des GIEK,
- Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit, zur Verbreitung der Erfolge und ggf. Schaffung einer breiteren Basis innerhalb der Regionen,
- Bessere Aufgabenwahrnehmung des Regionalmanagements bzw. Schwerpunktlegung auf andere Aufgaben.

Um regionsinterne Verbesserungspotenziale weiterhin erkennen und aufgreifen zu können, wird die Durchführung regelmäßiger **regionsinterner Selbstbewertungen** im Laufe der Förderperiode

¹⁰⁷ Zum Beispiel familienkompatible Sitzungszeiten/Gremienarbeit, Bezeichnung und Formen von „Sitzungen“ (insb. bei der Beteiligung von Jugendlichen), zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen.

empfohlen. Eine Basis dafür sind die **Entwicklungskonzepte**, deren Funktion zur Beurteilung der Zielerreichung noch verbessert werden kann.

Die **Vernetzung zwischen den Regionen** hat sich erfolgreich etabliert. Dies sollte fortgesetzt werden. Insbesondere für die vielen neuen Regionen kann der Austausch mit erfahrenen Regionen eine wichtige Unterstützung, vor allem in der Anfangsphase sein. Es sollte über Möglichkeiten des spezifischeren und flexibleren Austauschs nachgedacht werden z. B. in Form von „Partnerregionen“ (eine alte + eine neue) oder überregionalen Netzen (Nachbarregionen oder Regionen innerhalb eines Regierungsbezirks).

Die Rahmenbedingungen für innovative Vorhaben haben sich im ELER-Kontext nach wie vor nicht entscheidend verbessert, da die inhärenten Risiken¹⁰⁸ z. B. durch die Zweckbindungsfristen für den ZWE immer noch hoch sind. Auch vor diesem Hintergrund bleibt die Erprobung regionaler Finanzierungsmodelle wie z. B. das **Etablieren regionaler Fonds**¹⁰⁹ ein möglicher Lösungsansatz.

Empfehlungen an das Land

Die in der Halbzeitbewertung aufgegriffenen Ansatzpunkte zur **Verbesserung der Kofinanzierung** wurden tw. bereits durch den Einsatz von Landesmitteln sowie die Erhöhung des EU-seitigen Fördersatzes in der neuen Förderperiode aufgegriffen. Es sollte beobachtet werden, inwiefern dadurch auch die Teilhabe von bisher marginalisierten Akteuren (insb. Privater Akteure sowie finanzschwacher Kommunen) an den Entscheidungsprozessen und bei der Projektumsetzung gestärkt wird.

Die **Anforderungen des Verwaltungs- und Kontrollsystems** der EU erschweren nach wie vor die Umsetzung insbesondere innovativer und nicht standardisierter Projekte. Da sich die Anforderungen nicht reduziert haben, sollten die Vorgaben, Checklisten, Dokumentation, Formulargestaltung, Kontrolltiefe und -häufigkeiten immer wieder auf Notwendigkeit und mögliche Vereinfachungen geprüft werden. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den häufig genannten Problemen liegen, die auch landesseitig beeinflusst werden können, wie z. B. zu kurze Bewilligungszeiträume. Zur Lösung der Schwierigkeiten bei der Vorfinanzierung für kapitalschwache ZWE (z. B. kleine Vereine) sollten Vor- und Nachteile von Zwischenzahlungen abgewogen und im Dialog von ZS, Fachreferat und Bewilligungsstellen nach effizienten Lösungen gesucht werden. Ergebnisse der IK-Analyse haben gezeigt, dass regelmäßige Teilzahlungen sowohl die Umsetzungskosten von Maßnahmen als auch das Fehlerrisiko aufgrund von Unsicherheiten bei der Anwendung der Sanktionsregelung maßgeblich erhöhen.

¹⁰⁸ Neue Erprobungen in neuen Kontexten (Regionen) bergen immer Risiken, dass die Umsetzung oder die Weiterführung des Zwecks nicht funktionieren.

¹⁰⁹ Gespeist aus Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge,...) über deren Verwendung die LAG selbstbestimmt entscheidet.

Zu Beginn einer Förderperiode kam und kommt es durch neue Rahmensetzungen und Aufstellung in den Regionen (LAG und LES) zu umfangreichen Abstimmungs- und Lernprozessen. Dies wird in der neuen Förderperiode verstärkt durch die (wieder) hohe Anzahl neuer Regionen. Damit einher geht die Einarbeitung der neuen Akteure auf allen Ebenen, z. B. die Sensibilisierung und Qualifizierung der Bewilligungsstellen im Hinblick auf die Besonderheiten des LEADER-Ansatzes (innovative Projekte). D. h. insbesondere **in der ersten Hälfte der Förderperiode sollte dem mit intensivem Informationsaustausch bzw. -bereitstellung („Schulungsoffensive“) begegnet werden.** Dabei sind Klarheit in Auslegungsfragen und Abläufen notwendig, um die Entscheidungssicherheit im Spannungsfeld zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der Möglichkeiten zu stärken. Die ohnehin knappen Personalkapazitäten (auf allen Ebenen) werden dadurch stärker beansprucht, und sollten entsprechend erhöht werden (siehe hierzu auch Kapitel 10.2.1 und 10.2.4).

Die bereits für die Regionen beschriebene Empfehlung **zur Fortsetzung der Vernetzung der Regionen und neuer Formen der gegenseitigen Unterstützung** (insb. für die neuen Regionen) sollte auch vom Land aufgegriffen und angeregt werden. Das Land sollte weitere Möglichkeiten abwägen, initiativ zu werden und zu unterstützen (Aufruf, Organisation, Ressourcen und Kapazitäten in den Verwaltungen).

Auch im weiteren Verlauf der Umsetzung bleiben **Vernetzung und Austausch zwischen den Land/Bewilligungsstellen/Regionen wie auch zwischen den Regionen untereinander** wichtige Faktoren. Der Bedarf resultiert aus dem LEADER-Ansatz selbst, der sich immer wieder neuen und fortwährenden Herausforderungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen stellen muss, so z. B. innovative Projekte, Beteiligung von Frauen und jungen Menschen oder der Integration von Migranten. Die Veranstaltungen dazu im Land (z. B. Dienstbesprechungen, ZeLE-Veranstaltungen) sollten weitergeführt werden und die aktuellen Themen und Herausforderungen aufgreifen.

Die Dienstbesprechungen bedürfen allerdings aufgrund der Vielzahl weiterer beteiligter Akteure neuer Organisationsformate. Ein Erfahrungsaustausch mit Ländern, in denen es bereits in der vorherigen Förderperiode (FP) viele Regionen gab, könnte hilfreich sein¹¹⁰.

Um die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen und vorbildhafte Lösungsansätze zu lenken, könnten **landesweite Wettbewerbe** genutzt werden. Hier kann das Land relevante Themen vorgeben und die besten Bewerbungen fördern¹¹¹.

Die **Zusammensetzungen der LAGn** sollten thematisch und institutionell, die Ausrichtung der LES repräsentieren. Darüber hinaus sollte die Beteiligung von über 50% privater Akteure sichergestellt und die Belange der Gleichstellung und Beteiligung Jugendlicher stärker verfolgt werden.

¹¹⁰ Bspw. Zweitägiger LEADER-Lenkungsausschuss in NI

¹¹¹ Ein Beispiel für einen solchen Wettbewerb war der LEADER-Landeswettbewerb 2012 „Best-Practice-Beispiele zur Sicherung der Grundversorgung / Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels“ in Mecklenburg-Vorpommern. Dort wurden 1,2 Mio. Euro an drei Gewinnerprojekte vergeben.

Dies wurde mit dem Aufruf zum LEADER-Wettbewerb (MKULNV II B2-2090.04.09 vom 27.10.2014) bereits berücksichtigt. Dabei könnte allerdings der in der die Gleichstellungsstrategie der EU (siehe oben) genannte Frauenanteil von 40 % stärker forciert werden. Die tatsächliche Situation sowie die Entwicklungen in den Regionen sollten hier im Verlauf der Förderperiode sorgfältig beobachtet und daraus ggf. entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Auch die Transparenz gegenüber der Bevölkerung (z. B. Protokolle und Projektentscheidungen im Internet) könnte verbindlicher sichergestellt werden, was allerdings in vielen Regionen bereits erfüllt wurde.

Durch **regionsinternes Monitoring und Selbstbewertungen** können Missstände (z. B. bei der Zusammensetzung der LAGn, inhaltlicher Ausrichtung der LES, Sitzungsgestaltung, Entscheidungsverfahren) entdeckt und behoben werden. Eine stärkere Verankerung dieses Managementinstruments in den Regionen wäre sinnvoll, deswegen sollte dessen Nutzung stärker eingefordert sowie auf Unterstützungsangebote und Veranstaltungen z. B. durch das Netzwerk Ländliche Räume hingewiesen werden.

Zur besseren Sichtbarkeit der LEADER-Regionen in der Öffentlichkeit könnte das Land seine **Öffentlichkeitsarbeit** intensivieren und die Regionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit aktiv unterstützen.

Die **Koordination der Nutzung verschiedener Förderprogramme** (ELER, Strukturfonds) zur Umsetzung der Strategien in den Regionen könnte vom Land stärker aktiv unterstützt werden. Zum einen durch Bereitstellung von Informationen über die anderen ESI-Fonds, Landes- oder Bundesprogramme. Zum anderen noch viel weiterführender, die Vereinheitlichung von einzelnen Aspekten in den Umsetzungsverfahren der ESI-Fonds und die Verknüpfung von LEADER-Strategien mit den entsprechenden Auswahlkriterien in der EFRE-Förderung. Zum ersten Punkt wurde in NRW bereits ein Prozess initiiert, der weiter intensiviert und zu konkreten Ergebnissen fortgeführt werden sollte. (zu den Harmonisierungsfeldern siehe Kapitel 10.2.1).

Zur erleichterten Umsetzung gebietsübergreifender **Kooperationsprojekte** wären länderübergreifende Regelungen (Antragstellung, Abrechnung, Zuschusshöhe,...) hilfreich. NRW kann in Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern darauf hin wirken. Der Bund bzw. die Bund-Ländersitzung der LEADER-Referenten könnten eine koordinierende Funktion einnehmen.

Die Konsistenz der **für Monitoring und Evaluierung** bereitgestellten Daten muss verbessert und die Rechtzeitigkeit der Datenbereitstellung besser als in der FP 2007 bis 2013 gewährleistet werden.

Empfehlungen an die EU-KOM

Für partizipative und innovative Politikansätze wie LEADER haben sich die gesetzten Rahmenbedingungen negativ ausgewirkt. Eine Anpassung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der EU ist nach wie vor erforderlich, so dass auch die Akteure der Verwaltung ihre Kapazitäten stärker er-

möglichend und unterstützend gegenüber den regionalen Akteuren und potenziellen Projektträgern einsetzen können. Wünschenswert wäre auch eine frühzeitige transparente und verlässliche Rahmensetzung für die ländliche Regionalentwicklung, die dann so weiter kommuniziert werden kann. Es ist zu begrüßen, dass sich **die Handlungsspielräume für LEADER-Regionen** in der FP 2014 bis 2020 wieder verbessert haben und in Verbindung damit die Anforderungen an regionsinterne Dokumentation und Selbstbewertung entsprechend erhöht wurden. Mit den größeren Spielräumen wurde den Bedingungen für **innovative Vorhaben** allerdings nur ansatzweise begegnet. Eine stärkere Berücksichtigung des inhärenten Risikos¹¹² von Innovationen sollte stärkere Berücksichtigung finden (siehe hierzu insgesamt auch die übergeordneten Empfehlungen an die EU unter 10.2.1 und 11.3).

Vor dem Hintergrund, dass die Förderung von **gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten** nicht erst seit dieser Förderperiode deutlich hinter den Erwartungen zurück bleibt, sollte diese Maßnahme grundsätzlich überdacht werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob Kooperationsprojekte das geeignete Instrument zur Verbreitung von „Good practice“ etc. sind, oder ob nicht Instrumente zur Förderung eines thematisch fokussierten Austausches zwischen LAGn sachdienlicher wären. Würde eine spezifischere Evaluierung von Kooperationsprojekten einen deutlich positiven Nutzen aufzeigen, wäre auch eine Mittelkontingentierung ein mögliches Lenkungsinstrument, verbunden mit spezifischen Beratungs- und Unterstützungsangeboten zur Entwicklung transnationaler Projekte. Abgesehen davon sollte die Kooperationsdatenbank des ENRD benutzerfreundlicher gestaltet werden, z. B. hinsichtlich der Filterfunktionen.

Mit der ESIF-VO wurde unter der Bezeichnung „**Community led local development**“ (CLLD), **die Möglichkeit der fondsübergreifenden Förderung von LEADER-Regionen** bzw. der Förderung von LEADER-ähnlichen Ansätzen in den Strukturfonds eröffnet. Dies wurde bisher in Deutschland nur in geringem Umfang genutzt. Ein möglicher Grund sind die weiterhin bestehenden grundsätzlichen Unterschiede in den Durchführungsbestimmungen zwischen dem ELER und den anderen Strukturfonds. Wenn die EU-KOM eine fondsübergreifende Förderung von LEADER wirklich anstrebt, sollte sie stärker als bisher auf eine Vereinheitlichung der Durchführungsbestimmungen hinarbeiten. Der hohe Detailgrad im ELER erschwert und verzögert die Umsetzung, ohne einen adäquaten Nutzen für die Effektivität der Projekte.

Das CMEF (EU-KOM, 2006c) wie auch der **Evaluierungs-Leitfaden** zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) sind noch nicht ausreichend für eine Beurteilung des LEADER-Ansatzes geeignet. Außerdem lag der **Evaluierungs-Leitfaden** zur Ex-post-Bewertung zu spät vor (Juni 2014), zu diesem Zeitpunkt waren viele Erhebungen und Analysen bereits erfolgt. Darüber hinaus gibt es erhebliche methodische Schwierigkeiten, den Beitrag der Förderung auf die Veränderung der angegebenen Indikatoren (z. B. BWS) von anderen Faktoren, z. B. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder anderen Förderprogrammen, zu isolieren und zu quantifizieren. Für die Rahmenbedingungen auf

¹¹² Neue Erprobungen in neuen Kontexten (Regionen) bergen immer Risiken, dass die Umsetzung oder die Weiterführung des Zwecks nicht funktionieren.

europäischer Ebene ist dringend eine Überarbeitung erforderlich. Wenig sinnvolle Indikatoren, wie z. B. zur BWS für LEADER, sollten gestrichen werden, während z. B. die Anteile der Akteursgruppen¹¹³ in den LAGn aufgenommen werden sollten, da sie eine relevante Aussagekraft in Hinblick auf das Governance-Ziel haben.

¹¹³ Im Hinblick auf Governance-Ziele sollte auch erfasst werden, ob in den LAGn tatsächlich Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vertreten sind. Eine Trennung lediglich in Private und Öffentliche wäre hierfür unzureichend. Durch die Lieferung der entsprechenden Daten aus den meisten Regionen an das Evaluationsteam ist dies in Nordrhein-Westfalen bereits größtenteils erfüllt, sollte aber zukünftig auf EU-Ebene berücksichtigt werden.

9 Programmwirkungen

9.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

Das Ziel Wirtschaftswachstum im NRW-Programm Ländlicher Raum ging zurück auf die erneuerte Lissabon-Strategie, zu deren Erreichen die Ländliche Entwicklungspolitik beitragen sollte. Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.¹¹⁴ Dem Fonds für die ländliche Entwicklung wurde dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur erneuerten Lissabon-Strategie legte nahe, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte des NRW-Programms zu betrachten waren.

Der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zu den Lissabon-Ziele war mithilfe der drei Wirkungsindikatoren des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) Wirtschaftswachstum (zusätzliche Wertschöpfung), Arbeitsproduktivität (zusätzliche Wertschöpfung je vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz)¹¹⁵ und Schaffung von Arbeitsplätzen (zusätzliche vollzeitäquivalente Arbeitsplätze, vgl. Kapitel 9.2) zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 1 lautete: Inwieweit hat das EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen? Die Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum ist im Modulbericht 9.1_MB detailliert dargestellt.

Relevanz der Förderung

Vor dem Hintergrund des Wachstumsziels der erneuerten Lissabon-Strategie stellte sich die Frage nach der Relevanz einer auf den Primärsektor und auf ländliche Räume ausgerichteten Förderpolitik. Grundsätzlich besteht bereits in der ELER-VO ein Zielkonflikt zwischen sektoralem und regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie), denn Eingriffe in die sektorale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten erhöhen die Kosten von Innovationen und reduzieren das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Die Förderung eines renditeschwachen Sektors wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) kann dessen Wertschöpfung zwar erhöhen, was aus politischen Gründen mit Blick auf den ländlichen Raum erwünscht sein kann. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt, als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen.

¹¹⁴ Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

¹¹⁵ Der Wirkungsindikator wird im Vertiefungsthema Agrarsektor quantifiziert, da er sich ausschließlich auf den Primärsektor bezieht.

Hinzu kam, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum sowohl finanziell als auch inhaltlich eine geringe Bedeutung für die Unterstützung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums hatte: Im Verhältnis zu anderen Politiken mit vergleichbaren Förderinhalten (z. B. EFRE, Direktzahlungen der 1. Säule der GAP, Aktive Arbeitsmarktpolitik) waren die Ausgaben des EPLR gering (vgl. Kapitel 3.1). Förderinstrumente wie das EFRE-Programm oder die KfW-Förderung waren inhaltlich viel stärker auf das Ziel Wirtschaftswachstum – auch in ländlichen Räumen – ausgerichtet als das NRW-Programm Ländlicher Raum. Für den Primärsektor hatten die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP (ca. 514 Mio. Euro/Jahr) die größte finanzielle Bedeutung. Ihre Wirkungen dominierten die sektorbezogenen Effekte aller agrarpolitischer Instrumente, auch die des NRW-Programms. Trotz der hohen öffentlichen Ausgaben wird jedoch das gesamtwirtschaftliche Wachstum auch durch die Direktzahlungen kaum beeinflusst.

Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse wurden alle Maßnahmen des NRW-Programms berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Bruttowertschöpfung (BWS) hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Ziel und/oder Wirkungen im Bereich Wertschöpfung 710,9 Mrd. Euro (78,4 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen haben die Agrarinvestitionsförderung (AFP, 121), die Ausgleichszulage (211/212) und AUM- und Tierschutzmaßnahmen (214/215) die größte finanzielle Bedeutung.

Daten und Methoden

Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren stellt die Evaluation vor besondere Herausforderungen, da Wirkungen auf Programmebene nur begrenzt durch die Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen, also „bottom-up“, messbar sind. Die Messung von Nettowirkungen und deren Bewertung vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erforderte einen Untersuchungsansatz, der über die Ebene der ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) hinausgeht. Die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf das Wirtschaftswachstum wurden daher parallel durch zwei unterschiedliche Untersuchungsansätze geschätzt: „bottom-up“ auf der Ebene der ZWE und „top-down“ mit Hilfe eines regionalökonomischen Analyseansatzes.

Die „Bottom-up“-Analyse umfasste die Erhebung der Wachstumswirkungen bei den ZWE und ihre Aggregation auf Programmebene. Die Nettowirkung wurde ausgehend von den Ergebnisindikatoren, den Schätzergebnissen der Kontrollgruppenvergleiche und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ermittelt. Da die Ergebnisse der „Bottom-up“-Analyse mit erheblichen methodischen Schwächen behaftet waren, erfolgte zusätzlich eine regionalökonomisch basierte Wirkungsanalyse. Mit Hilfe eines statistischen Modells wurde „top-down“ geschätzt, ob ein Zusammenhang zwischen der BWS-Entwicklung und den Interventionen des NRW-Programms bestand. Neben den öffentlichen Ausgaben des NRW-Programms, wurden in der Modellschätzung weitere Faktoren mit Einfluss auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung berücksichtigt, z. B. die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP und die EFRE-Ausgaben.

Die wichtigsten Datengrundlagen der Wirkungsanalyse waren, neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis), die maßnahmen-spezifischen Förderdaten (Bewilligungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten der ZWE-Befragungen. Für die regionalökonomische Analyse wurde ein auf regionale Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 abbildete.¹¹⁶ Der lange Untersuchungszeitraum ermöglichte die Analyse langfristiger Effekte, wie sie insbesondere bei investiven Maßnahmen auftreten. Der Datensatz enthielt Informationen zur Wirtschafts-, Erwerbstätigen- und Bevölkerungsentwicklung in den regionalen Arbeitsmarktregionen NRWs sowie zu den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (Zahlstellendaten für die 1. Säule und für das NRW-Programm Ländlicher Raum) und der Europäischen Regionalpolitik (Zahlstellendaten des Ziel-2-Programms 2007 bis 2013).

Wirkung auf das Wirtschaftswachstum

Tabelle 52 zeigt die quantifizierbaren, dauerhaften Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf das Wirtschaftswachstum. Die Wirkung der Förderung liegt vermutlich zwischen 8 und 57 Mio. KKS¹¹⁷ zusätzlicher BWS. Bezogen auf die BWS in NRW im Jahr 2007 entspricht dies einer zusätzlichen BWS zwischen 0,002 und 0,01 %.

Tabelle 52: Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum (zusätzliche BWS)

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Bruttowertschöpfung	
		Bottom-up	Top-down
Wirtschaftswachstum, davon	Mio. KKS	8-57	0
Landwirtschaft	Mio. KKS	5-38	8,5
Forstwirtschaft	Mio. KKS	0,3-1	
Nicht-Primärsektoren	Mio. KKS	3-17	0

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard (Ein KKS entspricht etwa einem Euro).

Quelle: Eigene Berechnungen vgl. Modulbericht 9.1_MB.

Die untere Grenze des angegebenen Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären. Die obere Grenze des angegebenen Intervalls berücksichtigt darüber hinaus Wirkungen von Projekten, die ohne Förderung anders, z. B. später oder schrittweise, umgesetzt worden wären. Die Programmwirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze als an der oberen Grenze des Intervalls. Eine gesicherte Aussage, ob das Programmziel (24 Mio. Euro zusätzliche BWS) erreicht wurde, ist daher nicht möglich.

¹¹⁶ Der Analysezeitraum konnte nicht auf spätere Jahre ausgedehnt werden, da die verwendeten Daten der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Erwerbstätigenrechnung zum Zeitpunkt der Bearbeitung nur bis 2011 vorlagen.

¹¹⁷ Ein Kaufkraftstandard (KKS) entspricht etwa einem Euro.

Eine relativ gute Übereinstimmung der „bottom-up“ und „top-down“ ermittelten Wirkungen gab es für Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (121, 125), zuzüglich der Diversifizierung (311). Die Wirkung des NRW-Programms auf die BWS des Primärsektors lag zwischen 5 und 38 Mio. KKS („bottom-up“) bzw. 8,5 Mio. KKS („top-down“). Dieses Ergebnis bestätigt, dass die Programmwirkungen eher im unteren Bereich der „bottom-up“ geschätzten Wirkungen lagen. Die zusätzlichen 8,5 Mio. KKS Wertschöpfung entsprachen einem Wachstum des Primärsektors von 0,4 % gegenüber dem Jahr 2007. Der größte Teil dieser Wirkung war auf das AFP, und hier insbesondere auf den Förderbereich Milch, zurückzuführen. Die höchste Wirkung je Mitteleinsatz erreichte die Diversifizierung (311). Hervorzuheben ist die Förderung der Infrastruktur (125), die als einzige Maßnahme mit Wirkung auf die BWS keine Mitnahme- und Verdrängungseffekte hatte. Der forstliche Wegebau führte – je nach unterstellten Preisen für die zusätzliche Einschlagmenge – zu einer zusätzlichen BWS von 0,3 bis 1,4 Mio. KKS.

Maßnahmen des Schwerpunktes 2 hatten sowohl einen negativen Effekt (214/215: - 16 Mio. KKS/Jahr) als auch einen gering positiven Effekt (211/212, nicht quantifiziert) auf die BWS des Primärsektors. Zusammen betrachtet, hob sich die Wirkung dieser Maßnahmen auf. Die Wirkungen der Schwerpunkt-2-Maßnahmen bestanden überwiegend für die Dauer der Förderung. Langfristige (strukturelle) Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die BWS ergaben sich hierdurch nicht.

Während die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf den Primärsektor auf den unterschiedlichen Untersuchungsebenen nachweisbar waren (Bottom-up, Top-down), war die Wirkung außerhalb des Primärsektors zu klein, um sie „top-down“ messen zu können. (Bottom-up) messbare Wirkungen auf die BWS der Nicht-Primärsektoren hatte lediglich die V&V-Förderung (+ 3-17 Mio. KKS), etwa 3 bis 5 Mio. Euro KKS davon die V&V-Förderung Forst (123-B). Aufgrund der großen Unsicherheit der unterstellten Verdrängungseffekte der V&V-Förderung Landwirtschaft (123-A), war das Intervall möglicher Wirkungen 0 bis 12 Mio. KKS sehr groß. Für Maßnahmen des Schwerpunktes 3 mit Ziel Wirtschaftswachstum (313, Breitbandförderung unter 321) konnte weder bottom-up noch top-down ein Einfluss auf die BWS quantifiziert werden, da die Wirkung der Maßnahmen sehr klein und indirekt war.

Die Förderung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Wertschöpfungseffekte in Höhe von 179 Mio. Euro pro Jahr (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010). Dies entsprach etwa 0,03 % der BWS NRWs, bezogen auf 2007.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Wachstumswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum waren insgesamt gering, erreichten jedoch im Primärsektor zumindest eine messbare Größenordnung. Die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel wurde durch Mitnahme- und Verdrängungseffekte (121, 123-A, 311, Umnutzung unter 322) reduziert. Die geringen Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum legen nahe, dass die ländliche Entwicklungspolitik in NRW keinen Beitrag zur Umsetzung der Lissa-

bon-Ziele geleistet hat. Dies ist vor allem auf den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel einer sektoral, regional und auf Umweltthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen. Die EU-Kommission muss zukünftig sicherstellen, dass sich Zieländerungen auf politischer Ebene in einem veränderten instrumentellen Unterbau manifestieren. Gesamtwirtschaftliches Wachstum kann nicht durch die Förderung von Umweltmaßnahmen und des Agrarsektors erreicht werden.

9.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)

Die Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms waren durch den Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“, gemessen als die Anzahl zusätzliche vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (FTE) zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 2 lautete: Inwieweit hat das EPLR einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet? Die Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms ist im Modulbericht 9.1_MB dargestellt.

Die unter 9.1 getroffenen Aussagen zur Relevanz der Förderung sowie zu den verwendeten Daten und Methoden gelten auch für das Themenfeld Beschäftigung.

Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse der Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurden alle Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hatten. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Ziel und/oder Wirkungen im Bereich Themenbereich Beschäftigung 741,5 Mrd. Euro (81,5 % der Programmmittel) verausgabt. Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen haben die AFP (121), die Ausgleichszulage (211/212) und AUM- und Tierschutzmaßnahmen (214/215) die größte finanzielle Bedeutung.

Wirkung auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze

Das NRW-Programm Ländlicher Raum hatte das Ziel, 10.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu sichern¹¹⁸. Etwa 1.000 Arbeitsplätze sollten neu geschaffen werden. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Durch die Förderung gingen Vollzeit Arbeitsplätze (FTE) in der Landwirtschaft verloren, es entstanden aber auch neue Arbeitsplätze in und außerhalb des Primärsektors (vgl. Tabelle 53). Die Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum waren insgesamt zu vernachlässigen und, mit Ausnahme von 214 und 215, zu klein, um diese mit Hilfe des regionalökonomischen Ansatzes messen zu können.

¹¹⁸ Die Anzahl gesicherter Arbeitsplätze (programmspezifischer Indikator) wurde im Rahmen des Monitorings erhoben und ist im Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit nachrichtlich dargestellt. Die Angaben werden als wenig belastbar eingeschätzt und hier nicht dargestellt.

Durch das NRW-Programm Ländlicher Raum entstanden zwischen 40 und 130 Vollzeitarbeitsplätze im Primärsektor bzw. 39 und 183 Vollzeitarbeitsplätze in den Nicht-Primärsektoren. Die untere Grenze des Intervalls spiegelt die Beschäftigungswirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären; die obere Grenze des Intervalls berücksichtigt darüber hinaus Wirkungen von Projekten, die ohne Förderung anders, z. B. später oder schrittweise, umgesetzt worden wären. Die Programmwirkung lag vermutlich eher an der unteren Grenze als an der oberen Grenze des Intervalls.

Tabelle 53: Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neue Arbeitsplätze

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Arbeitsplätze	
		Bottom-up	Top-down
Neue Arbeitsplätze	FTE	48- -42	0
Landwirtschaft	FTE	9 - -225	0
Forstwirtschaft	FTE	0	0
Nicht-Primärsektoren	FTE	39-183	0
für Männer/Frauen	Anteil	32/68 ¹⁾	0
für Personen bis /über 25 Jahre	Anteil	23/77 ¹⁾	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente. 1) Bezogen auf die FTE der Maßnahmen 311, 313, 322, 41.

Quelle: Eigene Berechnungen vgl. Tabelle 15 im Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit.

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen im Primärsektor in Höhe von 49 bis 130 FTE entstanden durch die Diversifizierungsförderung (311) und die Umnutzung im Rahmen der Dorferneuerung (322). Bezogen auf die Erwerbstätigen des Primärsektors entsprach dies 0,2 %. Ein unbekannter Anteil der durch die Diversifizierung geschaffenen Arbeitsplätze ist in gewerblichen Betrieben, also außerhalb des Primärsektors, angesiedelt. Durch AFP-geförderte Investitionen im Milchviehbereich sind zwischen 31 und 356 Arbeitsplätze verloren gegangen¹¹⁹. Das Saldo der auf Ebene der ZWE (bottom-up) ermittelten Beschäftigungswirkungen des AFPs und der Diversifizierungsförderung lag demnach zwischen neun geschaffenen und 225 entfallenen Vollzeitarbeitsplätzen. Das Ergebnis der regionalökonomischen Analyse (top-down) spricht eher dafür, dass der tatsächliche Beschäftigungseffekt beider Maßnahmen nahe Null liegt.

Darüber hinaus zeigte die regionalökonomische Analyse, dass die Umsetzung von AUM- und Tierenschutzmaßnahmen (214/215) mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einhergeht. Die Größenordnung dieses Effektes lag bei etwa 222 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr oder 0,3 % der Erwerbstätigen des Primärsektors in NRW. Allerdings bestand diese Beschäftigungswirkung überwiegend nur für Dauer der Förderung (Ausnahmen: teilweise

¹¹⁹ Ergebnis der Maßnahmenbewertung (vgl. Modulbericht 5.5_MB AFP), hochgerechnet auf die Grundgesamtheit der geförderten Milchviehbetriebe (vgl. Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit).

der Ökologische Landbau, Erosionsschutzmaßnahme Mulch- und Direktsaatverfahren) und verringerte sich mit zunehmender Teilnahmedauer. Aus den angeführten Gründen wurde die Beschäftigungswirkung von 214/215 als zu vernachlässigen eingestuft.

Neue Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors – zwischen 39 und 183 FTE – entstanden fast ausschließlich durch die V&V-Förderung (zwischen 28 bis 172 FTE). Die Wirkungsquantifizierung der V&V-Förderung, Bereich Landwirtschaft (123-A) wurde substantiell von den Annahmen hinsichtlich der Verdrängungseffekte beeinflusst. Aufgrund der großen Unsicherheit der unterstellten Verdrängungseffekte, wurde ein sehr großes Intervall möglicher Beschäftigungswirkungen von 2 bis 136 FTE angegeben. Durch die V&V-Förderung im Bereich Forst (123-B) wurden zwischen 26 und 40 zusätzliche FTE geschaffen. Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 (ausgenommen 311 und Umnutzung in der Dorferneuerung 322) führten nur vereinzelt und im zu vernachlässigenden Umfang zu neue Arbeitsplätzen.

Die Förderung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum erhöhte die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen. Hierdurch entstanden im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2015 konjunkturelle Beschäftigungseffekte von etwa 3.200 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr. Dies entsprach etwa 0,05 % der Erwerbstätigen in NRW (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Grundsätzlich treffen auch hier die mit Bezug zum Ziel Wirtschaftswachstum formulierten Empfehlungen (vgl. Kapitel 9.1) zu. Die geringen Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum legen nahe, dass die ländliche Entwicklungspolitik in NRW keinen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele geleistet hat. Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist kein beschäftigungspolitisches Programm für den ländlichen Raum und sollte auch nicht in mit dieser Zielrichtung weiterentwickelt werden. Zum einen, weil eine besondere Problemlage in ländlichen Räumen nicht gegeben ist (die Beschäftigungssituation ist in den ländlichen Gebieten besser als in den nicht ländlichen Gebieten NRWs), zum anderen, weil bereits eine Reihe beschäftigungspolitischer Maßnahmen angeboten wird (EFRE-Programm, Aktive Arbeitsmarktpolitik).

9.3 Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)

Die Beantwortung der Frage 3 fokussiert auf die Biodiversität, da es sowohl zu Wasser als auch Klima spezifische Fragen gibt (Frage 7 und 8). Die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten, sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität untersucht. Der konzeptionelle Ansatz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht 9.3_MB zu entnehmen, der bereits 2013/14 fertiggestellt wurde. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

Die Bewertungsfrage 3 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, natürliche Ressourcen und Landschaften, einschließlich der biologischen Vielfalt und der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, zu schützen und zu verbessern?“. Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren, die zum Health Check erneut in den Fokus der EPLR gerückt wurde. Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und High nature value farmland (HNV) zurückgegriffen werden.

Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage waren neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmenspezifische Förderdaten und maßnahmenspezifische Wirkungskontrollen aus NRW, die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Stand 2011 und 2013) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2009 und 2012). Dokumentenanalysen und eine Fallstudie ergänzten diese Auswertungen. Mit einem Bottom-up-Ansatz (Vorgabe der EU-KOM) wurden die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt.

Die Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt im NRW-Programm Ländlicher Raum zeigte, dass die strategischen Ansätze die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgreifen und bis auf Maßnahmenebene umsetzen. Eine schlüssige Herleitung aus der Beschreibung der Ausgangslage und der SWOT war zu erkennen. Dabei erfolgte zum Teil eine Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk, die jedoch auch innerhalb des SP 2 nicht durchgängig systematisch wirkte. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Ein echtes Querschnittsziel Biodiversität war nicht zu erkennen. Eine Fallstudie in den Bergwiesen bei Winterberg (Abbildung 49) zeigte jedoch, dass in der Praxis die Steuerung und Kombination naturschutzfachlicher Instrumente aus unterschiedlichen Schwerpunkten – trotz eines fehlenden strategischen Überbaus – erfolgreich gelingt.

Abbildung 49: Extensivbeweidung mit Heckrindern



Quelle: Foto vom 25.09.2013 (Achim Sander).

Mittels eines Maßnahmenscreenings wurden neun Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert und in eine vertiefte Analyse einbezogen. Darüber hinaus wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst werden, um den Nutzen des Programms im Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser Bottom-up-Ansatz ist stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen, vorbereitende Planungen) vergleichbar zu machen. Quantitative Analysen konnten für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen AUM und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen ließen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, z. B. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt sind (z. B. Berufsbildung oder Beratungsdienste, 111 und 114) oder Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln waren (z. B. Förderung des Fremdenverkehrs, 313).

Wirkungseinschätzung

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem SP 2 sowie einer Maßnahme aus dem SP 3 festgestellt.¹²⁰ Von besonderer Bedeutung sind die AUM mit Schwerpunkt im Grünland, die 26 % des Dauergrünlands erreichen, darunter flächenmäßig stark vertreten der Ökolandbau und die betriebliche Grünlandextensivierung. Die Vertragsnaturschutzvarianten auf Grünland und in den Streuobstwiesen umfassten im Durchschnitt über den Förderzeitraum rd. 24.000 ha mit sehr hohen positiven Wirkungen auf Arten und Lebensräume. Damit wurden knapp 6 % des Dauergrünlands erreicht. Bei einigen Zielarten des Vertragsnaturschutzes bestand eine Schnittmenge zum Artenset des nordrhein-westfälischen Feldvogelindikators. Die MSL-Maßnahmen und Uferrandstreifen waren tendenziell unspezifischer ausgelegt oder hatten keine Biodiversitätsziele. Sie hatten positive Wirkungen auf die weit verbreiteten Arten wie z. B. Feldlerche, Goldammer oder Rotmilan aber ebenfalls Bezüge zum Feldvogelindikator. Hochwertige Flächen aus dem Vertragsnaturschutz, dem Ökolandbau und der Grünlandextensivierung, Hecken und Obstwiesen haben darüber hinaus zur Erhaltung von HNV-Beständen beigetragen.

Die Maßnahmen aus dem vielfältigen Angebot der MSL entfalteten im Schnitt der Förderperiode auf 185.000 ha positive Wirkungen auf 12,3 % der LF. Insgesamt wurden mit positiv wirkenden Flächenmaßnahmen rd. 306.600 ha brutto erreicht (vgl. Tabelle 54), das sind 17,5 % der LF bzw. rd. 34,5 % des Dauergrünlands und knapp 11 % des Ackerlandes. Noch höhere Flächendeckung erzielten die AUM in Natura-2000-Gebieten mit brutto 27,3 % der LF und 37,8 % des Grünlands. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen verbesserten auf 32.435 ha gut 4 % des Privatwaldes

¹²⁰ Es bestehen umfangreiche Förderkombinationen innerhalb der AUM sowie z. T. zu weiteren Maßnahmen, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die im Folgenden verwendeten Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.

(3,5 % der Waldfläche) für die biologische Vielfalt, davon entfallen allerdings 87 % auf die Bodenschutzkalkung.

Im investiven Bereich zur Verbesserung des ländlichen Erbes (323) wurden auf 12.488 ha Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen umgesetzt, darunter allerdings überwiegend Managementplanungen für Natura-2000-Gebiete. Die 91 Vorhaben in der Flurbereinigung können dann positive Wirkungen entfalten, wenn sie der Flächenbereitstellung für den Naturschutz oder für die Wasserwirtschaft dienen. Negative Biodiversitätswirkungen wurden lediglich bei Wege-neubau (rd. 9 % der Wegebaustrecken) im Forst festgestellt. Bei diesen Maßnahmen kommt es in starkem Maße auf die Umsetzung und die räumliche Verortung an.

Tabelle 54: Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung

Wirkungsstärke	Maßnahmen ¹⁾	Anzahl Vorhaben ²⁾	Wirkungsumfang, gemessen in			Wirkungskosten ³⁾ Mio. Euro	
			erreichte Fläche				
			gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)		
--	sehr negativ	0	0	0,0	0,0	0	
-	negativ	1	0	0,0	0,0	0	
0	keine/neutral	0	0	0,0	0,0	0	
+	positiv	9	91	265.098	15,3	2,7	245,1
++	sehr positiv	10	0	41.550	2,3	0,8	110,7
/	keine (ohne Ziel)	3	1.518	149.579	10,0	0,0	204,6
Summe/Schnitt		23	1.609	456.226	27,5	3,5	560,4

Datenstand 12/2014. AUM ohne auslaufende Altverpflichtungen.

1) Im Sinne von (Teil-) Maßnahmen/Vorhaben und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedliche Wirkungspfade.

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

3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen lag bei rd. 42 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel. Der entsprechende Anteil von Maßnahmen mit potentiell negativen Wirkungen ist zu vernachlässigen.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung zeigten positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der AUM und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV. Die statistischen Auswertungen zum **HNV-Indikator** ließen allerdings nur schwache Korrelationen zwischen AUM und HNV-Vorkommen erkennen (Spearman's Rangkorrelation $Rho = 0,14$, hoch signifikant). Etwas stärkere Zusammenhänge zeigten sich zu den Teilmengen HNV-Flächentypen und HNV-Grünland. Die Korrelationsanalyse kann damit nur bedingt die qualitativen Auswertungen bestätigen, nach denen insbesondere die AUM, aber auch Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Erbes HNV-Typen erhalten oder sogar neu entwickeln können. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der AUM auf das Artenset des **Feldvogelindikators** machte deutlich, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hatte,

wenn auch mit sehr unterschiedlichen Wirkungsstärken. Dabei wurden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert. Positive Einflüsse sind vorrangig auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Dem auf Feldvögel ausgerichteten Vertragsnaturschutz kann häufig eine bessere, da spezifischer angelegte Wirkung zugeschrieben werden als einigen MSL-Maßnahmen und den Uferrandstreifen.

Sowohl die maßnahmenbasierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigen, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgehen. So hatten vier Fünftel aller untersuchten (Teil-) Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle AUM leisten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. AUM lagen zu 86 % auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen naheliegend sind. Allerdings ließen sich Korrelationen zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen statistisch nur schwach absichern.

Die flächenhafte Wirkung des NRW-Programms auf die Biodiversität war in der Normallandschaft (auf 17,5 % der gesamten LF) als gering und den Schutzgebieten deutlich höher einzustufen (auf 27,3 % der LF). Der Anteil der Maßnahmen mit hoher positiver Wirkung (++) lag nur bei ca. 13,5 % der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Daher sind aus dem NRW-Programm nur geringe Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität zu erwarten, was vorrangig auf die geringe Flächenausdehnung insbesondere der spezifisch auf den Arten- und Biotopschutz ausgelegten Maßnahmen, wie den Vertragsnaturschutz, zurückzuführen ist. Überwiegend lokale positive Wirkungen können nicht ausreichen, um den landesweiten Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen und eine Trendwende bei den zentralen Indikatoren zu bewirken. Über die Schwerpunkte angelegte synergistische Wirkungen sind nur in Einzelfällen denkbar, wie z. B. bei der Erstellung von Managementplänen (323 A) und AUM.

Rund 42 % der verausgabten öffentlichen Mittel wurden für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss der kleinere Teil mit knapp 13 % an den gesamten öffentlichen Mitteln in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen, maßgeblich durch die AUM bedingt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus dem NRW-Programm sind nur geringe Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität in NRW zu erwarten. Anhand der beiden Indikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Sie zeigen negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten darauf hin, dass ohne die Umsetzung des NRW-Programms noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die geringe Flächenrelevanz der hochgradig (++) wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielen starke externe Wirkungsfaktoren, wie der Grünlandverlust, Intensivierung der Landnutzung

durch verengte Fruchtfolgen, vielschüriges Grünland oder auch durch Energiepflanzenanbau, eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

- Die wichtigsten Empfehlungen an das Land NRW adressieren die finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten. Der Instrumentenmix als solcher ist sinnvoll und sollte beibehalten werden, auch in Kombination mit einem weitgehenden Grundschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen.
- Die Anteile von hochwertigen Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen, investiven Maßnahmen und dauerhaft begleitender Beratung etabliert werden.
- Teilnahmebereitschaft und Umsetzungsqualität scheinen zu steigen, wenn eine dauerhafte Beratung vorhanden ist. Optimal wäre eine flächendeckende, verpflichtende Beratung und laufende Betreuung für Biodiversitätsmaßnahmen, die über die Biologischen Stationen und die Landwirtschaftskammer intensiviert werden könnte.
- Maßnahmen mit geringen positiven Wirkungen, insbesondere solche mit Zielsetzungen für die biologische Vielfalt, sollten soweit möglich durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz aufgewertet werden.
- Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

9.4 Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)

Der Beitrag des NRW-Programms zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des VT Klima untersucht. Die Bewertungsfrage 4 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?“ Eine Darstellung des nordrhein-westfälischen Gesamtkonzeptes zum Klimaschutz erfolgt im Kap. 9.7. Dies betrifft u. a. Strategie und Interventionslogik, Gesamtwirkungen und Empfehlungen.

Entsprechend den Klimazielsetzungen waren die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Die Erzeugung erneuerbarer Energien wurde nicht gefördert, jedoch ihre Verteilung und Nutzung über Nahwärmenetze (321), die heizöl- oder gasbetriebene Wärmeversorgung durch nachwachsende Rohstoffe substituieren können. Je nach Wärmequelle (Scheitholz, Hackschnitzel, Pellets, Biogas), Rohstoffquelle, Kapazität der Anlagen, Länge der Nahwärmenetze und Anzahl der Abnehmer können sich sehr unterschiedliche Wirkungsgrade im Hinblick auf die THG-Einsparpotenziale ergeben. Aufgrund eines einzigen geförderten Nahwärmenetzes ist der Beitrag des NRW-Programms zu vernachlässigen.

9.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Frage 5)

Der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Bewertungsfrage 5: „Inwiefern hat das EPLR zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?“) ist durch den Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität“ unterlegt, gemessen als BWS je vollzeitäquivalent Beschäftigtem. Die mit dieser Frage in Verbindung stehenden Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Beschäftigung“ werden in Kapitel 9.1 und 9.2 betrachtet. Die Analyse der Determinanten und Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist Gegenstand des länderübergreifenden Modulberichts 9.5_MB Agrarsektor.

Die Ländliche Entwicklungspolitik strebt an, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu leisten. Insbesondere Investitionen in Human- und Sachkapital sollen eine Umstrukturierung und Modernisierung des Sektors bewirken. Dies unterstreicht, dass sektorale Effekte des NRW-Programms Ländlicher Raum im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Allerdings operiert die Ländliche Entwicklungspolitik nicht isoliert, sondern die Wirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit wird durch eine Vielzahl verschiedener Determinanten beeinflusst. Die zu Beginn durchgeführten explorativen Datenanalysen haben gezeigt, dass kein monokausaler Zusammenhang zwischen der Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Höhe der Förderintensitäten besteht. Zu anderen Determinanten wie Betriebsgröße und Pachtstrukturen bzw. Pachtaufwendungen konnten deutlich stärkere Zusammenhänge nachgewiesen werden. Regional-spezifische Agrarstrukturen und Entwicklungspfade der sektoralen und ökonomischen Entwicklung spielen eine zentrale Rolle (Margarian, 2010; Midmore et al., 2010; Schrader et al., 2001; Schrader; Hachmöller et al., 2001). Daher sind insbesondere regionale Einflussfaktoren zu identifizieren und die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum durch einen regionalökonomischen Ansatz zu prüfen.

Grundsätzlich entspricht die Arbeitsproduktivität im nordrhein-westfälischen Agrarsektor ungefähr dem nationalen Durchschnitt im deutschen Agrarsektor. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, ließ sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken) sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl).

Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP hat das NRW-Programm Ländlicher Raum eine relativ geringe finanzielle Bedeutung, bietet allerdings die Möglichkeit, zielgerichtet ländliche Infrastruktur und Humankapital zu fördern. Neben Investitionen in Human- und Sach-

kapital wurden in der Wirkungsanalyse alle Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Arbeitsproduktivität haben. Zwischen 2007 und 2015 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit ca. 191 Mio. Euro (21,2 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen haben das AFP (121) und die Flurbereinigung (125-A) die größte finanzielle Bedeutung. Maßnahmen zur Förderung von Humankapital (111 und 114) und V&V (123-A) haben dagegen eine geringe finanzielle Bedeutung.

Daten und Methoden

Als Datengrundlage zur Darstellung der Indikatoren auf sektoraler und regionaler Ebene wurde auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) sowie die Erwerbstätigenrechnung zurückgegriffen. Die VGR bietet einen konsistenten Datensatz für die landwirtschaftliche BWS, Erwerbstätige und den Arbeitskräfteeinsatz in Vollzeitäquivalenten sowie daraus resultierend für die sektorale Arbeitsproduktivität. Weitere wichtige Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind Agrarstrukturdaten, Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis) sowie die maßnahmenspezifischen Förderdaten.

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden statistische Ansätze mit vertiefenden qualitativen Untersuchungen in Fallstudienregionen kombiniert. Der gewählte „mixed methods case study“ Ansatz baut auf Studien zur Bewertung ländlicher Entwicklungspolitiken in der EU auf (z. B. (Midmore et al., 2010; Midmore et al., 2008; Terluin und Roza, 2011). Grundlage bildete eine explorativen statistische Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unter Berücksichtigung der Förderintensitäten auf regionaler Ebene. Darin wurden wesentliche regionale Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert und deren Einfluss auf die Wirkungen der EPLR mit Hilfe von vertiefenden Interviews mit Landwirten, Beratern und weiteren Experten untersucht.

Die durch das NRW-Programm Ländlicher Raum induzierten Änderungen und Anpassungen auf betrieblicher Ebene wirken sich in der Gesamtheit auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit aus. In der Analyse müssen Verdrängungseffekte auf nicht-geförderte Betriebe in die sektorale Betrachtung einbezogen werden. Allerdings wurde unter Abwägung fehlender Informationen für Betriebe ohne Förderung und Schwächen der kontrafaktischen Ansätze sowie der daraus resultierenden geringen Aussagekraft eines quantitativen Bottom-up-Ansatzes nur eine qualitative Bewertung der Wirkungsrichtungen und -intensitäten aus Maßnahmensicht vorgenommen.

Parallel dazu wurden mit einem statistischen Schätzmodell (regionalökonomischer Ansatz eines dynamischen Panelmodells: vgl. 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit) Top-down-Analysen durchgeführt, um quantitative Aussagen zu den Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf den Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität zu ermöglichen.

Wirkungseinschätzung

Grundsätzlich wird die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors maßgeblich durch Marktpreisentwicklungen, Kosten für Produktionsfaktoren und Marktstrukturen beeinflusst. Wichtige regional-

spezifische Einflussfaktoren sind die Biogas- und Windenergieproduktion, die geographische Lage (z. B. Nähe zu Ballungsgebieten) und der Flächenverbrauch für außerlandwirtschaftliche Nutzungen. Da es sich überwiegend um Faktoren handelt, die außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung angesiedelt sind, ist das Potenzial des NRW-Programms Ländlicher Raum, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Tabelle 55 fasst die Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen im Rahmen der qualitativen Bottom-up-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen.

Tabelle 55: Bottom-up-Wirkungseinschätzungen relevanter Maßnahmen

Code	Relevante Maßnahme	Ziel Wettbewerbs- fähigkeit	Bewertung				Öffentliche Ausgaben 2007-2015 (in Mio. Euro)	
			Mitnahme- effekte (%) ¹⁾	Verdrängungs- effekte (%) ³⁾	Wirkungs- dauer	Wirkung	Verausgabte Mittel	Wirksame Mittel ⁴⁾
111	Qualifizierung	ja	50	0	--->	+	3,4	1,7
114	Beratungsdienste	ja	50	0	--->	0	0,1	0,1
121	Agrarinvestitionsförderung	ja	32	25	--->	+	135,2	69,0
123-A	Verarbeitung & Vermarktung	ja	29	50-90	--->	0	26,4	5,6
125-A	Flurbereinigung	ja	0	0	--->	++	18,6	18,6
212	Ausgleichszulage	nein	100	0	---	/	72,8	0,0
213	Natura 2000	nein	0	0	---	/	21,1	21,1
214	Agrarumweltmaßnahmen	nein	0 ²⁾	0	---	/	386,4	386,4
311	Diversifizierung	nein	15	10	--->	+	7,6	5,8

1) Anteil der Ist-Ausgaben mit 100 % Mitnahme.

2) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

3) Verdrängung innerhalb NRWs.

4) Ohne Mittel für Projekte mit 100 % Mitnahme und Verdrängung.

Bewertung: ++ leistet im Rahmen des vorhandenen Budgets einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors,

+ trägt in geringem Umfang zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei, 0 Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziels, / Wirkung zu vernachlässigen, ohne Ziel, - ist in seinen Auswirkungen eher negativ einzuschätzen, -- ist in seinen Auswirkungen eindeutig negativ einzuschätzen.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der besondere Beitrag der Flurbereinigung (125-A) entsteht aus der Kombination der Verbesserung des Wegenetzes mit der Entflechtung von Nutzungskonflikten und einer Verbesserung der Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt. Die Flurbereinigung mit Schwerpunkt Wegebau leistet einen klar erkennbaren Wirkungsbeitrag auf die BWS und Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung wurden auf 0,8 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (siehe auch Kapitel 5.9). Den positiven Wirkungen von Bodenordnung und Wegebau steht grundsätzlich eine negative Wirkung des Landabzugs gegenüber, der für die aktiven Landwirte aber zumeist von untergeordneter Bedeutung ist, da aufgebende Landwirte Flächen zur Verfügung stellen.

Ausbildung und Beratung wurden in den Expertendiskussionen als wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Schlüsselaspekte sind hierbei die Ausbildung und Beratung von Junglandwirten und die Integration neuer Herausforderungen an das Betriebsmanagement durch Wachstumsdruck und neue gesellschaftliche Anforderungen (Energieeffizienz, klimarele-

vante Aspekte und Tierwohl). Veränderte Management-Anforderungen (z. B. Personalmanagement) an die Betriebsleiter resultieren aus dem Betriebswachstum.

Die Qualifizierungsmaßnahme (111) des NRW-Programms Ländlicher Raum hat einen moderaten positiven Beitrag zur qualitativen Verbesserung des Humankapitals geleistet. Weiterbildungsangebote haben zur Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes beigetragen, führten bei teilnehmenden Personen zu höherer Motivation und besseren Kenntnissen und erhöhten somit die Managementfähigkeiten für notwendige Anpassungen im Betriebsmanagement. Bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Betriebsleiter und Mitarbeiter lassen auch positive Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität durch Veränderungen im betrieblichen Management und Umstrukturierungen von Arbeitsbereichen erwarten, die allerdings nur schwer quantifizierbar sind. Auch von der Fördermaßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Betriebe“ (114) sind grundsätzlich durch eine Umsetzung der Beratungsempfehlungen eine fachlich kompetentere Betriebsführung, höhere Leistungsfähigkeit und somit positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten. Allerdings wurde das Output-Ziel der Maßnahme 114 nicht annähernd erreicht, so dass durch die geringe Inanspruchnahme die grundsätzlich zu erwartenden positiven Wirkungen nicht realisiert werden konnten.

Zwar lässt sich belegen, dass einzelbetriebliche Investitionen im AFP zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. höhere Tierbestandsgrößen) geführt haben, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Die eingetretenen Änderungen durch das AFP hinsichtlich Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung sind vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen. Außerdem sind relativ hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen, sodass im Rahmen der „bottom-up“ durchgeführten Wirkungseinschätzung die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als gering einzuschätzen sind. Ähnlich wie beim AFP lassen sich auch für die Investitionen innerhalb der Diversifizierungsförderung (311) positive Wirkungen auf Wachstum und Wertschöpfung der geförderten Betriebe ableiten. Allerdings sind auch hier die eingetretenen Änderungen vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen und mögliche Verdrängungseffekte müssen berücksichtigt werden. Auf sektoraler Ebene war die Relevanz der Maßnahme durch die niedrige Nachfrage gering.

Während die Investitionen der Maßnahme V&V (123-A) eine positive Wirkung auf die BWS der geförderten Betriebe hat, konnte eine positive Wirkung der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nicht belegt werden. Aufgrund der relativ geringen Reichweite der Förderung sind positive sektorale Effekte durch die Maßnahme begrenzt. Da außerdem den positiven Bruttoeffekten der Maßnahme relativ hohe Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte gegenüber stehen, ist die sektorale Wirkung der Maßnahme insgesamt zu vernachlässigen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Top-down-Analysen mit dem statistischen Schätzmodell ein ähnliches Bild wie die Bewertungen der Wirkungen aus der Maßnahmensicht (Bottom-up). Für

die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 ergeben sich insgesamt Wirkungen von 5,9 Mio. Euro zusätzlicher Arbeitsproduktivität (gemessen als BWS je vollzeitäquivalent Beschäftigtem) pro Jahr des Untersuchungszeitraumes. Im Mittelwert je vollzeitäquivalent Beschäftigtem entspricht dies einem geringen Anstieg der Arbeitsproduktivität von 331 Euro. Diese Wirkungen sind, auch bedingt durch den hohen Mitteleinsatz, überwiegend dem AFP zuzuordnen. Allerdings hat die Flurbereinigung eine höhere Wirkung je Mitteleinsatz und als einzige Maßnahme mit positiven Wirkungen keine Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Für den Schwerpunkt 2 ergeben sich in den regionalökonomischen Analysen im jährlichen Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes negative Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität von 8,1 Mio. Euro. Aber die Modellschätzungen zeigen, dass die negative Wirkungen nur kurzfristig auftreten und langfristig nicht signifikant sind. Daher lassen sich keine langfristigen und strukturellen Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die Arbeitsproduktivität ableiten.

Insgesamt lässt sich ein moderater Einfluss des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse (s. Kap. 9.1) bestätigt, die auch Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die BWS des Primärsektors quantifiziert hat.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Einzelbetriebliche Förderansätze haben u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

Insgesamt ist eine wichtige Rolle der Beratung und Ausbildung für die zukünftige Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorzuheben. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen, die Beratungsmaßnahmen mit zielgerichteten Investitionsanreizen zur Verbesserung der Energieeffizienz, klimarelevanter Aspekte und Tierwohl sowie gegebenenfalls regionaler Wertschöpfungsketten zu verknüpfen. Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollten auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

9.6 Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)

Die Umstrukturierung des Milchsektors wurde in Deutschland vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung ‚Ländlicher Raum‘ diskutiert. Bereits

mit der GAP-Reform im Jahr 2003 war beschlossen worden, dass sich der Staat aus der Milchmarktstützung weitgehend zurückzieht und dies durch entkoppelte Prämien begleitet. Die Milchquotenregelung wurde damals letztmalig bis zum 31.03.2015 verlängert (BMELV, 2006). Der wesentliche Schritt zum Ausstieg aus der Milchmengenregelung war, nach dem Abbau der Marktstützung, die kontinuierliche Erhöhung der Referenzmengen im Rahmen des Health Check (HC) (EU-KOM, 2008a). Mit dem HC wurden auch die ELER-Mittel aufgestockt, um damit geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „Neue Herausforderung“ Umstrukturierung des Milchsektors zu finanzieren.

Die förderpolitische Begleitung der Milchmarktliberalisierung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum ist ein Thema der Ex-post-Bewertung. Der Evaluierungsleitfaden der EU-KOM (2014) enthält hierzu die Bewertungsfrage 6: „In welchem Umfang hat das EPLR die Umstrukturierung des Milchsektors begleitet?“ Die folgende Analyse zeigt auf, a) welche Rahmenbedingungen den Milchsektor in der Programmperiode prägten, b) welche EPLR-Maßnahmen auf den Milchsektor wirkten und c) welche Empfehlungen sich aus den Erkenntnissen der Analyse für die Begleitung des Milchmarktes in den kommenden Jahren ableiten lassen.

Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Milchsektors im Förderzeitraum

In NRW ist die Milcherzeugung seit 2005 vergleichsweise stark und kontinuierlich angestiegen. Sie hat bis 2015 um knapp 22 % zugenommen, während in Deutschland im gleichen Zeitraum insgesamt eine Zunahme um rd. 15 % zu beobachten war. Die Milchpreise wiesen während dieser Zeit starke Schwankungen auf. Dies ist die Folge der Öffnung des EU-Milchmarktes und des Einflusses der Entwicklungen auf dem Weltmarkt. In den Jahren 2009 und 2015 war ein starker Preiseinbruch gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Der durchschnittlich gezahlte Milchpreis in NRW lag in den vergangenen zehn Jahren deutlich über dem Durchschnittsniveau in Niedersachsen (+1,04 ct/kg Milch) (AMI, div. Jgg.), was bei Unternehmen mit 1.000 t Milch pro Jahr einen Einnahmeunterschied von 10.400 Euro pro Jahr ausmacht.

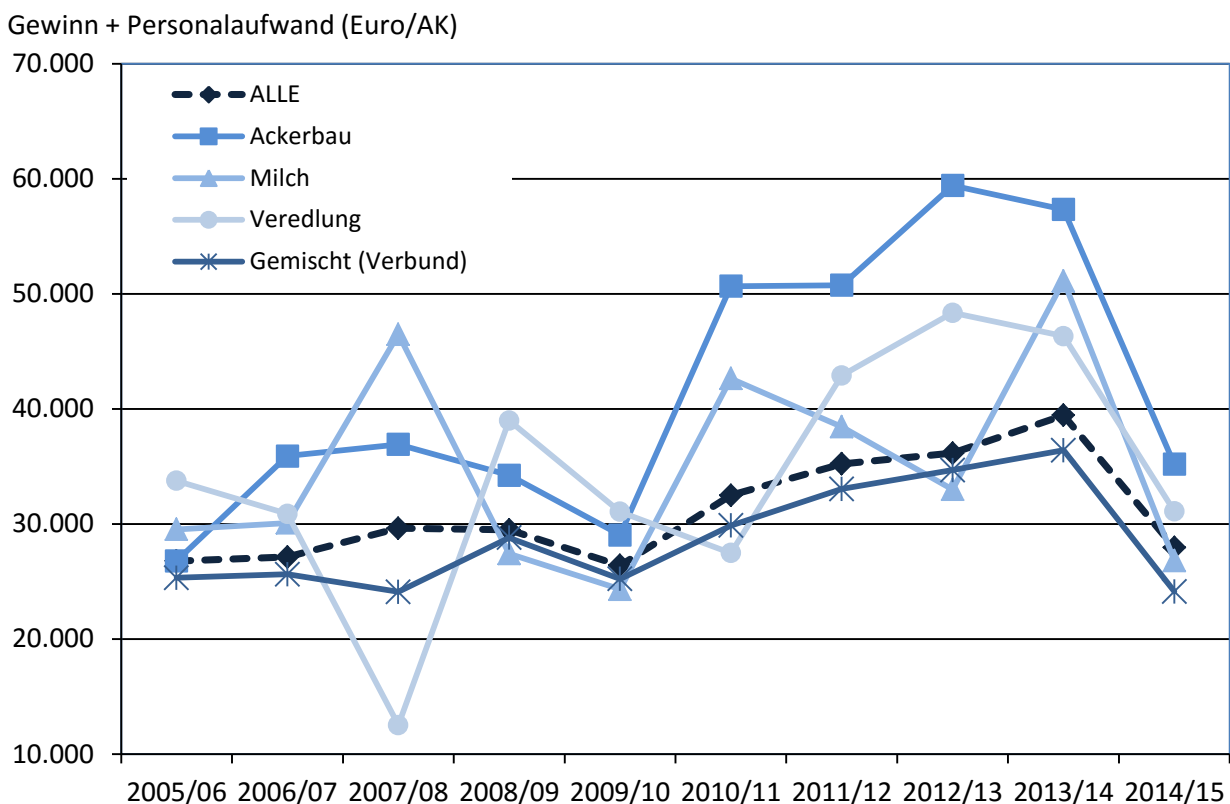
Im Vergleich der Betriebsformen wiesen die Milchviehbetriebe in NRW im Durchschnitt der letzten zehn Wirtschaftsjahre leicht überdurchschnittliche Unternehmensgewinne auf. Sie liegen damit in etwa auf dem Niveau der Veredlungsbetriebe, aber deutlich unter den durchschnittlichen Einkommen der Ackerbaubetriebe. Tendenziell war in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein Anstieg der Unternehmensgewinne der Milchviehbetriebe festzustellen. Das Wirtschaftsjahr 2014/15 und – noch ausgeprägter – das aktuelle Wirtschaftsjahr 2015/16 weisen dagegen massive Einkommenseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren auf, die für viele Betriebe existenzgefährdend sind (vgl. Abbildung 50).

In die Förderperiode 2007 bis 2013 fällt der schrittweise Übergang zu landeseinheitlichen Flächenprämien für Acker- und Grünland. Die bis dato gewährten betriebsindividuellen Prämien, wie die Bullen- und Milchprämie, wurden in dieser Zeit zugunsten der einheitlichen Flächenprämien abgeschmolzen. Von diesem Abschmelzen waren insbesondere größere Betriebe mit intensiver

Milchviehhaltung negativ betroffen, während Betriebe mit extensiver Grünlandbewirtschaftung tendenziell profitierten (Kleinhanß und Hüttl, 2004).

Gleichzeitig erlebte die Erzeugung erneuerbarer Energien (Biogas und Photovoltaik) in der Förderperiode 2007 bis 2013 eine Phase mit hohem Anlagenubau. Im Jahr 2014 gab es in NRW 1.076 Biogasanlagen mit 400 MW installierter elektrischer Leistung (Fachverband Biogas e.V., 2015). Auch viele Milchviehbetriebe dürften damit ihr Einkommen diversifiziert und zusätzlich stabilisiert haben. Andererseits führt der gestiegene Gärsubstratbedarf der Biogasanlagen u. a. zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz.

Abbildung 50: Einkommensentwicklung (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) in NRW (WJ 2005/06 bis 2014/15)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, eigene Berechnungen.

Vor diesem Hintergrund findet in der nordrhein-westfälischen Milchviehhaltung weiterhin ein starker Strukturwandel statt. Nach Angaben des Landesamtes für Statistik (IT.NRW, 2016) sank die Anzahl Milchkuhe haltender Betriebe im Betrachtungszeitraum um nahezu ein Viertel (23,8 %), während die Anzahl Milchkuhe um 8,4 % und damit die durchschnittliche Herdengröße von ca. 41 auf 58 Milchkuhe je Halter anstieg (Bundesdurchschnitt 56 Milchkuhe je Halter).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich veränderten und die Märkte volatiler wurden. Dies führte zu einem deutlichen Strukturwandel der Milchproduktion.

Relevante Maßnahmen

In NRW begleiteten die AFP-Förderung (121), die AZ (212), die AUM (214) und die Tierschutzzahlungen (215) den Milchquotenausstieg. Die zusätzlichen HC-Mittel in Höhe von rund 99,5 Mio. Euro wurden für Schwerpunkt 2-Maßnahmen, vor allem AUM (214) und für Tierschutzzahlungen (Teilmaßnahme Weidehaltung, 215) eingesetzt. Durch gleichzeitige Mittelumschichtungen wurden auch die Finanzansätze der AZ (212) und des AFP (121) erhöht. Diese Maßnahmen konnten zur Bewältigung der Neuen Herausforderung Milch allerdings nur wenig beitragen. Dies lag daran, dass die stark dotierten AUM und die Teilmaßnahme Weidehaltung im Gegensatz zur AZ keinen Einkommenstransfer vorsahen, sondern an kostenwirksame Auflagen gebunden waren. Die AZ dagegen wurde ab 2010 ohne wesentliche Auflagen für Betriebe in benachteiligten Gebieten (LVZ max. 30) gewährt. Im Förderzeitraum wurden so 149.579 ha (ca. 10 % der LF in NRW) und 7.280 Betriebe (ca. 20 % aller Betriebe in NRW) mit der AZ gefördert. Die Höhe der Förderung betrug dabei bis zu 115 Euro je ha. In der gesamten Förderperiode wurden insgesamt 72,9 Mio. Euro verausgabt (MKULNV, 2014). Insbesondere in Mittelgebirgslagen (mit sehr geringen LVZ) dürfte die AZ zur Einkommensstützung beigetragen haben. Regionen mit starker Milchproduktion, wie z. B. Niederrhein, haben dagegen praktisch nicht von der AZ profitiert.

An der Teilmaßnahme Weidehaltung (215) haben im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2015) rund 2.000 Betriebe mit durchschnittlich 114.000 GVE teilgenommen. Damit wurden mit Bezug auf das Jahr 2013 etwa 28 % der nordrhein-Westfälischen Milchviehbetriebe und 19 % der Milchkühe plus Nachzucht erreicht. Laut Landwirtschaftszählung 2010 hatten im Jahr 2009 rund 80 % der Milchvieh haltenden Betriebe in NRW Weidegang. Es ist daher davon auszugehen, dass ein Teil der geförderten Betriebe ohnehin Weidehaltung betrieb und daher ein Teil der rund 20 Mio. Euro im Förderzeitraum 2011 bis 2015 eingesetzten Mittel einkommenswirksam war.

Das AFP war seit Beginn der Förderperiode auf eine bevorzugte Förderung von Milchviehbetrieben ausgerichtet, weil hier größere strukturelle Defizite identifiziert wurden. Das insgesamt für diese Maßnahme eingesetzte Budget betrug rd. 135,9 Mio. Euro (ca. 14 % des EPLR-Finanzrahmens). Von dieser Summe entfielen 67,2 % auf Investitionen von Milchviehbetrieben, auf Schweinebetriebe dagegen lediglich 15 %. Die Förderung des Kapitaleinsatzes kann zu einer schnelleren und umfangreicheren Umsetzung von Investitionsvorhaben bei den geförderten Unternehmen beitragen.

Wenn man die Anzahl der geförderten 840 Rinderställe (davon 737 Milchviehställe) auf die Zahl aller Betriebe mit Milchvieh im Haupterwerb (n=11.528) in NRW bezieht (DESTATIS, 2011b), re-

sultiert daraus eine Quote von 7,3 %.¹²¹ Die Wirkungen der zusätzlichen HC-Mittel lassen sich nicht von den im Modulbericht 5.5_MB Agrarinvestitionsförderungsprogramm für die Milchviehbetriebe insgesamt dargestellten Wirkungen separieren. Insgesamt ist belegbar, dass Betriebe mit sehr umfangreichen Investitionen in den Jahren mit hohen Milchpreisen tendenziell sehr positive Ergebnisse erzielten, wohingegen sie im zuletzt vorliegenden Wirtschaftsjahr 2014/15 besonders starke Ergebnismrückgänge hinnehmen mussten. Hinzuweisen ist auch auf die Marktwirkungen der aufstockenden und leistungssteigernden Betriebe, die zum derzeitigen starken Milchangebot und dem daraus resultierenden aktuellen Preistief überproportional beitragen dürften.

Schlussfolgerungen

Im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein deutlicher Strukturwandel in der Milchproduktion hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevante Maßnahme AFP verursachte zwiespältige Wirkungen auf diesen Prozess. Einerseits konnten die Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert werden. Andererseits führten die gesteigerten Milchmengen besonders in den Milchwirtschaftsjahren 2014/15 und 2015/16 zu deutlichen Preisrückgängen, die zahlreiche Erzeugerbetriebe in Existenzprobleme brachten. Die Gesamtwirkungen der zusätzlichen HC-Mittel (für AFP, AUM, AZ, Weidehaltung) auf die sektorale Entwicklung dürften insgesamt marginal sein. Dagegen dürften andere Entwicklungen, wie vor allem das EEG, einen relativ starken Einfluss auf die Aufwendungen und Erträge der Milchviehbetriebe gehabt haben. Damit zeigt sich, dass mit förderpolitischen Instrumenten der 2. Säule der GAP kaum gegen die Kräfte der Märkte gewirkt werden kann.

9.7 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfragen 4 (vgl. Kap. 9.4) und 7 betreffen den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu deren Beantwortung wurden die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Erzeugung erneuerbarer Energien, die Reduktion von THG-Emissionen, die Kohlenstoff-Sequestrierung sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Rahmen des VT Klima untersucht. Der konzeptionelle Ansatz des VT Klima, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen werden im Modulbericht 9.7_MB erläutert.

Die programmbezogene gemeinsame Bewertungsfrage 4 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an ihn beigetragen?“. Der Klimaschutz ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels, die zum Health Check erneut in den Fokus des EPLR gerückt wurde.

¹²¹ Falls ein relevanter Teil der geförderten Betriebe im Nebenerwerb wirtschaftet, reduziert sich die Quote.

Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren maßnahmen-spezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die AUM und die Programmversionen für Nordrhein-Westfalen nach den verschiedenen Änderungen. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Reboundeffekte konnten nicht berücksichtigt werden. Bei den AUM betrifft das z. B. eine Produktionsminderung durch Düngeverzicht, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Da bei Rebound- und Verlagerungseffekten jedoch selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen mit anderen Hauptzielen (z. B. Wasserschutz bei Maßnahmen in den SP 2 und 3 oder Lebensqualität in den SP 3 und 4), die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen entwickeln.

Die Analyse des NRW-Programms hinsichtlich der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz zeigt, dass die strategischen Ansätze des Programms die Ziele des Kyoto-Protokolls aufgreifen. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Aus der Prüfung der Interventionslogik war daher auch wenig Stringenz zwischen strategischer Ebene und Maßnahmenebene zu erkennen. Gleichwohl waren in allen Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, die jedoch unterschiedlich gut begründet wurden, Indikatoren nur z. T. vorhanden und Zielquantifizierungen die Ausnahme waren.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz haben. Schließlich wurden 27 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die meisten bewirkten eine Reduktion von Treibhausgasemissionen, entweder durch verbesserte Stickstoffeffizienz oder durch die zusätzliche Bindung von CO₂ in Holz- oder Humusvorräten. Einen Beitrag zu erneuerbaren Energien leistete das Programm nicht. Zur Klimafolgenanpassung waren insbesondere der Waldumbau sowie die AUM Zwischenfruchtanbau und vielfältige Fruchtfolge geeignet. Für fast alle (Teil-)Maßnahmen ließen sich quantifizierte Aussagen zur Klimawirkung treffen, in wenigen Fällen sind nur qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren jedoch erheblich, sodass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

Wirkungseinschätzung

Insgesamt war das Programm mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Maßgebliche Wirkungen waren im SP 2 zu erwarten, einerseits durch die Reduktion von Lachgasemissionen aufgrund verbesserter Stickstoffeffizienz, andererseits durch Kohlenstoffbindung in Holzvorräten und im Boden. Innerhalb des SP 1 konnten die Flurbereinigung (125-A) und der Land-

wirtschaftliche Wegebau (125-B) über Kraftstoffeinsparung durch verkürzte Fahrstrecken zur Einsparung von THG-Emissionen beitragen. Soweit es die Datengrundlagen zuließen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen CO₂-Äquivalenten angegeben. Die erforderlichen Daten stammen aus maßnahmenspezifischen Projektlisten und Förderdatenbanken und sind teilweise recht heterogen, wodurch die Vergleichbarkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz erschwert wurde. So kam es zu Unterschieden beim Betrachtungszeitraum und/oder bei der Berücksichtigung von Kostenarten. Die Wirkungsszenarien (Minimal-, Maximal-, Best-guess-Szenarien) zeigen dementsprechend große Spannbreiten. Daher können Tendenzen beurteilt werden, nicht jedoch exakte Werte. Da bereits bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftraten, erlauben die Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, aber im Text diskutiert. Mitnahmeeffekte können erhebliche Anteile der potenziellen Wirkungen ausmachen und damit die Netto-Wirkungen reduzieren. Weitere Wirkungsreduktionen sind durch Verlagerungs- und Reboundeffekte wahrscheinlich. Die zeitliche Bezugsgröße schwankt je nach Maßnahme, beim Waldumbau wurde z. B. eine 120-jährige Umtriebszeit angenommen, bei den AUM ein 5-jähriger Bewilligungszeitraum. Alle Szenarienergebnisse wurden auf einen jährlichen Wirkungsbeitrag umgerechnet, damit die Größenordnungen vergleichbar sind. Tabelle 56 zeigt die Szenarien-Ergebnisse als jährliche Werte in CO₂Äq/a.

Im Best-guess-Szenario (Mittel) wurden durch alle betrachteten Maßnahmen jährlich insgesamt 197 kt CO₂Äq-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach ca. 0,06 % der gesamten THG-Emissionen Nordrhein-Westfalens im Jahr 2012 bzw. 2,5 % der landwirtschaftlichen Emissionen im selben Jahr. Im Minimal Szenario wurden ca. 127 kt CO₂Äq-Emissionen jährlich vermieden. Das entsprach etwa 0,04 % der nordrhein-westfälischen THG-Emissionen bzw. 1,6 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen.

Als besonders effizient haben sich die Agrarumwelt- und die Forstmaßnahmen zur Einsparung von THG-Emissionen erwiesen. Deutlich höhere Kosten zur THG-Vermeidung waren bei den Maßnahmen des SP 3, wie z. B. den Gebäudesanierungen, zu erwarten. Dies galt auch für die LEADER-Maßnahmen. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass viele Maßnahmen Klimaschutzeffekte als Nebenwirkung realisieren und die Effizienz daher deutlich positiver zu beurteilen ist. Die Höhe der öffentlichen Mittel, die für Maßnahmen ausgegeben wurden, für die eine Klimaschutzwirkung quantifiziert oder zumindest qualitativ postuliert werden kann, betrug rd. 400 Mio. Euro oder 46,8 % der gesamten Programmausgaben.

Die Beiträge des NRW-Programms zur Reduktion von THG-Emissionen und zur Klimafolgenanpassung werden insgesamt als marginal eingeschätzt. Der Beitrag zu erneuerbaren Energien über geförderte Nahwärmenetze ist als nicht relevant zu bezeichnen.

Tabelle 56: Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

Code	Maßnahme	Szenarien-Ergebnisse: THG-Einsparungen (kt CO _{2äq} /a)		
		Minimum	Mittel	Maximum
111	Berufsbildung	0	0	0
114	Beratungsdienste	+	+	+
121	AFP	-	0	+
123-B	Wertschöpfung forstw. Erzeugnisse	0	+	+
124	Zusammenarbeit	0	0	0
125-A	Flurbereinigung	1,02	1,02	1,02
125-B	Forstlicher Wegebau	-6,8	18,9	44,7
211	Ausgleichszulage, Berggebiete	0	0	0
212	Ausgleichszulage, sonstige	0	0	0
213	Natura-2000-Prämie, Agrar	0,00	0,01	0,01
214	Agrarumweltmaßnahmen	103	147	192
224	Natura-2000-Prämie, Forst	0	0	0
227	Nichtprod. Invest. Forst	28,2	28,2	28,2
321	Dienstleistungseinr. (Nahwärmenetz)	0	0	0
322	Dorferneuerung	0,7	1,4	2,1
323-B	Ländl. Erbe, Biotopschutz (Moore)	+	+	+
323-C	Ländl. Erbe, Flächenkauf	0,01	0,03	0,05
41	LEADER	0,002	0,002	0,002
Gesamt		127	197	268

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund bestehender Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) und zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz) sowie weiterer Optionen mit z. T. wesentlich höheren Wirkungspotenzialen (z. B. *EU Emissions Trading System*, Abgaben auf Düngemittel, konsequente Umsetzung der DüV), wird empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Die genannten sowie andere Instrumente sind effektiver und vermutlich auch effizienter. Handlungsfelder, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind die Klimafolgenanpassung, z. B. auch Hochwasserschutz, sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung. Forst- und Moorschutzmaßnahmen stellen wichtige Handlungsfelder dar, bei denen auch erhebliche Synergien zu anderen Bereichen (Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftsschutz) genutzt werden können.

9.8 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die ELER-Förderung Bezug nimmt, niedergelegt im Regelungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Die Frage 8 nach Verbesserung der Wasserbewirtschaftung beinhaltet zum einen den Aspekt der Gewässerqualität und zum anderen den Einfluss der Intervention auf Wasserverbrauch und Wassermenge. Sie greift damit verschiedene Teilziele der WRRL auf. Im Folgenden liegt der Fokus auf der Verbesserung der Gewässerqualität. Probleme hinsichtlich Wassermenge werden im Programm nicht erwähnt, keine Maßnahme zielt explizit auf dieses Wirkungsfeld.¹²²

In der Interventionsstrategie des NRW-Programms Ländlicher Raum zählt der Gewässerschutz zu den Teilzielen für Maßnahmen des Schwerpunktes 2. Konkret wird primärer Handlungsbedarf im Hinblick auf Belastungen von Grund- und Oberflächengewässer durch die Landwirtschaft festgestellt. In der SWOT werden überdurchschnittliche N-Bilanzüberschüsse mit regionalen Nitratbelastungen des Grundwassers und Einträge von Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmitteln (PSM) in Oberflächengewässer als Kernproblem identifiziert. Das Programmziel Gewässerschutz geht damit explizit auf die erheblichen Defizite ein, die auch im Rahmen der Bestandausnahme zur WRRL beim chemischen Zustand von Grund- und Oberflächengewässern in NRW festgestellt worden sind (zuletzt MKULNV, 2015a). Probleme beim ökologischen Zustand von Oberflächengewässern aufgrund von Defiziten in der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit werden nicht thematisiert. Dieses Problemfeld wurde in NRW vollständig außerhalb der ELER-Förderung behandelt.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum sind dem Gewässerschutzziel nur drei Maßnahmen zugeordnet. Die Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -einträgen in Gewässer soll vor allem mit den AUM aus dem Schwerpunkt 2 erreicht werden. Bildungsmaßnahmen (111) im Bereich des Umweltschutzes und einer nachhaltigen Landbewirtschaftung sollen zum Oberziel Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft beitragen. Die Flurbereinigung (125) dient als unterstützendes Instrument zur Umsetzung übergeordneter wasserwirtschaftlicher Ziele, spezifisch bei Projekten der Verbesserung der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit.

Die ELER-Maßnahmen, besonders die AUM, fügen sich in den Kontext der landesweiten Bewirtschaftungsplanung zur WRRL ein. Sie haben dort aber eher eine ergänzende Funktion. Neben ordnungsrechtlichen Instrumenten sind zentrale Bausteine rein landesseitig finanziert (z. B. WRRL-Beratung, alle Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung). Die Relevanz der Förderung ist weitgehend gegeben und die Interventionslogik erscheint schlüssig.

¹²² Durch die neuen Aspekte Wasserverbrauch/Wassermenge ist die Frage 8 nur begrenzt vergleichbar mit den thematisch ähnlichen horizontalen Bewertungsfragen 2b und 3b in der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010).

Daten und Methoden

Zur Bewertung der Wirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum für die Verbesserung der Wasserqualität werden Wirkungsindikatoren genutzt, die emissionsseitig die wichtigsten Wirkungspfade für Beeinträchtigungen der Gewässerqualität abbilden. Durch das CMEF ist auf Programmebene der Wirkungsindikator ‚Veränderung von Nährstoffbilanzen‘ vorgegeben, der für Stickstoff (N) und Phosphor (P) zu bearbeiten ist. Im Folgenden werden auch weitere relevante Wirkungspfade bzw. -ansätze betrachtet.

Die Abschätzung der Programmwirkungen erfolgte bottom-up auf Grundlage der Maßnahmenbewertungen. Maßnahmen mit Wasserschutzzielen stehen im Vordergrund, berücksichtigt werden aber auch Maßnahmen, die relevante Nebenwirkungen bezogen auf das Förderziel erwarten lassen. Quantitative Wirkungsabschätzungen waren nur bei den AUM möglich. Auch um Wirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Fläche, Investition, Wissen) vergleichbar zu machen, wurden für die meisten Aspekte qualitative Bewertungen vorgenommen. Nach Wirkungspfaden getrennt wurden quantitativ berechnete oder der Literatur entnommene,¹²³ einzelflächenbezogenen Effekte mithilfe von Förderdaten zu regionalen oder landesweiten Schätzwerten extrapoliert. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des NRW-Programms insgesamt dar und ist im Kontext von Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu bewerten.

Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

In der folgenden Tabelle 57 ist zunächst das Ergebnis der geschätzten mittleren Wirkungsbeiträge der relevanten Maßnahmen in Bezug auf die **Veränderung von Nährstoffbilanzen** und von Nähr- und Schadstoffausträgen in Gewässer zusammenfassend dargestellt. Insgesamt standen rund 320 Mio. Euro (netto nach Abzug von Mitnahmen) und damit gut 35 % der verausgabten Programmmittel mit Wirkungen bezogen auf Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität in Verbindung, wobei 99,6 % dieser Mittel auf die Flächenmaßnahmen AUM und Forst (227) aus Schwerpunkt 2 entfallen.

Zur Ex-post-Bewertung wurden für den CMEF-Wirkungsindikator Veränderungen von Nährstoffbilanzen die Wirkungsannahmen der HZB anhand eines statistischen Vergleichs betrieblicher Bilanzsalden von teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Betrieben verifiziert. Dazu standen Kontrolldaten aus Nährstoffvergleichen nach Düngeverordnung (DüV) zur Verfügung. Im Ergebnis konnten für die meisten analysierten AUM über Auswertungen die Annahmen der Literatur bestätigt werden. Für teilnehmende Betriebe der Maßnahme vielfältige Fruchtfolge (VIF), die kein Wasserschutzziel hat, konnte entgegen der theoretischen Annahmen kein Minderungseffekt nachgewiesen werden. Für Maßnahmen mit geringer Anzahl teilnehmender Betriebe oder gerin-

¹²³ Grundlage aller Wirkungsabschätzungen sind systematische Literaturlauswertungen und Expertenbefragungen, die auch in der Halbzeitbewertung für die Berechnung von Schätzwerten genutzt wurden (Osterburg und Runge, 2007).

gem wirksamen Flächenumfang (Streifenmaßnahmen) wurde die Wirkung weiter auf Basis von Literatur- und Expertenangaben abgeschätzt.

Summarisch lag der Beitrag der quantifizierbaren Maßnahmen zu Reduzierung der **Stickstoffbilanz** in NRW im Mittel der Förderperiode bei rund 6.500 t N. Auf die gesamt LF bezogen ergab dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von im Mittel 4,2 kg N/ha. Gemessen am mittleren Flächenbilanz-Saldo in der Förderperiode¹²⁴ von 84,2 kg N/ha lag der Anteil damit bei 4,8 %. Der Minderungseffekt ging innerhalb der ELER-Maßnahmen nur von den AUM aus. Hier leistete der Ökolandbau (ÖKW) mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der Grünlandextensivierung (EXG) und dem Vertragsnaturschutz (VNS).

Tabelle 57: Wirkungsbeitrag von Maßnahmen des NRW-Programms zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

Titel	Maßnahmen	Input		Reduktionseffekt			Erläuterung
		Öffentliche Ausgaben	Wirksamer Anteil	N-/P-Saldo brutto	Nähr-/Schadstoffaustrag	Mit. ⁻¹⁾ nahme	
		1.000 €	%	[t]		%	
111	Berufsbildung (Z)	3.063	34	n.e.	i.	50	Kurse im Ökolandbau (109), u.a. zur Düngelplanung, Verhinderung von Nährstoffauswaschungen
121	Agrarinvestitionsförderung	125.378	?	n.e.	n.e.	32	>348 Inv. in Wirtschaftsdüngerlager, bei 23 Angaben zur Steigerung der Lagerkapazität: 6 auf 9 Monate.
125-A	Flurbereinigung (Z)	18.649	0,3	n.r.	+	0	16 ha Flächenbereitstellung überörtliche Wasserwirtschaft, Eigenleistungen der TG in 23 Verfahrengeländen: 21 km
213	Natura 2000	21.152	0,04	n.r.	++	0	15 ha vermiedener Grünlandumbruch
214	AUM (Z)	386.377	80	6.500 / 435	+ / ++	0	172.400 ha wirksame Fläche pro Jahr, plus 20.250 ha bis 2010 mit auslaufenden Altverpflichtungen
227	Nicht-produktive Investitionen Forst	13.854	100	n.r.	+ / ++	27 bzw. 0	3.233 ha Waldumbau (Kulturbegründung), 24.843 ha Bodenschutzkalkung, 306 ha Naturschutzmaßnahmen
323	Ländliches Erbe	21.195	1	4 / n.e.	n.r.	0	Anlage/Optimierung von Blänken u. Artenschutzgewässern, 65,7 ha Flächenerwerb und Extensivierung

(Z) = Gewässerschutzziel MW = Mittelwert n.e. = nicht ermittelbar n.r.= kein relevanter Wirkungspfad i.= indirekt

1) Die Prozentangaben beziehen sich bei Maßnahmen der SP1 und SP3 auf den Mittelanteil, der in Projekte mit 100%-Mitnahme geflossen ist, bei Maßnahmen aus dem SP2 hingegen auf den Flächenanteil.

Quelle: Eigene Darstellung.

Geringfügige weitere Wirkungen gehen vom Flächenerwerb mit anschließender Extensivierung im Rahmen des investiven Naturschutzes aus. Für die Bildungs- und Informationsmaßnahmen ist von indirekten, nicht quantifizierbaren Wirkungen auszugehen, die im Rahmen einer Panelbefra-

¹²⁴ Veröffentlicht auf <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>.

gung nach Besuch umweltbezogener Kurse als relevante Handlungsänderungen bestätigt wurde. Die Bildungsangebote zur biologisch-dynamischen Landwirtschaft unterstützten damit den oben verbuchten Effekt des Ökolandbaus. Aus Mangel an geeigneten Daten war die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung nicht valide abzuschätzen. Mit der AFP-Förderung können sowohl positive als auch negative Effekte verbunden sein.¹²⁵

Im Förderverlauf blieb der Minderungseffekt bei den N-Salden annähernd auf dem gleichen Niveau. Zu Beginn und zum Förderhöchststand im Jahr 2012 lag er rechnerisch leicht über dem Mittelwert, bei rund 6.800 t N oder umgerechnet rd. 4,4 kg N/ha, in der Mitte der Förderperiode rutschte er unter 4 kg N/ha. Der Effekt war eng an den Förderverlauf der AUM gekoppelt. Das Aussetzen bzw. Rückfahren wirksamer Maßnahmen zu Beginn der Förderperiode konnte erst allmählich über neue Verträge für wirksame Förderflächen und durch das neue Förderangebot Anbau von Zwischenfrüchten (ZWF) kompensiert werden. Landesweit stieg der Stickstoffüberschuss im Laufe der Förderperiode leicht an. Die dargestellte Entwicklung des ELER-Minderungseffektes lässt daher schließen, dass gegenläufige Treiber den Trend bestimmt haben.

Abhängig von der Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen waren zudem beträchtliche regionale Unterschiede bei der Minderung der N-Bilanzen festzustellen. Der Wirkungsanteil der Maßnahmen in der WRRL-Zielkulisse lag deutlich unterhalb des Landesdurchschnitts, verursacht durch die hinter den Erwartungen zurückbleibende Inanspruchnahme der zum Health Check neu eingeführten Förderung des Zwischenfruchtanbaus. Auch auf dieser Ebene war der Ökolandbau daher wichtigster Leistungsträger. Insgesamt hat der ELER über die AUM vergleichsweise wenig zur Problemlösung in Gebieten mit hohen Nährstoffüberschüssen beitragen können (s. Der Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter (LB), 2014). Wirkungsschwerpunkt der Maßnahmen war der Erhalt eines guten Gewässerzustands in den Mittelgebirgs-lagen des Landes.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** ist im Förderzeitraum leicht gesunken. Unter den Maßnahmen mit Wasserschutzziel hatten der Ökologische Landbau, die Grünlandextensivierung und die Grünlandvarianten des Vertragsnaturschutzes nachweisbaren Einfluss auf P-Bilanzüberschüsse. Bei den Maßnahmen, die mit einer zeitweisen Aufgabe der Produktion verbunden sind, ließ sich der Umfang der P-Minderung durch die Maßnahmen nicht belastbar abschätzen. Für die nachweisbar wirksamen Maßnahmen errechnet sich summarisch eine Reduktion der Phosphat-Salden von rund 1.340 t (entspricht ca. 435 t P). Landesweite P-Bilanzen, zu denen das Ergebnis in Bezug gesetzt werden könnte, lagen nicht vor.

¹²⁵ Nur wenige der geförderten Betriebe mit Investitionen in Wirtschaftsdüngerlager machten Angaben zur Güllelagerdauer vorher/nachher, die eine bedarfsgerechte Ausbringung des Wirtschaftsdüngers und eine Verbesserung der Nährstoffeffizienz ermöglichen würde. Nachweisbar war hingegen die Ausdehnung der Tierbestände, verbunden mit höheren Tierzahlen pro Hektar infolge der Wachstumsinvestitionen. Ob daraus Auswirkungen auf die Nährstoffbilanzen resultierten, konnte aber mangels geeigneter Daten ebenfalls nicht geprüft werden.

Die Minderung der **N-Austräge ins Grundwasser** wird über den Teilindikator Herbst- N_{\min} bewertet. Der Wirkansatz stellt auf die Konservierung des Stickstoffs im System Boden/Pflanze während der Sickerwasserperiode ab. Er lässt sich für AUM anhand von Literaturangaben und Analogieschlüssen aus signifikanten Mit-Ohne-Vergleichen für vergleichbare Maßnahmen aus niedersächsischen Trinkwasserkooperationen belegen (Schmidt und Osterburg, 2011). Die geschätzten Reduktionseffekte der AUM liegen in ähnlicher Größenordnung wie für die Minderung des Bilanzsaldos vor. Auch über die Natura-2000-Förderung (213) werden Grünlandumbruch und in der Folge Nährstoffausträge vermieden, allerdings in sehr geringem Umfang. Unter Forstflächen konnten durch Waldumbaumaßnahmen die Herbst- N_{\min} -Werte verbessert werden. Da insgesamt aber das Problem der Stickstoffüberschüsse nicht entscheidend verringert wurde und gleichzeitig der Anbau von Kulturarten mit hohem N-Austragspotenzial (Mais, Raps) zugenommen hat, konnte die Grundwasserbelastung in NRW laut der am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraum erfolgten WRRL-Bestandaufnahme nicht verbessert werden (Neumann et al., 2014).

Nährstoffausträge in Oberflächengewässer über Erosion und Abschwemmung, insbesondere von Phosphor, konnten durch eine Reihe von AUM wirksam vermindert oder vermieden werden. Deutliche Minderungseffekte traten zum einen in Gebieten mit besonders hoher Erosionsgefährdung und bei Fruchtfolgen mit einem hohen Anteil an Mais oder Hackfrüchten auf. Zum anderen leistete ein überproportional hoher Anteil der AUM durch seine Lage angrenzend an Fließgewässer mit Retentions- und Pufferwirkungen (nicht nur Uferrandstreifen) einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer.

Unter Minderung des Schadstoffaustrags subsumiert in Tabelle 57 auch der Austrag von PSM in die Gewässer. Hilfsindikator ist dabei die **Reduzierung des PSM-Einsatzes** durch AUM. Zum einen unterstützen in sehr begrenztem Umfang Weiterbildungskurse und Beratung Betriebe bei der Erfüllung der Grundanforderungen. Zum anderen ergeben sich bei AUM auflagenbedingte Nebeneffekte im Hinblick auf Reduzierung des PSM-Einsatzes. Allerdings ist der Förderumfang potenziell wirksamer Flächen im Verlauf der Förderperiode gesunken und war zum Großteil auf Grünlandflächen begrenzt. Im Mittel der Förderperiode wurden auf der anderen Seite 2,4 % der Ackerflächen in NRW mit PSM-Verzicht gefördert, im Förderverlauf mit ansteigender Tendenz. Der wichtigste Wirkungsbeitrag entstand durch Förderung des Ökolandbaus. Dies ist positiv zu beurteilen, weil gleichzeitig die PSM-Intensität im Ackerbau landesweit anwuchs. Großflächig Schadstoffaustrag verringert (Aluminium und Schwermetalle) hat zudem die Bodenschutzkalkung als Teilmaßnahme der nichtproduktiven Investitionen im Forst.

Verbesserung des morphologischen Zustands der Oberflächengewässer: Neben Maßnahmen zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträge in Oberflächengewässer trugen Maßnahmen des NRW-Programms nur vereinzelt über Verbesserung struktureller Defizite dazu bei, das WRRL-Ziel des guten ökologischen Zustands zu erreichen. Relevante Fördermittel wurden dabei im Rahmen der Maßnahme 323 verausgabt, über die der ökologische Zustand kleinerer Stillgewässer in Flussauen verbessert wurde. Bedeutender für die Fließgewässerentwicklung in NRW, die komplett außerhalb des ELER umgesetzt wird, war die Flächenbereitstellung über Flurbereinigungs-

verfahren für wasserwirtschaftliche Zwecke. Zusätzlich wurden im geringen Umfang in den Verfahren auch strukturverbessernde, bauliche Maßnahmen am Gewässer inklusive Einrichtung von Randstreifen durch die Teilnehmergeinschaften umgesetzt. Insgesamt standen lediglich rund 0,3 Mio. Euro oder knapp 0,1 % der verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des morphologischen Zustands von Oberflächengewässer.

Beitrag zur Erhaltung des Wassermenge und Verringerung des Wasserverbrauchs

Im Hinblick auf die Grundwassermenge wurden sehr geringfügige Effekte über einzelne Förderatbestände erzielt. Als positiver Nebeneffekt konnte die Effizienz des Wasserverbrauchs bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung (123-A) durch die geförderten Investitionen verbessert werden, wenngleich die verbrauchte Wassermenge in den Unternehmen insgesamt anstieg. Der Waldumbau (227) trug zur Verbesserung der Grundwasserneubildung bei. Über Umnutzungsprojekte (322) im Rahmen der Dorferneuerung wurde eine Flächenversiegelung auf 3,4 ha verhindert und die Grundwasserneubildung landwirtschaftlicher Flächen erhalten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

NRW steht heute stärker als zu Beginn der letzten Förderperiode vor dem Problem, Nährstoffüberschüsse zu senken und Stoffeinträge in die Gewässer zu vermindern. Dieses Problem ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, aber insgesamt zählt NRW zu den Ländern mit den höchsten Nährstoffüberschüssen in Deutschland. Die Zielsetzung der WRRL wurde in der ersten Bewirtschaftungsperiode deutlich verfehlt.

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung können andererseits nur sehr eingeschränkt Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf Senkung der Nährstoffüberschüsse formuliert werden, da wegen der ausstehenden Novellierung der DüV die zukünftige Baseline unklar ist. Da in NRW die Strategie zur Erreichung von WRRL-Zielen zum Grundwasserschutz explizit dem Ordnungsrecht einen wichtigen Wirkungsbeitrag zuschreibt, sollte das Land voraussichtlich entstehende Gestaltungsspielräume in der reformierten DüV sehr offensiv nutzen.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum dienten ausschließlich die AUM dazu, Nährstoffüberschüsse zu senken und Nährstoffausträge ins Grundwasser zu vermeiden. Die Wirksamkeit des AUM-Maßnahmenangebots auf der Einzelfläche konnte eindeutig belegt werden. Wie dargelegt, konzentrierte sich dieser Wirkungsbeitrag aber auf Regionen, deren Wasserkörper als nicht belastet eingestuft war. Die eigentlichen Problemgebiete in NRW (WRRL-Zielkulisse) wurden mit dem Maßnahmenportfolio dagegen nur unterdurchschnittlich erreicht. Unklar war dabei, welchen Zielbeitrag AUM in der WRRL-Kulisse im Verhältnis zu den übrigen zum Einsatz kommenden Instrumenten erbringen sollten. Eine sachgerechte Bewertung ist daher nicht möglich. Dies trifft bezogen auf eine effiziente Mittelverwendung auch auf die Bewertung der regionalen Zielgewichtung zu.

Sollte an diesem Punkt ein Richtungswechsel angestrebt werden und der Beitrag der AUM in der WRRL-Kulisse erhöht werden, also mehr wirksame Mittel in der Kulisse zum Einsatz kommen,

wäre zum einen nach Wegen für eine Akzeptanzsteigerung bestehender Maßnahme zu suchen. Hier nimmt die spezifisch für die WRRL-Zielsetzung eingerichtete Wasserschutzberatung nicht nur bezogen auf den ZWF eine Schlüsselstellung ein.

Zum zweiten wäre anzustreben, das Maßnahmenspektrum auszudehnen und adäquater im Hinblick auf die Problemlage auszugestalten. Orientierung bieten Kooperationen zum Trinkwasserschutz, die sich oft durch ein wesentlich breiteres und auch flexibleres Maßnahmenangebot auszeichnen. Erfahrungen zeigen, dass dadurch auch der Effekt der WRRL-Beratung gesteigert werden könnte. Ein spezifisches Maßnahmenangebot für den Grundwasserschutz wäre aber ähnlich wie in anderen Bundesländern ggf. nur rein aus Landesmitteln zu finanzieren. Ebenso hat sich bewährt, bei Entwicklung und Auswahl spezifischer Wasserschutzmaßnahmen auf einen kooperativen Ansatz mit der Landwirtschaft zu setzen und die Beratererfahrung einzubinden. Für die Erprobung und Umsetzung neuer und innovativer Maßnahmen bieten sich wiederum Modell- und Pilotprojekte an. Problemangepasste Maßnahmen müssen sich dabei nicht auf den Bereich der Flächenförderung beschränken. Abhängig von der weiteren Ausgestaltung einer reformierten DüV kann auch das Thema ‚Ergebnisorientierte Maßnahmen‘ wieder interessant werden.

Neben eindeutigen Zielsetzungen (Wie hoch ist insgesamt der Minderungsbedarf? Welche Bedarfsdeckung soll über welches Instrument erreicht werden?) sind zur sachgerechten Bewertung auch differenzierte Wirkungsnachweise aller Instrumente für den Grundwasserschutz – nicht nur in der WRRL-Kulisse – erforderlich. Es wird angeraten, vergleichbar mit Ansätzen anderer Bundesländer ein integriertes Wirkungsmonitoring einzurichten, das in der Lage sein muss, Effekte der ELER-Maßnahmen (AUM) von denen der Beratung oder des Ordnungsrechts abzugrenzen.

9.9 Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)

Die Verbesserung der Lebensqualität ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU). Die Untersuchung der Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen erfolgte in einem eigenen Vertiefungsthema. Die hier folgenden Ausführungen beruhen auf dem Modulbericht 9.9_MB, der das Untersuchungskonzept des VT Lebensqualität, die verwendeten Daten und umgesetzten Analysen sowie detaillierte Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Die für die Ex-post-Bewertung neu formulierte Bewertungsfrage 9 lautet: „Inwiefern hat das EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014). Im Rahmen des VT Lebensqualität wurde das multidimensionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept der Evaluation des NRW-Programms umgesetzt.

Im NRW-Programm Ländlicher Raum (MUNLV, 2009a) werden die regionalen Disparitäten in den ländlichen Räumen des Landes beschrieben. Neben ländlichen Regionen im Umfeld der großen Ballungsgebiete mit stabiler wirtschaftlicher Situation und stabiler Bevölkerungsentwicklung liegen Regionen, deren Lebensverhältnisse von negativer Bevölkerungsentwicklung und den damit verbundenen Folgen in Bezug auf die Grundversorgung geprägt sind. Daraus wird ein Handlungsbedarf abgeleitet für die Entwicklung und den Erhalt der Attraktivität der ländlichen Räume. Benannt werden weiterhin Engpässe in der Finanzausstattung der Kommunen, die dazu führen, dass notwendige Investitionen in den ländlichen Räumen im Bereich der Bildungs- und sozialen Infrastruktur nicht getätigt werden können.

Der Begriff Lebensqualität fällt im NRW-Programm Ländlicher Raum nur auf Maßnahmenebene. Als Zielsetzung wird die Attraktivität der ländlichen Räume formuliert, die über die Schaffung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung erreicht werden soll. Eine Definition oder Begriffserklärung zum Verständnis wurde nicht vorgenommen. Die Strategie für die Zielerreichung ist eher untergeordnet; der Programmschwerpunkt liegt auf dem Ressourcenschutz und dem Erhalt der Kulturlandschaften in NRW. Wirkungen in Bezug auf Lebensqualität werden vorrangig mit den SP-3- und -4-Maßnahmen sowie dem LEADER-Ansatz verbunden. Mithilfe des Programms sollen endogene Potenziale gestärkt und relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt werden.

Daten und Methoden

Der Bewertung wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt. Das entwickelte Set der Lebensqualitäts-Dimensionen stellt Tabelle 58 dar.

Einer Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel sowie sozio-ökonomische Indikatoren (BBSR, 2012b) auf Ebene der Kreise zugrunde. Ziel der Analyse war die Untersuchung der Fragen, inwieweit mit der räumlichen Verteilung der Fördermittel Nachteile in den Lebensqualitäts-Dimensionen ausgeglichen wurden, und ob sich eine Zielorientierung darin widerspiegelte. Die Bewertung der Maßnahmenwirkungen beruht auf den Förderdaten der Projektumsetzung sowie den Analysen aus den Maßnahmenbewertungen. Weiterhin konnten die Ergebnisse aus Fallstudien genutzt werden.

Wirkungseinschätzung

Die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel zeigte, dass die Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Lebensqualität nur sehr unspezifisch sind. Hinsichtlich wichtiger Lebensqualitätsziele des Programms, wie Beschäftigung, deutete der Trend sogar in die umgekehrte Richtung, d. h., für die Zielgröße „Arbeitslosigkeit“ hat der Umfang der Förderung pro Kopf mit steigender Arbeitslosenquote abgenommen. Der durchschnittliche Förderanteil je Einwohner fiel mit 10 Euro sehr niedrig aus. Die Höhe der eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2012 pro Einwohner reichte von 2,31 Euro im Märkischen Kreis bis 28,07 Euro in Olpe.

Die weiteren Bewertungsschritte der Wirkungsanalyse beruhen auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertung. In Tabelle 58 werden die im NRW-Programm Ländlicher Raum für die relevanten Maßnahmen formulierten Ziele und Wirkungen mit den Ergebnissen der Zuordnung durch die Maßnahmenbewertung verbunden. Dadurch werden die Dimensionen, in denen Wirkungen der Maßnahmen ermittelt wurden, deutlich.

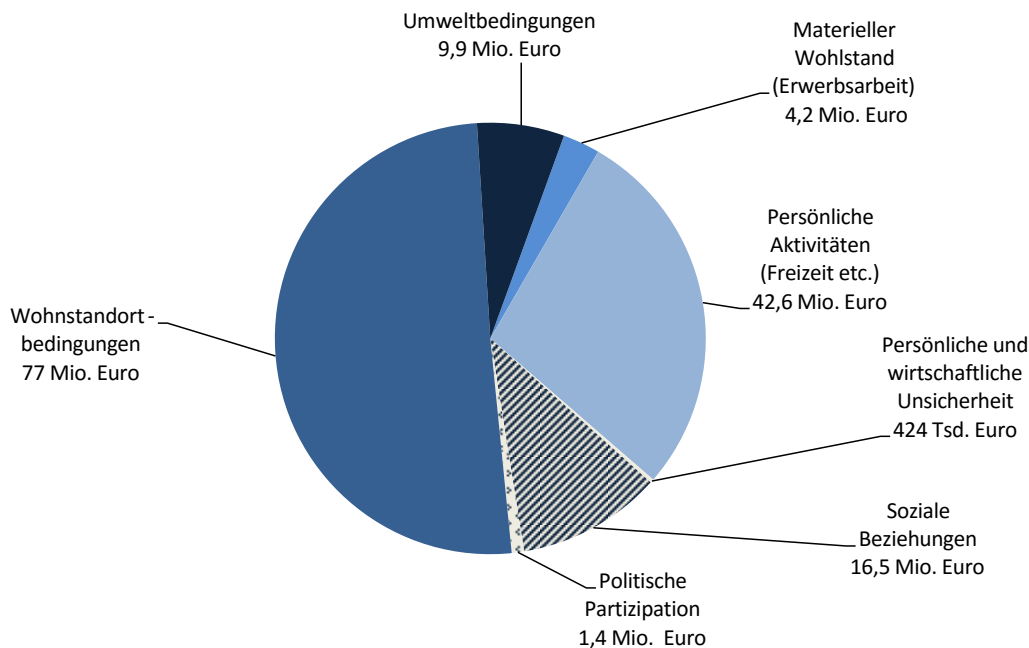
Tabelle 58: Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	öffentliche Ausgaben 2007-2015 in Euro	Öffentliche Ausgaben 2007 bis 2015 (ohne Mitnahme bzw. fehlende Additionalität) in Euro	Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen
125-A	Flurbereinigung	18.649.223	18.649.223		●						●	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	2.433.663	2.433.663		●	○					●	
321	Dienstleistungseinrichtungen	41.951.173	40.449.321		○				○		○	○
322	Dorferneuerung und -entwicklung	64.127.904	62.374.006						○	○	●	○
323-A	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	23.948.822	23.948.822		○						○	
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	103.658	101.585	●		○						
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	25.130.423	24.627.815	○	●				○		●	○
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	540.456	529.647	○	●				●		●	○
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	4.641.650	4.548.817							●		

● starke Wirkung ○ teilweise Wirkung □ keine Wirkung ■ Ziel/Wirkung/positiver Beitrag laut NRW-Programm Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Darstellung nach (MUNLV, 2009a).

Abbildung 51 zeigt als Ergebnis der Wirkungsanalyse aus der Maßnahmenbewertung die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014.

Abbildung 51: In den Dimensionen aggregierte Fördermittel 2007 bis 2014

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten.

Mit dem Maßnahmenmix ist es gelungen, besonders in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“, „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ sowie „Soziale Beziehungen“ einen Beitrag zur Lebensqualität in ländlichen Räumen zu leisten. Für die relevanten, als Kernmaßnahmen identifizierten Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der fast alle Maßnahmen zugeordnet wurden. Die größten Anteile haben hier die Dorferneuerung und -entwicklung (322) mit rd. 30 Mio. Euro sowie die Flurbereinigung (125-A) mit 20,7 Mio. Euro. Aus LEADER wurden hier rd. 6,3 Mio. Euro zugeordnet. Entgegen der formulierten Zielsetzung auf „Wirtschaft und Beschäftigung“ sind nur wenige der Fördermittel der relevanten Maßnahmen den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ zugeordnet worden.

Kernmaßnahme für die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322). Dabei handelt es sich vorrangig um Investitionen in bauliche und gestalterische Maßnahmen. Somit trägt sie zur Verbesserung der Wohnqualität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und die Ortsbildgestaltung (sanierte Gebäude, besonders ortstypische) bei. Der Aspekt der Infrastrukturausstattung hat dahingegen nur wenig Gewicht. Trotz des starken Fokus auf die Förderziele blieb die Umsetzung in der Dienstleistungs-Maßnahme (321) für die infrastrukturelle Ausstattung im Bereich Nah- und Grundversorgung aus. Es wurden keine Projekte zu Versorgungseinrichtungen wie z. B. Dorfläden, Postdiens-

ten, Gaststätten, Betreuungs- oder Pflegeeinrichtungen, Mobilitätsangebote umgesetzt. Dies lag u. a. an der Förderausgestaltung (Begrenzung auf kommunale Träger) sowie auch an der fehlenden aktiven Unterstützung, Begleitung und Beratung, auch über die Vernetzung von Projektträgern. Auch in den LEADER-Prozessen entstanden kaum Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Hier wird das Potenzial zu wenig genutzt. Große Bedeutung für die soziale Infrastruktur als soziale Gemeinschaftseinrichtungen haben die in der Maßnahme 321 geförderten Dorfgemeinschaftshäuser.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzte auf einen Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung. Aus der Projektvielfalt in LEADER sowie der konzeptbasierten Umsetzung kann das synergetische Zusammenwirken der Maßnahmen auf Dorfebene und in den Regionen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik operationalisiert werden. Eine Empfehlung an das Land ist daher, die Diskussion um die Frage „Was ist gutes Leben im ländlichen Raum?“ aufzunehmen. Zukünftige Evaluationen sollten auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator in Dörfern und Gemeinden erheben. Die vorgenommene quantitative Analyse fokussiert auf die objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte. Zukünftige Evaluation sollten für eine weitere Wirkungsanalyse auf Kreis-Ebene geeignete Indikatoren erfassen. In Bezug auf die Wirkungen im Bereich der Grundversorgungseinrichtungen und Infrastruktur wird empfohlen das Maßnahmenspektrum konkreter auszurichten und die Förderung im Bereich der Dienstleistungseinrichtungen zu verstärken.

In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern kommt dem Zusammenspiel von Akteuren der verschiedenen Ebenen (Kommune, Dorf, Landkreis) eine besondere Rolle zu. In der Förderausgestaltung sollte der Rahmen für Beteiligung der Bevölkerung sowie für die Kooperation zwischen der Kommune und der Ortsebene auf Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden. Entscheidend ist dabei die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist.

9.10 Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)

Zu Beginn der Förderperiode war Innovation zwar schon ein Entwicklungsaspekt (z. B. in der Lisbon-Strategie im Jahr 2000), aber noch nicht Bestandteil des CMEF. Erst mit dem neuen Leitfadenden der EU (2014) kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat das NRW-Programm Ländlicher Raum zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit dem NRW-Programm angedacht waren,

- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert wurden sowie
- in welchem Umfang innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

Was sind innovative Ansätze im ELER-Kontext?

Innovation und Innovationsprozesse werden je nach Kontext (bspw. sozialen, kulturellen, organisatorischen oder Umweltkontexten) unterschiedlich definiert. Ein gemeinsames Verständnis liegt darin, dass es sich um einen Prozess aus verschiedenen Schritten handelt, der, wenn er abgeschlossen wird, eine Neuerung (Innovation: neue Idee oder neuen Gegenstand) in Anwendung bringt. Da der Prozess aus verschiedenen Schritten besteht, können die Maßnahmen bei den unterschiedlichen Schritten und in unterschiedlicher Weise beitragen. Offen ist die Definition und Beurteilung der „Anwendung“ der Innovation.

Unter Innovation versteht die EU-KOM die Fähigkeit, „ (...) neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte und Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010a). Daneben gibt es Innovationen, die nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte, Einkommensschaffung oder ökonomische Inwertsetzung abzielen. Vier Innovationstypen spielen dabei zumeist eine Rolle: organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Innovationen.

Für die unterschiedlichen Ansätze der ELER-Förderung ist ein an einzelnen Maßnahmen (-typen) angepasstes Innovationsverständnis notwendig. Es gibt dadurch unterschiedliche Ansatzpunkte, Zielsetzungen und Definitionen¹²⁶. Der Innovationsprozess im engeren Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der Produkte bzw. für die Prozesseinführung im landwirtschaftlichen Betrieb/Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist aufgrund von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (F&E) bereits verfügbar. Innovation im weiteren Sinn bezieht neben der eng gefassten Sichtweise die F&E sowie weitere Aktivitäten mit ein. Dieser Innovationsprozess beinhaltet den Entstehungszyklus (F&E und Produktionseinführung) und den Marktzyklus (Markteinführung, Marktdurchsetzung und Konkurrenzentstehung) (Borchert und Hagenhoff, 2003; Stummer, Günther und Köck, 2006).

Relevante Maßnahmen

Tabelle 59 zeigt alle Maßnahmen, zu denen Innovationsansätze in den Maßnahmenbeschreibungen im NRW-Programm Ländlicher Raum enthalten sind bzw. in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt wurden. In den jeweiligen Förderrichtlinien der Maßnahmen wird der Innovationsbegriff nicht direkt angesprochen, der SP 4 (LEADER) stellt hier eine Ausnahme dar.

¹²⁶ Zum Beispiel anhand der Frage für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, Region).

Tabelle 59: Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum mit Innovationsansätzen

ELER-Code	Titel der Maßnahme	Innovationsansätze in Maßnahmenbeschreibung im NRW-Programm	Projektauswahlkriterien zu Innovation
SP 1			
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	Im Fokus steht u.a. die Nutzung innovativer Technologien . Ein wichtiges Themenfeld ist dabei: Vorbereitung auf eine qualitative Neuausrichtung der Erzeugung.	--
123-A	Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Verarbeitung & Vermarktung)	--	siehe 123-B
123-B	Erhöhung der Wertschöpfung bei forstwirtschaftlichen Erzeugnissen	Förderfähige Aktivitäten zur Steigerung der forstwirtschaftlichen Erzeugnisse erstrecken sich über Aktivitäten zur Verbesserung der Verarbeitung von Holz bis zum Aufbau neuer innovativer Vermarktungsmöglichkeiten . Förderung zusätzlicher Vermarktungsmöglichkeiten von Holz durch bis zu 20 besonders innovativen Anlagen zur Holzverwertung .	Ranking der Anträge u.a. nach dem Kriterium: 3. Innovation (neue Produkte, Verfahren und Technologien)
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft sowie im Forstsektor	Innovativer Charakter des Projektes muss nachgewiesen werden. Darstellung des innovativen Charakters ist eine Zuwendungsvoraussetzung für ein Vorhaben.	Auswahlkriterium bei Antragsüberhang: Ranking der Anträge nach 1. Innovationsgehalt des Projekts (neue Produkte, Verfahren u. Technologien)
SP 3			
311	Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	Neben der Förderung von Investitionen nehmen die Vermittlung von Ideen, neuen Erkenntnissen (z. B. innovative Produkte und Strategiekonzepte) und Kompetenzen ... einen Platz in der Förderung ein.	Auswahlkriterium bei Antragsüberhang: Ranking nach 1. Innovationsgehalt des Projekts (neue Produkte, Verfahren und Technologien)
SP 4			
411-413	LEADER – Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien in drei Bereichen: - Wettbewerbsfähigkeit - Umwelt/Landschaft - Lebensqualität/Diversifizierung	Maßnahme 411: „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation “ Förderfähig sind zu 411, 412, 413 „ Innovative Projekte und Aktionen “, die dem jeweiligen Ziel der drei Maßnahmenbereiche Rechnung tragen	Kriterien beziehen sich u.a. auf die Bereiche „ Pilotcharakter und Innovationsgehalt “ einer lokalen Entwicklungsstrategie und deren Umsetzung durch innovative Projekte

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des NRW-Programm Ländlicher Raum (Stand 2007) und Projektauswahlkriterien in Nordrhein-Westfalen für die Maßnahmen im NRW-Programm 2007 bis 2013 (Stand Mai 2010).

Innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile

Berufliche Weiterbildung (111) bietet die Möglichkeit z. B. Anstöße für nachhaltiges Wirtschaften oder Entwicklung und Innovation zu geben. Die Maßnahme setzt auf der persönlichen und betrieblichen Ebene an. Die geförderten Vorhaben sollten u. a. die Betriebe auf eine qualitative Neuausrichtung der Erzeugung (Nutzung innovativer Technologien bzw. Aufbau neuer Betriebszweige) vorbereiten. Pro Jahr wurden im Durchschnitt rd. 60 bis 70 Veranstaltungen (rd. 55 %

dauerten nur ein bis vier Tage) mit durchschnittlich knapp 1.000 Teilnehmenden durchgeführt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind von diesen kurzen Veranstaltungen mit Informationscharakter nur bedingt zu erwarten. Immerhin gaben rd. 40 % der Befragten in längeren Kursen zu „Veränderungen im betrieblichen Management“ und rd. 20 % zu „Erweiterung des Produktangebots“ an, infolge der Kursteilnahme einen großen Nutzen zu haben. Inwieweit dabei innovative Aspekte vermittelt und in den Betrieben umgesetzt wurden, ist nicht erhoben worden.

Im Rahmen der Maßnahme **Verarbeitung und Vermarktung** (V&V, 123A+B) wurden im gesamten Förderzeitraum insgesamt über 160 Unternehmen mit über 200 Vorhaben unterstützt (davon rd. 90 % in Kleinst- und Kleinunternehmen und 10 % in mittelgroßen Unternehmen). Zur Teilmaßnahme landwirtschaftliche Erzeugnisse (123-A) gab es 82 bewilligte Vorhaben, die vordergründig zur Einführung des neuesten Stand der Technik geführt haben, und zu forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (123-B) über 120 Vorhaben (s. MKULNV, 2016b). Zu dieser forstwirtschaftlichen Teilmaßnahme war zwar im NRW-Programm die Förderung von bis zu 20 besonders innovativen Anlagen zur Holzverwertung vorgesehen (s. Tabelle 59), aber tatsächlich sind hauptsächlich Hacker, Trocknungsanlage etc. zur Bereitstellung des Brennstoffes Holz gefördert wurden. Im Rahmen der Maßnahmenbewertung wurde keine Vollerhebung zu den geförderten Projekten gemacht.

Über die Förderung der **Zusammenarbeit** (124) sollten Betriebe durch eine weite Verbreitung innovativer Konzepte für die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in die Lage versetzt werden, Marktchancen zu nutzen. Ursprünglich sollten damit 14 Projekte mit einem Zuschussvolumen in Höhe von zusammen 3,9 Mio. Euro gefördert werden. Im Jahr 2014 wurden erstmals Mittel verausgabt. Die Nachfrage blieb aber mit nur zwei Förderfällen (beide 2013) deutlich hinter den Erwartungen zurück, u. a. weil Innovative Verbundprojekte auch – mit höheren Förderquoten – durch Förderwettbewerbe im Rahmen des „Clusters Ernährung. NRW“ über das EFRE-Programm 2007 bis 2013 unterstützt wurden. Im Rahmen des ELER wurden in einem Fall Personal und Sachkosten für die Entwicklung eines regionalen Käses gefördert, der erfolgreich am Markt platziert wurde.

Mit der Förderung von Investitionen zur **Diversifizierung** (311) wurden 132 Vorhaben unterstützt, überwiegend Investitionen in die Pensionstierhaltung (Reit- und Bewegungshallen, Pferdeboxen), die zwar in der Regel betriebliche Neuerungen darstellten, aber ansonsten dem Stand der Technik entsprachen.

Dem in NRW angewendeten **LEADER-Ansatz** (SP 4) wurde im NRW-Programm eine erhebliche Bedeutung, für Innovationen und eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung zugemessen, da integrierte regionale Entwicklungsansätze und -strategien als wichtige Ansatzpunkte gelten. Innovation wird – wie oben skizziert – in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Im LEADER-Kontext wird immer wieder betont, dass die Innovation neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation. Eine Besonderheit in NRW waren die von vornherein verhältnismäßig offen gestalteten Vorgaben der Projektumsetzung in der Richtlinie, die von Anfang an auch den Fördertatbestand der innova-

tiven Projekte enthielten. Dadurch konnten jegliche Projekte, die den Rahmen der ILE-Richtlinie, die Ziele des Programms und der GIEK einhielten, gefördert werden.

Gut die Hälfte der 2011 befragten ZWE (n=51) gab an, dass mit den Projekten neue Ideen oder Handlungsansätze für die jeweilige Region umgesetzt werden konnten¹²⁷. Bei den Innovationen handelte es sich z. B. um neue Produkte oder Dienstleistungen, die Erschließung neuer Ziel- oder Kundengruppen bzw. um die Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation. Dazu zählten z. B. die Projekte Jugend denkt Zukunft im Münsterland, Audioführung im Schwerpatmuseum Dreislar oder die Umsetzung des Natur-Tourismus-Baumberge. In Bezug auf neue Kontakte und Zusammenarbeit gaben 60 % der befragten Projektträger an, dass sie im Rahmen des Projekts mit Akteuren zusammenarbeiteten, mit denen sie vorher noch nicht zusammen gearbeitet hatten.

In den meisten Regionen ist es gelungen, durch den LEADER-Prozess neue Themen in die regionale Diskussion einzubringen und damit auch Impulse zu setzen. Etwa 80 % der LAG-Mitglieder stimmten im Rahmen der LAG-Befragung 2013 in NRW der Aussage zu, dass durch den LEADER-Prozess neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt und neue Themen auf die Agenda der Region gebracht wurden.

Schlussfolgerungen

Innovationsansätze im NRW-Programm Ländlicher Raum konnten in den Maßnahmenbeschreibungen zu mehreren (Teil-) Maßnahmen (111, 123, 124 und 311) und LEADER (SP 4) identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förderrichtlinien war Innovation – wenn überhaupt – als Zuwendungsvoraussetzung (124) verankert sowie bei einigen Maßnahmen als (Zusatz-)Kriterium bei der Projektauswahl (123, 124, 311 und LEADER).

Die Einordnung und Bewertung des Gesamtkomplexes Innovation war nur mit Einschränkungen möglich, weil sich das Verständnis von Innovation bei den Maßnahmen unterscheidet und auf Maßnahmenebene keine klaren bzw. überhaupt keine Definitionen vorlagen. Zu den Projekten der unterschiedlichen Maßnahmen fehlten nähere Informationen, um erkennen zu können inwieweit vom Titel her potentielle Projekte zumindest in Teilen oder sogar in ihrer Gesamtheit tatsächlich eine Neuerung bzw. Innovation darstellen. Eine entsprechende Benennung oder Kennzeichnung für Projekte war nicht vorgesehen. Bei Vorhaben zur Zusammenarbeit (124) musste jedoch der innovative Charakter nachgewiesen werden (s. Tabelle 59).

Ein weiteres Problem war die schwierige Einstufung und Differenzierung zwischen Produkt- oder Prozessinnovation im Betrieb, in der Branche oder in der Region. Diese Einstufung kann sich zudem im Laufe der Förderperiode ändern, weil bestimmte Lösungen nur noch den neuen Stand

¹²⁷ Aufgrund der Heterogenität der umgesetzten Projekte (knapp 400) im Laufe der Förderperiode ist eine Hochrechnung nicht sinnvoll.

der Technik und keine Innovation im engeren Sinne mehr darstellen. Sie erfordert außerdem sehr gute Kenntnisse über die regionale bzw. landesweite Situation. Dabei hängen die Ergebnisse stark von der Person ab, die diese Einstufung vornimmt. Erschwerend kommen unterschiedliche Zuständigkeiten für die verschiedenen Maßnahmeninhalte und -ziele hinzu. Obwohl in einigen Maßnahmen Innovationen planmäßig eine wichtige Rolle beigemessen worden ist, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt.

In der Ausrichtung der Innovationsförderung wird generell in den Ländern zwischen den Zielgruppen Land- und Forstwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft zumeist trennscharf unterschieden. Diese Trennung kann den Prozess der Innovation beeinträchtigen, da (technologische) Innovationen vielfach gerade an den Schnittstellen der vor- und/oder nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette erfolgen. In diesen Prozessen sind Akteure unterschiedlicher Bereiche involviert. Ein Ausschluss bspw. eines Sektors von den Förderrichtlinien erschwert damit insgesamt den Innovationsprozess. Insgesamt bedarf es verstärkt einer integrierten Sichtweise (problem- und zielorientiert) anstelle der rein sektoralen Zielgruppensegmentierung. So sollte eine Weiterentwicklung der Bildungs- und Beratungsangebote für Innovation insbesondere durch einen Übergang von sektoralen auf problem- und zielorientierte, kooperative und regionale Ansätze (z. B. entlang von Wertschöpfungsketten, regionales Lernen etc.) angestrebt werden.

Der Ansatz in der neuen ELER-Förderperiode, z. B. der Maßnahme Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) mit Kooperation aus Praxis und Wissenschaft, betont stärker das Ziel einer Innovation. Dabei geht es um die Lösung ausgewählter Probleme, zu denen im Vorfeld die Problemlage und die angestrebte Innovation konkret darzulegen sind. Dies scheint eine gute und zielgerichtete Herangehensweise zu sein.

9.11 Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)

Die schlechtere Versorgung von ländlichen Räumen mit Breitbandinternet wurde bereits in der SWOT des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2014 thematisiert und als Schwäche erkannt. Eine entsprechende Bewertungsfrage wurde erst mit dem neuen Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) formuliert: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Relevanz das Thema hat und wie es sich in den politischen Rahmen einordnet,
- und in welchem Umfang relevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

Relevanz des Themas und -Einordnung in den politischen Kontext

Breitbandnetze haben sich zu einer Grundvoraussetzung für die Wissens- und Informationsgesellschaft entwickelt. Neben der privaten Nutzung sind sie heute auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen von hoher Bedeutung. Dabei sind hier nicht nur einzelne Branchen angesprochen, sondern digitale Anwendungen finden

sich in nahezu allen Branchen, z. B. im Gesundheitswesen (Stichwort „eHealth“), im Bildungsreich, in der öffentlichen Verwaltung und auch in der Landwirtschaft usw.

Mit der zunehmenden Komplexität und Multimedialität der Internetanwendungen steigt auch die benötigte Bandbreite. Dieser Trend wird sich fortsetzen, denn Themen wie Fernsehen über das Internet oder Cloud-Computing werden immer stärker nachgefragt und benötigen Anschlüsse mit hohen Übertragungsraten. Der Begriff „Breitband“ ist nicht abschließend definiert. Er wird pauschal für schnelle Internetanschlüsse verwendet. Eine allgemein gültige Abgrenzung, welche Übertragungsraten bei Breitband gegeben sein müssen, liegt nicht vor.

In Deutschland existieren für den Internetzugang derzeit mehrere Infrastrukturtypen nebeneinander. Dazu gehören die auf Kupfer-Telefonkabel basierenden DSL-Netze, die auf dem TV-Kabelnetz aufbauende internetfähige Infrastruktur sowie die Funknetze. Die Glasfaser ist heute das leistungsfähigste Medium für die Breitbandversorgung. Datenraten von weit über 100 Mbit/s sind möglich und die Datenrate ist unabhängig von der Entfernung. Unterschieden werden die verschiedenen Glasfasertechnologien nach dem Punkt der Signal-Übermittlung. Danach wird die vorhandene Kupferinfrastruktur genutzt. Folgende Technologien sind vorhanden:

- FTTN („Fiber-to-the-Node“) und FTTC („Fiber-to-the-Curb“): das Signal geht an einem Kabelverzweiger auf das herkömmliche Kupferkabel über.
- FTTB („Fiber-to-the-Basement“) und FTTH („Fiber-to-the-Home“): der Endabnehmer wird direkt an das Glasfasernetz angeschlossen (BLE, 2014).

Langfristig gibt es zu dem flächendeckenden Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur keine tragfähige Alternative. Die Weiterentwicklung der Mobilfunktechnologie bietet hierzu eine sinnvolle Ergänzung, weil gerade für die Internetnutzung unterwegs eine Verbesserung von Verfügbarkeit und Bandbreite erreicht werden kann.

Der wachsende Bedarf nach schnelleren Datenverbindungen kann nur durch einen kontinuierlichen Ausbau der Breitbandnetze gedeckt werden. In städtischen/verdichteten Räumen erfolgt dieser Ausbau zumeist marktgetrieben durch private Netzbetreiber. Durch die hohe Anzahl der Nutzer können sich die Investitionskosten für den Ausbau schneller amortisieren. In ländlichen/dünn besiedelten Räumen sind die Ausbaukosten pro Anschluss deutlich höher. Der Ausbau ist allein aus wirtschaftlicher Sicht nicht rentabel und daher wird keine flächendeckende Versorgung geschaffen (Belson, 2014; LfULG, 2013; Sietmann, 2014).

Im Hinblick auf den Zugang zu schnellem Internet liegt Deutschland im internationalen Vergleich höchstens im Mittelfeld. In vielen Ländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden, Finnland) haben mehr Haushalte schnellere Internetverbindungen (Lischka und Reißmann, 2013). Grund hierfür ist die Dominanz von DSL-Anschlüssen und die vergleichsweise geringe Glasfaserquote in Deutschland (TÜV Rheinland, 2015). Innerhalb von Deutschland und auch von NRW sind es insbesondere die ländlichen Regionen, die deutlich weniger Breitbandverfügbarkeit haben. Wobei nur 25 Gemeinden in NRW zu den ländlichen Bereichen laut der Kategorie des TÜV Rheinland zählen

(weniger als 100 EW/km²). Rund 240 Gemeinden fallen dagegen in die Kategorie halbstädtisch (100 bis unter 500 EW/km²), somit bilden die beiden Kategorien in etwa die Gebietskulisse ländlicher Raum des NRW-Programms ab.

Tabelle 60: Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien in Nordrhein-Westfalen

	≥ 6 Mbit/s		≥ 16 Mbit/s		≥ 30 Mbit/s	
	D	NRW	D	NRW	D	NRW
Städtisch	99,6	99,5	95,8	94,9	90,2	89,0
Halbstädtisch	96,5	95,6	77,6	72,3	66,0	60,1
Ländlich	89,0	92,8	57,3	65,2	42,5	50,0

Quelle: TÜV Rheinland (2015), (GAK-Rahmenplan 2011-2014).

Der Bedarf für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur ist weiterhin groß. Für einen umfassenden Ausbau in Deutschland wären mehr Anstrengungen (insbesondere von Seiten des Bundes) nötig. Der flächendeckende Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Gebäude ist die zukunftsfähigste Lösung und sollte mit allen Mitteln voran gebracht werden. Die bisherigen Förderansätze über die GAK, die GRW, die EU und die zusätzlichen Bemühungen der Bundesländer ließen hier in der Vergangenheit keine bundesweit gebündelte Gesamtstrategie erkennen.

Neben der Frage des Ausbaus des Breitbandnetzes stellt sich auch die Frage, wie die Nutzung unterstützt werden kann. Ein neu vorhandenes oder leistungsfähigeres Breitbandnetz stellt nicht automatisch sicher, dass auch eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Untersuchungen zeigen, dass das Internet z. B. von älteren Menschen, sozial Schwächeren und auch von Frauen deutlich weniger genutzt wird (Frees und Koch, 2015).

Relevante Maßnahmen

Mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum und ELER-Kofinanzierung wurden im Rahmen der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321) in Kombination mit der GAK der Ausbau der Breitbandverfügbarkeit gefördert. Für die Förderung der GAK galt eine Aufgreifschwelle mit einem Wert von zwei bzw. später sechs Megabit pro Sekunde (Mbit/s) im Download. Das heißt, Förderung kam nur in Gebieten in Frage, die unterhalb dieses Wertes lagen. Wie Tabelle 60 zeigt, sind dies auch 2015 noch rund fünf bis acht Prozent der halbstädtischen und ländlichen Gebiete in NRW. Gebiete mit einer besseren Breitbandverfügbarkeit von z. B. 16 Mbit/s, konnten nicht gefördert werden, obwohl auch hier keine zukunftsfähige Breitbandverfügbarkeit gegeben war. Auch mit dieser Geschwindigkeit lassen sich viele bereits heute verfügbare Internetangebote nur sehr eingeschränkt nutzen. Die nach dem Ausbau verfügbaren Leistungen liegen in der Regel zwischen 2 und 50 Mbit/s, wobei 2 Mbit/s die Mindestbandbreite gemäß Förderkriterien waren, jedoch bieten die Netzbetreiber mehr Bandbreite an. Insgesamt wurden 266 Projekte mit rund 7,8 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt.

Über den reinen Ausbau von Breitbandinfrastruktur hinaus bot das NRW-Programm Ländlicher Raum auch die Möglichkeit, die Nutzung des Internets durch die Bevölkerung zu unterstützen. Hier gab es z. B. in der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme (111) Ansatzpunkte: Im Rahmen von mehrtägigen Kursen konnte auch die gezieltere Nutzung des Internets für betriebliche Zwecke enthalten sein (z. B. AgrarBüroManagement). Auch Kurse, die die Nutzung spezieller PC-Programme mit Online-Elementen beinhalteten, wurden von der Landwirtschaftskammer durchgeführt. Kurse ausschließlich zur Internet-Nutzung gab es allerdings nicht. Im Rahmen anderer Maßnahmen und Förderansätze, z. B. in den LEADER-Prozessen gab es vereinzelt Aktivitäten die Internetauftritte und -angebote in den Regionen zu verbessern (z. B. Entwicklung eines digitalen Wanderinformationssystems, Internet-Terminbörse, Internetportal für eine Region). Insgesamt waren dies aber nur vereinzelte Aktivitäten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in NRW geleistet. Allerdings ist der Beitrag, angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, überschaubar. Um im weltweiten Vergleich mithalten zu können, wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau der glasfasergestützten Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die sinnvollste Lösung. Die Restriktionen der Förderung über die GAK mit u. a. einer Aufgreifschwelle von zwei bzw. sechs Mbit/s waren sehr einschränkend. Beim Ziel der Versorgung mit min. 50 Mbit/s sind noch viele weitere Gebiete schlecht versorgt, die bei dieser Förderung nicht berücksichtigt werden konnten.

Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss. Hier wurden im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nur wenige Ansätze realisiert, und dies kann bei der Umsetzung der Förderung in Zukunft noch verstärkt werden (z. B. im Bildungsbereich oder in LEADER-Regionen).

9.12 Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen des ELER

Für große Teile der Gesellschaft ist die Tiergerechtheit¹²⁸ der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ein wichtiges Thema. In aktuellen Umfragen geben 60 bis 96 % der Befragten an, dass eine tiergerechte Nutztierhaltung wichtig sei und dass die Tierhaltung diesen Anforderungen nicht entspreche (EFSA und EU-KOM, 2010; Wippermann, 2014). In wissenschaftlichen Untersuchungen wird die Tiergerechtheit anhand von Indikatoren gemessen. Hierbei werden bspw. hohe Anteile lah-

¹²⁸ Die Begriffe Tiergerechtheit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Während es beim Tierwohl um den Zustand des Tieres selbst geht, bezieht sich der Begriff Tiergerechtheit auf das Haltungsumfeld des Tieres, also das Haltungsverfahren und das Management. Unter Tierschutz werden die Aktivitäten verstanden, die zu einer tiergerechten Haltung und Management führen sollen (z. B. Erlass von Tierschutzgesetzen). In diesem Text werden die drei Begriffe der Einfachheit halber weitgehend synonym verwendet. Eine detaillierte Definition der Begriffe ist dem Modulbericht zur Maßnahme 215 zu entnehmen (siehe 6.5_MB, Kapitel 2).

mer Tiere bei Milchkühen, Verhaltensstörungen und Verletzungen bei Sauen und Schwanzspitznekrosen bei Mastbullen festgestellt (EFSA, 2008; EFSA, 2005).

Relevante Maßnahmen

Die Politik kann grundsätzlich mit verschiedenen Instrumenten auf eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung einwirken. Hierunter fallen bspw. die Verschärfung rechtlicher Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Entscheidungshilfen für den Kauf tiergerecht erzeugter Produkte wie Produktkennzeichnungen (Tierschutz-Label) und die Förderung von entsprechenden Forschungsvorhaben. Im ELER besteht die Möglichkeit der Förderung einer tiergerechten Haltung durch Prämien (215) und Investitionsbeihilfen (121), die Verbesserung der Kompetenzen durch Bildungs- und Beratungsangebote (111/114) und die Information von Bürgern und Verbrauchern (331-A).

NRW hat im Förderzeitraum 2007 bis 2013 (MUNLV, 2007a) Maßnahmen im Bereich der investiven Förderung (121) sowie die Prämienmaßnahmen „Weidehaltung“ und „Strohhaltung“ (215) zum Bereich Tierschutz angeboten. Von den Bildungs- und Beratungsmaßnahmen (111/114) wurde in NRW im Zusammenhang mit der Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung kein gezielter Gebrauch gemacht.¹²⁹ Mit diesem „Fördermix“ konnten sowohl die höheren Investitionskosten als auch die höheren laufenden Kosten (bspw. aufgrund von Stroheinstreu) tiergerechter Verfahren für die geförderten Tierarten und Nutzungsrichtungen¹³⁰ kompensiert werden. Bei vielen aktuellen Tierwohlproblemen in der Nutztierhaltung (z. B. Lahmheiten bei Milchkühen, Schwanzbeißen bei Mastschweinen, Fußballennekrosen bei Mastgeflügel) spielt neben den haltungstechnischen Gegebenheiten das Management und die Qualifikation des Betriebsleiters eine entscheidende Rolle. Aufgrund des Fehlens gezielter Tierwohl-Bildungs- und Beratungsmaßnahmen hatte das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 speziell auf diese managementbezogenen Probleme keinen Einfluss.

Tierschutzmaßnahmen (215) „Weidehaltung“ und „Strohhaltung“

An der Maßnahme **Weidehaltung** haben im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2015) rund 2.500 Betriebe mit durchschnittlich 113.000 GVE teilgenommen. Mit der Maßnahme wurden 28 % der Nordrhein-Westfälischen Milchviehbetriebe und 19 % der Milchkühe erreicht. Die Weidehaltung ist in NRW relativ weit verbreitet: über 80 % der Milchkühe wurde im Jahr 2009 Weidegang gewährt. Da die Weidehaltung in der Tendenz rückläufig ist, kann die Förderung mit dem Erhalt eines großen Bestands an Betrieben mit Weidehaltung begründet werden.

An der Maßnahme **Strohhaltung** nahmen in den Jahren 2012 bis 2015 rund 1.400 Betriebe mit

¹²⁹ An Berufsbildungsmaßnahmen (111) nahmen 8.650 Landwirte teil. Hier wurden überwiegend betriebswirtschaftlich ausgerichtete Schulungen angeboten. An der (ebenfalls betriebswirtschaftlich) ausgerichteten einzelbetrieblichen Beratung (114) nahmen nur 67 Landwirte teil.

¹³⁰ Für die tiergerechte Haltung von Legehennen und Mastgeflügel können zwar Investitionen gefördert werden, eine Prämienförderung wurde hingegen nicht angeboten.

durchschnittlich rund 50.000 GVE teil. Der Anteil der mit dieser Maßnahme erreichten Schweine haltenden Betriebe in NRW lag bei ca. 2 %, bei den Rinder haltenden Betrieben bei 6 %. Mit der Strohhaltungs-Maßnahme wurden Haltungsverfahren gefördert, die eine geringe Verbreitung bei Rindern und in noch stärkerem Maße bei Schweinen aufweisen.

Die Richtlinienvorgaben liegen für Schweine deutlich über den rechtlichen Vorgaben. Allerdings reicht das geforderte Platzangebot noch nicht für eine gute Ausführbarkeit des Normalverhaltens aus (bspw. können Schweine bei einem Platzangebot von einem m² noch nicht laufen oder rennen). Bei den Rindern existieren keine spezifischen Haltungsverfahren in den Tierschutzgesetzen. Im Vergleich zur weit verbreiteten Bullenmast in Vollspaltenbuchten stellen die Vorgaben der „Strohhaltung“ ebenfalls eine deutliche Verbesserung dar.

In der wissenschaftlichen Literatur gelten die positiven Effekte des Weidegangs bei Rindern und der Strohhaltung bei Rindern und Schweinen auf das Tierwohl als belegt, so dass NRW hier grundsätzlich zwei tiergerechte Verfahren fördert. Bei der **Messung und Bewertung des Tierwohls** auf Basis einer Stichprobe von 62 geförderten Milchviehbetrieben wurde eine überwiegend gute Situation bezüglich des Aspekts Tierverhalten des Tierwohls aber auch Probleme im Bereich der Tiergesundheit festgestellt. Die erhebliche Varianz zwischen den Betrieben (bspw. lag der Anteil lahmer Kühen zwischen 0 und 69 %) zeigte, dass es möglich ist, sehr gute Werte zu erreichen, in manchen Betrieben aber ein erhebliches Verbesserungspotenzial existiert.

Agrarinvestitionsförderung (121)

Der Milchviehbereich hatte in der Förderperiode 2007 bis 2013 die größte Bedeutung bei den geförderten Stallbauten. Während Investitionen in rund 740 Milchviehställe gefördert wurden, spielte die Förderung bei anderen Nutzungsrichtungen und Tierarten mit 267 Schweine- und 50 Geflügelställen eine deutlich geringere Rolle. Bezogen auf die durch die Förderung erreichten Tiere lagen die Werte bei Milchkühen bei rund 20 %, bei Sauen bei 6 %.

Über den gesamten Förderzeitraum betrachtet wurden 65 % der geförderten Ställe im Rahmen der „Regelförderung“, also ohne den erhöhten Fördersatz für „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ (Anlage 4) gebaut.¹³¹ Mit der Regelförderung konnten Ställe gebaut werden, die zwar den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, aber nicht unbedingt eine tiergerechte Haltung gewährleisten. Dies gilt bspw. für Ställe mit Vollspaltenbuchten in der Schweine- oder Rindermast. Andererseits wurden auch mit der Regelförderung Stallbauten gefördert, die hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden, wie Boxenlaufställe mit Auslauf für Milchkühe. Lediglich bei Milchvieh- und Legehennenställen lag der Anteil der „Anlage 4-

¹³¹ In den Jahren 2007-2010 war der Anteil der mit der Anlage 4 geförderten Ställe sehr gering, ab 2011 wurden die Förderbedingungen verändert und der Anteil stieg deutlich an. Mit der Anlage 4 wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellen, aber für einige Produktionsrichtungen (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden sind.

Förderung“ bei über 40 %. Die Legehennenhalter investierten dabei in die aus Tierwohlsicht positiv bewertete Freilandhaltung.

Der Abstand zwischen der Regelförderung und dem erhöhten Fördersatz für die tiergerechte Haltung betrug in den ersten drei Förderjahren 5 %-Punkte, 2010 10 %-Punkte und in den Folgejahren 10 bis 20 %. Für einige Haltungsverfahren reicht dieser „Förderabstand“ nicht als Anreiz aus, um aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Entscheidung für das tiergerechtere Verfahren zu treffen. Die Möglichkeiten des AFP, Verbesserungen in der Tiergerechtheit zu erreichen, waren in der Förderperiode 2007 bis 2013 insbesondere dort gegeben, wo für tiergerechtere Verfahren höchstens geringfügig höhere Investitionskosten angefallen sind, die über die Anlage 4 kompensiert werden konnten und keine höheren laufenden Kosten angefallen sind.

Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert werden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen, kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der mit dem AFP geförderten Investitionen (wenn auch zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung) auch ohne die Förderung umgesetzt worden wären. Diese Mitnahmeeffekte schränken die potenziellen (positiven wie negativen) Wirkungen der Förderung auf die Tiergerechtheit ein.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

An das Land NRW

Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. Um substantielle Veränderungen zu erreichen und die Förderung effektiver zu gestalten, wären folgende Schritte sinnvoll:

- Um Verbesserungen in der Tiergerechtheit für **alle Nutztierarten** zu erreichen, sollte für jede Tierart und Nutzungsrichtung ein Konzept entwickelt werden, mit welchen Maßnahmen die bestehenden Probleme am besten adressiert werden können.
- Für die Investitionsförderung wäre eine grundsätzliche Ausrichtung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tier- und Umweltschutz) sinnvoll. Zudem sollte geprüft werden, ob das Instrument der „nicht produktiven Investitionen“ genutzt werden könnte, um Investitionen zu induzieren, die Vorteile fürs Tierwohl, aber keine Vorteile für den Betrieb haben.
- Manche Tierwohl-Probleme können am ehesten über eine **Kombination** verschiedener Maßnahmen gelöst werden. Wenn die Umstellung auf ein tiergerechtes Verfahren neben Investitionskosten auch mit höheren laufenden Kosten verbunden ist, sollte mit einer Förderung von AFP und Prämien gearbeitet werden. Lassen sich Tierwohlprobleme nur durch Veränderungen im Management angehen, so sind zusätzlich Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten.
- Bei rein handlungsorientierten Vorgaben kann zwar die Ausführbarkeit des Normalverhaltens gewährleistet und damit der Aspekt „Verhalten“ des Tierwohls berücksichtigt werden. Die Tiergesundheit lässt sich so aber nicht einbeziehen. Für die Zukunft wäre zu prüfen, inwieweit

sich ergebnisorientierte Ansätze für die unterschiedlichen Tierarten/Nutzungsrichtungen anwenden und mit den existierenden handlungsorientierten Maßnahmen verbinden lassen.

- Langfristig sollte die vorhandene Zahlungsbereitschaft von Konsumenten für tiergerecht erzeugte Lebensmittel genutzt werden, damit die höheren Kosten dieser Verfahren nicht nur über Steuergelder (Fördermaßnahmen), sondern auch über höhere Erzeugerpreise finanziert werden können. Hierfür sind neben geeigneten Produktkennzeichnungen umfangreiche **Informationsmaßnahmen** notwendig. Die Maßnahme 16 (Zusammenarbeit, Artikel 35 der ELER-VO) bietet die Möglichkeit solche Maßnahmen umzusetzen.

An die EU

Obwohl die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung europaweit ein gesellschaftlich relevantes Thema ist (EFSA und EU-KOM, 2010; EU-KOM, 2016), spielt die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren im ELER eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich in dem im Vergleich zum Umweltbereich sehr begrenzten Maßnahmenspektrum, der „Freiwilligkeit“ der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen (im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend) und nicht zuletzt im Fehlen entsprechender Evaluierungsfragen wider.

Die EU hat die ELER-Förderung für die Programmperiode 2014 bis 2020 (VO (EU) Nr. 1305/2013) stark an der Strategie „Europa 2020“ (Europäischer Rat, 2010) ausgerichtet, in der Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie formuliert wurden. Dadurch werden Themen, zu denen der ländliche Raum und der Agrarsektor nur einen geringen Beitrag leisten können betont, während primär landwirtschaftliche Themen wie die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung ohne Stellenwert bleiben. In den strategischen Überlegungen zum Thema Tierschutz, der „Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015“ (Europäisches Parlament, 2012) spielen wiederum die ELER-Fördermaßnahmen keine Rolle. Hier liegt der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen auf der verbesserten Ausgestaltung und Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Empfohlen wird auf EU-Ebene die Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die nicht nur den rechtlichen Bereich umfasst, sondern auch im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente führt. Dies sind Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, die Förderung von investiven Vorhaben, die Auszahlung von Prämie und Informationsmaßnahmen für Bürger und Konsumenten. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für mögliche Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut werden und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden. Zudem sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um neue Förderinstrumente wie die ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen erfolgreich umsetzen zu können. Eine Prämien-Definition auf der Basis von entgangenen Nut-

zen und höheren Kosten, wie sie für die handlungsorientierten Maßnahmen vorgegeben wird, ist für ergebnisorientierte Maßnahmen nicht geeignet.¹³²

9.13 Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Querschnittsziel Gleichstellung

Klassifizierung der Maßnahmen nach Gleichstellungsrelevanz

Im Rahmen der HZB des NRW-Programms (Fährmann et al., 2010) wurde eine Methode entwickelt, um den Beitrag eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gleichstellungspolitischen Zielen abbilden zu können. Sie beruht im Wesentlichen auf der Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Wirkungspotenzialen für gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder und der Intensität der Ausrichtung der Maßnahmen. Berücksichtigte Wirkungsfelder sind:

- Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen,
- Gleichstellung in der Umsetzung sowie Kapazitätsaufbau von Akteuren für Fragen der Gleichstellung und des Gender-Mainstreaming.

Die Intensität der Ausrichtung wird differenziert danach, ob die Maßnahmen

- gleichstellungsneutral sind, da sie nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientiert sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensibel sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und gleichstellungspolitische Ziele und Auswahlkriterien formulieren,
- gleichstellungsaktiv sind, d. h. gezielt die Verbesserung der Gleichstellung als Ziel verfolgen.

Gleichstellungspolitische Potenziale lassen sich danach sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (Schwerpunkt 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. Tabelle 61 ordnet die Maßnahmen und die ausgezahlten Fördermittel den vier Intensitätsstufen zu. Laut Planungsdokument (Kapitel 15) waren einzelne Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum beson-

¹³² Bei ergebnisorientierten Maßnahmen sind die Betriebe in der Wahl der Maßnahmen, die sie zur Erreichung der Fördervorgaben einsetzen völlig frei. Um bspw. Schweine mit intakten Ringelschwänzen halten zu können, werden manche Betriebe mit eingestreuten Verfahren arbeiten, andere mit Flüssigmistverfahren und einem großen Angebot an Beschäftigungsmaterial sowie einem hohen Platzangebot. Die Kosten dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen lassen sich nicht analog zu den handlungsorientierten Maßnahmen mit ihren Platz- und Managementvorgaben anhand von Faustzahlen berechnen.

ders geeignet, die Erwerbsquote von Frauen zu erhöhen bzw. die Situation der Frauen im ländlichen Raum zu verbessern. Dazu zählten insbesondere die Maßnahmen Diversifizierung (311), Förderung des Tourismus (313), Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (321), Dorferneuerung und -entwicklung (322) und LEADER sowie indirekt die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme (111). In den Maßnahmenbeschreibungen oder der Förderausgestaltung findet sich dieser Anspruch allerdings kaum wieder.

Tabelle 61: Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007 bis 2015

Ausrichtung in Bezug auf Gleichstellung	Maßnahmen NRW-Programm (ELER-Codes)	Anteil an Gesamt-ausgaben in %
gleichstellungsneutral	125, 212, 213, 214, 215, 221, 224, 227, 323	63,7
potenziell gleichstellungsorientiert	114, 115, 121, 123, 124, 311, 313, 321, 322, 41	35,9
gleichstellungssensibel	111	0,4
gleichstellungsaktiv	keine	0,0

Quelle: Eigene Darstellung.

Geschlechterdifferenzierte Output- oder Wirkungsziele wurden nur für die Maßnahme 111 formuliert.¹³³ Gleichstellungsaktive Maßnahmen gab es keine. Durch das im Förderverlauf angewachsene finanzielle Gewicht der Maßnahmen mit Bezug zu den o. g. gleichstellungspolitischen Wirkungsfeldern ist der Anteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen gemessen an ihrem Anteil am Mittelvolumen gegenüber der HZB von 27,5 auf knapp 36 % gestiegen. Es überwiegen aber nach wie vor mit den flächenbezogenen Maßnahmen (214, 215, 212, 213) Interventionstypen ohne Relevanz für gleichstellungspolitische Ziele.

Beiträge zum Ziel der Gleichstellung nach Wirkungsfeldern

Beschäftigung, Qualifizierung und berufliche Weiterentwicklung

Gegenüber den ursprünglich formulierten Zielen (s. o.) fallen die tatsächlich erzielten Wirkungen bescheiden aus. Die Anzahl der geschaffenen Vollzeit Arbeitsplätze (FTE) beläuft sich laut Monitoring auf 133,25 FTE.¹³⁴ Davon sind knapp 118 FTE allein durch die Maßnahme Diversifizierung (311) entstanden. Die wenigen übrigen sind den Maßnahmen Tourismus (313) und der Umnutzung in der Dorferneuerung (322) zuzuordnen.

¹³³ Landwirtschaftliche Kurse 40 %, forstwirtschaftliche Kurse 14 %, da im Bereich der Forstwirtschaft jedoch keine Kurse durchgeführt wurden, sind diese später komplett gestrichen worden.

¹³⁴ Ohne Berücksichtigung der 255 FTE für das AFP, da diese Werte ausschließlich auf Zielwerten im Investitionskonzept beruhen, die nicht nacherhoben wurden. Die Maßnahmenbewertung geht von negativen Effekten aus.

Der Frauenanteil der durch die Diversifizierung geschaffenen FTE lag laut Monitoring-Angaben bei 65 % (in Bezug auf die geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse sogar 75 %¹³⁵). Damit haben sich einerseits die Erwartungen an das Beschäftigungspotenzial für Frauen erfüllt. Andererseits blieb die Maßnahme mit knapp 50 % Zielerreichung in Bezug auf den Mittelansatz und 40 % in Bezug auf die erwarteten Beschäftigungseffekte deutlich hinter den Planzahlen. Gründe lagen unter anderem an Durchführungsaspekten bzw. nicht optimaler Flankierung:

- die nach den EU-Vorgaben erforderliche Beschränkung der Inanspruchnahme auf die Gebietskulisse Ländlicher Raum,
- fehlende Ausbildung der Betriebsleiter und Familienmitglieder für den nichtlandwirtschaftlichen Bereich,
- Unklarheiten bei der Förderausgestaltung für unterschiedliche Rechtsformen,
- aufwendige Abwicklung der Lohnkostenzuschüsse aufgrund ihrer degressiven Ausgestaltung,
- Ausgestaltung der Qualifizierungsförderung innerhalb der Maßnahme. Zu den weiteren Gründen siehe MKULNV (2015a, S. 44).

Durch die Ergebnisse der Betriebsbefragung 2015 (siehe Kapitel 7.2) konnte zudem klar belegt werden, dass die Diversifizierungsleistung zu überwiegenden Teilen von Frauen in Teilzeitbeschäftigung mit Stellenanteilen von deutlich unter 50 % erbracht wurden (0,395 FTE/Frau). Damit ist die Maßnahmen einerseits als eine Chance für zusätzliche Beschäftigungsperspektiven zu werten; andererseits verfestigt sie die strukturellen Geschlechterunterschiede und den hohen Anteil von Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

Die Beschäftigungseffekte der übrigen Schwerpunkt-3-Maßnahmen und in LEADER haben keine nennenswerte Größenordnung erreicht. Die Beschäftigungsziele wurden weitgehend verfehlt. Bei den sektorbezogenen Maßnahmen (121, 123-A) fehlen konsistente und geschlechterdifferenzierte Angaben zu gesicherten oder geschaffenen Arbeitsplätzen (siehe 9.2_MB). Ohnehin überwiegen beim AFP Rationalisierungseffekte, sodass mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen ist (siehe hierzu Kapitel 5.5 und 9.2). Der Frauenanteil der Antragstellerinnen für das AFP lag bei 4,2 %. Damit lag deren Teilhabe an der Förderung noch deutlich unter dem Anteil der weiblichen Betriebsleiterinnen in NRW von 8,2 % (DESTATIS, 2013a). Dies könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass 70 % der von Frauen geleiteten Betriebe im Nebenerwerb geführt werden.

Die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme (111) wurde zu mehr als der Hälfte von Frauen wahrgenommen. Der Frauenanteil ist gegenüber der letzten Förderperiode von 46 % auf 54 % angestiegen. Damit sind die formulierten Zielwerte erreicht. Ein Grund hierfür lag u. a. in der Auswahl rein frauenspezifischer Bildungsträger (zwei Landfrauenverbänden). Gut angenommene Kurse mit sehr hohen Frauenanteilen waren insbesondere Lehrgänge zum Agrarbüromanage-

¹³⁵ Laut der Ergebnisse der Betriebsbefragung im Rahmen der Maßnahmenbewertung (siehe Kapitel 7.2).

ment, zur Büroarbeit mit EDV-Programmen, „Fachfrau zur Ernährungs- und Verbraucherbildung“ sowie „Landfrauenvertreterinnen im Einsatz“ (insgesamt über 100 Kurse mit rund 1.800 Frauen). Die Teilnehmenden konnten in diesen Lehrgängen in der Regel qualifizierte Abschlüsse erwerben.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung, Nah- und Grundversorgung sowie Telekommunikationsinfrastruktur, Mobilität)

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe sind von gesellschaftlichen Faktoren abhängig, die nur bedingt durch die ELER-Förderung beeinflusst werden können. Ansatzpunkte in einem EPLR können jedoch das Mobilitätsangebot, die Breitbandversorgung, kurze Wege zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Betreuungseinrichtungen u. ä. Aspekte der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen sein.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern (u. .a. Mecklenburg-Vorpommern) waren im NRW-Programm die potenziell relevanten Maßnahmen für das Wirkungsfeld Vereinbarkeit auf die Schaffung von Begegnungsorten (soziale Infrastruktur) und weniger auf die Schaffung von Infrastruktur der Daseinsvorsorge ausgerichtet. Das Ziel der Förderung der Nahversorgung unter Maßnahme 321 wurde verfehlt, da die Förderung aufgrund des Ausschlusses nicht-öffentlicher Träger nicht in Anspruch genommen wurde. Auch unter LEADER lassen sich nur sehr vereinzelt Projekte mit einem direkten Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit finden. Ein Schwerpunkt lag auch hier auf der Schaffung von Begegnungsorten (siehe Tabelle 62).

Tabelle 62: Anteil der LEADER-Projekte mit Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit

LEADER-Projekte mit Bezug zum Wirkungsfeld Vereinbarkeit und Familienfreundlichkeit	Anteil Projekte	Anteil Fördermittel
Begegnungsorte (Plätze, Häuser)	14 %	23 %
Mobilität	2 %	2 %
Regionales: Nahversorgung, Demografie, Wohnen	4 %	3 %
Soziales und Gesundheit	4 %	5 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten der Zahlstelle 2007 - 2016.

Mit der Errichtung von insgesamt 57 Dorfgemeinschaftshäusern wurden über die Maßnahme 322 neue soziale Einrichtungen geschaffen und die Attraktivität des Wohnumfeldes für die Dorfbevölkerung gesteigert. Die Dorfgemeinschaftshäuser übernahmen hauptsächlich Funktionen als sozialer Treffpunkt und Begegnungsstätte für die Bevölkerung vor Ort durch regelmäßige Angebote oder als Räumlichkeit für Festivitäten. Den Befragungsergebnissen zufolge wurde dadurch die lokale Identität gefördert, besonders bei den Kindern und Jugendlichen im Ort (siehe hierzu auch 7.6_MB(a) ILE_Schwerpunkt_3).

Mit der Breitbandförderung (321) wurden 266 Projekte mit rund 7,8 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Laut Monitoring erhielten hiermit ungefähr 1,3 % der Haushalte in den Kreisen der Gebietskulisse ländlicher Raum (IT.NRW, 2012) Möglichkeit eines verbesserten Zugangs.

Durch den Breitbandausbau werden indirekte Wirkungen auf Freizeit und Erwerbsarbeit möglich. Stichworte sind hier Home Office, Organisation sozialer Netze und e-government. Der Beitrag der im Rahmen des Programms geförderten Vorhaben zum Gesamtinvestitionsbedarf für den Breitbandausbau in NRW ist aber angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK überschaubar.

Neben dem technischen Ausbau des Breitbandnetzes stellt sich die Frage, wie die Nutzung unterstützt werden kann. Ein neu ausgebautes oder leistungsfähigeres Breitbandnetz stellt nicht automatisch sicher, dass auch eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Untersuchungen zeigen, dass das Internet z. B. von älteren Menschen, sozial Schwächeren und auch von Frauen deutlich weniger genutzt wird. Ein Breitbandausbau ohne entsprechende flankierung bleibt daher „Gleichstellung auf Schmalspur“ (Kuhl, 2010). Die Möglichkeit im NRW-Programm, die Nutzung des Internets durch die Bevölkerung zu unterstützen, ist daher positiv hervorzuheben. So war in der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahme (111) im Rahmen von mehrtägigen Kursen die gezieltere Nutzung des Internets für betriebliche Zwecke enthalten (z. B. AgrarBüroManagement). Auch Kurse zur Nutzung spezieller PC-Programme mit Online-Elementen wurden von der Landwirtschaftskammer durchgeführt. Kurse ausschließlich zur Internet-Nutzung gab es allerdings nicht. Im Rahmen anderer Maßnahmen und Förderansätze, z. B. in den LEADER-Prozessen gab es vereinzelt Aktivitäten, die Internetauftritte und -angebote in den Regionen zu verbessern (z. B. Entwicklung eines digitalen Wanderinformationssystems, Internet-Terminbörse, Internetportal für eine Region). Insgesamt waren dies aber nur vereinzelt Aktivitäten.

Teilhabe an Entscheidungen und Prozessen

Die Repräsentanz von Frauen und Männern in Führungspositionen und Entscheidungsfunktionen ist ein verbreiteter Gradmesser für Gleichstellung. Die EU spricht im Zusammenhang von LEADER vom Ziel einer „ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess“, wobei „ausgewogen“ nicht definiert wird. Die meisten EU-Länder sehen einen Anteil von 30 Prozent als „kritische Masse“ für eine wirksame Einflussnahme von Frauen bzw. Männern an. In der Strategie für Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 bis 2015 der EU-KOM (EU-KOM, 2010c) wird der Zielwert von einem Frauenanteil von 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen genannt.

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung war im Rahmen des NRW-Programms an mehreren Stellen möglich. Tabelle 63 gibt einen Überblick über die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Gremien und relevanten Funktionen. Potenzial für den Bereich der Teilhabe an Entscheidungsprozessen bot insbesondere der gewachsene regionalisierte partizipative Ansatz über LEADER, über den gerade die potenziell gleichstellungsorientier-

ten Maßnahmen abgewickelt werden. Für die Dorferneuerung in NRW gilt dies nur eingeschränkt, da die partizipativ zu erstellenden Dorfentwicklungskonzepte keine Fördervoraussetzung waren und auch in der Umsetzung nur einen überschaubaren Umfang (2007 bis 2015: 30 Konzepte) erreichten. Arbeitskreise gab es daher ebenfalls selten. Das partizipative Potenzial dieser Maßnahme wurde nicht ausgeschöpft.

In den LAGn war das Geschlechterverhältnis insgesamt mit einem Frauenanteil von 20 % unausgewogen. In keiner Region lag der Frauenanteil im Entscheidungsgremium über 28 %, in einer Region unter 10 %. Von den oben genannten Zielgrößen waren sie somit deutlich entfernt. Das hat sich gegenüber der Halbzeitbewertung nicht wesentlich verändert. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive müssten hierzu weitere Anstrengungen erfolgen.

Tabelle 63: Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen

Gremium/ Funktion	Frauenanteil in %	Anmerkungen	Tendenz gegenüber HZB
LAG-Mitglieder (n = 286)	20 % (stimmberechtigte)	1 Region unter 10 % 5 Regionen zwischen 10-20 % 6 Regionen zwischen 20-30 % (bezogen auf 2011)	in etwa gleich geblieben
LEADER- Management (n = 19)	47	RM-Teams: 3 gemischt, 4 nur männlich, 5 nur weiblich	Gesunken
Begleitausschuss* (n = 31)	32	Im Gegensatz zum Zeitpunkt der HZB wird der Frauenanteil in erster Linie durch die WiSo-Partnerorganisationen sichergestellt. Der Anteil bei den Verwaltungen liegt bei 20 %.	gleich geblieben
DE-Arbeitskreise	Es wurden kaum Arbeitskreise eingerichtet, da nur eingeschränkt Prozesse zur Planaufstellung stattfanden. Zusammensetzung wurde daher nicht untersucht.		

* Stimmberechtigte Mitglieder mit Sprecherfunktion, Stand 01.2016

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewertung und der Verwaltungsbehörde.

Die Geschäftsordnung des BGA formulierte den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen beachten sollen. Mit einem Anteil von 32 % der stimmberechtigten Mitglieder im BGA lag NRW etwas unter dem Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten BGA. Kritisch zu werten ist die Entwicklung, dass gerade die Verwaltung nur einen Frauenanteil von 20 % im BGA stellt.

Gleichstellung in der Umsetzung und Kapazitätsaufbau für Gleichstellungsfragen

Das Verhältnis von Frauen und Männern in Gremien und Umsetzungsstrukturen ist nur ein indirekter Indikator für die Berücksichtigung spezifischer Belange in der Förderung bzw. in Entscheidungsprozessen. So meinten zudem etwa 32 % der befragten LAG-Mitglieder in 2010¹³⁶, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig bei der Umsetzung der LEADER-Strategien verfolgt oder thematisiert werden. Das war neben den Themen Jugend/Familie und Wirtschaft der Bereich, der am schlechtesten bewertet wurde.

Generell ist NRW in Bezug auf Beratung auch für die Maßnahme Diversifizierung (311) gut aufgestellt, da sie spezifisch auf die jeweiligen Diversifizierungsbereiche ausgerichtet wurde. Auch der Anteil an Beraterinnen ist hoch. Weitere frauenspezifische Aktivitäten zu Beratung und Öffentlichkeitsarbeit vonseiten der Förderverwaltung sind im Rahmen der Bewertungsaktivitäten nicht deutlich geworden. Der Anteil der Frauen in den Bewilligungsstellen für die ILE-Maßnahmen und die Diversifizierung ist im Vergleich zu anderen Bereichen in der Agrarverwaltung relativ hoch. Eine wesentliche Funktion übernehmen im Förderumfeld die Landfrauenverbände in NRW, die in regelmäßigen Abständen eine Reihe von Veranstaltungen zu den Zukunftsperspektiven von Frauen im ländlichen Raum durchführen.

Ein gezielter Kompetenzaufbau und eine Sensibilisierung von Akteuren der ländlichen Entwicklung wurde bisher wenig als mögliches Handlungsfeld zur Stärkung des Gleichstellungsbeitrags der ELER-Förderung genutzt. Spezifische Angebote zu gleichstellungspolitischen Zielen (bzw. Genderkompetenz) gab es nicht.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.
- Möglichkeiten liegen in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Mit der Diversifizierungsmaßnahme war NRW dabei auf einem richtigen Weg. Die Maßnahme wird weitergeführt. Dabei ist es für eine verbesserte Potenzialausschöpfung wichtig, dass die Hemmnisse für eine stärkere Inanspruchnahme beseitigt werden (siehe Empfehlungen in Kapitel 7.2).
- Der Ansatz zu mehr Beteiligung von Frauen sollte konsequent und aktiv weiter verfolgt werden. Das gilt für alle Beteiligungsgremien, v. a. bei LEADER sowie die zukünftigen partizipativen Ansätze innerhalb der Integrierten kommunalen Entwicklungskonzepte (IKEK) sowie den BGA für die VertreterInnen der WiSo-Partner und der Verwaltung. Die Zielwerte der EU liegen

¹³⁶ n = 151

bei 40 % Frauenanteil in Entscheidungsgremien. Zudem sollte gezielt die Frauenperspektive durch externe ExpertInnen eingeholt werden. Das bedeutet u. a., dass bei bestimmten Themen (Ärztliche Versorgung, Versorgung täglicher Bedarf usw.) eine explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenswelten von Männern und Frauen, Familien und deren Bedürfnissen in der Konzeptions- und Planungsphase von Projekten erfolgt.

- Durch entsprechende Trainings oder gezielten Wissenstransfer aus anderen Ländern und Politikfeldern sollte sowohl in den umsetzenden Verwaltungen als auch bei BeraterInnen, Bildungsträgern, Planungsbüros, Regionalmanagements und Vorständen der LAGn die Genderkompetenz und -sensibilität gestärkt werden. Generell könnte dieser Ansatz bei allen trägerbezogenen Fördermaßnahmen verfolgt werden, indem man dies zur Voraussetzung für die Anerkennung macht und unterstützende Qualifizierungsmaßnahmen fördert. Die Aktivitäten des Zentrums für Ländliche Entwicklung und der Landfrauenverbände sollten hierfür gezielt genutzt und verstärkt werden.

10 Programmdurchführung

Das Kapitel zur Programmdurchführung gliedert sich in die Beantwortung der Fragen 13 zur Unterstützungsleistung der Technischen Hilfe für das Erreichen der Programmziele und der Frage 14 nach der Effizienz des Ressourceneinsatzes.

10.1 Technische Hilfe (Frage 13)

Mit dem Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) wurde die Frage zum Einsatz der Technischen Hilfe (TH) auf ihren Beitrag zu Erreichung der Programmziele verkürzt. Wir möchten die Aspekte der ursprünglichen CMEF-Frage „Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?“ und die im Programmplanungsdokument zusätzlich genannten Ziele (MUNLV, 2007a) zur Operationalisierung nutzen. Demnach haben wir folgende Handlungsfelder berücksichtigt:

1. Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle),
2. Begleitung und Bewertung,
3. Information und Publizität.

Umsetzung der Technischen Hilfe

NRW verfügte 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 5,48 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln für die TH (MUNLV, 2009a); das waren 0,3 % des Programmvolumens (ohne Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen). Dieser Ansatz wurde mit dem Änderungsantrag 2013 auf 3,78 Mio. Euro und 2015 auf 3,07 Mio. Euro reduziert. Der Ausgabenstand zum 31.12.2015 lag bei rd. 3 Mio. Euro (56 % des Planansatzes 2009). Hinzu kamen nach Angaben des MKUNLV noch 424.346 Euro aus Landesmitteln zur Finanzierung der Mehrwertsteuer.

Im Wesentlichen bezog sich der Einsatz der TH-Mittel auf das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Aufgrund der Überlappung der Förderperioden wurden zu Beginn noch Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Vorgängerprogramm abgewickelt (Ex-post-Bewertung 2008). Ein Teil der aus der TH finanzierten Aktivitäten war zum Ende der Förderperiode auch auf die Vorbereitung des neuen Programms ab 2014 ausgerichtet.

Im Folgenden werden die Aktivitäten der TH für die Handlungsfelder diskutiert.

Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle)

Diesem Handlungsfeld können rund 28 % der verausgabten Mittel zugeordnet werden. Die Aktivitäten in diesem Handlungsfeld richten sich an die Verwaltung selbst und unterstützen diese in programmrelevanten Arbeitsfeldern. Darunter fielen z. B. Sach- und Personalausgaben der Bescheinigenden Stelle (BS) (23 %) und LEADER-Aktivitäten (5 %¹³⁷).

NRW hat im Gegensatz zu anderen Bundesländern die Programmerstellung nicht mit Mitteln der TH unterstützt, sondern den Prozess und die Erstellung des Programms rein „inhausig“ organisiert. Einzig die Kosten für den Prozess der LEADER-Auswahl für das Programm 2014 bis 2020 und die Erstellung der SWOT wurden aus Mitteln der TH getragen. Kosten der Verwaltung wurden nicht über die TH bezahlt. Im Bereich Durchführung wurde der Maßnahmenbereich LEADER unterstützt. Dies gilt für die Auswahl der LEADER-Regionen als auch für die LEADER-Foren – letztere aus Sicht der befragten RegionalmanagerInnen ein grundsätzlich wichtiger Ansatz, um die Regionen auch in umsetzungsbezogenen Fragen zu qualifizieren (Peter und Schnaut, 2010).

Im Bereich Kontrolle hat NRW Mittel der TH für die BS eingesetzt. Beantragt wurde diese Finanzierung mit dem fünften Änderungsantrag (MKULNV, 2010). Bei der BS handelt es sich um eine Stelle, die ausschließlich Aufgaben im Bereich der EU-Förderung innehat, sodass das vom EU-Rechnungshof angemerkte Problem (EuRH, 2015), dass aus der TH finanziertes Personal nicht nur für das EPLR tätig ist, nicht anfallen konnte. Zudem ist es über die Geschäftsverteilung klar geregelt, dass das geförderte Personal ausschließlich für die 2. Säule tätig ist.

Begleitung und Bewertung

Rund 70 % der Mittel der TH sind in die Bereiche Begleitung und Bewertung geflossen. Dies beinhaltet die Ex-post-Bewertung (LR et al., 2008) und die Anteile NRWs für die zentrale Bewertung des Vorgängerprogramms 2008 (Bergschmidt et al., 2008; Efken et al., 2008; Plankl et al., 2008), die Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 und die Ex-ante-Bewertung einschließlich der Strategischen Umweltprüfung (Stegmann et al., 2014) für das neue Programm ab 2014. Die Bewertung des NRW-Programms 2007 bis 2013 bettete sich ein in einen Mehrländer-Ansatz (siehe Kapitel 1). Die Ausschreibung für die laufende Bewertung beinhaltet auch Begleitaktivitäten wie die externe Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts. Innerhalb des Bieterkonsortiums war für diese Aufgabe das Planungs- und Ingenieurbüro entera zuständig. Von den 2,4 Mio. Euro können rund 6 % dem Bereich Begleitung zugeordnet werden. Dies führte zu einer Entlastung der Verwaltungsbehörde, die im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr knapp mit Personal ausgestattet ist (siehe 10.2_MB Implementationskostenanalyse, Tabelle 28).

¹³⁷ 1 % aus dem Bereich LEADER wurden dem Zielbereich Information und Publizität zugeschlagen, weil es um Präsentationen z. B. auf der Internationalen Grünen Woche (IGW) ging.

Information und Publizität

Aktivitäten im Handlungsfeld Information und Publizität können rund 2 % der Mittel zugeordnet werden. Darunter fielen z. B. Ausgaben für Tafeln und Schilder im Rahmen der Publizität, Präsentationen auf der Internationalen Grünen Woche, die LEADER-Foren aber auch eine Infoveranstaltung zu Innovation als Vorbereitungsaktivität für die Förderperiode 2014 bis 2020. NRW hat im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern auf die Finanzierung von Werbeträgern verzichtet.

Zu diesem Handlungsfeld, , gehören der Internetauftritt des Ministeriums, die Informationsbroschüre 2007 und deren Aktualisierung 2010 ebenso wie Pressemitteilungen. Hier erfolgte eine Finanzierung außerhalb der TH. Das Förderangebot des NRW-Programms Ländlicher Raum findet sich ebenfalls als Beilage zum Landwirtschaftlichen Wochenblatt bzw. der LZ Rheinland (Ratgeber Förderung). Darüber hinaus führen die Fachreferate vielfältige Veranstaltungen durch. Beispiele sind in den jährlichen Durchführungsberichten aufgeführt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

NRW hat die TH sehr fokussiert eingesetzt und sich im Wesentlichen auf die Pflichtaufgaben konzentriert. Mehr als 60 % des Mitteleinsatzes bezog sich auf verpflichtende Bestandteile der Programmumsetzung wie beispielsweise die externe Bewertung oder Erläuterungstafeln. Diese sind ex ante in ihrer Höhe schlecht planbar, da die tatsächlichen Ausgaben Resultat von Ausschreibungen sind. Als landesspezifische Bedarfe („Kür“) sind die Finanzierung der BS, die Aktivitäten rund um LEADER und die externe Erstellung der Begleitberichte zu sehen.

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 werden die Anforderungen an die Umsetzung der TH komplexer (DG Agri, 2014). Vor diesem Hintergrund sollte abgewogen werden, wie weit sich die TH in NRW auch der Finanzierung von landesspezifischen Bedarfen öffnet. Des Weiteren sollte darauf verzichtet werden, Vorhaben mit Kleinstbeträgen aus der TH zu finanzieren, da der dahinter stehende Verwaltungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Förderbetrag steht. Auf jeden Fall sollte aus unserer Sicht auch zukünftig TH nicht für Werbeartikel eingesetzt werden.¹³⁸ Auch die Öffentlichkeitsarbeit in Form des Internetauftritts ist Bestandteil der Ministeriumsarbeit und sollte nicht aus der TH finanziert werden. Bezüglich der Broschüren hingegen, die klar dem Programm zuzuordnen sind, halten wir eine Finanzierung aus der TH durchaus für sinnvoll, sofern eine Finanzierung ausschließlich aus Landesmitteln nicht möglich ist. Maßnahmenbezogene Aktivitäten bezogen sich bislang vor allem auf LEADER. Unterstützungsbedarf wird es möglicherweise auch für die EIP als neue Maßnahme geben. Insgesamt sollte aber immer geprüft werden, ob Unterstützung – so erforderlich – auch anderweitig bereitgestellt werden kann.

¹³⁸ Eine Sonderuntersuchung in Niedersachsen für den EFRE und ESF zur Umsetzung der Publizität hat gezeigt, dass diejenigen, dieangaben, den EFRE und ESF zu kennen, ihre Kenntnis vor allem aus den Medien haben: Zeitungen, Magazine und Fernsehen (steria mummert consulting, 2010). Um EU-Fonds bekannt zu machen, ist demzufolge eine gute Pressearbeit erforderlich und weniger „give aways“.

Bezüglich der Finanzierung von Personal der Landesverwaltung aus der TH können wir keine klare Empfehlung für oder wider geben. Zunächst handelt es sich um eine Aufgabe des Landes, im Rahmen des shared management auch die Kosten der Verwaltung eines EU-Programms zu tragen. Bis 2006 war dies auch der Fall, da die TH nur für die Kosten der Bewertung eingesetzt werden konnte. Es ist aber auch festzustellen, dass es vor dem Hintergrund eines wachsenden Aufgabekatalogs vor allem im Bereich Programmsteuerung personelle Engpässe gibt. U. E. sollte aber bei der Finanzierung von Personal nur sehr vereinzelt auf die TH zurückgegriffen werden. Im Bereich der EU-Förderung ist der Aufbau von Expertise sehr langwierig; befristet angestelltes Personal ist daher möglichst zu vermeiden. Ein eng abgegrenzter Aufgabenbereich (nur EPLR) und die damit verbundene mangelnde Flexibilität beim Einsatz des aus TH finanzierten Personals erschweren zusätzlich ein vernünftiges Personalmanagement. Fest angestelltes Personal vorübergehend aus der TH zu finanzieren, wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Es gibt Bundesländer, die diese Option nutzen, während andere Bundesländer aufgrund von möglichen Abgrenzungsproblemen und damit verbundenen Anlastungsrisiken davon Abstand nehmen.

10.2 Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)

In der ursprünglichen Version des CMEF fehlten Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmerfolg sowie die Effizienz des Ressourceneinsatzes. Daher wurde bereits zur HZB der Katalog der gemeinsamen Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und der Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen von EU und NRW auf die Programmumsetzung wurden umfassend analysiert und Empfehlungen abgeleitet (Fährmann et al., 2010). Ein zentrales Ergebnis war, dass das Ziel der Vereinfachung für diese Förderperiode im Wesentlichen als verfehlt angesehen werden kann und der Durchführungsrahmen zahlreiche Ineffizienzen im Umsetzungssystem verursacht hat.

Durch den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmalig explizit adressiert. Für die Bearbeitung der Fragestellung wurden die wesentlichen Erkenntnisse aus der HZB in einer Implementations(kosten)analyse vertieft untersucht. Dabei liegt der Beantwortung von Frage 14 ein umfassendes Verständnis des Ressourceneinsatzes zugrunde: Sie beziehen sich sowohl auf die verwendeten öffentlichen Fördermittel als auch die Kosten für die Umsetzung (Implementationskosten). Zudem werden hierunter auch Aspekte von Mitnahmen oder Synergien betrachtet, da diese die Effizienz der eingesetzten Mittel beeinflussen. Daraus ergeben sich vier Dimensionen für die Beantwortung der Frage:

- Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und Implementationskosten (IK),
- Ausmaß von Mitnahmeeffekten, fehlender Additionalität und Fehlallokationen,
- Auftreten von Synergieeffekten,
- Effizienz der Förderung: Diskussion von Kosten im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen.

10.2.1 Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten

Daten und Methoden

Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse (IKA) zurückgegriffen (siehe 10.2_MB). Diese stützt sich auf zwei methodische Herangehensweisen:

- Quantitative Analysen der Kosten für die Leistungserstellung: Hierzu wurden die absoluten Implementationskosten (IK) sowie die relativen IK im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln ermittelt und diskutiert. Letztere dienen als eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz des Programms und seiner Maßnahmen. Die IK der Programmumsetzung wurden für das Jahr 2011 anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programm-Overheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten. Im Rahmen der Analysen wurde versucht, den Anteil der auf EU-spezifischen Anforderungen basierenden IK zu identifizieren.
- Qualitative Analysen (Interviews) zu Erklärungsgründen der Höhe der (relativen) IK sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens.

Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurde auch ländervergleichend gearbeitet.

10.2.1.1 Kostenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum

In der Analyse wurden die absoluten und die relativen IK unterschieden. Tabelle 64 bildet die absoluten und die relativen IK in Bezug auf die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 ab, untergliedert nach den vier Schwerpunkten des Programms, den Programm-Overheadkosten und der Gesamtkostenstruktur des Programms. Die anschließende Tabelle 64 stellt die maßnahmenbezogenen IK nach Maßnahmen und aggregierten Maßnahmengruppen ELER-Investiv, ELER-InVeKoS und Forst zusammen.

Tabelle 64: Kostenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum

Verhältnis der maßnahmenbezogenen und programmbezogenen IK zu den öffentlichen Fördermitteln	absolute IK in Mio. Euro	öffentliche Fördermittel in Mio. Euro ¹⁾	relative IK in %
	2011 [1]	Ø 2010 - 2012 [2]	[1]/[2]*100
Schwerpunkt-1-Maßnahmen	2,82	30,22	9,3
Schwerpunkt-2-Maßnahmen	9,72	61,33 ²⁾	15,8
Schwerpunkt-3-Maßnahmen	2,67	17,38	15,3
Schwerpunkt-4-Maßnahmen (LEADER)	0,64	1,77	36,1
Summe Maßnahmen	15,85	110,70	14,3
Summe Programm-Overhead ³⁾	3,06	110,70	2,8
Kostenstruktur NRW-Programm	18,91	110,70	17,1

1) Inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mitteln der Zuckerdiversifizierung und Kyrill-Sonderprogramm.

2) Ohne Altverpflichtungen; 214 liegt der Durchschnitt der Jahre 2011/2012 zugrunde.

3) Hierzu gehören: Verwaltungsbehörde, Referat für Zahlstellenangelegenheiten, programmbezogene Aufgabengebiete der EG-Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Zuständige Behörde, IT-Bereiche und Evaluation.

Quelle: Eigene Darstellung.

Absolute IK

Insgesamt waren 2011 mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum rund 215 AK innerhalb der Landesverwaltung bzw. dem Direktor der LWK als Landesbeauftragter (im Folgenden als LB oder EU-Zahlstelle (ZS) bezeichnet), den Unteren Landschaftsbehörden (ULBn) sowie den LEADER-Regionalmanagements befasst. Hiermit waren Kosten von 18,9 Mio. Euro verbunden. Auf den Programm-Overhead entfielen mit rd. 3 Mio. Euro gut 16 % der IK. Hier sind die IT-Kosten vor allem für die Anwendungsentwicklung der Zahlstellensysteme und für die elektronische Antragstellung ein wesentlicher Bestandteil.

Tabelle 65: Absolute und relative IK der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nach Maßnahmengruppen

Verhältnis der IK zu den öffentlichen Fördermitteln nach Maßnahmengruppen	absolute IK	öffentliche Fördermittel in	relative IK
	in Mio. Euro 2011 [1]	Mio. Euro ¹⁾ Ø 2010 - 2012 [2]	in % [1]/[2]*100
ELER-Investiv			
121 AFP	1,03	19,80	5,2
321-C Breitbandförderung	0,35	4,75	7,4
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,49 ⁶⁾	4,80	10,2
313, 321, 322 LE/Dorferneuerung	1,40 ²⁾	9,54	14,7
111 Qualifizierung	0,09	0,39	22,0
125-A Flurbereinigung	0,54	2,16	25,2
311 Diversifizierung	0,20	0,80	25,3
413 LEADER Umsetzung	0,41	1,54	26,8
323 Naturschutzmaßnahmen	0,71	2,29	30,9
421 LEADER Kooperationsprojekte	0,05	0,09	59,2
431 LEADER laufende Kosten	0,18	0,14 ²⁾	122,8
114 Beratungsdienste	0,13	0,01	2327,4
Summe ELER-Investiv	5,59	46,3	12,1
ELER-InVeKoS			
212 Ausgleichszulage	0,23	10,28	2,3
215 Tierschutzmaßnahmen	0,54	6,13 ⁵⁾	8,8
213 Natura 2000	0,34	3,05	11,1
214 Agrarumweltmaßnahmen_gesamt	6,89 ⁷⁾	36,62 ^{3) 4)}	18,8
Summe ELER-InVeKoS	8,01	56,1	14,3
ELER-Forst			
123-B Holz 2010	0,21	1,34	16,0
125-B Forstlicher Wegebau	0,32	1,72	18,6
227 Forstliche Förderung	1,35	4,69	28,7
221 Erstaufforstung	0,21	0,39	54,9
224 Natura 2000 im Wald	0,15	0,16	94,9
Summe Forst	2,25	8,31	27,1

Quelle: Eigene Darstellung.

Nach einer Auswertung der Daten nach Kostenstellen entfielen im Betrachtungszeitraum mit gut 7,5 Mio. Euro 40 % der IK auf die ZS. Die ULBn folgten mit 21 %, deutlich vor den Bezirksregierungen mit einem Kostenanteil von 15 %. Dahinter lagen der Landesbetrieb Wald und Holz (WuH) und die Fachreferate mit jeweils 11 % und knapp 8 % der IK. Kleinste Kostenstellen des NRW-Programms waren das LANUV und die LEADER-Regionalmanagements (siehe hierzu genauer 10.2_MB, Tabelle 6).

Der dominante Kostenträger waren die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) mit 44 % der maßnahmenbezogenen IK und ca. 34 % der öffentlichen Fördermittel 2011. Mit großem Abstand folgten

der Maßnahmenkomplex Dorferneuerung/Ländliche Entwicklung (ELER-Codes 313, 321, 322), die forstlichen Fördermaßnahmen (ELER Code 227) und das AFP (ELER-Code 121).

Relative IK

Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszugeben (Umsetzungseffizienz). Eine Aussage über die Vorzüglichkeit oder Effektivität der Maßnahmen lässt sich daraus nicht ableiten. Dies ist nur unter Betrachtung der Wirksamkeit der Maßnahmen möglich (siehe unter Kapitel 10.2.2).

Maßnahmenbezogene IK (14 %) und Programmoverhead-IK (ca. 3 %, Querschnittsaufgaben) zusammen erreichten ein Volumen von rd. 17 % der ausgezahlten Fördermittel im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012. Bei den **investiven Maßnahmen** reichten die relativen IK von 5 % beim AFP, über knapp 15 % bei der Dorferneuerung bis zu weit über 1.000 % für die Beratungsdienste (114). Diese Maßnahme stellte einen absoluten Ausreißer in Bezug auf die relativen IK dar, da sie weit hinter den Erwartungen zurückblieb und weniger als 1 % des ursprünglichen Mittelansatzes umsetzen konnte (zu den Gründen siehe Kapitel 5.3). Überdurchschnittlich waren die relativen IK mit 30 % bei den investiven Naturschutzmaßnahmen, mit 25 % bei der Flurbereinigung, der Diversifizierung (25 %) und der LEADER-Umsetzung (rd. 26 %). Einen starken Einfluss auf die IK der Gruppe ELER-Investiv hatte zudem die Integration von LEADER in das Programm. Die Umsetzung von 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 zum Zeitpunkt der Analyse eher gering waren (2012 lag der Auszahlungsstand erst bei 29 %, MKULNV, 2012).

Die Bandbreite der relativen IK zwischen den **flächenbezogenen Maßnahmen** (ELER-InVeKoS) war verglichen mit den investiven Maßnahmen geringer. Ihr Durchschnittswert von gut 14 % wurde zum einen von der sehr günstig umzusetzenden Ausgleichszulage (relative IK 2 %) und zum anderen von dem über die ULBn abgewickelten Vertragsnaturschutz (relative IK 43 %) beeinflusst. Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt Tabelle 66 die Maßnahmen nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha). Die ergänzend aufgeführten Gesamtkosten je Hektar sind die Summe aus IK und öffentlichen Fördermitteln (Ø 2011 bis 2012) bezogen auf die geförderte Fläche. Die Schätzungen für die eingesetzten AK auf Ebene der AUM-Teilmaßnahmen wurden zentral durch die Bewilligungsstelle vorgenommen und sind dementsprechend vorsichtig zu interpretieren. Im Vergleich der flächengebundenen ELER-Maßnahmen wies die AZ aufgrund der stark standardisierten Förderung und des geringen Auflagenniveaus mit 2 Euro/ha die geringsten IK auf, der Vertragsnaturschutz mit rund 175 Euro/ha hingegen die höchsten IK. Es folgen die Maßnahmen Blüh- und Uferrandstreifen. Sowohl die Fördervarianten des Vertragsnaturschutzes als auch die Streifenmaßnahmen zeichnen sich durch geringe Förderumfänge, hohe Förderauflagen, kleinteilige Förderfläche und vergleichsweise schwierige Flächenzuschnitte aus.

Tabelle 66: Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

Flächenbezogene und Tierschutzmaßnahmen	absolute IK	öffentliche Fördermittel ¹⁾	relative IK	Förderumfang	IK/ha IK/GVE	Gesamtkosten je ha bzw. GVE
	(Mio. Euro) 2011	(Mio. Euro) Ø 2011 - 2012	(%)	(ha) Ø 2011 - 2012	(Euro)	(Euro) ²⁾
211/ 212 Ausgleichszulage	0,233 ⁴⁾	10,284	2,3	149.579	2	70
213 Natura-2000-Zahlungen	0,339 ⁴⁾	3,046	11,1	34.432	10	98
AUM Gesamt	6,894	36,624	18,8	222.514	31	196
214 Agrarumweltmaßnahmen_ohne VNS	2,474	26,858	9,2	197.378	13	133
Ökologischer Landbau	0,485	10,887	4,5	55.264	9	206
Extensive Dauergrünlandnutzung	0,339	5,257	6,4	51.792	7	108
Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	0,412	3,746	11,0	60.520	7	69
Anlage von Blühstreifen	0,370	2,837	13,0	2.975	124	1.078
Anbau von Zwischenfrüchten	0,520	1,695	30,7	20.052	26	110
Erosionsschutzmaßnahmen Ackerbau ³⁾	0,078	0,107 ³⁾	73,1	3.735	21	49
Anlage von Uferandstreifen	0,270	2,330	11,6	3.040	89	855
214 Vertragsnaturschutz (VNS)	4,419	9,783	45,2	25.136	176	565
215 Tierschutzmaßnahmen ³⁾	0,541	6,180 ³⁾	8,7	152.565 GVE	4	44
Weidehaltung von Milchvieh	0,265	3,903 ³⁾	6,8	112.785 GVE	2	37
Strohhaltungsverfahren ³⁾	0,276	2,277 ³⁾	12,1	39.780 GVE	7	64

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2011 bis 2012 für die Maßnahmen 214 und 215.

2) Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den gezahlten Fördermitteln und den IK pro ha oder GVE.

3) Für die Teilmaßnahmen werden Auszahlungen von 2012 zugrunde gelegt, da erstmalig ausgezahlt. Teilweise Überschätzung der Kosten, da Implementationskosten/Lernkosten für Einführung der neuen Maßnahmen mit enthalten sind. Teilweise Unterschätzung der IK, da 2011 der Aufwand für die Auszahlung nicht abgebildet wurde.

4) IK im Bereich des Aufwands der LWK unterschätzt, da durch die integrierte Abwicklung mit dem Gemeinsamen Antrag der Aufwand teilweise unter dem KLR-Produkt Direktzahlungen verbucht wird (Erfassungunschärfe).

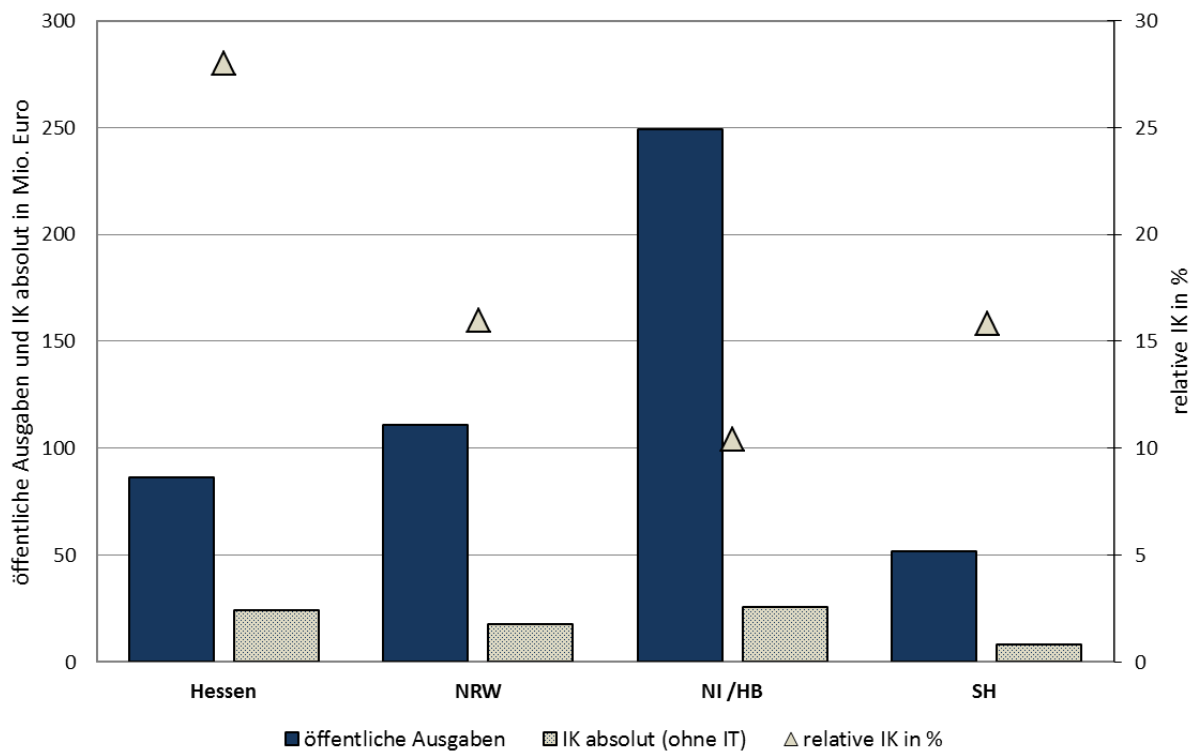
Quelle: Eigene Darstellung.

Mit 27 % relativen IK lag die Gruppe der **forstlichen Fördermaßnahmen** deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 14 %. Damit bestätigte sich auch in NRW eine Tendenz, die in allen Bundesländern anzutreffen war. Die kleinen und kleinteiligen Fördermaßnahmen Naturschutz im Wald (Teilmaßnahme von 227) und Natura 2000 im Wald (225) kamen auf relative IK von um die 100 %.

IK im Ländervergleich

Abbildung 52 verdeutlicht die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Programmen im Hinblick auf das Fördervolumen sowie die damit verbundenen absoluten und relativen IK. Es zeigten sich keine Korrelation und eindeutigen Skaleneffekte der absoluten IK mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln. NRW lag im Mittelvolumen deutlich über Hessen, blieb aber mit den IK ebenso deutlich darunter. NI/HB zahlte das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK lagen aber nur 7 %-Punkte über denen von Hessen.

Abbildung 52: Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012



Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011, ohne Artikel-89-Maßnahmen. Zur Vergleichbarkeit der empirischen Daten in den Bundesländern siehe Modulbericht 10.2_MB, Kapitel 4.

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Spannweite spiegelt sich auch im Fördermittelumsatz pro AK wider. Dieser lag in NI/HB bei ca. 0,67 Mio. Euro, in NRW bei 0,54, in SH 0,47 Mio. und in HE bei ca. 0,31 Mio. Euro. Die Programmgröße führte zwar zu Verdünnungseffekten der hohen Fixkosten eines EU-Förderprogramms, insbesondere auf der Ebene des Programm-Overheads. Weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK waren aber z. B. der Umsetzungsrahmen (siehe Kapitel 10.2.1.2) sowie die Förderstrategie und die Maßnahmenstruktur. Da Letztere auch unmittelbar Auswirkungen auf die Effizienz der eingesetzten Fördermittel hatten, wird hierauf näher unter Kapitel 10.2.4 eingegangen.

Entwicklung der IK gegenüber der Erhebung 2005

Insgesamt sind die relativen IK gegenüber der letzten Förderperiode von 11,5 auf 17 % gestiegen. Die maßnahmenbezogenen von 10 auf 14 % und die des Programm-Overheads von 1 auf 3 %; dies begründet sich in den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen, wie z. B. der Zuständigen Be-

hörde, und einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der BS für die ELER-Prüfungen. Ein Teil des Anstiegs ist auch mit der kompletten Zuordnung der IT-Kosten zum Overhead verbunden.¹³⁹ Für die Maßnahmen stieg der Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung. Nach Auffassung der Akteure in allen Bundesländern wurden Effizienzgewinne aus dem Aufbau von Routine oder Aufgabenbündelungen o. ä. mehr als aufgezehrt. Das Programmvolumen des NRW-Programms blieb zwar – anders als bspw. in Hessen und SH – in etwa gleich. Aber es verteilte sich auf eine größere Zahl von Maßnahmen (LEADER, Tierschutz, forstliche Teilmaßnahmen und Teilmaßnahmen im Bereich der AUM), sodass sich der Fixkostenanteil durch den jeweiligen Grundaufwand zur Verfahrensimplementierung erhöhte. Einige „alte“ Maßnahmen hatten einen deutlichen Mittelrückgang zu verzeichnen. Eine äquivalente Aufwandsreduzierung war mit diesem Schritt nicht verbunden. Abbildung 53 gibt einen Überblick über die Veränderungen der Kostenstrukturen ausgewählter Maßnahmen und deren Gründe.

Abbildung 53: Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005

	Maßnahmen	Mittelvolumen	absolute IK	relative IK	Gründe
111 212	Qualifizierung Ausgleichszulage	→	→	→	Routinegewinn, Kontinuität im Verfahren
121, 123- A 311	AFP, Verarbeitung und Vermarktung Diversifizierung	↑	↘	↘	„Überkompensation“ von Skaleneffekten durch steigende Anforderungen an das Verfahren
125-A	Flurbereinigung	↓	↓	↑	Anforderungen an das Förderverfahren
227	Forstliche Förderung	↓	→	↑	Steigende Fixkosten durch steigende Anforderungen und geänderte Verwaltungsorganisation bei stark reduziertem Mittelvolumen
214	AUM-Gesamt	↓	↘	↑	Anforderungen an das Verfahren, Kontrollen und Lernkosten durch neue Teilmaßnahmen
322 (313, 321)	Dorferneuerung/LE	→	↓	↓	Geringerer Personaleinsatz, knappe Personaldecke bei den Bezirksregierungen
323	Naturschutzmaßnahmen	↑	↘	↘	Anforderungen an das Förderverfahren, kleinteilige Förderung

gemessen in AK-Anteilen, in Bezug auf das ausgezahlte Mittelvolumen wurde der Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 mit dem der Jahre 2010 - 2012 verglichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auffällig ist der starke Rückgang sowohl der relativen als auch der absoluten IK beim Maßnahmenkomplex DE/LE. 2005 wurden diese Fördermaßnahmen noch von den acht Ämtern für Agrarordnung umgesetzt. Mit der Übertragung der Aufgaben auf die fünf Bezirksregierungen scheint ein Teil der MitarbeiterInnen von diesem Aufgabenbereich abgezogen worden bzw. mit den zusätzlichen Maßnahmen wie Breitbandförderung und LEADER betraut worden zu sein.

¹³⁹ Bei der Erhebung 2005 wurden diese in Teilen den Maßnahmen zugeordnet, bzw. blieben unberücksichtigt.

EU-induzierte Anteile an den IK

In Diskussionen um einen steigenden Aufwand für die Umsetzung von Förderprogrammen werden überwiegend die EU-Institutionen als Auslöser für einen „überbordenden“ Bürokratismus gesehen. Aufgrund der unklaren Zuweisung von Verantwortung für bestimmte Regelungen im System des „shared management“ zwischen EU-Mitgliedstaat und Region konnten in den empirischen Untersuchungen die Einschätzungen nicht eindeutig belegt oder verworfen werden. Grobe Aussagen zu den Größenordnungen EU-bedingter Mehrkosten lassen sich jedoch ableiten. Dabei waren die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung, Vor-Ort-Kontrollen (VOK) und Ex-post-Kontrollen unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt. Zum Teil werden in dem sehr strikten Verfahrensablauf und der Kontrolldichte auch nationale Vorgaben, z. B. im Vergaberecht oder der Berücksichtigung von Mehrwertsteuer, umgesetzt, für die in der nationalen Förderung oftmals erhebliche Vollzugsdefizite bestehen, wie immer wieder Berichte der Landesrechnungshöfe aufzeigen (LRH Niedersachsen, 2013; LRH NRW, 2006; LRH NRW, 2009; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008).

Dem **Grundaufwand auf Programmebene** entspricht der programmbezogene Overhead: Außer in den Bereichen Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung wären ohne die Abwicklung über ein EU-kofinanziertes Förderprogramm zahlreiche Einrichtungen und Aufgaben entfallen, nämlich die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle. Die Kosten würden entfallen, wenn NRW ganz aus der ELER-Förderung ausstiege. Beeinflussbar sind die Kosten und der Aufgabenumfang des Overheads durch die Anzahl der im Programm enthaltenen Maßnahmen und der damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfade, der zu überprüfenden und koordinierenden Akteure sowie die Anzahl von Programmänderungen und Änderungen von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten.

Ein Großteil des **Grundaufwandes für die Maßnahmenumsetzung** (27 % der maßnahmenbezogenen IK) ist auf EU-spezifische Anforderungen zurückzuführen. Dazu gehörten beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit Verwaltungsbehörde (VB) und Zahlstelle (ZS), Berichtswesen, Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluation sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht bzw. in geringerem erforderlich wären. Hinzu kamen das Aneignen und Aufrechterhalten von EU-Expertise. Der Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Grundaufwandes lag geschätzt bei mindestens 60 %.

Die **Förderabwicklung** selbst (55 % der maßnahmenbezogenen IK) unterschied sich in mancher Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechtes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Abweichungen bestanden vor allem in den höheren Anforderungen im Bereich der Dokumentation (Datenerfassung) und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen), des Finanzmanagements und der Anzahl der beteiligten Stellen. Der geschätzte Minderaufwand rein national finanzierter Maßnahmen lag auf Ebene der Bewilli-

gungsstellen gegenüber EU-kofinanzierten Maßnahmen im Durchschnitt bei knapp 10 bis 15 %. Niedersachsen setzte für einige Schwerpunkt-3-Maßnahmen, wie der Dorferneuerung, in größerem Umfang Artikel-89-Mittel ein; hier lagen die Einschätzungen mit 40 bis 50 % wesentlich höher.

VOK und Ex-post-Kontrollen (18 % der maßnahmenbezogenen IK): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste würden bei rein national finanzierten Maßnahmen entfallen. Das Einsparpotenzial läge bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Zu einem geringen Anteil würde der Einspareffekt durch eine Intensivierung der Verwaltungskontrolle II bzw. durch zusätzliche Begehungen insbesondere bei flächenbezogenen Förderungen verringert.

„Gold-Plating“

Der Begriff des „Gold-Plating“ zielt darauf ab, dass aus Sicht der EU-Institutionen EU-Regularien nicht 1 zu 1 umgesetzt, sondern im nationalen Kontext über das erforderliche Maß hinaus verschärft werden. Darin wird eine zentrale Ursache für einen wachsenden Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand gesehen. Eine Expertengruppe der EU-KOM kommt in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, auf die ineffiziente nationale Umsetzung des Rechts zurückzuführen ist (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

Im Umfeld der EU-Förderregularien mit einer hohen Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, für die erst im Laufe der Zeit durch übergeordnete Prüfinstanzen wie der BS oder der Europäischen Finanzkontrolle durch Rechtsauslegung das Maß des Erforderlichen festgelegt wird, kann diese Trennlinie zwischen Erforderlichkeit und Gold-Plating nicht a priori gezogen werden. Auch durch die Zahlstellenverwaltungen nicht. Diese haben generell die Aufgabe, die komplexe Rechtslage EU-konform in einheitliche Verfahrensregelungen umzusetzen und in den heterogenen Verwaltungsstrukturen durchzusetzen, um ein potenzielles Anlastungsrisiko zu verringern. Dieses Risiko besteht sehr konkret und kann aufgrund der Methode der Anlastungsberechnung der Europäischen Finanzkontrolle zu sehr großen Beträgen zu Lasten des Landeshaushalts anwachsen (LRH BW, 2015). Allein aus diesem Grund muss „die Bearbeitung jedes Einzelfalls (...) unabhängig von den Verwaltungskosten unangemessen genau sein“ (LRH BW, 2015, S. 60).

Nach den Ergebnissen der IKA geht die Diskussion um Gold-Plating in weiten Teilen an den Problemursachen vorbei (siehe hierzu mehr unter Kapitel 10.2.1.2). Eine solche „Verantwortungszuweisung“ lenkt u. E. von den strukturellen Problemen einer von Fehlerratediskussionen getriebenen Verwaltung und eines sehr komplexen und gleichzeitig stark sanktionsbewehrten Rechtsrahmens ab. Zum Schutz der Landesinteressen reagieren Zahlstellen auf neue Rechtsauslegungen mit neuen Verfahrensregeln, deren Selbstbindungskraft – neben dem zusätzlichen Aufwand für die Bewilligungsstellen – wiederum zu einer neuen Fehlerquelle werden kann. Die Abschwächung dieser Dynamik sollte im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen zum Rechtsrahmen stehen.

10.2.1.2 Stärken und Schwächen des Durchführungsrahmens

Im Rahmen der qualitativen Analysen der IKA wurden die Einflussgrößen auf die IK in den Bereichen Rechtsrahmen (EU, Bund, Land), Organisationsstruktur der Umsetzung einschließlich der IT-Systeme, Personalressourcen sowie Finanzmanagement (EU, Bund, Land) untersucht (siehe insbesondere zum Finanzmanagement ausführlich 10.2_MB). In allen Bereichen konnten kritische Faktoren identifiziert werden. Im Vertragsnaturschutz (214), einer Kernmaßnahme des Programms, treffen viele kritische Rahmenbedingungen zusammen, sodass dieser gesondert diskutiert wird.

Rechtsrahmen

Die zentralen Probleme im Hinblick auf Ineffizienzen in der Förderumsetzung waren und sind die **Unbeständigkeit, kontinuierliche Ausdifferenzierung und rückwirkende Inkraftsetzung** von Änderungen des Europäischen Rechtsrahmens und seiner Auslegung durch Prüffeststellungen und Gerichtsurteile. U. a. durch Änderungen der Kontrollverordnung, den Health Check und die Zuckerdiversifizierung mussten in der letzten Förderperiode die Verwaltungs- und Kontrollpfade inkl. der IT-Systeme wiederholt nachjustiert) und zahlreiche Vorgänge wiederholt überarbeitet werden. Damit gingen hohe Anforderungen an das Personal in der ZS-Zentrale, die Bewilligungsstellen und die Programmsteuerung einher. Diese Anpassungserfordernisse waren aber nicht nur EU-bedingt. Auch Förderrichtlinien wurden teilweise jährlich angepasst, z. B. durch Änderungen im Rahmenplan der GAK.

Die Vielfalt an **Kontrollen** und **Kontrollinstanzen** erforderten einen hohen Zeitaufwand für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten. Das Gleiche galt für die wachsenden Anforderungen an Dokumentation, Datenhaltung und Berichte. Ein Mehrwert durch die Prüfungen war v. a. im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine Selbstblockade der Umsetzungssysteme durch Detailregelungen kritisiert. Eine Art „Alarmismus“ zwischen den Ländern, gegenseitig vorauseilend verschärfte Regelungen zu übernehmen, führe zudem zu einer Blockierung der Umsetzungssysteme, so die Einschätzung von VerwaltungsvertreterInnen. Die Anforderungen an die VOK wurden im Laufe dieser Förderperiode nochmals angehoben. Ihr Anteil lag aufgrund des hohen AUM-Anteils in NRW bereits bei 18 % der 2011 erhobenen IK. Neben dem Mehraufwand für die Verwaltung spielt das Kontrollrisiko als Entscheidungskriterium für die LandwirtInnen zunehmend eine Rolle und hindert ggf. an der Teilnahme.

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 war die Übernahme einer **Sanktionsregelung** aus dem InVeKoS-Bereich für ELER-Investiv bei Abweichungen in den Auszahlungsanträgen von mehr als 3 % der bewilligten Kosten. Für investive Maßnahmen wurde von der Mehrzahl der Befragten die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie nicht zu dem System einer gestaltenden und aktivierenden Förderung passe und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellenden führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sahen die Bewilligungsstellen eine Fürsorgepflicht in

der Beratung der Antragstellenden. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen verfügte über keine Sanktionsregelung.

Zu den europäischen Vorgaben traten „hausgemachte“ Probleme u. a. in Form sehr komplexer Förderrichtlinien (Forst, Beratung) oder unterschiedlicher Zinsregelungen für Rückforderungen zwischen EU und Land(esmitteln). Es bedurfte mehrerer Gerichtsurteile, um das Finanzministerium in NRW davon zu überzeugen, dass die EU eine abschließende Zinsentscheidung getroffen hat. Weitere Probleme, die aus der Anwendung nationaler Bestimmungen herrührten, lagen im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung (Förderung der Mehrwertsteuer) sowie der Einhaltung des Vergaberechts. Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist sehr aufwendig und ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. Die vergaberechtlichen Bestimmungen werden ganz entscheidend von Landesregelungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt, bzw. der Zulassung von Ausnahmen durch das Finanzministerium. Für investive Maßnahmen fallen besonders die abweichenden Regelungen (Belegprüfung, Zinsberechnung, Bagatellen, Sanktionierung) zwischen ELER, EFRE und Landesförderung auf und sind aus Sicht von Verwaltung und AntragstellerInnen nachteilig. Aufbewahrungsfristen und -arten waren weder aus Sicht der Verwaltung noch der ZWE praktikabel geregelt.

Bei der Mehrheit der festgestellten Fehler im Bereich der **InVeKoS-Maßnahmen** handelte es sich um – zumeist nur geringe – Flächenabweichungen, die zu großen Teilen auf die immer präzisere Messtechnik bei gleichzeitig sinkender Fehlertoleranz zurückzuführen waren. Hieraus resultierten notwendige Nachbearbeitungen aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze. Mit dem Wegfall der Bagatellregelung für Kleinstückforderungen¹⁴⁰ im ELER entstand bei den Bewilligungsstellen ein sehr hoher Arbeitsaufwand für zahlreiche Rückforderungen, teilweise im Cent-Bereich. Die Außenwirkung von Bescheiden mit Kleinstbeträgen an „VertragspartnerInnen“ war sehr negativ. Selbst wenn eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter 75 Euro¹⁴¹ gefunden wurde, blieb der Aufwand bei den Verwaltungen bestehen.

Organisationsstruktur und IT-Systeme zur Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Insgesamt verfügte NRW über eine funktionsfähige Umsetzungsstruktur für sein ELER-Programm. Gleichwohl traten an verschiedenen Stellen Ineffizienzen und Reibungsverluste zutage, da die gewählte Organisationsstruktur nicht in allen Bereichen die Erfordernisse im EU-Förderkontext optimal unterstützte. 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 waren prägend:

- Die Konzentration und Homogenität der Strukturen auf der Steuerungsebene durch eine kompakte Zahlstellenorganisation im Geschäftsbereich 3 LWK, wenig involvierte Fachreferate

¹⁴⁰ Sie betrug in der Förderphase 2000 bis 2006 100 Euro und liegt in der Landeshaushaltsordnung bei 200 Euro.

¹⁴¹ Dieser Betrag wird aus der Gemeinschaftsfinanzierung herausgenommen. Das Land NRW übernahm den Anteil.

und das Fehlen ressortübergreifender Schnittstellen durch die Konzeption des Programms als Monoressortprogramm.

- Eine „Delegationskaskade“ durch die Übertragung der Zahlstellenfunktion an den LB und weiterer Delegationen der Bewilligungsfunktion für „nicht-landwirtschaftsnahe Förderungen“ an viele weitere Stellen (LANUV, WuH, Kreise und Bezirksregierungen). Die „Zahlstellen-Fachaufsicht“ über die Tätigkeiten dieser Stellen lag beim LB, zu dessen Verantwortungsbereich neben der Etablierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für alle Maßnahmenbereiche auch die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Systeme zur EU-konformen Abwicklung gehörten.
- Eine daraus folgende starke Ausdifferenzierung der Bewilligungsebene. Diese bestand in der (1) vollständigen Verlagerung der inhaltlichen und fördertechnischen Abwicklung des Vertragsnaturschutzes auf 38 ULBn von Kreisen und kreisfreien Städten, (2) in der Abwicklung des Gros der forstlichen Fördermaßnahmen über 14 Regionale Forstämter des WuH sowie (3) in der Umsetzung der ländlichen Entwicklung sowie des investiven Naturschutzes (ELER-Code 323) über Dezernate der fünf Bezirksregierungen.

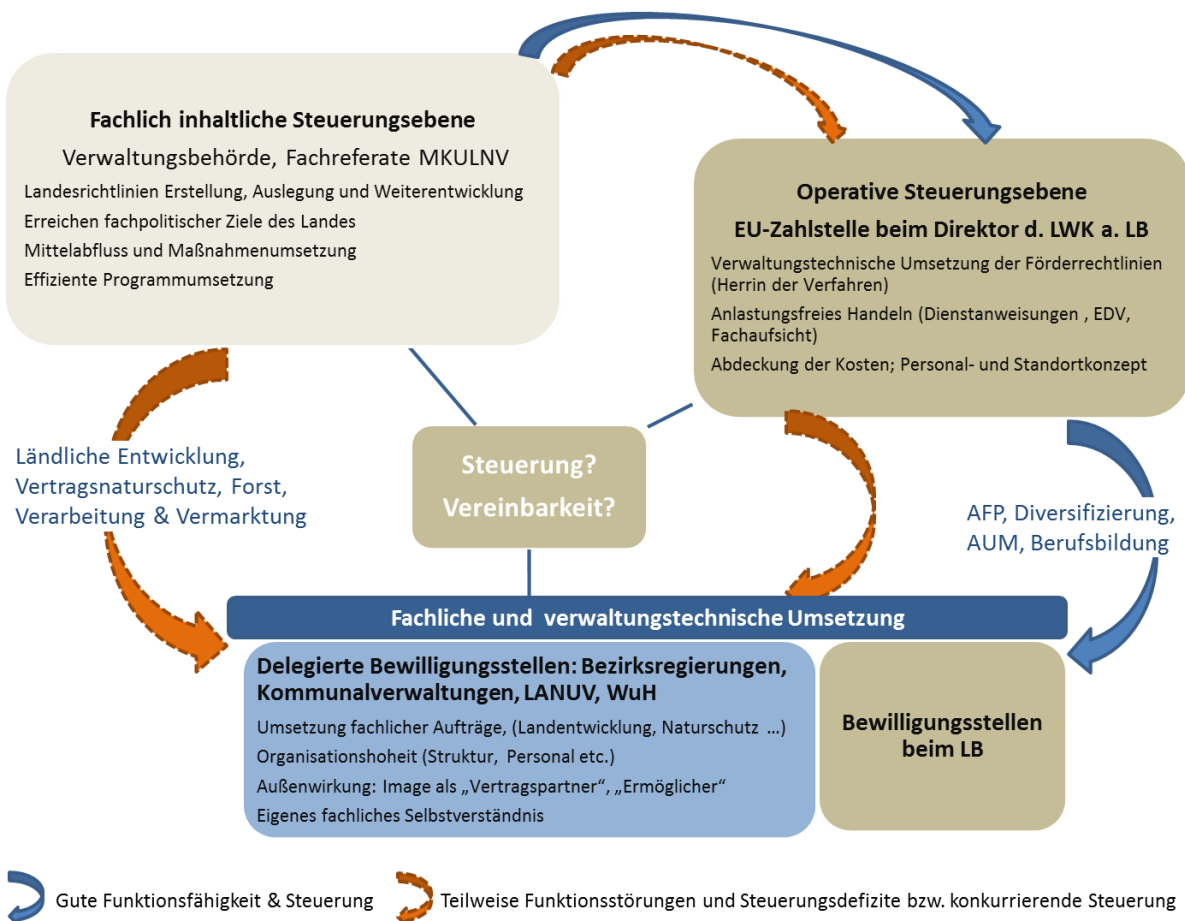
Damit gingen eine Heterogenität der Strukturen und beteiligten Institutionstypen sowie eine hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen ZS und Bewilligungsstellen einher, verbunden mit hohen Koordinations- und Kommunikationserfordernissen und teilweise Kompetenz- und Akzeptanzproblemen. Im Vertragsnaturschutz und der forstlichen Förderung überstieg die Zahl der Bewilligungsstellen in NRW bei Weitem die der anderen Bundesländer.

Die schrittweise Verlagerung der Kammerzentrale nach Münster bis Ende 2015 beeinträchtigte die EU-Zahlstelle in der Ausübung ihrer Funktion. Wesentliche Probleme konnten im Personal- und im Verlust an Expertise (brain-drain) durch den Weggang von WissensträgerInnen identifiziert werden. Gerade in der EU-Förderung ist Erfahrungswissen für den reibungslosen Ablauf wesentlich. Dies gilt auch für die kontinuierliche Pflege und Anpassung der EDV-Systeme. Die schwierigen Rahmenbedingungen der ZS wurden in weiten Teilen durch ein hohes Engagement aufgefangen. Als eine Folge der „Delegationskaskade“ war eine Zerteilung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit in den Umsetzungsstrukturen zu beobachten (siehe Abbildung 54). Stärken und Schwächen der Organisationsstruktur verlaufen von den Fachreferaten angefangen über die EU-Zahlstelle selbst bis zu den Bewilligungsstellen entlang der Aufteilungslinie zwischen den Maßnahmen mit Bewilligungsstellen beim LB und den Maßnahmen mit delegierten Bewilligungsstellen. So wurde die Organisationsstruktur zur Administration der flächengebundenen landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen – mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes sowie der investiven Sektorförderung – als effektiv eingestuft. In den anderen Maßnahmenbereichen mit delegierten Bewilligungsstellen treten hingegen Steuerungsdefizite auf.

Eine effektive Zahlstellenfachaufsicht über die Einhaltung der implementierten Abläufe setzt ausreichende quantitative und fachliche Kapazitäten in der ZS und eine Akzeptanz der ZS als weisungsbefugter Stelle vonseiten der Bewilligungsstellen voraus. Diese Voraussetzungen waren nicht für alle Maßnahmenbereiche aufgrund der fachlichen und organisatorischen Distanz der

EU-Zahlstelle zu einigen Maßnahmen sowie der hohen Anzahl der Bewilligungsstellen als gegeben anzusehen.

Abbildung 54: Handlungslogiken wesentlicher Implementationsakteure des NRW-Programms Ländlicher Raum sowie Steuerungs- und Funktionsfähigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Aufgabenteilung zwischen Fachreferaten als Richtliniengebern und der ZS als „Hüterin“ der operativen Umsetzung erfordert einen guten Kontakt und ein gutes Miteinander zwischen beiden Implementationsakteuren. Dies war beispielsweise für das AFP und die AUM gegeben, für andere Maßnahmenbereiche besteht noch Nachholbedarf. Problematisch wirkten sich die insbesondere bei den delegierten Maßnahmen überwiegend separat agierenden Systeme aus Fachaufsicht und Zahlstellenfachaufsicht aus, da auf diese Weise keine Sensibilisierung der Richtliniengeber für Zahlstellenangelegenheiten erfolgt und umgekehrt.

Die Organisationsform der forstlichen Förderung wurde aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedlich bewertet. Einerseits führte die (Re-)Dezentralisierung der Bewilligung auf die Regionalen Forstämter zu mehr Ortsnähe und Flexibilität. Die Aufgabenteilung ist im Vergleich zu den anderen Bundesländern, die für die forstliche Förderung eine zentrale Bewilligungsstelle ein-

gerichtet haben, sehr ausdifferenziert. Andererseits bedeutet die Einhaltung eines homogenen zahlstellenkonformen Handelns in allen Dienststellen und die Aufrechterhaltung einer entsprechenden EU-Förderexpertise eine andauernde Herausforderung für den WuH sowie die ZS als letztverantwortlicher Stelle.

Die oben angeführte Zweiteilung der Organisationsstruktur wirkte sich auf die IT-Landschaft aus und fand ihren Niederschlag in deren Bewertung. Die Struktur des Programms der ZS ist primär auf ihre eigenen Erfordernisse ausgerichtet. So waren insbesondere der Vorgang der Zahlbarmachung und die Abwicklung der flächenbezogenen Maßnahmen in den IT-Systemen gut aufgestellt. Im Bereich der flächenbezogenen Förderung gab es abgesehen vom Modul für den Vertragsnaturschutz NASO (Naturschutzsonderprogramm, siehe unten) kaum Kritik vonseiten der Befragten. Eindeutige Kritik bezog sich bei den investiven Maßnahmen auf die Komplexität und Fehleranfälligkeit der IT. Teilweise mischten sich Unzufriedenheit mit dem System und Engpässe bei der Systembetreuung durch die schwierige Personalsituation beim LB als EU-Zahlstelle. Die hohe Kostensensibilität bei der LWK führte dazu, dass teilweise mit einer aus Sicht der NutzerInnen suboptimalen EDV gearbeitet werden musste.

Das IT-System muss auch Berichtsdaten und Grundlagen für die Mittelvorausschätzung liefern. Hier gab es eindeutig Optimierungsbedarf. Nicht alle Monitoring-Daten konnten den ZS-Programmen entnommen werden, sondern waren dezentral bei den Bewilligungsstellen (LANUV, WuH) abzufragen. Bis zum Abschluss der Förderperiode fehlte für den Bereich der Ländlichen Entwicklung ein Erfassungssystem, mit dem für die Evaluation benötigte Projektdaten automatisiert erstellt werden konnten, sodass ein zusätzlicher Aufwand für die Bewilligungsstellen und die Bezirksregierungen zu bewältigen war. Alle Beteiligten (Bewilligungsstellen, TI, ZS) haben darauf hingewirkt, das Datensystem mit den benötigten Zusatzinformationen für die Evaluation ergänzend zu programmieren, um zentrale Abfragen zu ermöglichen. Aufgrund von extremen personellen Engpässen bei der ZS ist es hier immer wieder zu Verzögerungen gekommen. Zudem ist die Mischung von unterschiedlichen Datenquellen und unterschiedlichen Abfrageroutinen 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.

Personalressourcen

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung, sowohl quantitativ als 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.

Deutliche Engpässe traten in der ZS auf (Geschäftsbereich 3 der LWK NRW) auf. Auch die VB war verglichen mit den anderen Bundesländern sehr schmal besetzt. Defizite sind an dieser Stelle nicht aufgetreten. Ein Ausfall von Personen in dieser zentralen Steuerungsinstanz des Programms

wäre aber nur schwer zu kompensieren. Bei den Bewilligungsstellen traten quantitative Probleme in den Hintergrund. Kritisch für die Anforderungen der EU-Förderung waren hier zum einen der Einsatz befristet eingestellten Personals (LANUV, ZS beim LB) und zum anderen die niedrigen Entgeltstufen im Bereich der Förderverwaltung im Vergleich zur „Fachverwaltung“ (WuH, ZS beim LB). Beide Aspekte verstärkten die Fluktuation. Neben der dünnen Personaldecke zeichnete sich bei den Bezirksregierungen eine starke Überalterung des Personals ab.

Synopse Vertragsnaturschutz (VNS) - Großer Kosten- und Leistungsträger

Für den VNS wurde mit der Kommunalisierung der Bewilligung ein organisatorischer Sonderweg beschritten. Der VNS war damit die Maßnahme mit den komplexesten Umsetzungsstrukturen im Programm. Er machte 28 % der 2011 erfassten IK aus. Diesen Kosten und komplexen Strukturen standen eine hohe Wirksamkeit und ein fachlich anspruchsvolles Förderregime gegenüber (siehe 10.2_MB). Die Biologischen Stationen stellen eine weitere Besonderheit des VNS in NRW dar. In keinem der anderen verglichenen Bundesländer gab es ähnlich etablierte und nahezu flächendeckende Beratungs- und fachliche Betreuungsinstitutionen, daher auch keine vergleichbaren Kostenstellen. Stabile Betreuungsstrukturen und fachliche Beratung sind ein Erfolgsfaktor für den Vertragsnaturschutz, der in anderen Bundesländern einen Engpass darstellte.

Die Zuständigkeit der ULBn für den VNS 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. Vorteilen einer Kommunalisierung von Fachverwaltungen, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und große Ortsnähe, stehen aber zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüber (u.a. Bogumil und Ebinger, 2012; Ebinger und Bogumil, 2008; Reiter et al., 2011), die im Kontext der Übernahme von anlastungsbewehrten Aufgaben der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Zu nennen sind insbesondere die Entstehung dysfunktionaler Organisationseinheiten durch Zersplitterung unter eine kritische Größe, ungleiche Personalausstattung, inhomogener Verwaltungsvollzug. Indizien für diese Zusammenhänge ließen sich auch für den VNS in NRW herausstellen.

Gleichzeitig war der VNS von den Implikationen des Zusammenspiels aus Vermessungstechnik, sinkenden Fehlertoleranzen und Verschärfung des Rechtsrahmens für Rückforderungen besonders betroffen, da die Maßnahme auf die Integration natürlicher Strukturen in die Flächennutzung ausgerichtet ist. Der VNS weist Flächenzuschnitte auf, die per se mit höheren Messfehlern und damit mit einem höheren Sanktionsrisiko verbunden sind. Der Verwaltungsaufwand stand zumeist in keinem Verhältnis zu den festgestellten Flächenabweichungen.

Die steigenden Anforderungen an die Abwicklung und der Personalbestand der ULBn für diesen Aufgabenbereich sind in der Förderperiode 2007 bis 2013 weiter auseinandergedriftet. Die zunehmende Verwaltungsarbeit verdrängte andere fachliche Aufgaben und band Kapazitäten, die für eine strategische Weiterentwicklung des VNS fehlten. Das Erreichen der kritischen Masse an Förderfällen zur Aufrechterhaltung der EU-Expertise war in einigen ULBn fraglich. Knapp ein Vier-

tel der Bewilligungsstellen bearbeitete weniger als 50 Anträge im Jahr. Das Vorhalten von Förderexpertise an vielen Ortsinstanzen führte tendenziell zu strukturellen Ineffizienzen.

Das NASO-Programm der ZS beeinträchtigte eine effiziente Antragsbearbeitung, da eine hinreichend differenzierte Flächenhinterlegung nach Flurstück und Teilflurstück sowie eine GIS-Hinterlegung und eine Schnittstelle zum InVeKoS fehlten. Daraus folgte u. a., dass die ULBn zusätzlich eigene und unterschiedliche GIS-Programme verwendeten und der Abgleich von Flächenangaben mit den InVeKoS-Referenzen durch die ULBn nicht möglich war. Dieser Arbeitsschritt wurde im Verwaltungsablauf erst relativ spät durch die Kreisstellen der LWK vollzogen. Flächenabweichungen wurden von der LWK an die ULBn rückgemeldet und mussten durch nochmaliges Aufgreifen des Vorgangs im NASO korrigiert werden. Die Schnittstellenprobleme wurden als so gravierend angesehen, dass die jetzige Arbeitsaufteilung v. a. seitens der ULBn infrage gestellt wurde. Die Problemlage „NASO“ war auf allen Ebenen langjährig und hinreichend bekannt.

10.2.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

NRW lag bezogen auf die Höhe der IK im Mittelfeld der untersuchten Bundesländer. Durch leistungsfähige Organisationsstrukturen und IT-Systeme gelang es überwiegend, das Programm effizient umzusetzen. Negative Organisationseffekte durch suboptimale Organisationslösungen konnten jedoch insbesondere im Bereich der delegierten Maßnahmen identifiziert werden, die negativen Einfluss auf die Kostenstruktur bzw. die Funktionsfähigkeit hatten. Die hieraus resultierenden Probleme potenzierten sich mit dem in Teilen unangemessenen EU-Regelungsrahmen und der Rechtsanwendung. Ein zunehmender Engpass war auch in NRW die Verfügbarkeit von Personal insbesondere auf der Steuerungsebene und dem LB als EU-Zahlstelle. Die Empfehlungen sind in weiten Teilen als Optimierungen des bestehenden Systems angelegt. Für den VNS sollten weitergehende Schritte geprüft werden. Insbesondere im Bereich des Regelungsrahmens sind grundlegende Empfehlungen auch an die EU zu adressieren (zu weiteren Empfehlungen siehe 10.2_MB sowie das Gesamtfazit unter 11.3).

Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen 2014 bis 2020 an die EU-KOM

- Es sollte die Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder eingeführt werden.¹⁴² Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Für Fördermaßnahmen ist dieses Element aus der 1.-Säule wesensfremd und in Teilen kontraproduktiv.¹⁴³

¹⁴² Dies ist mit der Horizontalen Verordnung VO (EU) Nr. 1306/2013 erfolgt.

¹⁴³ Trotz der massiven Kritik vieler Mitgliedstaaten an der Sanktionsregelung wurde sie für den ELER für die Förderperiode 2014 - 2020 beibehalten, wenn auch unter Anhebung der zu sanktionierenden Abweichungsschwelle auf 10 %. Der EF-RE-Rechtsrahmen sieht weiterhin von einer entsprechenden Regelung ab.

- Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und ihre Auswertung ob ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar ist.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Änderungen sollten nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden. Untergesetzliche Regelungen wie z. B. Leitlinien sollten auf ein Mindestmaß reduziert werden. Arbeitspapiere und Prüfmitteilungen sollten auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden.
- Für den ELER gelten zukünftig nicht nur die Regelungen der VO (EU) Nr. 1305/2013, sondern auch die Regelungen der ESIF-VO und der HZ-VO und der zugehörigen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte. Es wäre sinnvoll, die einzuhaltenden Regelungen aus allen Rechtskreisen zusammenzuführen.
- Das Konzept des „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der EU-KOM verfolgt werden. Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert und v. a. auch diskutiert werden, wie Fehlerquellen reduziert werden können, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen.

Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen an NRW

- Vereinfachungsspielräume im EU-Rechtsrahmen (z. B. in der Vergabe) sollten konsequent genutzt und die Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen intensiviert werden. Vereinfachungsmöglichkeiten (Vereinfachte Kostenoptionen: Standardeinheitskosten, Pauschalen) sowie Harmonisierungs- und Professionalisierungsbestrebungen sollten konsequent vorangetrieben werden, sowohl für die Verwaltung als auch die Antragstellerinnen. Zudem sollte der in NRW initiierte Prozess zur Angleichung der Bestimmungen zwischen den ESI-Fonds unbedingt zu konkreten Ergebnissen fortgeführt werden. Harmonisierungsfelder sind zentrale Fragen für Verwaltungen und AntragstellerInnen wie z. B. Pauschalierung von Personal- und Gemeinkosten, Umgang mit elektronischen Belegen, Aufbewahrungsarten und -fristen von förderrelevanten Unterlagen bei der Bewilligungsbehörde und bei den ZWE sowie die Mehrwertsteuer.
- Aufwand und Nutzen einer EU-kofinanzierten Mehrwertsteuer sind sachgerecht abzuwägen. Nach der ESIF-Verordnung ist zukünftig die Mehrwertsteuer generell nicht erstattungsfähig, es sei denn, sie wird im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zur Mehrwertsteuer nicht rückerstattet. D. h., öffentliche ZWE sind nicht, wie bisher, generell ausgeschlossen. Die Prüfung ist allerdings analog zu den Privaten aufgrund der diversifizierten Struktur öffentlicher Einrichtungen ebenso kompliziert. Aufgrund des Anlastungsrisikos sollte das Land weiter darauf verzichten und vorzugsweise über die Variation von Beihilfesätzen oder die rein nationale Finanzierung nachdenken.
- 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, sollte geprüft werden. Nach 47 (1) werden Förderbe-

scheide für betriebs- oder betriebszweigbezogene AUM für fünf bzw. sieben Jahre erteilt, 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.

Wesentliche Empfehlungen zur Organisationsstruktur einschließlich IT an NRW

Handlungsfelder für zukünftige Optimierungen liegen insbesondere in den folgenden Bereichen.

- Die starke Ausdifferenzierung sowie die hohe Anzahl der Bewilligungsstellen sollte überprüft und reduziert werden. Dies gilt insbesondere für den VNS (s. u.) sowie die forstliche Förderung. Innerhalb des WuH könnten weitere Optimierungen der Abläufe und Aufgabenwahrnehmung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens erfolgen.
- Wesentlich sind eine Stärkung des Geschäftsbereichs 3 der LWK NRW und Abfangen der sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Personal- und Standortkonzeptes. Dessen Funktionsfähigkeit muss vom LB eine hohe Priorität eingeräumt werden. Eine umfassende Wahrnehmung der Zahlstellenfunktion inklusive der damit verbundenen Aufsicht und Koordination der Bewilligungsstellen erfordert ausreichende Ressourcen und strukturelle Kontinuität. Hierzu gehören auch die IT-Systeme (v. a. InVeKoS). Die hierfür vorzuhaltenden Ressourcen der ZS müssen auf die zukünftig noch steigenden Anforderungen an die Datenhaltung und das Berichtswesen/Statistiken ausgerichtet sein: Die Programmierung wie auch die Betreuung der Systeme ist sicherzustellen. Berichte sollten aus den Datenbanken durch die ZS automatisiert erstellt werden können. Ebenso sollte angestrebt werden, die zu Evaluationszwecken notwendigen Daten über das InVeKoS zu erfassen.
- Die Anstrengungen zur besseren Integration der Förderbereiche mit delegierten Bewilligungsstellen in das Förderverfahren sollten intensiviert werden. Dies gilt für den gesamten Strang von den Fachreferaten über die EU-Zahlstelle bis hin zu den einzelnen Bewilligungsstellen.
- Die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes sollte einer umfassenden Aufgabenkritik aller beteiligten Institutionen unterzogen und ggf. restrukturiert werden. Dazu sind folgende Optionen zu prüfen:
 - Übertragung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens auf den LB und Integration in das AUM-Verfahren: Die Akquise und Begutachtungen der Flächen sollten weiterhin durch die ULBn bzw. Biologischen Stationen erfolgen, wie z. B. in Niedersachsen. Diese Option wird v. a. für den Fall vertreten, dass die Mängel des NASO-Programms nicht behoben werden.
 - Regionale Zentralisierung über mehrere ULBn durch die Bildung von Schwerpunktbehörden: Es ist zu überprüfen, inwieweit dieser Ansatz über interkommunale Kooperationen verstärkt realisiert werden kann. Ziel sollte es sein, dass funktionsfähige Einheiten im Sinne von ausreichender Routine, Erfahrungswissen/Expertise entstehen.
 - Zentrale Bearbeitung bestimmter Vorgänge: Zumindest für die Bearbeitung von Rückforderungen und Sanktionen sollte geprüft werden, ob dem Beispiel der anderen Flächen-

maßnahmen bzw. der forstlichen Förderung gefolgt werden kann, indem diese Arbeitsschritte landesweit oder in regionalen „Kompetenzzentren“ gebündelt werden.

Wesentliche Empfehlungen zu Personalressourcen an NRW

- Wenn keine Personalaufstockungen in der ZS beim LB und der VB möglich sind, sollten mindestens die Kontinuität und Weitergabe von Erfahrungswissen sichergestellt werden.
- Das Personal insbesondere in den Bewilligungsstellen sollte über unterschiedliche Wege entlastet werden: (1) Glätten der extremen Arbeitsspitzen durch eine kontinuierlichere Verteilung des Fördergeschäfts über das Jahr (siehe Finanzmanagement); (2) Nutzung des Vereinfachungspotenzials und von Pauschalen, Standardkosten (siehe Rechtsrahmen) sowie die Flexibilisierung im Personalmanagement zur Bewältigung der Arbeitsspitzen der flächenbezogenen Fördermaßnahmen durch flexible Teilzeitstellen mit Aufstockungsoption.

10.2.2 Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen

Mitnahmeeffekte, eingeschränkte Additionalität und Fehlallokation vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da sie die Nettoeffekte der Förderung reduzieren (Clausen und Trettin, 2003). Die eingesetzten Mittel und der mit ihnen verbundene Verwaltungsaufwand lösen keine zusätzlichen oder sogar negative Wirkungen aus und stehen nicht für wirksamere Maßnahmen zur Verfügung. Während die Effekte bereits in die Wirkungsbewertungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Wirkungsfelder (siehe Kapitel 9) eingeflossen sind, geht es an dieser Stelle um eine Gesamtschau der Effekte und deren Einfluss auf den effizienten Ressourceneinsatz.

10.2.2.1 Mitnahmeeffekte bei privaten ZWE

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn ein Projekt oder eine bestimmte Art der Flächenbewirtschaftung ganz oder teilweise auch ohne die ELER-Förderung durchgeführt worden wäre. Diese Effekte sind im Rahmen von Förderung nicht zu vermeiden. Ihr Ausmaß ist aber über die Förderausgestaltung beeinflussbar. Im CMEF werden Mitnahmeeffekte vor allem mit Blick auf private ZWE definiert (EU-KOM, 2006b). Die Evaluation folgt diesem Ansatz. Vergleichbare Effekte bei der Förderung öffentlicher ZWE werden unter dem Begriff der mangelnden Additionalität beleuchtet. Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führt Mitnahme erstens zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten und zweitens zur Substitution privater Mittel durch öffentliche Mittel. Bei fehlender Additionalität im öffentlichen Bereich geht es eher um die Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Finanzierungsebenen.

Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden. Dabei sind auch förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte, mit teil-

weisen Mitnahmen zu berücksichtigen, wie u. a. beim AFP. Daher wird im Rahmen der Evaluation zwischen den Fällen mit vollständiger Mitnahme und denen mit teilweiser Mitnahme differenziert. Methodisch ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten nach wie vor eine Herausforderung. Die meisten Maßnahmenbewertungen haben den Weg von ZWE-Befragung gewählt, deren Ergebnisse mit anderen Methoden (Experteneinschätzungen etc.) validiert wurden. Tabelle 67 stellt für die Maßnahmen mit privaten ZWE die Ergebnisse nach Maßnahmengruppen zusammen.

Tabelle 67: Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger und teilweiser Mitnahme nach Maßnahmengruppen

Maßnahmengruppe	Maßnahmen (ELER-Code)	öffentliche Fördermittel 2007 - 2015 für private ZWE in Euro	Anteil Fördermittel in %		öffentliche Fördermittel für private ZWE mit vollständiger Mitnahme in Euro
			vollständige Mitnahme	teilweise Mitnahme	
Sektorbezogene Qualifizierung	[1] 111, 114, 115	7.779.374	22	4	1.718.473
Produktive betriebliche Investitionen	[1] 121, 123-A, 123-B, 125-B, 311, 322 Umnutzung	185.271.995	29	60	52.932.910
Flächen- und tierbezogene Maßnahmen	[2] 212, 213, 214, 215, 221, 224, 227	529.963.336	16	0,25	84.104.883
Private Investitionen ländliche Entwicklung	[1] 322, 323, LEADER	34.745.416	4	49	1.464.725

[1] Auf der Grundlage von ZWE-Befragungen.

[2] AUM: Ergebnisse der betriebsgruppenbezogenen und regional differenzierten Akzeptanzanalyse nach Profil der teilnehmenden Betriebe der im Hinblick auf potenzielle Mitnahmeeffekte relevanten Teilmaßnahmen der AUM. Die Kalkulation der Fördermittel erfolgte über eine geschätzte durchschnittliche Förderprämie/ha. Für die AZ wurde auf die Ergebnisse der regionalen Fallstudien zurückgegriffen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Ergebnisse.

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 ca. 758 Mio. Euro öffentlicher Mittel an private ZWE ausgezahlt. Das waren rund 84 % des Programmolumens. Davon waren 18,7 % (141,5 Mio. Euro)¹⁴⁴ mit vollständiger Mitnahme verbunden, d. h. die Flächenbewirtschaftung bzw. die Projekte wären in identischer Weise auch ohne Förderung erfolgt, sodass von der Förderung keine Effekte ausgegangen sind. Weitere 19 % der Mittel für private ZWE sind in Projekte mit teilweisen Mitnahmeeffekten geflossen; hier hat die Förderung in der Regel Vorzieh- und/oder Vergrößerungseffekte bewirkt.

Die Gruppe der **produktiven betrieblichen Investitionen** war am stärksten von vollständiger Mitnahme betroffen. Diese Mitnahmen sind direkt wettbewerbsrelevant und daher besonders kritisch zu bewerten. Beim AFP (121) und der Diversifizierung wurde z. B. über Prosperitätsprüfung, Mindestinvestitionsvolumen und Förderauflagen versucht, die Mitnahmen gering zu halten. Auch

¹⁴⁴ Das waren insgesamt 16 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

bei V&V (123-A) sind entsprechende Ansätze vorhanden, u. a. die Vertragsbindung beim Rohwarenbezug. Trotzdem waren in dieser Gruppe rund 29 % der Fördermittel mit vollständigen und 60 % mit teilweisen Mitnahmen verbunden. Die Umnutzungsförderung im Rahmen der Dorferneuerung (322) war mit ähnlich hohen Mitnahmen verbunden wie 121 oder 123-A. Diese traten gemäß den Befragungsergebnissen insbesondere bei Haupterwerbsbetrieben sowie bei den Projektinhalten "Vermietung zu Wohnzwecken" als auch bei der weitgefassten Kategorie „Dienstleistungssektor" auf. Hingegen waren bei der Kategorie Landtourismus (sowohl Ferienwohnungen als auch Hofcafés) die Mitnahmeeffekte gering. Mit diesen Umnutzungsvorhaben wurden teilweise neue Geschäftsfelder erschlossen mit dem entsprechenden unternehmerischen Risiko. Dies gilt auch für die Diversifizierungsförderung (311), die mit 15 % vollständigen Mitnahmen deutlich unter dem Durchschnitt der Gruppe blieb. Bei der Maßnahme 123-B wurden keine vollständigen Mitnahmen identifiziert.

In der Gruppe der **sektorbezogenen Qualifizierung** traten bei der Qualifizierung (111) mit rund 50 % deutliche Mitnahmen auf. Gefragt wurde nach der Stärke der Anreizfunktion der Angebotsverbilligung für die Teilnahme. Der hohe Wert geht in erster Linie auf die Befragungsergebnisse des Qualifizierungslehrgangs für Nebenerwerbslandwirte zurück. Für diese Kurse, die der Vorbereitung des notwendigen Abschlusses dienen, war das Eigeninteresse sehr hoch. Weit über die Hälfte der Teilnehmenden hätte den Kurs auch ohne Vergünstigung belegt.

Bei der Gruppe der **Tierschutz- und flächenbezogenen Maßnahmen** traten mit 16 % moderate Mitnahmeeffekte auf, die fast ausschließlich auf die und die Tierschutzmaßnahme zurückzuführen sind.¹⁴⁵ Die Mittel der AZ werden aufgrund der Maßnahmenkonzeption als 100 % Mitnahme eingestuft. Neben der Auflage, die Flächen produktiv zu bewirtschaften (nicht nur zu „glößen“) gibt es keine weitere Auflage, die mit der Gewährung der AZ verbunden ist. Es handelt sich um eine reine Beibehaltungsförderung, aus deren Wegfall aber kein Brachfallen der Flächen in bedeutsamen Umfang resultieren würde. Die Analysen zeigen, dass das Instrument zu pauschal ausgestaltet ist, um tatsächlich gezielt kleinräumig ggf. vorhandene Problemlagen zu adressieren (siehe hierzu Kapitel 6.2). Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie bspw. Niedersachsen waren mit den AUM infolge der inhaltlichen Konzeption (Kulissen, Förderauflagen etc.) keine Mitnahmen verbunden. Bei der „Weidehaltung“ in Maßnahme 215 sind mit 45 % vollständigen Mitnahmen - wie bereits zur Einführung im Rahmen der HZB vermutet (Fährmann et al., 2010, S. 240) - hohe Mitnahmeeffekte aufgetreten. Die Mitnahmen treten auf, da Betriebe, die an dieser Maßnahme teilnehmen, vielfach aus betriebswirtschaftlichen Gründen (Arbeitswirtschaft, Kosten) ihre Milchkühe auf die Weide bringen. Für die Maßnahme „Strohhaltung“ werden aufgrund der höheren Auflagen an die Haltung und der damit verbundenen variablen Kosten keine nennenswerten Mitnahmen angenommen. Eine isolierte Bewertung des Ergebnisses zur Mitnahme

¹⁴⁵ Die Maßnahme 213 wurde nicht auf Mitnahmeeffekte hin bewertet. Sie konnte zwar keine zusätzlichen Effekte für die Biodiversität erzielen. Das Ziel eines finanziellen Ausgleichs bestehender Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie konnte jedoch vollständig erreicht werden. Das Gleiche gilt analog für die Maßnahme 224 für Waldschutzgebiete.

bei der Weidehaltungsmaßnahme würde aber dem komplexen Wirkungsgefüge nicht gerecht. Betriebe, die die Prämie in Anspruch nahmen, legten ihrer Entscheidung, ob sie Milchviehhaltung (mit Weide) beibehalten oder aufgeben, eine Mischkalkulation aus vielen verschiedenen Komponenten (Fördermaßnahmen und anderen Kontextfaktoren) zugrunde. Die Entscheidung pro Weidehaltung hängt generell von einem insgesamt positiven Saldo aller Faktoren - auch der Tierchutzprämie - ab. Betriebe, die sich aufgrund eines negativen Saldos gegen die Milchviehhaltung entscheiden, geben ihre Kühe oft an größere Betriebe ab. Damit wären ggf. weitere negative Auswirkungen auf das Tierwohl und die Umwelt verbunden. Ab einer gewissen Bestandsgröße sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass die Tiere noch Zugang zur Weide haben und die steigende Konzentration der Tierbestände ist mit negativen Umwelteffekten verbunden (siehe zur Ergebnisdiskussion 6.5_MB).

Bei den forstlichen Maßnahmen (227) war nur die Teilmaßnahme Waldumbau mit geringen vollständigen bzw. teilweisen Mitnahmeeffekten verbunden. Bei letzteren wäre ohne Förderung der Nadelholzanteil wesentlich höher ausgefallen, da dies meist die betriebswirtschaftlich günstigere Alternative darstellt. Vor diesem Hintergrund sind diese aufgetretenen teilweisen Mitnahmen als fachpolitisch positiv zu werten.

Die **privaten Investitionen für die ländliche Entwicklung** spielten im Programm eine untergeordnete Rolle, Mitnahmeeffekte ebenfalls. Diese tauchten in sehr geringem Umfang bei der Dorferneuerung und LEADER auf, wobei es sich bei LEADER bei den privaten ZWE zu 90 % um Vereine handelte. Bei der Dorferneuerung waren insbesondere die teilweisen Mitnahmen („man hätte ohne Förderung auch, aber anders gebaut“) häufig unmittelbar mit dem Förderziel bzw. den Förderauflagen verbunden: z. B. ortstypische Bauweise nach Beratung durch den Dorferneuerungsplaner, Einhalten der Denkmalschutzanforderungen etc. Da die Förderung insbesondere die Mehrkosten durch die besonderen Anforderungen an die Art und Weise des Vorhabens abdeckt, waren diese teilweisen Mitnahmen von geringer Relevanz für die Beurteilung der Fördereffizienz.

10.2.2.2 Eingeschränkte Additionalität oder Fehlallokation bei öffentlichen ZWE

Das Prinzip der Additionalität („Zusätzlichkeit“) besagt, dass Finanzmittel der Strukturfonds nur unter der Voraussetzung bereitgestellt werden, dass hierdurch keine öffentlichen Strukturausgaben eines Staates ersetzt werden. Mit der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Kommunen, haben sich die Forderungen nach Additionalität der Mittel relativiert. Auch wenn die Zusätzlichkeit ein Grundprinzip der EU-Förderpolitik darstellt, werden in der Praxis vermutlich öffentliche Beihilfen oder ähnliche strukturelle Ausgaben der Mitglied-

staaten durch die EU-Mittel verdrängt.¹⁴⁶ In der Programmplanungsperiode 2014 bis 2020 ist für Deutschland keine Prüfung der Additionalität vorgesehen (BMW, 2014).

Die Bewertung dieses Verdrängungsprozesses im Hinblick auf die Fördereffizienz des Programms hängt von der Systemgrenze der Betrachtung ab. Die jahrelang zurückgestellten Investitionen in die Daseinsvorsorge und Basisinfrastruktur engen den aktuellen finanziellen Spielraum insbesondere von Kommunen ein, sodass nur das Notwendige – und bereits Geplante – finanziert werden kann. Förderung kann unter diesen Rahmenbedingungen von der öffentlichen Hand strategisch unterschiedlich genutzt werden bzw. mit unterschiedlichen positiven bzw. negativen Effekten verbunden sein. Additionalität und die Gefahr von Fehlanreizen (Fehlallokation) liegen dabei dicht beieinander. Folgende „Wirkungsketten“ und Effekte können auftreten:

- Einsatz der ELER-Mittel für die Vorhaben, die das Programm ermöglicht, und Einsatz der „freiwerdenden“ Mittel für andere ebenso dringende Handlungsfelder, für die keine Fördergelder zur Verfügung stehen. In der Summe könnte hierdurch ein Mehrwert entstehen („externe Additionalität“).
- Reduzierung der nationalen Mittel für einen Förderbereich, der über das Programm angeboten wird. Kritisch wird es dann, wenn die Mittel insgesamt reduziert werden, ohne dass dies transparent wird und mit den tatsächlichen Bedarfen einhergeht (scheinbare Additionalität). Im Bereich der Naturschutzmaßnahmen (u. a. 323, 216, 214) kann von einer fehlenden Additionalität durch „schleichende“ Verdrängung nationaler Naturschutzmittel mit Verweis auf verfügbare EU-Mittel ausgegangen werden. Die Größenordnungen ließen sich im Rahmen der Evaluation nicht nachvollziehen.
- Fehlallokation aufgrund des Drucks, dass Fördermittel „abfließen müssen“. Gerade in der Anfangsphase eines Förderprogramms kommt es oft zu „second-best-“ oder Schubladenlösungen zulasten der Fördereffizienz. Zudem verleiten Fördermittel durch eine „verschobene Risikobewertung“ dazu, „überflüssige“ oder überdimensionierte Projekte unter Abkehr von regionalen Zielvorstellungen und Bedarfen durchzuführen. Solche Fehlanreize durch unterschiedlichste Politikinstrumente werden gerade im Hinblick auf schrumpfende Regionen bzw. eine nachhaltig finanzierbare Infrastruktur etc. thematisiert (Oberndörfer, 2014).

Eine umfassende Analyse dieser Zusammenhänge würde einen systemischen Bewertungsansatz erfordern, der über die Bewertung des NRW-Programms deutlich hinausginge. Hinweise zu den verschiedenen Aspekten von Additionalität bzw. Fehlallokationen konnten zwar aus den Untersuchungsansätzen der Maßnahmenbewertungen herausgearbeitet werden, eine eindeutige Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes ist nicht möglich.

¹⁴⁶ Dieser Verdrängungseffekt wird von Ederveen et al. (in Woon Nam und Wamser, 2010) auf 17 % der Mittel geschätzt.

Für den Aspekt der **Additionalität** wurden analog zum Vorgehen für die Mitnahmen auch die öffentlichen Vorhabenträger im Rahmen der Maßnahmenbewertungen nach der Zusätzlichkeit der geförderten Vorhaben befragt. Tabelle 68 gibt die Ergebnisse wieder.

Tabelle 68: Eingeschränkte und bedingte Additionalität ausgezahlter Fördermittel für öffentliche ZWE

ELER Code	Maßnahmen	öffentliche Fördermittel für öffentliche ZWE in Euro 2007 - 2015	Anteil der Fördermittel in %		öffentliche Fördermittel für öffentliche ZWE	
			eingeschränkte Additionalität	bedingte Additionalität	eingeschränkte Additionalität	bedingte Additionalität
125	Flurbereinigung	18.649.223	0	0	0	0
313	Fremdenverkehr	2.433.663	0	20	0	486.733
321	Dienstleistungseinrichtungen (DGH)	30.037.040	5	11	1.501.852	3.304.074
321	Breitband	11.914.133	0	0	0	0
322	Dorferneuerung	43.183.731	0	22	0	9.500.421
323	Naturerbe	21.194.707	0	16	0	3.391.153
413	LEADER Lebensqualität	17.206.862	2	16	344.137	2.753.098

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Maßnahmenbewertungen.

Die Einschätzung der ZWE, inwieweit die Vorhaben auch ohne Förderung realisiert worden wären, hing stark von der Betrachtungsweise und den oben genannten „Wirkungsketten“ ab. Insgesamt spielt das Problem fehlender Additionalität eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt in erster Linie die Einschätzung in Bezug auf die finanziellen Handlungsspielräume nationaler Haushalte wider. Bei 85 % der insgesamt im Zeitraum 2007 bis 2014 an öffentliche ZWE geflossenen Mittel wurde von einem nahezu vollständigen Zusatznutzen ausgegangen. Insbesondere bei der Flurbereinigung und der Breitbandförderung. Nur 1,2 % der öffentlichen Mittel, die an öffentliche Vorhabenträger ausgezahlt wurden, waren mit eingeschränkter Additionalität verbunden. Die Fälle mit nur bedingter Additionalität (das Vorhaben wäre zwar auch realisiert worden, aber anders) waren häufig mit Vorzieheffekten und besonderen Anforderungen an die Bauweise verbunden, weniger mit der Dimension der Vorhaben.

Im Rahmen der Evaluation wurde ebenfalls versucht, sich dem Aspekt der **Fehlallokationen und Fehlanreize** zu nähern. Vor allen Dingen in den Schwerpunkt-3 und -4-Maßnahmen traten folgende drei Grundprobleme der Förderausrichtung des NRW-Programms sowie der ELER-VO auf:

- Es ging den Akteuren z. B. bei der Umnutzung zu viel um die Fassade und zu wenig um Innenentwicklung und „Funktionalität“ der Dörfer. Es gab zu wenig Projekte im sozialen Bereich und Projekte mit deutlichem regionalem Mehrwert. So bezeichnete eine Gemeindeverwaltung die Maßnahmen zur Dorfentwicklung in NRW als „Kosmetik“ (Peter, 2010, S. 29).
- Das Wesentliche ist nach Auffassung einiger Akteure im Programm und im ELER nicht förderfähig. In ländlichen Kommunen gibt es einen hohen Bedarf für Ersatzinvestitionen in die bestehende Infrastruktur als Voraussetzung für den Erhalt und die Entwicklung ländlicher Kommunen. Zudem darf zumeist aufgrund des Zuwendungsrechts nichts Gebrauchtetes und bei der GAK keine Eigenarbeit mit eingebracht werden. Das führt nicht immer zu den effizienten Lösungen.

- Die erwähnte prekäre Haushaltslage vieler Kommunen gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte erhöhte generell die (räumlichen und inhaltlichen) Fehlallokationsrisiken. Konnten die potenziellen Antragsteller mit dem größten Bedarf kein Geld zur Kofinanzierung aufbringen, flossen die Fördermittel in andere Projekte. Hinsichtlich der Kofinanzierung zeigten sich bei LEADER deutliche Probleme. Zum einen wurden Projekte privater Träger nicht realisiert, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Damit verhinderte das zwingende Erfordernis der öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel aus Sicht der regionalen Akteure Projekte, die für die Regionen wichtig gewesen wären. Vor allem finanzschwächere Kommunen haben Probleme, die Kofinanzierung und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen. Auch für öffentliche nicht-kommunale potenzielle Träger ist eine Kofinanzierung von Vorhaben aufgrund der fehlenden Eigenmittel unmöglich (z. B. LWK). Werden keine Landesmittel zur Kofinanzierung vorgesehen, gibt es keine Möglichkeit für private Träger.

Auch auf betrieblicher Ebene konnten im Zuge der Evaluation Fehlallokationen durch Fehlanreize der Investitionsförderung (121, 311 und 123-A) nicht ausgeschlossen werden. Diese können beim AFP insbesondere dann auftreten, wenn durch die Förderung Betriebszweige aufrechterhalten werden, die unter allokativen Gesichtspunkten eingestellt werden müssten. Das hängt mit den potenziell strukturkonservierenden Wirkungen des AFP zusammen: Aufgrund von Förderobergrenzen und Prosperitätsgrenzen und nach Investitionsumfang gestaffelten Zuschüssen werden besonders Betriebe des mittleren Segments gefördert. Im Hinblick auf die Milcherzeugung wurden durch die Zuschüsse Investitionen initiiert, die ohne Förderung nicht erfolgt wären. Aus aktueller Perspektive sind die zusätzlich geschaffenen Milchkapazitäten negativ zu sehen. Die Gewährung der Fördermittel für die Diversifizierung erfolgte ohne Prüfung des lokalen/regionalen Nachfragepotenzials. Somit ist eine (Über-)Sättigung mit einhergehendem Preisverfall möglich.

10.2.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insbesondere Mitnahmeeffekte haben die Effizienz des Ressourceneinsatzes reduziert. Insgesamt wurden für knapp 19 % der öffentlichen Mittel an private ZWE vollständige Mitnahmen ermittelt. Dies waren rund 16 % der gesamten öffentlichen Fördermittel des NRW-Programms, davon entfielen 50 % auf die AZ. Weitere wesentlichen Anteile an den Mitnahmen hatten die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen sowie die Tierschutzprämie. Bei den AUM konnten Mitnahmen weitestgehend ausgeschlossen werden, da deren Auflagenniveau und Kulissenbindung deutlich über der nationalen Rahmenregelung (GAK) lag.

NRW sollte für das Programm 2014 bis 2020 diese Ausrichtung der Förderung an öffentlichen Gütern mit anspruchsvollen Maßnahmen und Projektauswahlkriterien weiterverfolgen. Dies gilt zum einen für die Weiterführung der AUM, zum anderen aber insbesondere für die betrieblichen Investitionen. Die Förderung sollte durch zielgerichtete Investitionsanreize auf die Bereitstellung

u. a. von hohen Tier- oder Umweltschutzstandards und Innovationen ausgerichtet werden, die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden. Dieser Weg wird für das AFP bereits seit 2011 eingeschlagen und auch in der neuen Förderperiode aufgegriffen. Bei der V&V Förderung sollte angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Kreditkonditionen die auf Wachstum und Rationalisierung ausgerichtete Kapitalförderung ausgesetzt werden. Im Fall von fehlenden Sicherheiten bei grundsätzlich rentablen Investitionen könnten Ausfallbürgschaften als Alternative in Erwägung gezogen werden, um die hohen Mitnahmeeffekte zu verringern. Hierzu würde auch eine stärkere Ausrichtung der Förderung auf Investitionen mit erhöhten Risiken, zum Beispiel Innovationen, beitragen.

Zur Prävention von Mitnahmen bei der Tierschutzprämie wäre eine Kombination der Förderung mit ergebnisorientierten Elementen erstrebenswert, um den Aspekt der Tiergesundheit einbeziehen zu können. Wenn die Prämie als "Honorierung" eines guten Zustandes der Tiergesundheit erfolgt, ist es von nachgeordneter Bedeutung, ob diese von Betrieben beantragt wird, die ohnehin eine besonders gute Tiergesundheit erzielen. Letztendlich stellt sich aber die Frage, ob eine solche Zahlung gerechtfertigt wäre.

Die ausgeführten Bewertungen zu den Aspekten Additionalität und Fehlallokation zeigen deren Vielschichtigkeit und erfordern systemische Betrachtungen über die Programmbewertung hinaus. Wesentliche Schlussfolgerungen lassen sich aber dennoch ziehen.

- Die Additionalität der eingesetzten Mittel ist sehr hoch, da die Lage der öffentlichen Haushalte sehr angespannt ist und damit auch Bereiche der Daseinsvorsorge nur noch über Förderprogramme abgedeckt werden können. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese – vor dem Hintergrund der „Zumutungen des Zuwendungsrechts“ (Gürtler, 2013), der hohen IK- und Transaktionskosten und Unsicherheiten – im Zuwendungsrecht richtig aufgehoben sind. Das betrifft insgesamt Maßnahmen zur Förderung von Infrastruktureinrichtungen. Die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben sollte von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden.
- An die EU ist die folgende Empfehlung zu adressieren: Die im ELER festgeschriebene Begrenzung auf die Kofinanzierung öffentlicher Mittel hat sich als ein Hemmnis gerade für die effiziente Umsetzung bottom-up entwickelter regionaler Strategien erwiesen. Diese Beschränkung ist im EFRE und ESF nicht gegeben. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte der ELER die Regelung in den anderen ESI-Fonds nachvollziehen.

10.2.3 Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte

Das mehrstufige Untersuchungskonzept zu den Aspekten Komplementarität und Synergien wurde in der HZB entwickelt (Fährmann et al., 2010) und konzentrierte sich zur HZB auf die Untersu-

chung der Bedingungen und Voraussetzungen für die Entstehung von Synergien Diese liegen im Angebot komplementärer Fördermaßnahmen für bestimmte Wirkungsfelder und einer strukturellen Kohärenz. Strukturelle Kohärenz meint den organisatorischen Rahmen (Akteure und Verfahren der Abwicklung), der den Einsatz komplementärer Maßnahmen optimiert. Dazu gehören die gegenseitige Kenntnis, eine proaktive Abstimmung sowie die gegenseitige Berücksichtigung bei Priorisierungen. Besonders gestärkt werden diese Aspekte durch integrierte Maßnahmenumsetzungen sowie (räumlich) bündelnde Fachplanungen und Konzepte.

Für die wesentlichen Wirkungsfelder des Programms wurde im Rahmen der Vertiefungsthemen untersucht, welche (komplementären) Maßnahmen mit ihren jeweiligen Wirkungsmechanismen und Wirkungsbeiträgen zu den übergeordneten Zielen beitragen. Schwerpunktübergreifend wurden im NRW-Programm in erster Linie die Wirkungsfelder Biodiversität und Lebensqualität verfolgt. Für die Umweltziele wurden Maßnahmen v. a. des Schwerpunktes 2 und 3 kombiniert, die durch die Qualifizierungsmaßnahmen (111) bzw. Beratungsmaßnahmen (114) ergänzt werden sollten. Zum Set der objektiven Lebensbedingungen sollten alle drei Schwerpunkte, insbesondere aber die ILE-Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3, einen Beitrag leisten. Ebenso wurden fast alle Maßnahmen der Schwerpunkte 1, 2 und 4 des Programms mit (Neben-)Zielen im Bereich Wachstum und Beschäftigung versehen. Inwieweit diese komplementären Maßnahmenangebote als schlüssig und vollständig gewertet wurden, ist den Ausführungen in den Modulberichten der Vertiefungsthemen sowie deren Zusammenfassungen unter Kapitel 9 und der Gesamtbetrachtung unter Kapitel 11.1 zu entnehmen. Im Folgenden geht es um synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen und Synergien zwischen Maßnahmen.

Synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen

Bei den Beratungs- und Bildungsmaßnahmen 111 und 114, der Flurbereinigung (125-A) sowie LEADER handelt es sich um querschnittsorientierte Instrumente mit einem hohen Synergiepotenzial, da sie viele andere Maßnahmen flankieren und unterstützen können, sowohl in sozioökonomischen wie in umweltbezogenen Bereichen. Durch die starke Fokussierung von LEADER auf Lebensqualität (413), der Maßnahme 111 auf (betriebs-)ökonomische Angebote und die zu vernachlässigende Inanspruchnahme der Beratungsmaßnahme 114 wurde dieses Potenzial kaum genutzt. Allein die Flurbereinigung hat mit Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen gesteuerte Synergien entfalten können (siehe unten).

Viele Teilmaßnahmen der AUM (214) erzielten ein Mehrfaches an Wirkung durch ihre Multifunktionalität, da sie gleichzeitig positive Effekte auf mehrere Schutzgüter (v. a. Wasser, Biodiversität und Klimaschutz) hatten (siehe 6.4_MB). Dies gilt insbesondere für den Ökolandbau und in etwas abgeschwächter Form für die Extensive Grünlandnutzung und den Vertragsnaturschutz sowie den Waldumbau unter Maßnahme 227. Jeder Euro Fördergeld für diese Maßnahmen war mit Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder verbunden. Im Bereich der investiven Naturschutzmaßnahme 323 war das aufgrund der Förderausrichtung weniger der Fall.

Synergien zwischen Maßnahmen

Nach dem Verständnis der EU-KOM geht es bei Synergien um das Zusammenwirken von verschiedenen Instrumenten oder Maßnahmen, d. h. die Wirkungen von Maßnahmen werden beeinflusst und insgesamt verstärkt. Von besonderem Interesse sind dabei schwerpunktübergreifende Synergien (EU-KOM, 2006c). Synergiewirkungen können über unterschiedliche Mechanismen erzeugt werden. Wesentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung der Fördermaßnahmen waren folgende:

- Effekt der kritischen Masse (Kumulationseffekt): ein Projekt/eine Fördermaßnahme allein würde keine Wirkung (auf betrieblicher Ebene) oder keine (zusätzlichen), z. B. regionalwirtschaftlichen, Wirkungen in der Fläche erzielen;
- Befreiungseffekt/Verstärkungseffekt: die Realisierung eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte (Verfügungsrechte, Qualifizierung); auch eine Verstärkung bzw. Sicherung der Wirkungen einer anderen Maßnahme kann hierdurch erreicht werden (z. B. Qualifizierung parallel zur Investition).

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde versucht, über einzelne Fallstudien und Analogieschlüsse Synergien zwischen komplementären Maßnahmen zu identifizieren. Quantifizierungen waren nicht möglich. Wesentlich für die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit und der Stärke der eintretenden Synergiewirkungen ist die Art der Synergiegenese. Es wurden unterschieden:

- nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Synergieeffekte (S_N),
- strategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Gewichtung etc.) (S_{SK}),
- gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder Gremien/Akteure vor Ort (S_G).

Tabelle 69 gibt einen Überblick über die z. T. empirisch belegten, z. T. theoretisch abgeleiteten Entstehungszusammenhänge von Synergien. Insgesamt fallen die Effekte gering aus: Aufgrund der Konzeption des Programms entstanden Effekte eher zwischen Teilmaßnahmen und weniger über Schwerpunkte oder Interventionstypen hinweg. Deutlich wird, dass insgesamt bei den beobachteten Effekten die nachfragegesteuerten Synergien überwiegen, für die eine kritische Masse von Förderfällen erforderlich ist, sodass tatsächliche Effekte wahrscheinlich werden.

Tabelle 69: Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der neue/Interaktion	Quelle
Biodiversität			
AUM (VNS, ÖKW, EXG, NUT) + 213 + 125-A, 323 + Biologische Stationen (+ Landesmittel + Stiftungen + LIFE+)	„Die Biostation nimmt als Projektträger und Koordinator vor Ort eine zentrale Stellung im LIFE+ Projekt zum Schutz und zur Regeneration der Bergwiesen ein. Das umfasst alle Kontakte zur Landwirtschaft, zum Naturschutz, zur Öffentlichkeit und zum Tourismus sowie die Initiierung und Durchführung von Maßnahmen (...). Flächenkauf im Rahmen eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens sowie langjährige Flächenpacht werden durch die Biostation in Abstimmung mit den Landwirten bzw. den Flächeneigentümern (...) vorbereitet und durch die Bezirksregierung durchgeführt. Durch verstärkte Akquisition im Vorfeld des LIFE+ Projektes konnte die Untere Landschaftsbehörde umfangreiche Flächen mit FFH-Lebensraumtypen unter Vertragsnaturschutz nehmen. (...) Die Fallstudie zeigte, dass eine Kombination sowohl aus ELER- als auch anderweitig finanzierten Maßnahmen sowie lokal verankertem Engagement zu guten Voraussetzungen bei der Gebietsentwicklung führt. Vertragsnaturschutz, Maßnahmen aus dem ländlichen Erbe und LIFE+ Flächenankäufe/Renaturierungsmaßnahmen greifen gut ineinander. Durch die spezifischen Förderbedingungen der EU-Instrumente LIFE+ und ELER ist der zusätzliche, flexible Einsatz unterschiedlicher Finanzierungsquellen unabdingbar, so z. B. beim Flächenerwerb, bei der Grünlandwiederherstellung oder auch dem Zaunbau.“	S _G Kumulations- und Befreiungseffekt	6.4_MB
ÖKW/VIF + BLÜ/UFE/VNS auf Acker	In einem Umfeld ohne PSM und Mineraldünger oder mit zusätzlichem Blütenangebot können die Wirkungen der Streifenmaßnahmen (leichter) ins Umfeld abstrahlen und erhalten bleiben.	S _N Befreiungseffekt	Literatur, Experteneinschätzung
Wasserschutz (Grundwasser)			
125-B+227	Der forstliche Wegebau kann die Durchführung von Waldumbaumaßnahmen erleichtern, es erfolgt aber keine gezielte Lenkung.	S _N Befreiungseffekt	Experteneinschätzung
227+227	Synergie zwischen Bodenschutzkalkung und Waldumbau. Letzterer funktioniert nachhaltiger, wenn auch gekalkt wird, es findet aber keine Lenkung statt.	S _N Verstärkungseffekt	Literatur
111+214-ÖKW	Kurse zum biologisch-dynamischen Landwirtschaft unterstützen eine besonders wirksame Form des Ökolandbaus.	S _N Verstärkungseffekt	Experteneinschätzung
Lebensqualität			
125-A+313+322	Ländlicher Wegebau als wichtige Infrastruktur: Ortsverbindung, touristische Nutzung als Fahrradwege.	S _G Kumulations- und Befreiungseffekt	5.9_MB(c)
Wachstum und Beschäftigung			
125-A+125-B	Der Wegebau im Wald in Flurbereinigungsgebieten wird durch die FB planerisch vorbereitet und über 125-B finanziert.	S _G Befreiungseffekt	5.9_MB(c)
Agrarsektor			

-Fortsetzung-

Fortsetzung Tabelle 69

Kombinationen	Beispiele für Synergieeffekte	Art der ne-se/Interaktion	Quelle
121+125-A (121+114)	Die Flurbereinigung verstärkt den verbesserten Einsatz von Produktionsfaktoren (Kostensenkung). Synergien mit Förderfällen im AFP eher in Einzelfällen und zufällig. Ähnliches gilt für die Beratung, die Betriebsabläufe optimieren, den Einsatz von Produktionsfaktoren verbessern und die Wertschöpfung erhöhen kann. Dies wurde allerdings aufgrund der geringen Inanspruchnahme von 114 nicht realisiert.	S _N Verstärkungseffekt	Experten-einschätzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Wirkungsfelder Lebensqualität sowie Wachstum und Beschäftigung waren strategische Synergieeffekte durch Kumulationseffekte zwischen den Maßnahmen 322, 313, 321 und LEADER konzipiert, die sich aber nicht haben umsetzen lassen. Hier sollten über die Bonusregelung und die konzeptbasierte Umsetzung Projekte in ILEK- und LEADER-Regionen gesteuert werden: Beide Ansätze der Förderausgestaltung führten kaum zu tatsächlicher Umsetzung mit zudem marginalen Effekten, sodass aufgrund der fehlenden Masse keine Synergien aufgetreten sind (siehe hierzu auch 7.6_MB(a)).

Für den Bereich des Wasserschutzes waren Synergien innerhalb des NRW-Programms von nachgeordneter Bedeutung. Zentrales Instrument waren die AUM. In der konkreten Umsetzung ergänzten sich Maßnahmen, die über ELER kofinanziert werden, und solche, die rein landesseitig finanziert werden. Über ELER wurde in erster Linie in der Zielkulisse Grundwasserschutz spezifisch der Zwischenfruchtanbau angeboten. Im Vordergrund der Landesstrategie stand aber die landesseitig finanzierte WRRL-Beratung über die Landwirtschaftskammer. Die AUM im EPLR werden eher als unterstützendes Instrument gesehen. Bei den Bildungsangeboten waren nur wenige zu identifizieren, die direkt wasserschutzbezogene Themen beinhalten. Zu nennen sind hier lediglich die Kurse im Ökolandbau.

Insgesamt schlug sich das hohe Synergiepotenzial der Maßnahme 111 nicht in der Bandbreite des Kursangebots nieder. Dieses war primär auf betriebswirtschaftliche Ziele und Abläufe ausgerichtet. Inwieweit Qualifizierungen vorab, begleitend von TeilnehmerInnen anderer sektorbezogener Maßnahmen in Anspruch genommen wurden, war rein nachfragegesteuert. Hier gab es keine Verknüpfungen oder Anreizstrukturen.

Für die Biodiversität spielten Synergien über die Schwerpunkte die größte Rolle. Aber auch hier konnten vermutete Effekte bspw. zwischen den Maßnahmen 322 und 323 oder LEADER zur Beibehaltung von Naturschutzbelangen nicht bestätigt werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, ihr Umfang hatte aber keinen entscheidenden Einfluss auf die Fördereffizienz. Größeres Potenzial liegt im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau.

Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollten die folgenden Aspekte erwogen werden:

- Die Maßnahme 111 sollte konsequenter eine breite Ausgestaltung verfolgen. Die Bildungsangebote sollten verstärkt z. B. für die Bereiche Klimaschutz, Klimafolgenanpassung etc. genutzt werden. Module einer zukünftigen Beratungsmaßnahme sollten auch dazu eingesetzt werden, Engpässe für andere Fördermaßnahmen zu verringern und deren Wirkungen nachhaltig zu sichern (z. B. Tierschutzberatung im Zuge der AFP-Antragstellung, s. Kapitel 6.5).
- Zur Realisierung der kritischen Masse „passgenauer“ Projekte sollten LEADER und die konzeptbasierten Ansätze im Bereich der Ländlichen Entwicklung weiter gestärkt werden.
- Vor dem Hintergrund starker Defizite in der Arten- und Lebensraumausstattung, beeinträchtigter Ökosystemdienstleistungen und hoher Synergien zum Klima- und Wasserschutz sollte eine deutlichere finanzielle Schwerpunktsetzung auf biodiversitätsrelevante Maßnahmen erfolgen. Hierzu könnte auch die Moorrenaturierung in NRW künftig stärker vorangetrieben und über Maßnahmen des investiven Naturschutzes ELER gefördert werden.
- An die EU richtet sich die Empfehlung, die Möglichkeit zu eröffnen, das Berechnungssystem für Prämien für AUM stärker an den erbrachten Leistungen ausrichten zu können und nicht nur an den zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten. Auf diese Weise könnten insbesondere Maßnahmen mit Synergieeffekten bei mehreren Ressourcen für freiwillige Teilnehmende Betriebe attraktiver gestaltet werden.
- An die GAK richtet sich die Empfehlung, über eine profilierte Ausgestaltung der AUM deren Multifunktionalität zugunsten der Biodiversität zu stärken. Dazu sollten einerseits die Förderbestimmungen (z. B. hinsichtlich Düngereinsatz) strenger gefasst, andererseits zusätzliche freiwillige Module für bestehende Maßnahmen angeboten werden (siehe auch 9.3_MB).

10.2.4 Effizienz des Fördermitteleinsatzes

Die Effizienz der Förderung kann umfassend nur bewertet werden, wenn den Gesamtkosten der Förderung – bestehend aus Fördermitteln und IK – ein Nutzen bzw. quantifizierte Wirkungen gegenübergestellt werden können. Damit sind zwei wesentliche Herausforderungen verbunden:

- Zum einen sind bei der Bewertung von Umwelt- und sozioökonomischen Wirkungen der Nutzenmonetarisierung bzw. der indikatorgestützten Wirkungsquantifizierung enge methodische Grenzen gesetzt (Fährmann und Grajewski, 2013). Daher war eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich. Im Bereich der Biodiversität wurden die Kosten der wirksamen Maßnahmen den Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (siehe 9.3_MB). Für den Grundwasserschutz

und den Klimaschutz konnten die Kosten vor dem Hintergrund des Zusammenspiels aus Ressourceneinsatz und Zielerreichung ausgewiesen werden (siehe Kapitel 10.2.4.1).

- Zum anderen weisen sowohl zurückliegende Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013) als auch die aktuellen Ergebnisse der IKA darauf hin, dass zwischen der Höhe der IK, den Gesamtkosten und der Intensität der erzielten Wirkungen enge Wechselwirkungen bestehen. Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber zwingend für einen effektiven Einsatz der Fördermittel. Hohe IK bei Maßnahmen aufgrund eines proaktiven Agierens der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller MaßnahmenträgerInnen oder umfangreicher Betreuungsstrukturen, wie z. B. der Biologischen Stationen für den Vertragsnaturschutz, sind z. T. als „Investition“ in die Verbesserung der Wirkung anzusehen. Bei Optimierungen der Kosten oder der Förderwirkung sind die Gesamtsituationen zu berücksichtigen. Das ist insbesondere dann schwierig und mit Risiken von Fehlinterpretationen verbunden, wenn die Wirkungen im Gegensatz zu den Kosten nicht quantifiziert werden können.

Führt diese „Erkenntnisschieflage“ dazu, die Ausgestaltung nur auf die Reduzierung von Umsetzungskosten auszurichten, besteht die Gefahr, dass mit dem Mitteleinsatz nur eine geringe Wirkungsintensität einhergeht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)¹⁴⁷ der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ können durch die Vereinfachung der Förderansätze hohe Zielverfehlungskosten entstehen. Untersucht wurden Programme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (u. a. regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation. Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind, um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK über einfaches Maßnahmendesign durch hohe Zielverfehlungskosten um ein Mehrfaches übertroffen werden.

Im Folgenden wird der Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie der gesamten Förderstrategie des NRW-Programms Ländlicher Raum diskutiert.

¹⁴⁷ Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

10.2.4.1 Fördereffizienz in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz

Die Aussagen zur Fördereffizienz zu den einzelnen Feldern stützen sich auf die Ergebnisse der jeweiligen Vertiefungsthemen (Biodiversität und Klimaschutz) bzw. den AUM-Modulbericht (6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen).

Biodiversität – enger Zusammenhang aus Kosten und Wirksamkeit

Tabelle 70 verdeutlicht die weite Spanne von Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum mit der Zielausrichtung Biodiversität in Bezug auf deren relative IK, IK pro ha, Gesamtkosten sowie Wirksamkeit.

Tabelle 70: Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität

Code	Maßnahmenbezeichnung	Biodiversitätsziel	Wirkung		IK bzw. Gesamtkosten		
			Wirkungsdauer	Wirkungsstärke	relative IK in % ¹⁾	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro ²⁾
125-A	Flurbereinigung	(ja)	--->	+	25	k. A.	k. A.
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung	ja	----	+	11	10	98
214	Agrarumweltmaßnahmen						
	Ökologischer Landbau	(ja)*	----	+	4	9	206
	Extensive Dauergrünlandnutzung	ja	----	+	6	7	108
	Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	ja	----	+	11	7	69
	Anlage von Blühstreifen	ja	----	++	13	124	1.078
	Anlage von Uferrandstreifen	(ja)*	----	++	12	89	855
	Vertragsnaturschutz	ja	----	++	45	176	565 ⁵⁾
	Forstliche Maßnahmen						
224	Natura 2000 Wald	ja	----	++	95	43	88
227	Teilmaßnahme: Waldumbau, Waldrand	ja	--->	++	27	1.150 ³⁾	4.650
227	Teilmaßnahme: Naturschutz im Wald	ja	--->	++	92	828	828
323	Ländliches Erbe	ja	--->	++	20	1.415 ⁴⁾	8.400

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Biodiversitätsziel: ja = Hauptziel, (ja) = Nebenziel, (ja)* = integrierte Ziele der Agrarumweltmaßnahmen

1) Bezogen auf die Fördermittel im Ø der Jahre 2010 - 2012. 2) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und IK.

3) Inklusive Förderflächen aus dem Kyrrillsonderprogramm. 4) Bezogen auf die ca. 500 ha Biotoppflegemaßnahmen/a.

5) Die Werte beziehen sich auf den Durchschnitt aller Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die Spannbreite zwischen ackerbezogenen und grünlandbezogenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist sehr groß und reicht von etwa 510 Euro/ha für Grünland bis über 1.600 Euro/ha für ackerbezogene Maßnahmen (siehe hierzu genauer 6.4_MB).

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.3_MB und 6.4_MB.

Deutlich werden die relativ hohen Kosten der hoch wirksamen Maßnahmen (++) sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien) pro ha. Insgesamt liegen die IK/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen.¹⁴⁸ Damit zeichnet die Kostenstruktur der Maßnahmen die Wirkungsintensität und Treffsicherheit der Maßnahmen nach: Unwirksame und gering wirksame Maßnahmen für die Biodiversität konnten relativ günstig umgesetzt werden. Eine präzise Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) ist tendenziell mit höheren IK/ha und Gesamtkosten verbunden. Der Vertragsnaturschutz war bei den AUM sowohl im Hinblick auf die relativen IK als auch auf die IK/ha die teuerste der Maßnahmen mit bedeutsamen Wirkungen, (zu den nachteiligen Effekten der gewählten Organisationsstruktur siehe Kapitel 10.2.1.2). Bezogen auf die absoluten IK/ha war die Maßnahme Natura 2000 im Wald vergleichsweise günstig. Aufgrund der geringen Förderbeträge fielen hier jedoch die relativen IK sehr hoch aus.

Die flächenbezogenen Maßnahmen (213, 214, 224) sind mit überwiegend temporären Wirkungen beschränkt auf den Zeitraum der Zahlungen oder der Teilnahme verbunden. Damit unterscheiden sie sich grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, der Flurbereinigung und dem investiven Naturschutz (323), die eine dauerhafte Wirkung erzielen und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit positiver zu bewerten sind. Insgesamt waren alle investiven Maßnahmen mit sehr hohen IK/ha und Gesamtkosten/ha verbunden. Das ungünstigste Kosten-Wirkungsverhältnis zeichnet sich bei der Teilmaßnahme Naturschutz im Wald ab. Hier lagen sowohl die relativen IK als auch die IK/ha am oberen Ende der Kostenspanne.

Bei (Teil-)Maßnahmen mit vergleichbar hohen Umweltwirkungen auf ihre jeweilige Zielressource ist die kostengünstigere Teilmaßnahme zu präferieren. Umgekehrt ist bei Maßnahmen mit unterschiedlicher Umweltwirkung, aber vergleichbaren Gesamtkosten, der Maßnahme mit den höheren Umweltwirkungen Vorrang einzuräumen. In diese Bewertung ist auch die Nachhaltigkeit mit einzubeziehen. Dafür müsste in Einzelfällen jedoch noch weiter differenziert werden als mit der angewandten fünfstufigen Wirkungseinstufung. Gerade beim Thema Biodiversität spielt es eine wesentliche Rolle, für welche Zielarten die Maßnahme konzipiert ist. Die jeweilige Vorzüglichkeit der Maßnahmen kann nur vor dem konkreten Artenschutzziel abschließend beurteilt werden.

Wasser – Ökologischer Landbau am effizientesten

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden wurde für die einzelnen Teilmaßnahmen der AUM eine Effizienzberechnung durchgeführt (zu Methodik und Ergebnissen siehe 6.4_MB). Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms N-Bilanzüberschuss unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK.

¹⁴⁸ Die relativen IK fallen teilweise durch die hohen Prämien pro ha gering aus. Das gilt insbesondere für die Blüh- und Uferrandstreifen.

Der Ökologische Landbau wies mit rund 3,35 Euro für das eingesparte kg Stickstoff die beste Kosten-Wirkungsrelation auf, gefolgt von der extensiven Grünlandnutzung und der Förderung des Zwischenfruchtanbaus. Deren Minderungskosten fielen um rd. einen bzw. knapp zwei Euro/kg N höher aus. Beim Zwischenfruchtanbau fielen die IK relativ hoch und die Effizienzbewertung entsprechend schlechter aus. Hingegen war beim ökologischen Landbau das sehr gute Kosten-Wirkungsverhältnis neben der sehr guten Wirkung pro Flächeneinheit vor allem in den geringen IK begründet.

Vor allem aufgrund der deutlich höheren Prämiensätze im Vergleich zum Ökologischen Landbau bei gleicher Wirkung pro Flächeneinheit brachte die Förderung der Uferrandstreifen etwa vierfach höhere und die Anlage von Blühstreifen mehr als fünffach höhere Minderungskosten mit sich. Zu beachten ist, dass die beiden letztgenannten Maßnahmen zwar (integrierte) Wasserschutzziel verfolgten, nicht aber auf die Minderung des N-Saldos ausgerichtet waren.

Wie Tabelle 71 zeigt, sind beim Vertragsnaturschutz höhere Wirkungseinheiten/ha zu erzielen als beim Zwischenfruchtanbau, obwohl er keine Wasserschutzziele verfolgt. Aufgrund des auf flächenspezifische Biodiversitätsziele ausgerichteten Umsetzungsmodus und die hiermit verbunden hohen Bewirtschaftungsauflagen, führen hohen Prämien und hohe IK zwangsläufig zu einem vergleichsweise schlechten Kosten-Wirksamkeitsverhältnis. Die Wasserschutzwirkungen des Vertragsnaturschutzes sind daher nicht nach ihrer Effizienz zu bewerten, sondern als synergetische Nebeneffekte zu sehen.

Insgesamt verdeutlicht Tabelle 71, dass sich je nach Betrachtungsweise unterschiedliche und in Teilen ökonomisch nachteilige Präferenzen abbilden lassen. Ausschlaggebend für das Angebot einer Maßnahme sollte bei sonstiger Vergleichbarkeit das Kosten-Wirkungsverhältnis (Fördereffizienz) sein.

Tabelle 71: Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Maßnahmen bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘

AUM-Teilmaßnahmen	Wirkungseinheit [kg N/ha]	Ranking nach		
		Wirkungsintensität [kg N/ha]	Umsetzungseffizienz [€ IK/ha]	Kosten-Wirksamkeitsverhältnis [€/kg N]
Ökolandbau (ÖKW)	60	1	2	1
Extensive Grünlandnutzung (EXG)	30	4	1	2
Zwischenfrüchte (ZWF)	20	5	3	3
Uferrandstreifen (UFE)*	60	1	5	4
Blühstreifen (BLÜ)*	60	1	4	5
Erosionsschutz im Ackerbau (MDM + Streifen) (ERO)*	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vertragsnaturschutz (VNS)*	23	6	6	6

n.b.: nicht berechenbar

* Teilmaßnahmen UFE, BLÜ, ERO und VNS zielen nicht auf Minderung von N-Bilanzen ab.

Quelle: Eigene Darstellung nach 6.4_MB.

Klimaschutz – insgesamt wenig effektiv und effizient im Rahmen der ELER-Förderung

Die im Rahmen des Vertiefungsthemas Klimaschutz (siehe 9.7_MB) errechneten Effizienzwerte zeigten erhebliche Streuungen zwischen 0,07 Euro eingesetzten öffentlichen Mitteln pro kg eingespartem CO₂Äq und rund 42 Euro/kg CO₂Äq. Bei über LEADER umgesetzten Maßnahmen betragen sie unter Berücksichtigung von IK sogar bis 53,2 Euro/kg CO₂Äq. Bei einigen Maßnahmen war eine Berechnung nicht möglich. Die AUM (214) weisen die niedrigsten THG-Vermeidungskosten auf (siehe Tabelle 72). Besonders hervorzuheben sind die Maßnahmen Ökologischer Landbau, Zwischenfrüchte und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Grünland. Etwas teurer waren die Uferrandstreifen, der Erosionsschutz, die Extensive Grünlandnutzung und der Vertragsnaturschutz auf Ackerland. Auch der forstliche Wegebau (125-B) und der Waldumbau (227) erwiesen sich als relativ effiziente Klimaschutzmaßnahmen. Alle genannten Maßnahmen weisen Effizienzwerte von unter einem Euro pro kg CO₂Äq auf. Die THG-Vermeidungskosten lagen bei den Blühstreifen mit 1,2 Euro/kg CO₂Äq und bei der Flurbereinigung (125-A) mit 1,8 Euro/kg CO₂Äq (ohne IK) bereits höher.

Tabelle 72: Fördereffizienz ausgewählter Maßnahmen mit Klimaschutzzielen bzw. Klimaschutzwirkungen

Maßnahme	Klimaziel	relevante öff. Mittel ¹⁾ kumuliert Mio. Euro	Klimaschutz- wirkung ²⁾ kt CO ₂ Äq/a	Klimaschutzeffizienz	
				ohne IK Euro/kg CO ₂ Äq	mit IK
121 AFP	●	0,3	+/-	n. b.	n. b.
123-B Wertschöpfung forstw. Erzeugn.	●	31,0	+	n. b.	n. b.
125-A Flurbereinigung		17,4	1,02	1,84	2,31
125-B Forstlicher Wegebau	●	6,4	18,9	0,34	0,40
214 Agrarumweltmaßnahmen					
OEK Ökologischer Landbau	(●)	76,2	91,9	0,11	0,11
EXG Ext. Grünlandnutzung	(●)	34,1	23,6	0,30	0,32
BLÜ Blühstreifen	(●)	19,7	2,7	1,18	1,33
ZWF Zwischenfrüchte	(●)	11,0	12,1	0,15	0,20
UFE Uferrandstreifen		12,8	2,8	0,52	0,91
ERO Erosionsschutz	(●)	2,4	0,5	0,89	0,99
VN-AL Acker / Ackerrandstreifen		4,9	1,2	0,62	0,89
VN-AL Umwandlung Acker in Grünland		0,5	0,7	0,46	0,66
VN-GL Grünland		52,6	12,5	0,07	0,11
227 Nichtprod. Invest. Forst	●	13,9	28,2	0,20	0,25
322 Dorferneuerung		17,7	1,4	31,2	35,8
323-C Ländl. Erbe, Flächenkauf	●	0,0	0,03	35,4	46,3
41 LEADER		0,1	0,002	42,0	53,2

(●) integriertes Ziel

1) Summe öffentlicher Mittel der relevanten quantifizierten Vorhaben/Projekte bis einschließlich 2014.

2) Brutto-Wirkung, ohne Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten (siehe hierzu 10.2.2).

n.b.: nicht berechenbar

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.7_MB.

Erheblich geringere Effizienz zeigten die Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3. Die Gebäudesanierungen und der Flächenkauf im Rahmen der Maßnahme 323-C sind mit Kosten von 31 bis 35 Euro/kg CO₂Äq verbunden. Berücksichtigt man die IK, so belaufen sich die CO₂-Vermeidungskosten auf 36 bis 46 Euro/kg CO₂Äq. Die niedrigste Effizienz haben die über LEADER realisierten Gebäudesanierungsprojekte. Allerdings ist deren Anzahl innerhalb des LEADER-Ansatzes so gering, dass dadurch evtl. Verzerrungen aufgetreten sind.

Insgesamt ist zu beachten, dass keine der betrachteten Maßnahmen Klimaschutz als alleiniges Hauptziel hatte und daher für dieses Ziel optimiert war. Wenn überhaupt, war der Klimaschutz ein Nebenziel und damit auch Nebeneffekt der angebotenen Maßnahmen. Die Kosten-Wirkungsbetrachtungen machen deutlich, dass der ELER-Förderung im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern des Klimaschutzes nur eine sekundäre Bedeutung zukommt und zukommen sollte (siehe hierzu auch Kapitel 9.7 und 11.1).

10.2.4.2 Fördereffizienz des NRW-Programms Ländlicher Raum

Wie unter 10.2.4 erläutert, ist eine quantifizierte Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes nicht für alle Zielbereiche auf Programmebene möglich. Daher wurde analysiert, inwieweit die förderstrategischen Entscheidungen die Fördereffizienz beeinflusst haben.

Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz












In der IKA konnte festgestellt werden, dass zahlreiche Merkmale der Förderstrategie und Maßnahmenstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum sowohl die Höhe der IK als auch die Wirkungsintensität beeinflussen. Dabei erhöhten einige Merkmale im EU-Kontext die Kosten der Maßnahmen besonders stark, hatten gleichzeitig aber einen positiven Einfluss auf die Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel. Eine Bewertung der verfolgten Strategie ist davon abhängig, wie relevant die erzielten Wirkungen (trotz hoher Kosten) sind und wann ein unangemessenes Kostenniveau erreicht ist. Tabelle 73 fasst die wesentlichen Merkmale und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

Tabelle 73: Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
Gesamtprogramm		
NRW hat sich zu Anfang des Programms entschieden, eine Vielzahl von Maßnahmen innerhalb des Programms anzubieten und die EU-Mittel breit einzusetzen. Das hatte zur Folge, dass		
<ul style="list-style-type: none"> zum einen die ELER-Mittel mit einem sehr niedrigen Kofinanzierungssatz von durchschnittlich 38 % auf viele Maßnahmen und Vorhaben „gestreckt“ wurden. Andere Länder haben die die EU-Mittel konzentrierter eingesetzt und die freien nationalen Mittel mit größeren Gestaltungsfreiräumen und weniger Verwaltungsaufwand eingesetzt. zum anderen die Bandbreite der im Programm enthaltenen Maßnahmen relativ hoch und deren Budget teilweise sehr niedrig war. Insgesamt wiesen zwölf (Teil-)Maßnahmen in NRW ein jährliches Budget von unter einer Million Euro auf. Die Kleinstmaßnahmen hatten aufgrund der erheblichen Fixkosten (Prüfpfade, Verwaltungs- und IT-Anwendungen) der EU-Förderung ein schlechtes IK-Fördermittelverhältnis und erhöhten die Kosten für den Maßnahmen- und Programm-Overhead. Die Maßnahmenvielfalt hat aber insgesamt die Wirksamkeit des Programms für viele Wirkungsfelder gestärkt. 		
Es wurden kaum zusätzliche nationale Mittel in Form von Artikel-89-Maßnahmen eingesetzt. Ohne die Einplanung von Artikel-89-Maßnahmen eröffnet sich keine Möglichkeit, im EU-Kontext unverhältnismäßig aufwendige Vorhaben aus dem Programm herauszusteuern.		
Bei den Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen blieben die Antragstellerzahlen deutlich hinter den Erwartungen zurück, ebenso bei den Maßnahmen 124 und 224. Damit schlagen die Fixkosten der Implementierung der Verwaltungs- und Kontrollpfade sowie der IT besonders zu Buche. Das war auch bei einzelnen Teilmaßnahmen im Bereich der AUM der Fall (u. a. Erosionsschutz, Uferstrandstreifen). Damit konnte das prinzipiell mit diesen Maßnahmen verbundene Wirkungspotenzial nicht ausgeschöpft werden.		
ELER-Investiv		
Kleinteilige Förderung im Bereich der Maßnahme 323 war ein wesentlicher Erklärungsgrund der vergleichsweise hohen rel. IK dieser Maßnahme. Folgende Strategie der Aufsplitterung wurde in anderen Bundesländern im investiven Naturschutz verfolgt: Finanzierung von Grunderwerb und großen Projekten über ELER und kleine Biotopmaßnahmen über reine Landesmittel. Dieser Weg wurde in NRW nicht eingeschlagen.		
In der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung/LEADER lassen sich Vorhabentypen mit einem unterschiedlich hohen Bearbeitungsaufwand identifizieren. Gerade Projekte mit hoher Wirksamkeit (Umnutzung, Dienstleistungseinrichtungen, Nahwärmenetze, innovative LEADER-Projekte) gehören nicht zum Standardrepertoire der Bewilligungsstellen, sodass sich die zuständigen SachbearbeiterInnen mit jedem Antrag neu in die Materie einarbeiten mussten und kaum Routine entwickelt werden konnte. Zudem können auch eine hohe Anzahl unterschiedlicher Gewerke sowie die Prüfung des Innovationsgehalts von Maßnahmen unter LEADER den Aufwand erhöhen. Diese Projekte machten jedoch nur einen geringen Anteil in der Förderung aus. Es überwogen Standardprojekte der DE. IK waren daher vergleichsweise niedrig.		

-Fortsetzung-

Fortsetzung Tabelle 73

ELER-InVeKoS			
Auflagenkomplexität und Beratungs- und Betreuungsintensität hatten einen wesentlichen Einfluss auf die rel. IK, sind jedoch i. d. R. Ausdruck der Zielgerichtetheit und Treffsicherheit der Förderung und damit eng mit der Höhe der erzielten Wirkungen verbunden.			
Besonders kostenintensiv waren das Erschließen von Ackerflächen und neuen TeilnehmerInnenkreisen durch das Angebot neuer Vertragsnaturschutzmodule, die Umsetzung der beiden Streifenmaßnahmen sowie die Ausgestaltung des Erosionsschutzes und-des Zwischenfruchtanbaus, die deutlich über dem Auflagen- und Ausgestaltungsniveau der GAK-Maßnahmen lagen.			
Mitnahmen konnten dadurch – anders als in anderen Bundesländern - weitestgehend ausgeschlossen werden. Die Fixkosten sind aufgrund von Akzeptanzproblemen als Resultat der ambitionierten Ausgestaltung hoch.			
Wenngleich fachlich sinnvoll ist die Maßnahme „umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren auf Stroh“ nur mit verhältnismäßig hohem Verwaltungs- und Kontrollaufwand umzusetzen. Die für die bessere Wirksamkeit erforderliche hohe Auflagenkomplexität und -ausgestaltung lassen eine standardisierte Verwaltungsabwicklung nicht zu.			
Die Ausgleichszulage ist einfach konzipiert, die Förderabwicklung stark standardisiert und langjährig etabliert. Die Förderung weist eine hohe Nähe zu den Direktzahlungen auf, sodass nur ein geringer zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Die Maßnahme war zwar sehr günstig umzusetzen, das Kosten-Wirksamkeitsverhältnis ist aber insgesamt als schlecht einzustufen.			
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. In NRW bedingt eine kleinteilige Privatwaldbesitzerstruktur eine kleinteilige, betreuungsintensive Förderstruktur. Die Förderbeträge pro Förderfall waren gering. Die beizubringenden Unterlagen und hohe Detailplanung im Zuge der Antragstellung standen oft nicht im Verhältnis zum Förderbetrag. Akzeptanz und Erfolg der Förderung, deren Wirkungen insgesamt positiv bewertet wurden, hängt sehr stark von den betreuenden RevierförsterInnen ab.			
<ul style="list-style-type: none"> ● negative Auswirkung ● positive Auswirkung 	<ul style="list-style-type: none">  senkend 	<ul style="list-style-type: none">  gleichbleibend/neutral 	<ul style="list-style-type: none">  erhöhend

Quelle: Eigene Darstellung.

Es überwiegen Merkmale, die zwar zu höherem Umsetzungsaufwand geführt, aber gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit die Fördereffizienz gestärkt haben. Dies gilt insbesondere für die flächenbezogene Förderung. Im Bereich der Schwerpunkt-3 und -4-Förderung gibt es noch Optimierungspotenzial in der weiteren Stärkung integrierter und „komplexerer“ Förderansätze und von LEADER. Potenzial für Effizienzgewinne liegt insbesondere dort, wo die IK negativ beeinflusst wurden, ohne entsprechende Auswirkung auf die Wirkungsseite. Das waren insbesondere die finanztechnischen Entscheidungen auf Programmebene.

Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf Leistungsträger und Zielverfehlungen

Im Rahmen der Maßnahmenbewertung bzw. Vertiefungsthemen für die programmrelevanten Wirkungsfelder wurden Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonderen Wirkungsintensitäten und Zielverfolgung ermittelt. Mit diesen sogenannten Leistungsträ-

gern¹⁴⁹ ist es gelungen, hohe Zielerreichungsgrade zu verwirklichen und bedeutsame Wirkungen (auch auf lokaler Ebene) zu erreichen.

Zielverfehlungen lagen hingegen vor, wenn eine Maßnahme einen definierten Zielbereich (auf Ebene der Maßnahme oder der Programmstrategie gesetzt) nicht oder nur in vernachlässigbaren Größenordnungen erreicht hat. Hierdurch sind Zielverfehlungskosten entstanden.

Zielverfehlungen häuften sich insbesondere bei den politisch hoch relevanten Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung sowie Klimaschutz. Hier wurden in erster Linie auf Ebene der Programmstrategie Ziele formuliert, die teilweise die Potenziale der Maßnahmen weit überschritten und die nicht im Fokus der agierenden Maßnahmenverantwortlichen und der Maßnahmenumsetzung standen (zur Problematik dieser übergeordneten Zielsetzungen siehe Kapitel 9.1, 9.2 und 11.1). Die Maßnahme 114 verfehlte aufgrund der marginalen Inanspruchnahme und die AZ aufgrund der vollständigen Mitnahmen alle wesentlichen Ziele.

Zwischen den beiden Maßnahmeneinstufungen lagen Maßnahmen, deren Wirkungsintensität als weniger bedeutsam eingestuft wurde. Auf diese Maßnahmen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

In Tabelle 74 werden die Maßnahmen den jeweiligen Kategorien Leistungsträger und Zielverfehlung zugeordnet. Eine Berechnung der pro Kategorie eingesetzten Fördermittel und IK ergibt die dargestellten „Effizienzwerte“ des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Die Werte verdeutlichen, dass fast zwei Drittel (64 %) der IK in die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen geflossen sind. Dem stehen nur 53 % der Fördermittel gegenüber. Diese Ergebnisse unterstreichen, dass wirksame Maßnahmen mit höheren relativen IK verbunden sind, als weniger bis gar nicht wirksame Maßnahmen. Auf Letztere (Zielverfehlungen und weniger wirksame Maßnahmen) entfielen rund 47 % der ausgezahlten Mittel und 36 % der IK.

Eine Addition der Fördermittel von Maßnahmen, die mindestens in einem Wirkungsfeld gesetzte Ziele nicht oder nicht annähernd erreichten, beläuft sich auf ein Viertel der gesamten öffentlichen Fördermittel und 13 % der eingesetzten IK.¹⁵⁰ Allein auf die AZ entfielen 8 % der Programmmittel. Die meisten Zielverfehlungen sind mit den Wirkungsfeldern Beschäftigung (Schaffung von Arbeitsplätzen) und Klimaschutz verbunden. Das ist in Teilen durch die „inflationäre“ Zielsetzung für diese Wirkungsfelder aufgrund ihrer hohen politischen Relevanz zu erklären.

¹⁴⁹ Leistungsträger sind Maßnahmen mit einem expliziten Ziel für ein Wirkungsfeld, einem sicheren Wirkungszusammenhang und einer hohen Wirksamkeit je zugrunde gelegter Bezugsgröße (z. B. pro Flächeneinheit, Vorhaben etc.). Die Einstufung bezieht ein, dass der Wirkungsbeitrag an zentralen Handlungsfeldern des Problemfelds und identifizierter Handlungsbedarfen ansetzt (hierzu gehören beispielsweise auch Gebietskulissen). Bezogen auf das Gesamtproblem (gemessen in Globalindikatoren) kann der Wirkungsbeitrag trotzdem gering sein. Somit können hierunter sowohl Nischenmaßnahme mit hohem Potenzial als auch Hauptmaßnahmen mit großem Finanzvolumen fallen.

¹⁵⁰ Berücksichtigt werden die Mittel der Maßnahmen, die mindestens in einem Wirkungsfeld die gesetzten Ziele nicht erreichen.

Tabelle 74: Verteilung der eingesetzten Ressourcen auf „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlungen

Maßnahmenmerkmal in den einzelnen Wirkungsfeldern	Wirkungsfelder							Anteil an den Fördermitteln 2007 -2015*	Anteil an den IK
	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Lebensqualität		
Leistungsträger	311	311, 322 Umnutzung	125-A	214, 227, 323	214 Öko	keine	413	53 %	64 %
Maßnahmen mit Zielverfehlung	114, 124, 313, 321, 212	111, 121, 124, AZ, 313, 321, 413	114	keine	keine	114, 124, 212, 224, 321	keine	26 %	13 %

* ohne die Mittel für die Technische Hilfe. **bezogen auf die maßnahmenbezogenen IK, 10.2_MB

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Deutlich wurde, dass bei Effizienzbewertungen Wirksamkeit, Mitnahmen, Höhe der Fördermittel und IK gemeinsam betrachtet werden müssen, um zu belastbaren Aussagen zu gelangen. Für einige Maßnahmen konnte dies mit quantifizierten Werten erfolgen, für andere nur über die Auswertung der qualitativen Einschätzungen zur Förderstrategie.

Gezeigt wurde zudem, dass in der Tendenz höhere IK für eine bessere Wirksamkeit und einen insgesamt effizienten Ressourceneinsatz in Kauf genommen werden müssen. So haben förderstrategische Entscheidungen in vielen Fällen gegenläufige Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit.

Für das Programm 2014 bis 2020 werden die folgenden Empfehlungen zur Effizienzsteigerung des Fördermitteleinsatzes abgeleitet:

- Eine wesentliche Empfehlung, die für fast alle EPLR in Deutschland gilt, ist die Abkehr von der Sicherung der Maßnahmenfinanzierung durch Einbindung in EU-Programme. Daher richtet sich diese Empfehlung auch in starkem Maße an die Länderfinanzministerien. Ausgangspunkt für das Maßnahmenangebot sollte, wie in der Vergangenheit, die Maßnahmennotwendigkeit und -eignung sein. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob sich die ausgewählte Maßnahme

für eine EU-Kofinanzierung eignet. Ein wesentliches Kriterium ist ihr Mittelumfang. Mit der Einrichtung von Verwaltungs- und Kontrollpfaden sind hohe Fixkosten verbunden. Gleichzeitig sind die Kosten aufseiten des Programm-Overheads nur bedingt vom Umfang einer Maßnahme abhängig. Aus diesen Gründen eignen sich finanziell gering ausgestattete Maßnahmen weniger für eine EU-Kofinanzierung. Weiteres Prüfkriterium sollte das Ausmaß an Standardisierbarkeit sein. Je individueller eine Maßnahme ist, desto weniger gut eignet sie sich für eine Abbildung in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und desto aufwendiger ist die Programmierung der erforderlichen IT-Systeme. Das Angebot von Kleinstmaßnahmen und Förderangeboten ohne ausreichende Masse im Programm sollte kritisch geprüft werden. Soweit die Kleinstmaßnahmen wirkungsvoll sind, sollte ein Angebot aus nationalen Mitteln erwogen werden. Auch Fördervarianten und Teilmaßnahmen mit geringer Nachfrage sollten (nach Prüfung der Ursachen für die geringe Akzeptanz) zusammengefasst oder aus dem Programm genommen werden. Neue Fördervarianten sollten zunächst mit nationaler Finanzierung erprobt werden.

- Der Kofinanzierungsrahmen der EU sollte möglichst ausgeschöpft werden. Die 4,5 % Umschichtungsmittel von der 1. in die 2. Säule sollten strategisch eingesetzt werden, da diese nicht national kofinanziert werden müssen. Es ist daher sinnvoll, für deren Verwendung Maßnahmenbereiche mit einem niedrigeren Kofinanzierungssatz zu wählen als die mit 75 oder 80 % EU-Kofinanzierung versehenen Maßnahmen. Die auf diese Weise „frei“ werdenden Landesmittel sollten für Maßnahmen eingesetzt werden, die sich unter EU-Bedingungen nur mit hohem Aufwand umsetzen lassen (s. o.).
- Überprüfen der Machbarkeit einer forstlichen Förderung ohne EU-Kofinanzierung: Die forstliche Förderung weist in Teilen sehr hohe relative IK auf. Dies hat mit der geringen Inanspruchnahme einzelner, z. T. sehr komplexer Fördertatbestände zu tun. Ein Teil der hohen relativen IK ist EU-bedingt; diese IK würden bei einem Verzicht auf EU-Förderung wegfallen. Das Vorgehen, welches Niedersachsen beispielsweise einschlägt, die forstliche Förderung zukünftig in Gänze aus der GAK (und Landesrichtlinien) anzubieten, bringt deutliche Vorzüge in Form größerer Freiheitsgrade in der zielgruppengerechten Ausgestaltung mit sich.

Für eine Aufrechterhaltung bzw. weitere Verbesserung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden, auch wenn hierdurch die IK ansteigen sollten:

- Die AZ sollte grundlegend modifiziert werden (siehe Kapitel 6.2).
- Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten in ihrem Profil weiter geschärft und auf öffentliche Güter ausgerichtet werden (siehe Empfehlungen zu Mitnahmen unter 10.2.2.3).
- Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (321, 322, 313) sollten insgesamt in ihrer inhaltlichen Ausrichtung gestärkt und weiterentwickelt werden, zum Beispiel durch die Öffnung von Maßnahmen für nicht-öffentliche Träger und die Ermöglichung von Projekten für soziale und kulturelle Einrichtungen. Eine weitere Stärkung der DIEK und überörtlicher Konzepte (wie der IKEK) sowie eine deutlich finanzielle Aufstockung der Mittel für LEADER-Regionen könnte die

Relevanz der Förderung für die lokalen und regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse erhöhen. Für LEADER könnte dadurch eine größere Projektvielfalt auch in Bezug auf Projekte von überörtlicher Bedeutung entstehen. Für diesen Weg sind sowohl im Fachreferat, den Bewilligungsstellen als auch bei der Kammer als ZS die notwendigen Ressourcen aufzubauen und vorzuhalten. Voraussetzung hierfür ist das Bewusstsein für den Mehrwert einer aufwendigeren Umsetzung komplexerer Projekte.

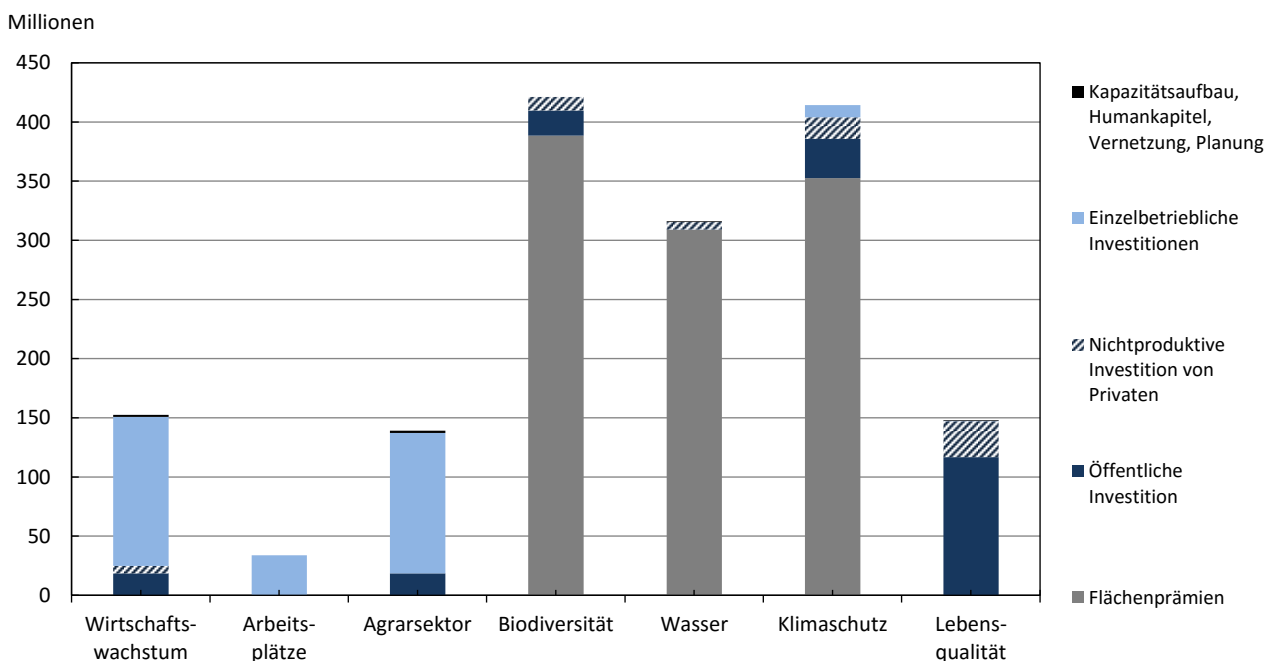
11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

11.1 Programmwirkungen

Mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 wurde ein breites Zielspektrum verfolgt. Dementsprechend entstanden in vielen Bereichen Wirkungen, die in Relevanz und Intensität stark variieren. In diesem Kapitel werden die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und die übergeordnete Programmstrategie dargestellt und diskutiert

Abbildung 55 bildet vereinfacht die Wirkungspfade des NRW-Programms Ländlicher Raum ab. Dargestellt sind die öffentlichen Ausgaben von Maßnahmen mit positiven Wirkungen in den vertieft untersuchten Wirkungsfeldern, differenziert nach Interventionstypen. Dabei wird nicht nach hohen und geringen Wirkungsintensitäten differenziert. Berücksichtigt wurden für die einzelnen Fördermaßnahmen nur die tatsächlich für das Wirkungsfeld wirksamen öffentlichen Ausgaben, abzüglich der öffentlichen Mittel für Projekte, die auch ohne Förderung in identischer Weise durchgeführt worden wären (vollständige Mitnahme, siehe hierzu Kapitel 10.2.2).

Abbildung 55: Fördermittel mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen



Grundlage der Abbildung sind die von 2007 bis 2015 verausgabten 903 Mio. Euro öffentlichen Gesamtmittel ohne die Mittel der Technischen Hilfe (511).

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Wirkungsschwerpunkt des NRW-Programms Ländlicher Raum lag eindeutig auf den Umweltthemen, insbesondere auf der Biodiversität. Für Maßnahmen mit positiven Wirkungen wurden 421 Mio. Euro für Biodiversität (47 % der Programmmittel) bzw. 319 Mio. Euro für Wasser (35 % der Programmmittel) ausgegeben. Wirksame Maßnahmen im Bereich Klimaschutz (414 Mio. Euro, 46 % der Programmmittel) waren überwiegend nicht für Klimaschutzziele konzipiert; die Reduzierung von Treibhausgasemissionen war lediglich ein positiver, jedoch marginaler Nebeneffekt vieler Maßnahmen.

Sozioökonomisch ausgerichtete Wirkungsfelder hatten – gemessen an den Mitteln mit positiven Wirkungen – eine untergeordnete Bedeutung innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum. Von den wirksamen Ausgaben zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums (153 Mio. Euro, 17 % der Programmmittel), entfiel der größte Teil auf Maßnahmen mit direkten oder indirekten Wirkungen auf den Agrarsektor (139 Mio. Euro, 15 % der Programmmittel). Nur durch einen geringen Teil der Programmmittel wurden neue Arbeitsplätze geschaffen (34 Mio. Euro, 4 % der Programmmittel) bzw. die Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessert (37 Mio. Euro, 4 % der Programmmittel).

Dominanter Interventionstyp in den Wirkungsfeldern Wachstum, Beschäftigung und Agrarsektor waren die einzelbetrieblichen, produktiven Investitionen. Die Fördereffizienz einzelbetrieblicher Investitionen (Wirkung je Mitteleinsatz) wurde jedoch aufgrund nicht zu vernachlässigender Mitnahme- und Verdrängungseffekte verringert. Erwartungsgemäß konzentrierten sich die flächenbezogenen Interventionen auf die Umweltthemen. Im Unterschied zu investiven Maßnahmen wirkt die Flächenförderung nur zeitlich befristet, d. h. die erzeugten Wirkungen haben überwiegend nur für die Dauer der Förderung Bestand. Mitnahmen wurden hier jedoch weitgehend durch die anspruchsvolle Ausgestaltung der AUM vermieden. Nichtproduktive Investitionen von Privaten und Investitionen in Humankapital spielten eine untergeordnete Bedeutung. Das unterstützende Potential von Humankapital bildenden Maßnahmen wurde insbesondere mit Blick auf Umweltthemen und den Agrarsektor (zu) wenig genutzt.

Die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade des NRW-Programms Ländlicher Raum vermittelt einen ersten Gesamteindruck der mit dem Programm verfolgten Förderstrategie. Sie sagt aber noch nichts über die Wirkungsintensität, Sinnhaftigkeit und den Erfolg des Programms aus. Daher werden in einem zweiten Schritt die erzielten Programmwirkungen in den Wirkungsfeldern vor dem Hintergrund folgender Kriterien bewertet:

- Der **Handlungsbedarf** für das NRW-Programm Ländlicher Raum, der sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet ergibt.
- Der **Beitrag des ELER zur Problemlösung** beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Ansatzpunkte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen.
- Die **Wirkung des EPLR im Verhältnis zum Basistrend** bewertet, ob die Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwick-

lungstrend (siehe vorangestellte Übersicht über verwendete **Basisindikatoren**) zu beeinflussen.




- Die **Bedeutung des EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen** gibt Aufschluss darüber, ob das NRW-Programm Ländlicher Raum ein zentrales Finanzierungsinstrument für diesen Themenbereich ist, oder ob weitaus mehr Finanzmittel aus anderen Quellen (andere Förderprogramme, Haushaltsmittel der zuständigen Ressorts, Gebühreneinnahmen in diesem Themenbereich eingesetzt werden.
- Der **Maßnahmenmix im EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen** beurteilt, ob mit dem gleichen Geld mehr erreicht worden wäre, wenn wirksamere Maßnahmen angeboten oder besonders wirkungsvolle Maßnahmen in größerem Umfang gefördert worden wären.

Die Zusammenschau dieser Kriterien in Tabelle 75 ermöglicht eine Gesamtbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, vor dem Hintergrund seiner Relevanz, seines Wirkpotentials und den tatsächlichen Wirkungen. Die Bewertung basiert auf den Ergebnissen der Analysen in den Vertiefungsthemen und wird in drei Stufen vorgenommen. Tabelle 75 stellt darüber hinaus die „Leistungsträger“ und Maßnahmen mit Zielverfehlung in den einzelnen Wirkungsfeldern dar (vgl. hierzu Aussagen und Berechnungen in Kapitel 10.2.4).

Tabelle 75: Gesamtbetrachtung im Hinblick auf die vertieft untersuchten Wirkungsfelder

	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser	Klimaschutz	Lebensqualität
Handlungsbedarf							
Eignung des ELER zur Programmlösung							
Entwicklung der Basisindikatoren	↑ ¹⁾ ↑ ²⁾	↑ ³⁾ ↓ ⁴⁾	↑ ⁵⁾	↓ ⁶⁾ ↓ ⁷⁾	8)	9)	
Wirkung EPLR im Verhältnis zum Basistrend							
Bedeutung EPLR im Verhältnis zu anderen Finanzquellen							
Maßnahmenmix EPLR vor dem Hintergrund der Wirkungen							
Besondere Leistungsträger	311	311, 322 Umnutzung	125-A	214, 227, 323	214 Öko	-	41
Zielverfehlung	114, 124, 313, 321, 211, 212	111, 121, 124, 211, 212, 313, 321, 41	114	-	-	114, 124, 211, 212, 224, 321	-

Legende

		
gering/schlecht	mittel/moderat	hoch/gut

1) B1 – BIP/Kopf in KKS (Index EU28=100) – 2006: 119 % , 2011: 128 % .

2) B9 – BWS Primärsektor in Mio. Euro – 2006: 2.147 Mio. Euro, 2011: 2.420 Mio. Euro

3) B2 – Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung 15-64 Jahre) – 2006: 64,9 %, 2014: 70,5 % .

4) B3 – Arbeitslosenquote – 2006: 11,4 % , 2011: 8,1 %.

5) B7 – Arbeitsproduktivität Landwirtschaft (GVA/JAE) – 2006: 31,8 Tsd. Euro/JAE, 2011: 35,3 Tsd. Euro/JAE

6) B17 – Bestand der Feldvögel (Jahr 2000=100) – B17: 95 % (2006), 98 % (2009), 93 % (2013), insbesondere der Bestand der Bodenbrüter zeigte in den letzten Jahren starke Abnahmen.

7) B18 – Ökologisch wertvolle Fläche in % der LF – 13,8 % der LF (2009), 13,4 % der LF (2010), 12,9 % der LF (2011). 12,8 % der LF (2012), 12,8 % der LF (2013), 12,9 % der LF (2014), während in der kontinentalen Region NRWs seit 2013 die HNV-Anteile wieder stiegen, gingen sie in der atlantischen Region weiterhin zurück (von ursprünglich 10,1 % in 2009 auf 8,9 % in 2014), wobei insbesondere die HNV-Stufe III betroffen war.

8) B20 – Flächenbilanzüberschuss von Stickstoff im Mittel der Förderperiode nach Berechnungen der LIKI-AG (Bach et al.): 84,2 kg N/ha.

9) B26 – THG-Emissionen aus der Landwirtschaft 7.630 kt CO_{2äq} (2012) (ohne Land Use, Land-Use Change and Forestry).

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden wird diskutiert, ob die Mittel dem identifizierten Handlungsbedarf entsprechend eingesetzt wurden, und ob mit den Möglichkeiten, die das NRW-Programm Ländlicher Raum bot, mehr hätte erreicht werden können.

Wirkungsfeld Biodiversität

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Der Schutz des öffentlichen Gutes Biodiversität erfordert staatliches Handeln durch eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreize über die reine Kostenkompensation für die der Erstellung ökologischer Leistung hinaus nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Umfang nicht nachhaltig erreicht werden können. Das stellt insbesondere in den Kerngebieten des Biodiversitätsschutzes ein Problem dar, wie negative Trends bei Erhaltungszuständen von FFH-Lebensraumtypen zeigen.

Die Biodiversitätswirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum kann weiter optimiert werden. Von den gesamten öffentlichen Mitteln für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen ging nur etwa ein Drittel in Maßnahmen mit hohen Wirkungen auf Arten und Lebensräume (rd. 13 % der Programmmittel). Leistungsträger waren der VNS sowie ausgewählte weitere AUM (214) und investive Naturschutzmaßnahmen (323b). Im Forstbereich war insbesondere der Waldbau hin zu naturnäheren Mischbeständen (227) anzuführen, kleinflächiger auch Naturschutzmaßnahmen und Waldrandgestaltung (227).

Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzausgaben außerhalb der ELER-Förderung kommt dem NRW-Programm Ländlicher Raum eine erhebliche Bedeutung zur Verwirklichung von Naturschutzziele zu. Die erzielte flächenhafte Wirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Biodiversität ist in der Normallandschaft (auf 17,5 % der gesamten LF) als gering und den Schutzgebieten deutlich höher einzustufen (auf 27,3 % der Schutzgebiets-LF). Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen verbesserten auf 32.435 ha gut 4 % des Privatwaldes für die biologische Vielfalt, davon entfielen allerdings 87 % auf die gering wirksame Bodenschutzkalkung. Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch die ELER-Förderung nicht gestoppt werden, da Ursachen der Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung, z. B. die Globalisierung der Märkte und die steigende Produktion erneuerbarer Energien nicht durch die ELER-Förderung nicht beeinflusst werden.

Wirkungsfeld Wasserschutz

Auch beim Wasserschutz bestand ein hoher Handlungsdruck. NRW weist bundesweit den höchsten Stickstoffüberschuss auf, regional sind Spitzenwerte im Nordwesten des Landes zu verzeichnen. Entsprechend sind rund 41 % der Grundwasserkörper in NRW aufgrund diffuser Nitrateinträge aus der Landwirtschaft als belastet eingestuft. Beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer bestehen vor allem bezüglich der Hydromorphologie große Defizite. Der strategische Förderansatz der Landesregierung sieht für den Wasserschutz eine Kombination aus ordnungs-

rechtlichen und freiwilligen Maßnahmen vor. Bei den Nährstoffüberschüssen sind die Möglichkeiten freiwilliger Maßnahmen des ELER aber begrenzt, weil deren Ursache zu wesentlichen Teilen in Umsetzungsdefiziten bzw. Lücken auf Seiten des Ordnungsrechts liegen.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum sollte mit einigen wenigen ausgewählten Maßnahmen zur Erreichung der WRRL-Ziele beitragen. Die Möglichkeiten der ELER-Förderung wurden damit nur eingeschränkt genutzt. Strategisch zentrale Maßnahmen zur Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen wurden in NRW allerdings mit rein landesseitiger Finanzierung angeboten; hier sind vor allem die WRRL-Beratung und die Trinkwasserkooperationen anzuführen. In der ELER-Förderung setzte man ausschließlich auf die AUM; ein Teil des Bildungsangebotes zur Humankapitalentwicklung wirkte komplementär (1 Mio. Euro). Die AUM waren mit weitem Abstand der wichtigste Leistungsträger. Sie machten fast 100 % der mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum erzielten Minderungswirkung bei Stickstoffüberschüssen aus. Innerhalb der AUM wurde der größte Wirkungsbeitrag durch den Ökologischen Landbau erzielt, gefolgt von der betrieblichen Grünlandextensivierung und dem VNS. Mit diesen Maßnahmen konzentrierte sich die Minderungswirkung aber vor allem auf Grünlandstandorte in den Mittelgebirgslagen. Hingegen lag die Minderungswirkung in der Zielkulisse der WRRL deutlich unterhalb des Landesdurchschnitts. Die auf diese Problemgebiete mit Nährstoffüberschüssen bezogene Förderung des Zwischenfruchtanbaus blieb in der Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück.

In der Tendenz stagnierte in der Förderperiode der Wirkungsbeitrag des ELER bezogen auf Nährstoffüberschüsse weitgehend. Beim Stickstoffsaldo war aufgrund dieses Befunds und gegenläufiger Entwicklungen, die durch exogene Faktoren bestimmt waren, insgesamt ein Anstieg des N-Überschusses zu verzeichnen.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer wurden über den EPLR keine Förderangebote realisiert; das Landesprogramm ‚Lebendige Gewässer‘ wird komplett landesseitig finanziert. Aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum ist lediglich die komplementär wirkende Flurbereinigung hervorzuheben, die durch Flächenbereitstellung die Umsetzung einiger weniger Projekte zur Fließgewässerentwicklung ermöglicht hat.

Wirkungsfeld Klimaschutz und -anpassung

Die Erkenntnis, dass es seit der Industrialisierung zu einer anthropogen beeinflussten globalen Erwärmung kommt, hat die Weltgemeinschaft dazu veranlasst, geeignete Pläne zu entwickeln, um diesem Trend entgegenzuwirken. Auf dem Weltklimagipfel in Kyoto einigte man sich 1997 auf eine Reduzierung der THG-Emissionen in den Industrieländern um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zu 1990 im Zeitrahmen von 2008 bis 2012. Gleichzeitig legten einzelne Länder und auch die EU eigene Ziele fest, die z. T. darüber hinausgingen. Deutschland verpflichtete sich, bis 2012 seine THG-Emissionen um 21 % gegenüber 1990 zu senken. Darüber hinaus bestehen weitere Ziele für den Einsatz erneuerbarer Energien und die Energieeffizienz. NRW hat 2008 eine eigene Energie- und Klimaschutzstrategie entwickelt und 2013 ein Klimaschutzgesetz erlassen. Es bestehen bereits vielfältige ordnungsrechtliche, Anreiz- und sogar marktwirtschaftliche Instrumente. Die E-

LER-Förderung stellte in diesem Kontext, sowohl im Hinblick auf THG-Vermeidung als auch auf die Produktion/Verwendung erneuerbarer Energien, einen äußerst kleinen Baustein dar, selbst wenn man die positiven und zumeist marginalen Nebenwirkungen von Maßnahmen ohne explizite Klimaschutzziele einrechnet.

Im Bereich der Klimafolgenanpassung, dem Schutz gegenüber Hochwasser oder der Anpassung land- und forstwirtschaftlicher Nutzung, wurden im NRW-Programm Ländlicher Raum keine expliziten Ziele gesetzt, wenngleich das Handlungsfeld z. B. durch Maßnahmen zur Stärkung des Humankapitals oder durch den Waldumbau tangiert wurde.

Wirkungsfeld Agrarsektor

Grundsätzlich entspricht die Arbeitsproduktivität im nordrhein-westfälischen Agrarsektor ungefähr dem nationalen Durchschnitt im deutschen Agrarsektor. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken) sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl).

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung liegen, war das Potenzial des NRW-Programms Ländlicher Raum, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors sind etwa 15 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfielen überwiegend auf einzelbetriebliche Investitionen; öffentliche Investitionen und Investitionen in Humankapital hatten aus budgetärer Sicht nur eine geringe Bedeutung.

Positive Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten aus der Flurbereinigung (125-A) und Investitionen in Humankapital (111). Die Maßnahme 114 hat ihr Output-Ziel so gravierend verfehlt, dass durch die geringe Inanspruchnahme die grundsätzlich zu erwartenden positiven Wirkungen nicht realisiert werden konnten. In einem geringen Maße resultierten positive Wirkungen auch aus einzelbetrieblichen Investitionen (121, 123-A). Zwar lässt sich ein positiver Einfluss einzelbetrieblicher Investitionen wie dem AFP auf die Strukturen der geförderten Betriebe identifizieren, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Außerdem sind Mitnahme- und Verdrängungseffekte einzelbetrieblicher Investitionen zu berücksichtigen, so dass die Wirkungen des AFPs auf sektoraler Ebene als gering einzustufen sind.

Insgesamt lässt sich nur ein moderater Einfluss des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Im Vergleich zur 1. Säule der GAP hatte das NRW-Programm Ländlicher Raum eine geringe finanzielle Bedeutung.

Aus inhaltlicher Sicht böte das Programm die Möglichkeit, die ländliche Infrastruktur und Humankapital noch zielgerichteter zu fördern. Die stärkere Fokussierung des AFP auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, die schon ab 2011 erfolgt ist und in der neuen Förderperiode fortgesetzt wird, ist auch im Kontext der gesellschaftlichen Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors positiv zu bewerten.

Wirkungsfeld Wirtschaftswachstum

Die erneuerte Lissabon-Strategie und die aktuelle Strategie „Europa 2020“ zielen auf ein integratives und nachhaltiges, gesamteuropäisches Wachstum. Für NRW ergibt sich hieraus ein Handlungsbedarf, wenngleich dieser aufgrund des bereits – im EU-Vergleich – hohen Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung in NRW eher moderat ist. Grundsätzlich bestand bereits in der ELER-VO ein Zielkonflikt zwischen sektoralem bzw. regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie), denn Eingriffe in die sektorale bzw. regionale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten erhöhen die Kosten von Innovationen und reduzieren das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Im Verhältnis zu anderen Finanzierungsinstrumenten mit vergleichbaren Förderinhalten (1. Säule der GAP, Wirtschaftsförderung etc.) hatte das NRW-Programm Ländlicher Raum eine geringe finanzielle und inhaltliche Bedeutung.

Die Wirkung der NRW-Programms Ländlicher Raum auf das Wirtschaftswachstum war dementsprechend gering und lag – ökonometrischen Schätzungen zufolge – zwischen acht und 57 Mio. Kaufkraftstandards (KKS)¹⁵¹ zusätzlicher Bruttowertschöpfung (BWS). Bezogen auf die BWS des Jahres 2007 entsprach dies einem Zuwachs von 0,002 bis 0,01 %. Die Wirkungen entstanden zu etwa zwei Dritteln im Primärsektor (111, 121, 125, 311, Umnutzung in 322) und zu etwa einem Drittel in den nachgelagerten Nicht-Primärsektoren (123). Eine relevante Größenordnung erreichten die Wirkungen nur bezogen auf die BWS Primärsektors (8,5 Mio. KKS, 0,4 % der BWS). Die höchste Wirkung je Mitteleinsatz erreichte die Diversifizierung (311). Umweltbezogene Maßnahmen hatten sowohl einen negativen Effekt (214, 215), als auch einen gering positiven Effekt (211, 212) auf die BWS des Primärsektors. Die Wirkung dieser Maßnahmen hob sich gegenseitig auf und bestand überwiegend nur für die Dauer der Förderung. Messbare Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die BWS der Nicht-Primärsektoren beschränkten sich auf die V&V-Förderung (123).

Die geringen Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum legen nahe, dass die ländliche Entwicklungspolitik in NRW keinen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele geleistet hat. Dies ist vor allem auf den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel der sektoral, regional bzw. auf Umweltthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen.

¹⁵¹ Ein Kaufkraftstandard entspricht etwa einem Euro.

Wirkungsfeld Schaffung neuer Arbeitsplätze

Ein moderater, beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf besteht in NRW aufgrund der Ziele der Lissabon-Strategie. Dieser Handlungsbedarf konzentriert sich eher auf die nicht-ländlichen Regionen in NRW, in denen die Arbeitsmarktsituation vergleichsweise ungünstig ist. Im Vergleich zu Instrumenten mit vergleichbaren Förderinhalten (Aktive Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung etc.) hat das NRW-Programm Ländlicher Raum eine geringe finanzielle und inhaltliche Bedeutung.

Die Arbeitsplatzwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum sind gering. Das Ziel, 10.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, wurde nicht erreicht. Durch das NRW-Programm Ländlicher Raum entstanden zwischen 40 und 130 Vollzeitarbeitsplätze im Primärsektor (311, Umnutzung in 322) bzw. 39 und 183 Vollzeitarbeitsplätze in den Nicht-Primärsektoren (123). Durch AFP-geförderte Investitionen im Milchviehbereich gingen zwischen 31 und 356 Arbeitsplätze verloren, sodass das Saldo aus geschaffenen und weggefallenen Arbeitsplätzen im Primärsektor nahe Null lag. Der beschäftigungssichernde Effekt von AUM- und Tierschutzmaßnahmen (etwa 222 gesicherte Vollzeitarbeitsplätze) ist größtenteils auf die Dauer der Förderung beschränkt und wurde darum in die Wirkungsquantifizierung nicht berücksichtigt. Die Förderung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, LEADER) führte nur vereinzelt und im zu vernachlässigenden Umfang zu neuen Arbeitsplätzen.

Die Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum sind insgesamt gering und haben mit Blick auf die Lissabon-Ziele keine Relevanz.

Wirkungsfeld Lebensqualität

Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird der Begriff der Lebensqualität und deren Verbesserung nur auf Maßnahmenebene verwendet. Übergeordnete Zielsetzung war die Erhaltung und Entwicklung der Attraktivität der ländlichen Räume. Handlungsbedarf wurde auf dörflicher Ebene in Folge eines (sozialen) Funktionsverlustes wie auch des Rückgangs der Nahversorgung sowie des demografischen Wandels beschrieben. Dieser betraf die Lebensqualität-Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“, „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten“. Die Verbesserung der Lebensqualität adressierten vor allem Maßnahmen in den Schwerpunkten 3 und 4, mit denen auch die NRW-Programmziele Wachstum und Beschäftigung erreicht werden sollten. Dafür setzte das NRW-Programm Ländlicher Raum auf eine Vielfalt von Maßnahmen und Förderprojekten und legte der Förderausgestaltung und -umsetzung einen konzeptbasierten Ansatz der integrierten Förderung der ländlichen Entwicklung zugrunde. Die Anteile der Maßnahmen an den gesamten Fördermitteln waren gering.

Mit dem Maßnahmenmix gelang es, Verbesserungen in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ zu bewirken. Die Wirkungen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ waren entgegen der formulierten Zielsetzung gering. Kernmaßnahme für die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ war die Dorferneuerung und -entwicklung (322). Mit Investitionen

in vorrangig bauliche und gestalterische Maßnahmen trug sie zur Verbesserung der Wohnqualität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und die Ortsbildgestaltung (sanierte Gebäude, besonders ortstypische) bei. Der Aspekt der Infrastrukturausstattung hatte trotz des starken Fokus in den Förderzielen der Dienstleistungsmaßnahme (321) für die infrastrukturelle Ausstattung im Bereich Nah- und Grundversorgung nur wenig Gewicht (keine Projekte). Einen Beitrag leistete hier die Maßnahme Fremdenverkehr (313) durch die Förderung der touristischen Infrastruktur (eher gering) sowie die Maßnahmen Flurbereinigung, hier insbesondere der Wegebau, durch die verbesserte Mobilität und Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten. Die Projektvielfalt in LEADER sowie die konzeptbasierten Umsetzung (Bonusregelung) kann auf Dorfebene und in den Regionen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken.

Vor allem die nationale Politik hat auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene vielfältige Möglichkeiten, auf die Verbesserung der Lebensqualität Einfluss zu nehmen. Zentrale Politikfelder sind die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Verglichen mit den Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten nationaler Politiken und deren Finanzausstattung ist die Bedeutung des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering.

Fazit

Zusammenfassend betrachtet besteht in NRW ein hoher Handlungsbedarf für die umweltbezogenen Themen Biodiversität, Wasser und Klima. Gleichzeitig war das NRW-Programm Ländlicher Raum das wichtigste Finanzierungsinstrument für Maßnahmen mit der Zielrichtung Biodiversität. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Umsetzung von Biodiversitätszielen. Für die Wirkungsfelder Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sowie für den Klimaschutz und die Lebensqualität in ländlichen Räumen war das NRW-Programm Ländlicher Raum nur eine unter vielen möglichen Finanzquellen und Instrumenten. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente inhaltlich und/oder finanziell sehr viel besser aufgestellt als die ELER-Förderung.

Vor dem Hintergrund der Basistrends und der zugehörigen übergeordneten politischen Ziele (Lissabon-Strategie, Göteborg-Strategie, WRR, Kyoto-Protokoll) ist die potenzielle und tatsächliche Wirksamkeit des NRW-Programms Ländlicher Raum als gering (Wirtschaftswachstum, neue Arbeitsplätze, Lebensqualität), moderat (Agrarsektor) bzw. hoch (Biodiversität) einzuschätzen. Im Wirkungsfeld Wasser waren die tatsächlichen Wirkungen des Programms moderat und blieben damit hinter den Möglichkeiten, die die ELER-Förderung bot, zurück. Die Ursachen für die in Teilen eingeschränkte Effektivität des NRW-Programms Ländlicher Raum sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches des Programms. Dies trifft vor allem auf die Ziele Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Lebensqualität in ländlichen Räumen und Klimaschutz zu. Zum anderen hätte durch das NRW-Programm Ländlicher Raum mehr erreicht werden können, wären die Mittel für einen wirksameren Maßnahmenmix bzw. für wirksamere Ausgestaltungen (vgl. Empfehlungen unter 11.3) angebotener Maßnahmen verausgabt worden.

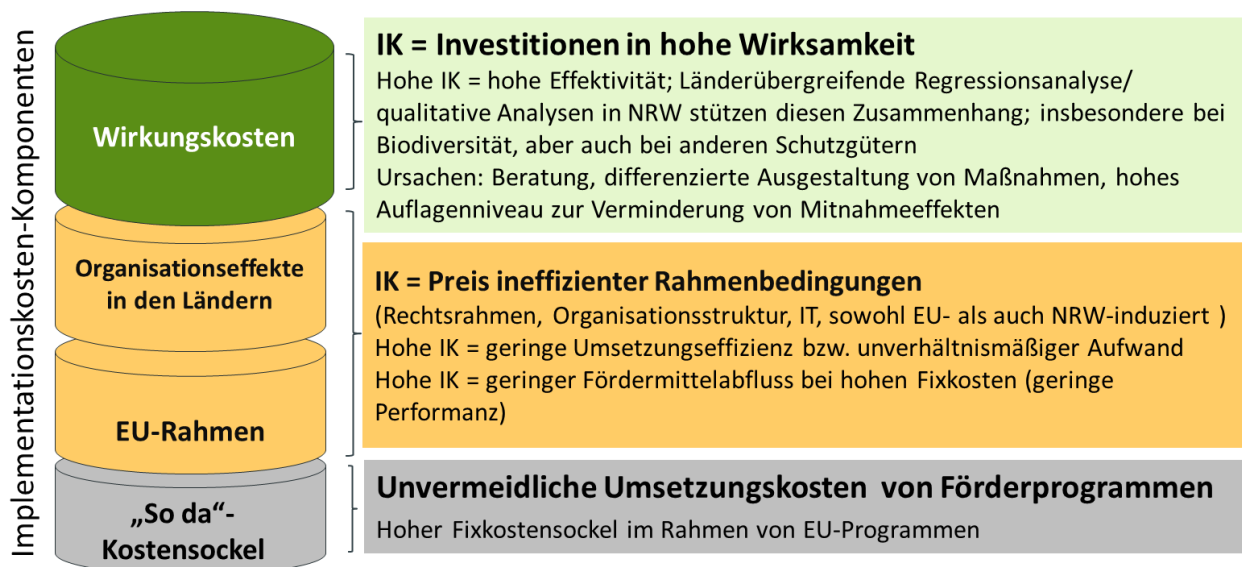
11.2 Durchführung und Fördereffizienz

11.2.1 Implementationskosten und deren Erklärungsgründe

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum weitgehend über effiziente Umsetzungssysteme verfügte. Im Ländervergleich lagen das Gesamtprogramm und die mit den anderen Ländern vergleichbaren Maßnahmen mit Ausnahme des VNS, des investiven Naturschutzes und der forstlichen Förderung im Mittelfeld der erhobenen Implementationskosten.

Bei der Diskussion und Bewertung der IK von Förderprogrammen sind verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind (Abbildung 56).

Abbildung 56: Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe



⇒ Anteil der Komponenten variiert zwischen Maßnahmen und Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung.

„So da“-Kostensockel

Die unvermeidlichen Kosten sind in einem EU-finanzierten Programm höher als unter einem nationalen Förderregime. Das liegt insbesondere an den aufzusetzenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie den Anforderungen an die IT-Systeme. Diese Kosten sind bei der Aufnahme einer Maßnahme in ein EU-Förderprogramm zu bedenken. Da einige Maßnahmen mit ihren Merkmalen (Vorhabenarten, -größe, -träger, zeitliche Restriktionen, Prämienberechnung) besonders mit dem Anforderungsprofil bzw. dem EU-spezifischen Rechtsrahmen kollidierten, ist die teilweise

oder vollständige Überführung in nationale Förderregime zu überprüfen (z. B. forstliche Fördermaßnahmen, Kleinprojekte sowie Projekte von Vereinen unter 323, 321, ggf. auch 322). Diese „Überprüfungsempfehlung“ gilt prinzipiell auch für die (Teil-)Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von unter 1 Mio. Euro/a, die im NRW stark vertreten waren.

EU-Rahmen und Organisationseffekte

Die zweite IK-Komponente sind die Kosten, die sowohl auf durch die EU sowie das Land gesetzte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. So hat die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Hier konnten bezeichnende Beispiele genannt und Verbesserungsvorschläge formuliert werden. Der Einfluss dieses Aspektes auf Akzeptanz und Ausgestaltung der Programme sollte nicht unterschätzt werden. Darüber hinaus wurden im Rahmen der qualitativen Analysen zur Organisationsstruktur der Umsetzung in NRW in einigen Punkten Schwächen sichtbar. Diese lagen insbesondere in besonderen Steuerungsherausforderungen die aus der Delegation der ZS-Funktion an den Direktor der LWK als Landesbeauftragten (LB) und die durch diesen erfolgte weitere Delegation von Bewilligungsfunktionen an andere Behörden resultierten (Delegationskaskade). Die Folge waren eine große Heterogenität der beteiligten Institutionstypen und eine hohe Anzahl an Schnittstellen. Hieraus erwuchs ein hohes Koordinations- und Kommunikationserfordernis. Gerade die kritische Personalsituation in der EU-Zahlstelle hat sich als ein Schlüsselfaktor herausgestellt. Knappheiten und eine fachliche und organisatorische Distanz der EU-Zahlstelle zu Teilen des Maßnahmenspektrums haben zu Engpässen in der Steuerung (Fachreferate, Bewilligungsstellen) und der Fachaufsicht über die delegierten Bewilligungsstellen (Kompetenz und Ressourcen) geführt. Darüber hinaus führte die Kostensensibilität der EU-Zahlstelle zu teilweise dysfunktionalen bzw. wenig benutzerfreundlichen IT-Lösungen durch Ausrichtung der IT auf Kernaufgaben der ZS und flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Die Personalsituation hat sich durch den „Brain-Drain“ in Folge des Weggangs von Fachkräften aufgrund der Verlagerung der Kammerzentrale nach Münster zugespitzt. Deutliche Organisationseffekte auf die IK konnten insbesondere für den VNS durch die kleinteilige und kommunalisierte Bewilligungsstruktur herausgestellt werden.

Wirkungskosten

Die dritte Komponente der IK ist der Anteil, der als Investition in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Die Analysen auf den verschiedenen Ebenen haben gezeigt, dass Maßnahmen mit höheren IK tendenziell eine bessere Wirksamkeit sowie geringere Mitnahmen aufweisen. Das gilt insbesondere für die AUM im NRW-Programm Ländlicher Raum. Das bedeutet für eventuelle Optimierungen im Bereich der Umsetzungsstrukturen, dass die Auswirkungen auf die Wirksamkeit mit berücksichtigt werden müssen. Umgekehrt können die Wirkungprofile einiger Maßnahmen noch geschärft werden. Es wurden Maßnahmen identifiziert, deren Zielverfehlungskosten bzw. Mitnahmen aufgrund fehlender zielorientierter Ausgestaltung (z. B. über entsprechende Auflagen) sehr hoch waren. So wird die Einstellung einiger Maßnahmen (wie beispielsweise der AZ oder der V&V Förderung in ihrer jetzigen Ausprägung) empfohlen. Für die Dorf- und Regionalentwicklung (Schwerpunkt 3 und 4) wird Potenzial in einer inhaltlichen Wei-

tung sowie Stärkung der integrierten und konzeptbasierten Förderansätze gesehen. Dieser Förderbereich war in der zurückliegenden Förderperiode von Standardförderprojekten der Dorferneuerung sowie kleinteiliger Förderung unter LEADER geprägt.

In allen Schwerpunkten blieben bei einigen (Teil-)Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum die Akzeptanz und Inanspruchnahme insgesamt oder für bestimmte Vorhabentypen im Bereich der Ländlichen Entwicklung hinter den Erwartungen zurück. Neben ggf. zu geringen Fördersätzen (AUM) oder eng gefassten Förderrichtlinien bzw. Förderbedingungen (SP 3) lag das auch an begrenzten Ressourcen der Verwaltung für eine proaktive Akquise. Insgesamt sind die handelnden Personen in und außerhalb der fördernden Verwaltung zunehmend der begrenzende Faktor einer stärker zielorientierten, „innovativen“ Förderung. Dies gilt in besonderem Maß für den Bereich Dorf- und Regionalentwicklung.

Maßnahmenansätze fern des Mainstream müssen beworben und mit Beratungsangeboten begleitet, die Förderverwaltung muss geschult und koordiniert werden. Auch auf Seiten der Zielgruppen wurden fehlendes Know-how sowie fehlende Zeit- und Personalressourcen, um einen Förderantrag mit allen damit verbundenen Bedingungen und Konsequenzen zu stellen, thematisiert. Dies galt insbesondere für Maßnahmen, mit denen neue Akteure für die Ländliche Entwicklung und den Umwelt- und Naturschutz gewonnen werden sollten. Viele maßnahmenbezogene Empfehlungen beinhalten daher auch eine Stärkung der Ressourcen und Kapazitäten in der Förderverwaltung und den LEADER-Regionen sowie eine stärkere flankierende Beratung und Betreuung potenzieller AntragstellerInnen. Hiermit wäre sicherlich ein Anwachsen der IK verbunden, was aber durch eine Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit aufgewogen würde.

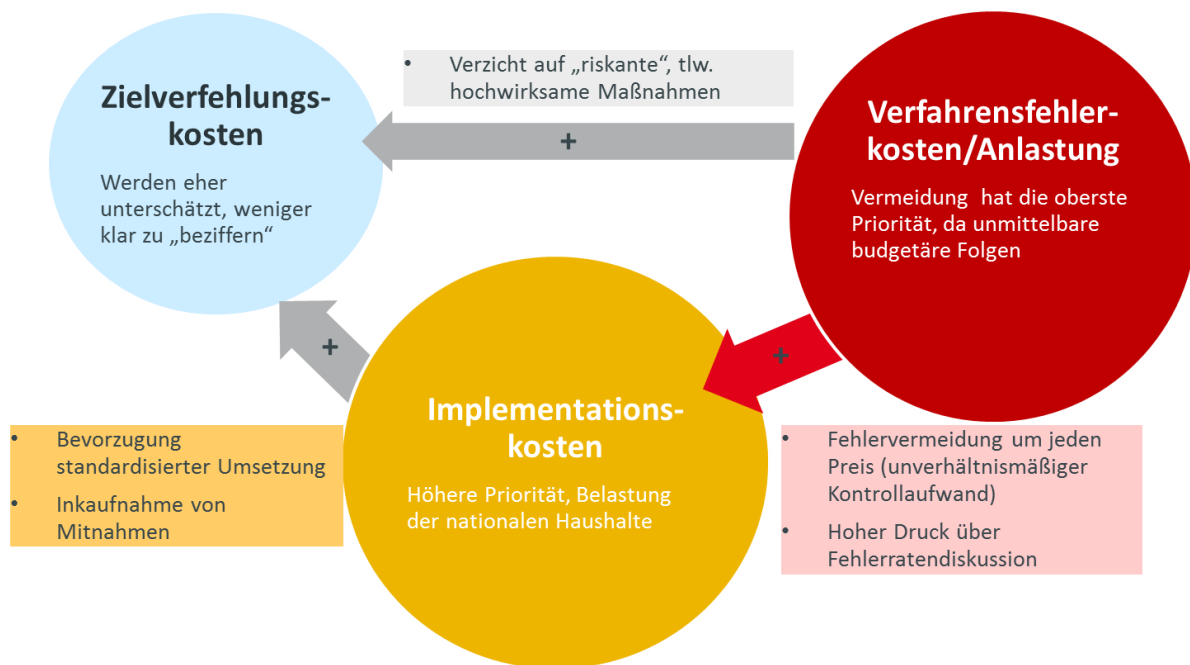
11.2.2 Regelungsrahmen als limitierender Faktor

Es gibt deutliche Hinweise, dass für die Förderperiode 2014 bis 2020 über Kontrollstatistiken, Fehlerquoten und Rechenschaftslegungen noch mehr Druck im Umsetzungssystem aufgebaut werden wird. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler Akteure der Regelungsrahmen der FP 2014 bis 2020 selbst aufgrund seiner Komplexität eine wachsende Fehlerquelle. Die Ergebnisse zur Ex-post-Bewertung weisen auf vielschichtige Implikationen eines als nicht mehr angemessen empfundenen Regelungsrahmens hin. Dieser bindet Ressourcen, die einer fachlich ausgerichteten Förderung nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat er bereits den Programmaufstellungsprozess 2014 bis 2020 verkompliziert, stark verzögert und zu einem weiter gestiegenen Absicherungsbedürfnis auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung geführt. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern und eine damit verbundene Anlastung haben gegenüber fachpolitischen Förderzielen weiter an Gewicht gewonnen.

Diese Konstellation kann zu einer ungünstigen Dynamik führen, die insgesamt die Fördereffizienz belastet. Abbildung 57 stellt vereinfacht die Wechselwirkungen dar: Verfahrensfehler werden um jeden Preis vermieden, auch durch den A-priori-Verzicht auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirk-

same Maßnahmen. Dies geht zu Lasten der Zielerreichung (steigende Zielverfehlungskosten). Gleichzeitig werden für die Fehlervermeidung höhere IK in Kauf genommen. Diese werden über die Bevorzugung standardisierbarer, wenig ausdifferenzierter Maßnahmen gegenfinanziert, was die Zielverfehlungskosten weiter steigen lässt.

Abbildung 57: Dynamik zwischen Vermeidung von Verfahrensfehlerkosten, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Ohne einen angemessenen Umsetzungsrahmen, der klare, aber in ihrer Detailtiefe dem Subsidiaritätsgrundsatz der EU-Verfassung entsprechende Regelungen enthält, sowie eine Veränderung der Fehlerbewertung und Berechnungsmethoden der Anlastung wird mit der EU-Förderung kein effizienter Ressourceneinsatz erfolgen noch werden die formulierten Förderziele erreicht.

11.3 Übergeordnete Empfehlungen

Zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Themen der Programmbewertung finden sich die Empfehlungen in den jeweiligen Kapiteln 2 bis 10 in diesem Bericht. An dieser Stelle werden übergeordnete Empfehlungen für NRW sowie die EU formuliert, die eine Relevanz für das Gesamtprogramm bzw. die zukünftige Förderstrategie und Durchführung haben.

Empfehlungen an Nordrhein-Westfalen

- Im Vergleich zu anderen Programmzielen hat das NRW-Programm Ländlicher Raum eine hohe Bedeutung für die Umsetzung von Biodiversitätszielen. Die Effektivität des Programms sollte

mit Blick auf den Schutz der Biodiversität gestärkt werden, z. B. durch die Mittelumverteilung aus weniger relevanten Bereichen (z. B. von der AZ zu AUM) und durch eine Optimierung des angebotenen Maßnahmenmix.

- Ziele mit geringer Relevanz und mit geringen Wirkungen für NRW, bei einer gleichzeitig geringen Bedeutung des ELER im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten, sollten aufgegeben werden. Dies betrifft vor allem den Beitrag des NRW-Programms zu den Lissabon-Zielen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum (siehe auch Empfehlung an die EU-Ebene).
- Im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum sollten nur kosteneffiziente Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung gefördert werden, wobei hier die Kosteneffizienz im Vergleich zu Instrumenten außerhalb des ELER zu bestimmen ist. Ein hohes Potential zur Realisierung von Klimaschutzzielen, bei einer gleichzeitigen Kohärenz zu Wasser- und Biodiversitätszielen, bietet die Moorrenaturierung.
- Gesetzte Programmziele könnten in höherem Maße erreicht werden, wenn die im NRW-Programm Ländlicher Raum angebotenen Maßnahmen besser ineinander greifen würden. Investive und flächenbezogenen Maßnahmen sollten stärker durch Humankapital bildende Maßnahmen flankiert werden. Eine solche „integrierte“ Förderung wurde bisher in der Diversifizierung erfolgreich umgesetzt und sollte auch auf andere Zielbereiche (Klimaschutz, Tiergerechtigkeit) ausgedehnt werden.
- Bezogen auf den Agrarsektor sollte die Förderung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) sowie auf das Angebot von Beratungs- und Qualifikationsangebote konzentriert werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die stärkere Berücksichtigung des Ziels Tiergerechtigkeit in der AFP-Förderung.
- Aufgrund von EU-Vorgaben wurden für viele Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum Ziele in fast allen Wirkungsfeldern festgelegt, obwohl von den entsprechenden Maßnahmen kaum substantielle Wirkungen zu erwarten waren. Bei der Programmplanung ab 2021 sollten Maßnahmen nur mit Zielen belegt werden, zu deren Erreichen die Maßnahme einen realistischen und nachvollziehbaren Wirkungsbeitrag leisten kann.
- Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese – vor dem Hintergrund der hohen Transaktions- und Implementationskosten sowie Unsicherheiten des Zuwendungsrechts – in diesem richtig aufgehoben sind. Das betrifft insbesondere Maßnahmen zur Förderung der physischen Infrastruktur. Die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben sollte von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden.

Empfehlungen an die EU-Ebene

- Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der gesamteuropäischen Strategie Europa 2020 (früher Lissabon-Strategie) und dem Ausgleichsziel einer sektoralen, regionalen und auf Umwelthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU. Der ELER hat zwar ein geringes Potenzial das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum des

Primärsektors – eingeschränkt das ländlicher Regionen – zu unterstützen. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt, als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen. Dieser Zielkonflikt sollte mit dem Blick auf die tatsächlichen Potenziale und Stärken des ELER aufgelöst werden.

Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf den Durchführungsrahmen

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 müssen jetzt grundlegende Veränderungen angedacht werden. Nach Einschätzung vieler Akteure reichen Verbesserungen und kleinere Veränderungen in dem bestehenden System nicht aus. Ein grundlegender Systemwechsel im Rahmen der Implementierung der in der EU-Haushaltsordnung in Artikel 59 festgelegten geteilten Mittelverwaltung ist erforderlich. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Punkte.

- Die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips, wie es bereits im Bereich der Struktur-, des Fischerei- und des Kohäsionsfonds gemäß Artikel 148 der VO (EU) Nr. 1303/2013 gilt. Das Prinzip ist Ausdruck einer angemessenen Kontrolldichte. Die bestehenden und bewährten Systeme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten müssen dabei stärker anerkannt werden.
- Ein stärkeres Gewicht des in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrages der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowohl für die EU-Rechtssetzung als auch für die Prüfungstätigkeit der EU-KOM. Letztere ist in Artikel 59 Absatz 2 der EU-Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt. Für die Rechtssetzung bedeutet dies insgesamt weniger und weniger detaillierte Vorgaben sowie die Stärkung der Flexibilität durch Ermessensgebrauch und Eigenverantwortung der umsetzenden Verwaltungen.
- Die Wesentlichkeitsschwelle für ein tolerierbares Fehlerrisiko sowohl für die Bescheinigende Stelle als auch die KOM sollte – dem Konzept der EU-KOM von 2008 folgend (EU-KOM, 2008b) – auf bis zu 5 % angehoben werden. Dieser erhöhten Schwelle sollte sich der EuRH anschließen. Dies würde den Druck im System erheblich verringern und die „Kontrollspirale“ unterbrechen.
- Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der flächenbezogenen und investiven Maßnahmen sollten nicht weiter harmonisiert werden, da Ungleiches nicht gleich behandelt werden sollte. Während bei den flächenbezogenen Maßnahmen aufgrund der großen Zahl und der einfacheren Zuordnung von Auflagen ein strengerer Maßstab angewandt werden kann, sind die investiven Maßnahmen differenzierter zu behandeln. Das bezieht sich auch auf die Auswahl, den Zeitpunkt und den jährlich zu erbringenden Umfang für Vor-Ort-Kontrollen.
- In der zurückliegenden Förderperiode haben die rückwirkend geltenden Änderungen und Interpretationen von Regelungen zu Verunsicherung und Ineffizienzen geführt. Daher sollte der Grundsatz des Rückwirkungsverbots auch im EU-Recht festgeschrieben werden. Änderungen der Verordnungen sowie der Leitlinien, Arbeitshilfen oder sonstiger Dokumente der KOM mit unmittelbarer und mittelbarer Außenwirkung, aber auch Interpretationen geltender Bestimmungen durch Organe und Einrichtungen der EU sowie der Bescheinigenden Stelle und der Zahlstelle sollten erst für die Zukunft gelten.

Literaturverzeichnis

- AFP 2011: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP). RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 26.3.2007 II-3 2114/11 in der Fassung vom 10.05.2011.
- DGL-VO NRW 2011: Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsverordnung – DGL-VO NRW). Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr.4 vom 11. Februar 2011.
- DIN 19706: Bodenbeschaffenheit Ermittlung der Erosionsgefährdung von Böden durch Wind., 2013.
- DIN 19708: Bodenbeschaffenheit - Ermittlung der Erosionsgefährdung von Böden durch Wasser mit Hilfe der ABAG., 2005.
- DirektZahlVerpfIV: Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung DirektZahlVerpfIV).
- FID-RL: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-7 - 2570.01 in der Fassung vom 8.5.2009.
- Förderrichtlinie Forst: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald. Ministerialblatt (MBI.NRW), 12-5-2009.
- ILE-RL NRW (2013): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung; RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz II-B 2 0228.22901 v. 14.10.2013. Ministerialblatt (MBI.NRW.), Ausgabe 2013 Nr. 30 vom 5.12.2013, Seite 519 bis 530.
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_bestand_liste?anw_nr=7&l_id=10517&sg=0&val=10511
- LE-RL NRW (2008): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- LESchV: Verordnung zur Einteilung von landwirtschaftlichen Flächen nach dem Grad der Erosionsgefährdung durch Wasser und Wind (Landeserosionsschutzverordnung LESchV). Gesetz und Verordnungsblatt (GV.NRW.), Ausgabe 2010 Nr. 18 S. 281 bis 292. Internetseite Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: recht.nrw.de. Zitiert am 21.6.2010.
- MKULNV II B2-2090.04.09 vom 27.10.2014: Wettbewerb zur Auswahl der LEADER-Regionen in Nordrhein-Westfalen zur Förderung der Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien im Rahmen der Maßnahme LEADER des NRW-Programms „Ländlicher Raum 2014-2020“. Bekanntmachung des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen AZ.: II B2-2090.04.09 vom 27.10.2014.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union, L 277/1 vom 21.10.2005.

- VO (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. Publication Service of the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Zitiert am 7.1.2014.
- RAT, 1986: Richtlinie 86/456/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L273 vom 24.09.1986, S. 1-10.
- AFC Public Services GmbH (2013): Evaluation des Bundeswettbewerbs "Unser Dorf hat Zukunft", Endbericht. Bonn.
- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (div. Jgg.): Marktbilanz Milch. Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH.
- Armbrecht, L., Lambertz, C., Albers, D. und Gauly, M. (2015): Tierwohl von Milchkühen bei Stall- und Weidehaltung Ein Vergleich anhand des Welfare Quality Protokolls 4046. In: Gieseke, D. et al. (Hrsg.): Tierhaltung im Spannungsfeld von Tierwohl, Ökonomie und Gesellschaft. Tagungsband zur Tierwohl-Tagung 2015 in Göttingen, S. 70-72.
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). *Landnutzung und Landentwicklung* 2002, H. 6, S. 269-273.
- Barkow, A. (2001): Die ökologische Bedeutung von Hecken für Vögel. I Das Heckenprogramm der deutschen Vogelwarten Netzfang und Revierkartierung zur Erfassung populationsdynamischer und reproduktionsbiologischer Aspekte in einem anthropogen geprägten Lebensraum. II Populationsbiologische Bedeutung von Hecken für Vögel in der Kulturlandschaft. Dissertation, 177 S., Göttingen.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt: Praxis, H. 56. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2012a): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung Hrsg. (2012b): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2013): Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2008 bis 2013 im bundesweiten Vergleich, Stand 31.12.2013. Internetseite BBSR: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/Downloadangebote.html. Zitiert am 27.4.2016.
- Belson, D. (2014): State of the Internet. Akamai's State of the Internet Report, H. Q1 2014. Cambridge, Massachusett. Internetseite Akamai: <https://content.akamai.com/PG2629-State-of-the-Internet-Report-Q1-2014.html>. Zitiert am 17.9.2014.

- Bengtsson, J., Ahnström, J. und Weibull, A.-C. (2005): The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 2005, H. 42, S. 261-269.
- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 Nordrhein-Westfalen. Internetseite Thünen-Institut http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_AFP_2008/NRW_de/NW-Bericht.pdf. Zitiert am 22.2.2016.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Ermittlung der nachfrageseitigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ländlicher Entwicklungsprogramme im Zeitraum 2007 bis 2009 (Gutachten der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung im Auftrag des vTI). Osnabrück.
- BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V. (2015): Internet ist großer Gewinn für die Lebensqualität.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Hrsg. (2014): Nutzungschancen des Breitbandinternets für ländliche Räume. Bonn.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2010): Zentrale Dokumentation Tiergenetischer Ressourcen in Deutschland (TGRDEU). Internetseite Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: <http://tgrdeu.genres.de/index/index>. Zitiert am 21.9.2010.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Dritter Fortschrittsbericht 2014 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013. <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform Umsetzung in Deutschland. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung 11.05.2012). Internetseite BMELV: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 9.6.2016.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2004): Tiergenetische Ressourcen - Nationales Fachprogramm. Bonn.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 27.1.2016.
- Bogumil, J. und Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020" des brandenburgischen Landtages. Bochum.

- Borchert, J. E. und Hagenhoff, S. (2003): Operatives Innovations- und Technologiemanagement: Eine Bestandsaufnahme. Arbeitsbericht des Institutes für Wirtschaftsinformatik der Georg-August Universität Göttingen, H. 14/2003. Göttingen.
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung. Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227) NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 (Anhang zum Bewertungsbericht 2013). Hamburg.
- Bormann, K. und Setzer, F. (2008): Kapitel 8: Forstwirtschaft. In: Ex-Post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000-2006. Braunschweig.
- Burgdorf, M., Krischusky, G. und Müller-Kleißler, R. (2015): Indikatoren zur Nahversorgung. BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 10/2015.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_10_2015.pdf. Zitiert am 21.4.2016.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3.
- Dax, T. (2015): The evolution of European Rural Policy. In: Copus, A. und De Lima, P. (Hrsg.): *Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development*. Oxon.
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. und Maye, D. (2016): The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies* 23, H. 1, S. 56-68.
- Der Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter (LB) (2014): Nährstoffbericht 2014 über Wirtschaftsdünger und andere organische Düngemittel für Nordrhein-Westfalen.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2011a): Einkommenskombinationen Landwirtschaftszählung/ Agrarstrukturerhebung 2010 Fachserie 3, Reihe 2.1.7.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2011b): Landwirtschaftszählung /Agrarstrukturerhebung 2010: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3 Reihe 2.1.5. Internetseite Statistisches Bundesamt:
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 21.3.2016.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2013a): Agrarstrukturerhebung 2013 - Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben; Fachserie 3, Reihe 2.1.8.
<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/Arbeitskraefte.html>. Zitiert am 25.5.2016.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2013b): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, Produktionswert, Vorleistungen und Wertschöpfung der Landwirtschaft - in jeweiligen Preisen - in Deutschland 2007-2013. Internetseite DESTATIS:
http://www.statistik-portal.de/LGR/DE_home.asp. Zitiert am 21.3.2016.
- DG Agri (2014): Technical Assistance of the Member States. Guidance fiche (Version: January 2014). Brüssel.
- DG Agri (2011): Guide for the application of the Leader axis of the Rural Development Programmes 2007-2013 funded by the EAFRD. Revised version as presented to RDC 08.03.2011; finalised 25.03.2011.

- Dickel, R. (2010): Halbzeitbewertung NRW-Programm Ländlicher Raum, Teil II Kapitel 09 Zahlungen für Landwirte in benachteiligten Gebieten. Braunschweig.
- Dickel, R. und Plankl, R. (2016): Agrarstrukturelle Unterschiede und Veränderungen in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern Eine Analyse von Landkreis- und Gemeindedaten. Thünen Working Paper, H. 55. Braunschweig.
http://www.thuenen.de/de/lr/publikationen/?no_cache=1. Zitiert am 9.6.2016.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung NRW-Programm Ländlicher Raum, Teil II - Kapitel 11 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004, länderübergreifender Bericht. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041141.pdf. Zitiert am 2.10.2007.
- Eberhardt, W. (2010b): Teil II Kapitel 4. Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten (ELER-Code 115). In: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013. Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2010a): Teil II Kapitel 3. Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch Landwirte und Waldbesitzer (ELER-Code 114). In: Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013. Braunschweig.
- Eberhardt, W., Pollermann, K. und Küpper, P. (2014): Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis. Bonn.
- Ebinger, F. und Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, H. 112. S. 165-195.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development:
http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014.
- Efken, J., Stein-Bachinger, K., Schäfer, M., Trefflich, A., Uetrecht, I. und Wendt, H. (2008): Ex-Post-Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006, Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.
- EFSA, European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.
- 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.
- EFSA, European Food Safety Authority (2005): Scientific Report: The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types.
- Egner, B., Krapp, M. C. und Heinelt, H. (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis. Wiesbaden.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2016): Attitudes of Europeans towards Animal Welfare. Special Eurobarometer 442. 4158. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2010b): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Brüssel. Internetseite ENRD: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.pdf>. Zitiert am 30.11.2016b.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2010c): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament den Rat den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008a): "Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm. Zitiert am 21.3.2016a.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Guidance Note I Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note N Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006c): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006d): Guidance note E Measure Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2006e): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2015): Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV). Sonderbericht 04/2015. Internetseite Europäischer Rechnungshof: Zitiert am 10.6.2015.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012): Stellungnahme Nr. 7/2011 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (2012/C 47/01). Luxemburg.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Luxemburg.
- Europäischer Rat (2010): Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00013.de10.pdf>. Zitiert am 6.8.2014.
- Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2012): Bericht über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015.
- Fachverband Biogas e. V. (2015): Branchenzahlen 2014 und Prognose der Branchenentwicklung 2015. Internetseite Fachverband Biogas e. V.: [http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/\\$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf](http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf). Zitiert am 30.3.2016.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40, H. 4, S. 541-572. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref> Zitiert am 19.2.2016.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Teil III - Programmbewertung. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NRW/DE/NRW_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE1bis4.pdf. Zitiert am 25.5.2016.
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Teil II - Kapitel 6. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NRW/DE/NRW_Teil_II_Kap_06_123_VV.pdf. Zitiert am 10.5.2016.
- Flade, M. und Schwarz, J. (2004): Ergebnisse des DDA-Monitoringprogramms. Teil 2: Bestandsentwicklung von Waldvögeln in Deutschland 1989 - 2003. *Die Vogelwelt* 125, H. 3/4, S. 177-213.

- Flessa, H., Müller, D., Plassmann, K., Osterburg, B., Techen, A.-K., Nitsch, H., Nieberg, H., Sanders, J., Meyer zu Hartlage, O., Beckmann, E. und Anspach, V. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Landbauforschung Völknerode, H. Sonderheft Nr. 361. Braunschweig.
http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn050716.pdf. Zitiert am 2.2.2016.
- Flick, U. (2004): Triangulation Eine Einführung. Wiesbaden.
- Fornefeld, M., Breide, S. und Holznagel, B. (2015): Nachhaltiger NGA-Netzausbau als Chance für Nordrhein-Westfalen. Internetseite NRW-Bank:
<https://www.nrwbank.de/de/corporate/downloads/presse/publikationen/sonstige-downloads/Nachhaltiger-NGA-Netzausbau-als-Chance-fuer-Nordrhein-Westfalen.pdf>. Zitiert am 19.5.2016.
- Frees, B. und Koch, W. (2015): Internetnutzung: Frequenz und Vielfalt nehmen in allen Altersgruppen zu. Internetseite ARD/ZDF-Medienkommission: www.ard-zdf-onlinestudie.de. Zitiert am 4.8.2016.
- Fritz, P. und Jenssen, M., Hrsg. (2006): Ökologischer Waldumbau in Deutschland. Fragen, Antworten, Perspektiven. München.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum. Mainz.
- Fürst, D., Gailing, L., Pollermann, K. und Röhring, A., Hrsg. (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum: Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance Implikationen für Leader. LEADER Magazin H. 8, S. 8-11.
- Fürst, D., Lahner, M. und Pollermann, K. (2006): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft: Analysen von Governance- und Place-making-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. Beiträge zur räumlichen Planung, H. 82. Hannover.
- Fürst, D., Lahner, M. und Zimmermann, K. (2004): Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung: Place-making und Local governance. Erkner.
- GAK-Rahmenplan 2011-2014: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2011-2014.
- Geißel, B., Hrsg. (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft?: Dynamiken am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. Baden-Baden.
- GLA, Geologischer Dienst NRW (2000): Karte der Erosions- und Verschlammungsgefährdung in Nordrhein-Westfalen. CD-ROM. Krefeld.
- Grieve, J. und Weinspach, U. (2010): Working paper on Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by the European Evaluation Network for Rural Development). Brüssel.
- Gürtler, K. (2013): Zumutungen des Zuwendungsrechts. Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi) 2013, H. 142/III. <http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html> Zitiert am 22.3.2016.
- Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Poddey, E., Freibauer, A., Wulf, S., Eurich-Menden, B., Döhler, H., Schreiner, C., Bauer, B. und Osterburg, B. (2014): Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 - 2012: Report on methods and data (RMD). Submission 2014. Thünen Report, H. 17.

- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way.
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf. Zitiert am 7.9.2016.
- Hoegen, B., Brenk, C., Botschek, J. und Werner, W. (1995): Bodenerosion in Nordrhein-Westfalen - Gefährdung und Schutzmaßnahmen. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 30. Bonn.
- Hole, D. G., Perkins, A. J., Wilson, J. D., Alexander, I. H., Grice, P. V. und Evans, A. D. (2005): Does organic farming benefit biodiversity? *Biological Conservation* H. 122, S. 113-130.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2014): Climate change 2014. Synthesis report. Geneva.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2006): 2006 IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories prepared by the national greenhouse gas inventories programme. In: Eggleston, H. S. et al. (Hrsg.): IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories prepared by the national greenhouse gas inventories programme. Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Hayama, Japan.
- IT.NRW, Information und Technik Nordrhein-Westfalen Geschäftsbereich Statistik (2016): Statistische Berichte: Rinderhaltungen und Rinderbestände in Nordrhein-Westfalen am 3. November 2015 - Auswertung aus dem Herkunftssicherungs- und Informationssystem Tier (HIT). Internetseite IT.NRW: <https://webshop.it.nrw.de/gratis/C429%20201522.pdf>. Zitiert am 7.6.2016.
- IT.NRW, Information und Technik Nordrhein-Westfalen Geschäftsbereich Statistik (2015): Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung 2014 bis 2040/2060. Internetseite IT.NRW: https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pres_101_15.html. Zitiert am 3.5.2016.
- IT.NRW, Information und Technik Nordrhein-Westfalen Geschäftsbereich Statistik (2012): Auswirkungen des demografischen Wandels, Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen in Nordrhein-Westfalen. Internetseite IT.NRW: www.it.nrw.de. Zitiert am 2.5.2016.
- IT.NRW, Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2009): Statistische Berichte Nordrhein-Westfalen. Internetseite IT.NRW: <https://webshop.it.nrw.de/gratis/E129%20200900.pdf>. Zitiert am 10.6.2016.
- IVV, Fraunhofer-Institut für Verfahrenstechnik und Verpackung und WZW, Technische Universität München Wissenschaftszentrum Weihenstephan (2010): Studie zum Innovationssektor "Lebensmittel und Ernährung".
- Jerrentrup, J. S., Wrage-Monnig, N., Rover, K. U., Isselstein, J. und McKenzie, A. (2014): Grazing intensity affects insect diversity via sward structure and heterogeneity in a long-term experiment. *Journal of Applied Ecology* 51, H. 4, S. 968-978.
- Joest, R. (2009): Vertragsnaturschutz für Feldvögel in der Hellwegbörde. *Natur in NRW* 2009, H. 3, S. 22-25.
- Klaerding, C., Hachmann, V. und Hassink, R. (2009): Die Steuerung von Innovationspotenzialen die Region als Handlungsebene. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Innovationsförderung und europäische Regionalentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 5. 2009. S. 295-304.
- Kleinhanß, W. und Hüttl, S. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse im Milchbereich. *Berichte über Landwirtschaft* 82, H. 4, S. 529-550.

- König, H., Werking-Radtke, J. und Neitzke, A. (2008): Biodiversität nordrhein-westfälischer Agrarlandschaften. *Natur in NRW 2008*, H. 2, S. 39-43.
- Kreis Lippe (2014): Breitband im Kreis Lippe. Internetseite Kreis Lippe: http://geo.kreislippe.de/fileadmin/texte/breitband_broschuere_150.pdf. Zitiert am 1.6.2016.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006a): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Methode zur Bewertung von Tierhaltungsanlagen hinsichtlich Umweltwirkungen und Tiergerechtigkeit. *KTBL-Schrift*, H. 446. Darmstadt.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006b): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Internetseite Darmstadt: <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html?selectedAction=init#start>. Zitiert am 14.4.2016b.
- Kuhl, M. (2010): Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II. *WISO Diskurs*. Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07230.pdf>. Zitiert am 7.3.2016.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2005): Den demografischen Wandel in Nordrhein-Westfalen gestalten Arbeitsergebnis der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Demographischer Wandel“. Internetseite www.land.nrw.de: http://www.wernerschell.de/Medizin-Infos/Pflege/demographischer_wandel_langfassung.pdf. Zitiert am 27.4.2016.
- Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2012): Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2012. Bonn.
- Langer, M. (2014): Abschätzung der ökologischen Wirkungen ausgewählter Maßnahmen im „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (PROFIL) auf die diffusen Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens Bachelorarbeit im Studiengang Geoökologie an der Technischen Universität Braunschweig. Braunschweig.
- LfULG, Landesamt für Umwelt Landwirtschaft und Geologie des Freistaats Sachsen, Hrsg. (2013): Breitbanderschließung im ländlichen Raum Sachsens. Dresden.
- Lischka, K. und Reißmann, O. (2013): Zukunftsbremse langsames Internet: Die Schmalband-Republik. Internetseite *Spiegel Online*: [Http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html). Zitiert am 9.9.2014.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, WF, Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2015): Bericht 2015 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/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/Bewertungsbericht_2015_Nordrhein-Westfalen.pdf. Zitiert am 23.3.2016.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2014): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein im Zeitraum von November 2012 bis Oktober 2014.

- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung 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/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/Bewertungsbericht_2014_Nordrhein-Westfalen.pdf. Zitiert am 23.3.2016.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (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.
- 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, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (2008): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 - 2006 gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI:
<http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/rueckblick/projektberichte/2000-2006-ex-post-bewertung/2008-nrw/>. Zitiert am 27.7.2010.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg:
http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf. Zitiert am 10.8.2015.
- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.
http://www.lrh.niedersachsen.de/download/78318/Jahresbericht_2013.pdf. Zitiert am 12.6.2016.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2006): Jahresbericht 2006 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2005.
- LWK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). Internetseite Verband der Landwirtschaftskammern:
<http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.

- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2015): Jahresbericht 2014 Umsetzung des Beratungskonzeptes Wasserrahmenrichtlinie. Bezugszeitraum 01.01.2014 - 31.12.2014. Bonn.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2012): Zahlen zur Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2012. Bonn.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009): Ergebnisbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über den Jahresbericht 2009. Internetseite Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/ergebnisbericht_2009.pdf. Zitiert am 26.6.2010.
- LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007): Bodenerosion durch Wasser. Münster. Zitiert am 9.4.2014.
- MAGS, Ministerium für Arbeit Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Europäischer Sozialfonds. Operationelles Programm zur Umsetzung in Nordrhein-Westfalen in der Förderphase 2007 bis 2013. Internetseite Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/esf_programm_nrw_2007_2013.pdf. Zitiert am 27.4.2016.
- Margarian, A. (2010): Die regionale Spezifität des Agrarstrukturwandels: Eine theoretische und empirische Analyse. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR), H. 41. Aachen.
- Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York. S. 39-72.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2005): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000 - 2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- Midmore, P., Langstaff, L., Lowman, S. und Vaughan, A. (2008): Evaluating Pillar 2 Employment Impacts: Case Study Methodology and Results for East Wales. Paper presented at 2008 International Congress, August 26-29, 2008, Ghent, Belgium. Internetseite Research in Agricultural & Applied Economics (AgEcon): <http://purl.umn.edu/43959>. Zitiert am 10.12.2009.
- Midmore, P., Partridge, P. D., Olfert, M. R. und Ali, K. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. EuroChoices 9, H. 1, S. 24-29.
- MIK, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Haushaltsstatus der Gemeinden in NRW. Internetseite MIK: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/datenberichte/haushaltsstatus.html>. Zitiert am 12.5.2016.
- MLUR, Minister für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (2008): Flächenbedarf und Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. http://www.wasser.sh/de/fachinformation/daten/nps/Erlaeuterungen_Flaechen_an_Gewaessern_Dez09.pdf. Zitiert am 22.9.2010.
- MLUR, Minister für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (2004): Regeneration von Fließgewässern Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. http://www.wasser.sh/de/fachinformation/daten/nps/hinweise_pdf/Erlaeuterungen_RegenerationFlieessgewaesser_mit%20Anlagen_Dez_09.pdf. Zitiert am 22.9.2010.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016a): Finanztafel NRW: Auszahlungsstand zum 31.12.2015. Email.

- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016b): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013, Jahresbericht 2015. Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016c): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" am 30.06.2016 in Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016d): Output-Indikatoren Jahresbericht 2015 NRW-Programm Ländlicher Raum.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt Landwirtschaft Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016e): R-Tabellen Jahresbericht 2015. Email.
- MKUNLV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015a): Bewirtschaftungsplan 2016-2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas. Zitiert am 1.6.2016.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015b): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013, Jahresbericht 2014. Düsseldorf. Internetseite MKULNV: <http://www.umwelt.nrw.de/laendliche-raeume-landwirtschaft-tierhaltung/grundlagen-der-agrarfoerderung/eler-foerderung-nrw-programm-laendlicher-raum/eler-foerderperiode-2007-2013/>. Zitiert am 22.9.2015a.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015c): 9. Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013 - Entscheidung K(2011) 9564 vom 19.12.2011 - eingereicht via SFC am 22.09.2015 gemäß Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 807/2014 in der durch Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1367 geänderten Fassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006. Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015d): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Stand: 13.02.2015) (CCI 2014DE06RDRP015). https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/laendl_entwicklung/NRW-Programm_Laendlicher_Raum.pdf. Zitiert am 1.11.2015c.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015e): Wald und Waldmanagement im Klimawandel. Anpassungsstrategien für Nordrhein-Westfalen.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013, Jahresbericht 2013. Düsseldorf. Internetseite MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: www.umwelt.nrw.de.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013a): 8. Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013- Entscheidung K(2102) 9564 vom 19.12.2011 eingereicht via SFC am 14.05.2013 gemäß Art. 6, Abs. 1c) der VO (EG) Nr. 1974/2006. Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013b): Umweltbericht Nordrhein-Westfalen 2013. 142 S., Düsseldorf.

- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012a): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Zuletzt geändert mit Antrag vom 30.03.2012. Düsseldorf.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012b): Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2011 (EGFL, ELER und Restzahlungen fakultative Modulation).
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Ernährungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Qualität und Genuss aus der Region.
- MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Überarbeiteter 5. Antrag auf Änderung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013-Entscheidung K (2007) 4003 vom 05.09.2007 gemäß Art. 6, Abs. 1 c) der VO (EG) Nr. 1974/2006 eingereicht via SFC am 14.05.2010, Fassung vom 27.07.2010. SFC vom 26.08.2010.
- MKUNLV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Zuletzt geändert mit Antrag vom 14.05.2010. Düsseldorf.
- Mühlenkamp, H. (1997): Notwendigkeit und Alternativen der öffentlichen Tourismusförderung. *Tourismus Journal* 1, H. 2, S. 239-268.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009a): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (5. Fassung vom 20.11.2009). Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009b): Programm des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung. Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Wirtschaftsjahr 2008/2009 (1.10.2008-30.9.2009). Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009c): LEADER+-Ausgaben (EU- und nationale Mittel) je LAG 2007 und 2008 in Nordrhein-Westfalen. Email vom 12.02.2009.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009d): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007-2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Zuletzt geändert mit Antrag vom 15.07.2009. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008a): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013, Jahresbericht 2007. Düsseldorf. Internetseite MKUNLV: <https://www.umwelt.nrw.de/laendliche-raeume-landwirtschaft-tierhaltung/grundlagen-der-agrarfoerderung/eler-foerderung-nrw-programm-laendlicher-raum/eler-foerderperiode-2007-2013/>. Zitiert am 10.6.2016a.

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008b): Streuobstwiesenschutz in Nordrhein-Westfalen. Erhaltung des Lebensraumes, Anlage, Pflege, Produktvermarktung. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2008c): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007a): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007b): Umweltbericht NRW 2006. Düsseldorf.
http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/ub_2006_lang.pdf. Zitiert am 26.11.2012b.
- MWME, Ministerium für Wirtschaft Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE). Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" für Nordrhein-Westfalen nach Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (Stand: 23.11.2009). Internetseite Ziel2.NRW: http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/3_1_Programmtexte/Operationelles_Programm_13_08_20071.pdf. Zitiert am 27.4.2010.
- Neumann, C. (2005): Deutschland-Tourismus und seine Entwicklung. In: Becker, C. (Hrsg.): Trierer Tourismus Bibliographien, H. 15. S. 129ff.
- Neumann, P., Bergmann, S., Grüters, B. und Leuchs, W. (2014): Nitrat im Grundwasser Situation 2010 bis 2013 und Entwicklung 1992 bis 2011 in Nordrhein-Westfalen. LANUV-Fachbericht, H. 55. Recklinghausen. Zitiert am 15.6.2016.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2015): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer Niedersächsischer und Bremer Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität Ergebnisse der Untersuchungen 2007 - 2014. 209 S., Hannover.
- NRW SPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW (2012): Koalitionsvertrag 2012-2017 Verantwortung für ein starkes NRW Miteinander die Zukunft gestalten. Internetseite NRW SPD: <http://www.nrwspd.de/meldungen/1/116611/Koalitionsvertrag-2012-2017.html>. Zitiert am 15.6.2012.
- Oberndörfer, M. (2014): Effizientes Schrumpfen, Fehlanreize und Handlungsstrategien. Wiesbaden.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Publishing.
- Osterburg, B. und Runge, T. (Hrsg.). (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer eine wasserschutz-orientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf. Zitiert am 6.9.2016.
- Peter, H. (2010): Dorfstudie in Nordrhein-Westfalen - Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 - 2013 (Teil II, Kapitel 15, Anhang 5). Braunschweig.

- Peter, H. und Schnaut, G. (2010): Kapitel 15 Integrierte ländliche Entwicklung und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013. Braunschweig.
- Plankl, R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. *Landbau-forschung* 63, H. 1, S. 1-20.
- Plankl, R., Dickel, R., Gasmi, S., Pitsch, M. und Rudow, K. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) Länderübergreifender Bericht. Internetseite Thünen Institut für Ländliche Räume: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi044130.pdf. Zitiert am 8.3.2010.
- Plankl, R. und Dickel, R. (2009): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) Nordrhein-Westfalen. Internetseite Institut für Ländliche Räume: http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_Laendl_Entwicklung_de/NRW_de/Textbaende/NW_TB_Kap5_expost.pdf.
- Poeplau, C. und Don, A. (2015): Carbon sequestration in agricultural soils via cultivation of cover crops - a meta-analysis. *Agriculture ecosystems and environment* 200, H. 1, S. 33-41.
- Poeplau, C., Don, A., Vesterdal, L., Leifeld, J., van Wesemael, B., Piertzak, S., Lauf, J. und Oenema, O. (2011): Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in temperate zone - carbon response functions as a model approach. *Global change biology* 17, H. 7, S. 2415-2427.
- Pollermann, K., Raue, P. und 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, 26 - 29 August 2014 in St.Petersburg. Internetseite EconStor: <http://hdl.handle.net/10419/104063>. Zitiert am 02.02.2015.
- Pollermann, K. (2006): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung. Planungsstrategien zur Kooperation von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz. *Raum-forschung und Raumordnung* 64, H. 5, S. 381-390.
- Raue, P., Pollermann, K. und Schnaut, G. (2013): Place-making and Governance in LEADER. In: Laboratorio di studi rurali SISMOND (Hrsg.): Rural resilience and vulnerability: the rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis : XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology ; 29 July - 1 August 2013. Pisa. S. 141-142. Internetseite European Society of Rural Sociology: http://www.ruralsociology.eu/wp-content/uploads/2014/11/ESRS2013_eProceedings_final.pdf. Zitiert am 2.5.2016.
- Raue, P. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Schleswig-Holsteinischen LEADER+-Programms 2000 bis 2006, gem. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi043053.pdf. Zitiert am 7.2.2016.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2012): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Bonn. Internetseite Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2012-sonderbericht-zweiter-eu-report-deutscher-rechnungshoefe-defizite-bei-der-verwaltung-und-kontrolle-von-eu-ausgaben>. Zitiert am 13.5.2013.

- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof:
<http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Zitiert am 16.2.2009.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Leiner, C. und Sander, A. (2008): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen. In: Ex-Post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000-2006. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume:
http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_Laendl_Entwicklung_de/NRW_de/Textbaende/NW_TB_Kap6_expost.pdf. Zitiert am 10.3.2014.
- Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Tübingen. S. 67-82.
- Roggendorf, W., Reiter, K. und Sander, A. (2008): Modulbericht Ökoeffizienz: Treffgenauigkeits- und Kosten-Wirksamkeitsanalysen der Agrarumweltmaßnahmen im Boden- und Wasserschutz in Nordrhein-Westfalen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Materialband zu Kapitel 6 Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/199. Braunschweig, Hannover. S. 43-138. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI:
http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_Laendl_Entwicklung_de/NRW_de/Materialbaende/NW_MB_Kap6_Modul-Oekoeffizienz.pdf. Zitiert am 28.8.2014.
- Sauer, C. (2014): Die Bedeutung der LEADER-Förderung für die Regionalentwicklung ländlicher Räume. Eine geographische Untersuchung am Beispiel von Nordrhein-Westfalen. Diplom (Universität Köln).
- Schindler, M. (2010): Auswirkungen des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen auf wirbellose Tiere in der Agrarlandschaft Feldstudien an Blütenbesuchern und Bodenarthropoden Vorläufiger Bericht. 29 S., Bonn.
- Schindler, M. und Boller, C. (2016): Auswirkungen der extensiven Bewirtschaftung von Dauergrünland auf Heuschrecken und Hummeln. (Präsentation zur Abschlussbesprechung und Kurzfassung des Abschlussberichts 10/2016). 36 Folien, Bonn (Uni Bonn INRES & Biologische Station Bonn/Rhein-Erft).
- Schlüter, R., Kaiser, M., Michels, C., Neitzke, A., Thiele, U. und Weiss, J. (2008): Bedeutung des Vertragsnaturschutzes für die Biologische Vielfalt in NRW. Natur in NRW 2008, H. 2, S. 34-38.
- Schmidt, T. und Osterburg, B. (2011): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (Hrsg.): WAgriCo 2 Gewässerbewirtschaftung in Kooperation mit der Landwirtschaft in niedersächsischen Pilotgebieten, Projektbericht. Norden.
- Schnaut, G., Pollermann, K. und Raue, P. (2012): LEADER - an approach to innovative and suitable solutions in rural areas? Paper prepared for presentation at the 131st EAAE Seminar 'Innovation for Agricultural Competitiveness and Sustainability of Rural Areas', Prague, Czech Republic, September 18-19, 2012. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf>. Zitiert am 17.8.2015.

- Schrader, H., Hachmöller, G., Koch, B. und Masurek, L. (2001): Dynamics of rural areas (DORA): National report Germany.
- Schürt, A. (2015): Entwicklung der Wohnungsmärkte bei regionalen Schrumpfungprozessen. In: BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungregionen, DGD/BBSR-Dezembertagung 2014. BBSR-Online-Publikation Nr.18/2015, S. 4-14.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON182015.pdf. Zitiert am 04.04.2016.
- Seintsch, B., Rosenkranz, L., Englert, H., Dieter, M., Wippel, B., Becker, G., Stratmann, J., Gerst, J. und Möhring, B. (2012): FFH-Impact: Teil 2: Auswirkungen von FFH-Maßnahmenplanungen auf Forstbetriebe. Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft, H. 5/2012. Hamburg. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn050975.pdf. Zitiert am 2.5.2015.
- Sietmann, R. (2014): Neustart. Wege aus der Breitband-Sackgasse. c't 2014, H. 12, S. 76-79.
- Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e. V. (2015): Demografie-Konzepte der Kommunen in NRW – Qualitative Bestandsaufnahme und Beispiele „guter Praxis".
https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Studien/Demografiekonzept_e_Kommunen_NRW.html. Zitiert am 27.4.2016.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen in der Bundesrepublik Deutschland 200 bis 2013, Ergebnisse der Revion 2014. Internetseite VGRdL:
<http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/RV2014/R2B1.zip>. Zitiert am 18.5.2016.
- Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 3 Heft 6. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Wirtschaftsdünger, Stallhaltung, Weidehaltung. Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturhebung 2010. Wiesbaden.
- Stegmann, S., Welz, D., Horlitz, T., Bathke, M., Jakob, R., Jungmann, S. und Gehrlein, U. (2014): Ex-ante-Bewertung und Strategische Umweltprüfung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014-2020. Internetseite MKULNV:
https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/programm_laendl_raum/Ex-ante-Bewertung_EPLR_NRW_2014-2020_10-07-2014.pdf. Zitiert am 26.5.2016.
- steria mummert consulting (2010): Sonderuntersuchung zur Umsetzung der Publizität und dem Bekanntheitsgrad des ESF und EFRE in Niedersachsen (Auftraggeber: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr). Internetseite Niedersächsische Staatskanzlei: http://www.stk.niedersachsen.de/download/86977/Sonderuntersuchung_Oeffentlichkeitsarbeit.pdf. Zitiert am 9.7.2014.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris.
- Stummer, C., Günther, M. und Köck, A. M. (2006): Grundzüge des Innovations- und Technologiemanagement. Wien.
- Teilmann, Kasper (2012): Measuring social capital accumulation in rural development. Journal of Rural Studies 28, H. Growing Old in Rural Places, S. 458-465.
- Terluin, I. J. und Roza, P. (2011): Evaluation methods for rural development policy. Den Haag.
- The Welfare Quality Consortium (Hrsg.) (2009): Welfare Quality Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands. Internetseite Welfare Quality Network:
<http://www.welfarequalitynetwork.net/network/45848/7/0/40>. Zitiert am 30.11.2016.

- Thobe, I. (2014): GWS, Themenreport 2014/2: Die deutsche Ernährungsindustrie. Internetseite Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH: Zitiert am 1.3.2016.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2010. Braunschweig. http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi044148.pdf. Zitiert am 1.2.2016.
- tns Emnid (2012): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a. information.medien.agrar e.V. Bonn.
- Tourismus NRW e.V. (2015a): Fortschreibung des Masterplans Tourismus Nordrhein-Westfalen. Internetseite Tourismus NRW e.V.: <http://www.touristiker-nrw.de/wp-content/uploads/2014/04/Fortschreibung-Masterplan-Tourismus-Nordrhein-Westfalen-20151.pdf>. Zitiert am 11.4.2016a.
- Tourismus NRW e.V. (2015b): Wirtschaftsfaktor Tourismus in NRW Die ökonomische Bedeutung der Tourismuswirtschaft in Nordrhein-Westfalen. <http://www.touristiker-nrw.de/wp-content/uploads/2015/11/Wirtschaftsfaktor-Tourismus-in-NRW-Kurzfassung-web.pdf>. Zitiert am 12.4.2016.
- TÜV Rheinland (2015): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2015 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: http://www.zukunft-breitband.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2015-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile. Zitiert am 29.3.2016.
- TÜV Rheinland (2014): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin.
- Tourismus NRW e.V. (2009): Masterplan Tourismus Nordrhein-Westfalen. Internetseite Tourismus NRW e.V.: <http://www.touristiker-nrw.de/wp-content/uploads/2014/04/MASTERPLAN-Tourismus-Nordrhein-Westfalen-2009.pdf>. Zitiert am 15.4.2010.
- Tuytens, F. A. M. (2005): The importance of straw for pig and cattle welfare: A review. *Applied Animal Behaviour Science* 92, H. 3, S. 261-282.
- UBA, Umweltbundesamt (2015): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas>. Zitiert am 30.9.2015.
- UBA, Umweltbundesamt (2014): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2012. *Climate Change*, H. 24. Dessau.
- VDLUFA, Verband deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs und Forschungsanstalten (2004): Humusbilanzierung Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. Standpunkte des VDLUFA. Bonn. Internetseite VDLUFA: <http://www.vdlufa.de/joomla/Dokumente/Standpunkte/08-humusbilanzierung.pdf>. Zitiert am 27.7.2016.
- Wechsler, B., Schaub, J., Friedli, K. und Hauser, R. (2000): Behaviour and leg injuries in dairy cows kept in cubicle systems with straw bedding or soft lying mats. *Applied Animal Behaviour Science* 69, H. 3, S. 189-197.
- Weingarten, P. (2009): Ländliche Räume und Politik zu deren Entwicklung. In: Friedel, R. und Spindler, E. (Hrsg.): *Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume*. Wiesbaden. S. 93-96.
- Wellbrock, W., Roep, D. und Wiskerke, J. C. (2012): An Integrated Perspective on Rural Regional Learning. *European Countryside* H. 1-2012, S. 1-16.

- Werking-Radtke, J. und König, H. (2014): Bericht zur Evaluierung des NRW-Programms "Ländlicher Raum" unter Berücksichtigung der Kartier-Ergebnisse der Ökologischen Flächenstichprobe (ÖFS). 30 S., Stand 10.11.2014, Recklinghausen.
- Wippermann, P. (2014): Trendstudie „Tierwohl“ VIER PFOTEN Stiftung für Tierschutz. http://www.vierpfoten.de/files/Germany/Veranstaltungen/Trendstudie-Tierwohl-Vier_Pfoten.pdf. Zitiert am 6.9.2016.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrBeirGutachtenNutzti-erhaltung.html.
- Woon Nam, C. und Wamser, G. (2010): Kofinanzierung im Rahmen der EU-Regionalpolitik. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/06/anwendung-unterschiedlicher-kofinanzierungssaetze-im-zuge-der-eu-kohaesionspolitik/>. Zitiert am 18.3.2015.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York. S. 13-27.
- Zülsdorf, Anke, Spiller, Achim, Gauly, Sarah und Kühl, Sarah (2016): Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikooptionen. Göttingen.