

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Zusammenfassung

Regina Grajewski

Braunschweig, November 2016

Dipl.-Ing. agr.Regina Grajewski

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5217

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der Ex-post-Bewertungsbericht des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 besteht aus einem gedruckten EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem elektronischen Anhang mit vertiefenden Modulberichten zu einzelnen Maßnahmen und Bewertungsfragen.

2 Bewertungsrahmen

Nordrhein-Westfalen (NRW) hat die Bewertung seines ländlichen Entwicklungsprogramms 2007 bis 2013 gemeinsam mit sechs anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Hessen) in einem Paket vergeben. Der Auftrag umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung. 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 eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte.

Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 als Teil der 7-Länder-Bewertung

Ergebnisse der laufenden Bewertung wurden kontinuierlich aufbereitet und in Gremien wie dem Lenkungsausschuss, dem Begleitausschuss, in Dienstbesprechungen oder auf Fachtagungen präsentiert und/oder als schriftlicher Modulbericht veröffentlicht. Diese Modulberichte fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein.

Ergebnisse der Bewertung wurden kontinuierlich im Land kommuniziert und diskutiert

3 Programmstruktur und -umsetzung

In der Zusammenschau der verschiedenen EU-Programme in NRW im Förderzeitraum 2007 bis 2013 lag die finanzielle Ausstattung des ELER in etwa gleichauf mit dem Programm des Europäischen Sozialfonds (jeweils etwas mehr als ein Fünftel der öffentlichen Mittel). Über die Hälfte der öffentlichen Mittel der EU-Programme entfiel auf das Programm des Europäischen Regionalfonds, das damit finanziell deutlich besser ausgestattet war. Allerdings war das ELER-Programm das einzige EU-Programm mit einem Fokus auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Räume.

Mittelausstattung des ELER-Programms in etwa gleichauf mit dem ESF

Bezogen auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurden dreimal mehr Mittel für Direktzahlungen der 1. Säule eingesetzt als für die ländliche Entwicklung in der 2. Säule.

GAP wird weiterhin von der 1. Säule dominiert

Insgesamt standen laut Planung für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 0,9 Mrd. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung plus 22 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen). Mit Abstand die meisten öffentlichen Mittel waren 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 hatte LEADER einen Anteil von 4 %.

Die meisten Mittel wurden für Schwerpunkt 2 eingeplant, insgesamt war das Programm stark auf den Agrarsektor ausgerichtet

Viele Maßnahmen wurden auf Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) umgesetzt und auch mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) kofinanziert. In Schwerpunkt 2 gab es in größerem Umfang auch landeskofinanzierte Maßnahmen. LEADER wurde, wie auch in anderen Bundesländern, komplett außerhalb der NRR umgesetzt.

Die Nationale Rahmenregelung bildete ein wesentliches Gerüst des NRW-Programms

Infolge des Health Check und weiterer Finanzanpassungen wurde das NRW-Programm Ländlicher Raum ab 2010 um weitere 99 Mio. Euro öffentliche Mittel aufgestockt. Die zusätzlichen Mittel waren dem Schwerpunkt 2 zugeordnet. Die Maßnahmen 214 und 215 konnten durch neue Teilmaßnahmen ergänzt werden. Durch Umschichtungen originärer ELER-Mittel konnten zudem die Plafonds der Maßnahmen 121 und 212 erhöht werden.

Der Health Check führte nur zu geringen inhaltlichen Änderungen

Die geplanten öffentlichen Mittel wurden bis Ende 2015 nahezu vollständig ausgeschöpft (99,7 %). Zwischen den Schwerpunkten gab es kleinere Verschiebungen gegenüber den ursprünglichen Planungen. Die nahezu vollständige Mittelausschöpfung galt auch für die getrennt auszuweisenden HC-Mittel.

Die geplanten Mittel wurden fast vollständig ausgeschöpft

Das NRW-Programm wurde von flächenbezogenen Maßnahmen geprägt, deren Schwerpunkt in den Mittelgebirgen lag. Berücksichtigt man zusätzlich die investiven Maßnahmen in der Landwirtschaft, dann lag die jahresdurchschnittliche Förderintensität bei z. T. deutlich über 100 Euro je ha LF (Durchschnitt NRW 56 Euro/ha LF). Schwerpunkt 3 und LEADER waren räumlich gleichmäßiger im Land verteilt.

Der räumliche Schwerpunkt des NRW-Programms lag in den Mittelgebirgen

Rund drei Viertel der öffentlichen Mittel flossen an landwirtschaftliche

Landwirtschaftliche

Betriebe, vor allem für Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2. Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER richteten sich hingegen überwiegend an Kommunen und Privathaushalte/Vereine.

Betriebe waren die Hauptzielgruppe

Die Umsetzungsstruktur blieb im Programmplanungszeitraum weitgehend konstant, sieht man von Änderungen in der Referatsstruktur auf Ebene des Ministeriums und der EU-Zahlstelle beim Direktor der Landwirtschaftskammer (LWK) als Landesbeauftragtem ab. Kennzeichnend für die Umsetzungsstruktur des NRW-Programms Ländlicher Raum ist die Auslagerung der Zahlstellenaufgaben auf den Direktor der LWK als Landesbeauftragten, der für einen Teil der Maßnahmen selbst Bewilligungsstelle war und ansonsten die Bewilligungsfunktion an Stellen wie die Bezirksregierungen oder den Landesbetrieb Wald und Holz delegiert hat.

Weitgehend stabile Struktur der Organisation der Umsetzung des NRW-Programms

4 Methodik

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung wurde berücksichtigt. Maßnahmenbezogene Fragen des CMEF wurden beibehalten, soweit sie für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und maßgeblich für das ursprüngliche Untersuchungsdesign waren.

Ex-post-Bewertung baut auf der Halbzeitbewertung auf und berücksichtigt den aktuellen Leitfaden

In der Bewertung wurden drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden einzelne Maßnahmen oder Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen (Fragen 15 bis 24) betrachtet. Reine Altverpflichtungen wurden in die Bewertung nicht einbezogen. Auf der Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse zusammengeführt. Auf Programmebene wurden die wirkungsbezogenen Fragen 1 bis 11 in speziellen Vertiefungsthemen bearbeitet. Den Kern der Bewertung der Programmdurchführung (Frage 14) bildete eine Implementationskostenanalyse.

Untersuchungen auf Maßnahmen-, Schwerpunkt- und Programmebene

Bei der Analyse der Zielerreichung wurden als Referenzwerte die in der dritten Programmänderung enthaltenen Zielwerte gewählt, da diese die strategische Zielausrichtung nach den HC-Änderungen abbilden. Nachrichtlich wurden aber auch die in den nachfolgenden Programmänderungen vorgenommenen Anpassungen an die tatsächliche Programmumsetzung bzw. strategischen Umsteuerungen abgebildet und diskutiert.

Referenz für die Zielerreichungsanalyse ist der Planungsstand 2009

Die Bewertung baute auf vorhandenen Sekundärdaten auf. Insbesondere für die landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Maßnahmen lagen

Vielfältige Sekundär- und Primärdaten kamen

qualitativ hochwertige Daten vor, die auch Mit-Ohne-Vergleiche erlauben. Besonders hervorzuheben sind das Testbetriebsnetz, die Ökologische Flächenstichprobe und die Aufzeichnungspflichten aus der Düngeverordnung. Insbesondere für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und LEADER, aber auch die Forstmaßnahmen oder Fragen der Programmdurchführung reichten die Sekundärdaten nicht aus. Durch verschiedene Erhebungsmethoden mussten ergänzende Daten gewonnen werden. So wurden beispielsweise ZuwendungsempfängerInnen und ExpertInnen befragt oder Fallstudien durchgeführt.

in der Bewertung zum Einsatz

Die Wirkungsanalyse umfasste vielfältige qualitative und quantitative Methoden, die je nach Maßnahme oder zu beantwortender Bewertungsfrage zum Einsatz kamen. Unter anderem wurden deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen eingesetzt. Die Methoden wurden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

Die Wirkungsanalyse beruht auf einem Mixed Method-Ansatz

5 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“

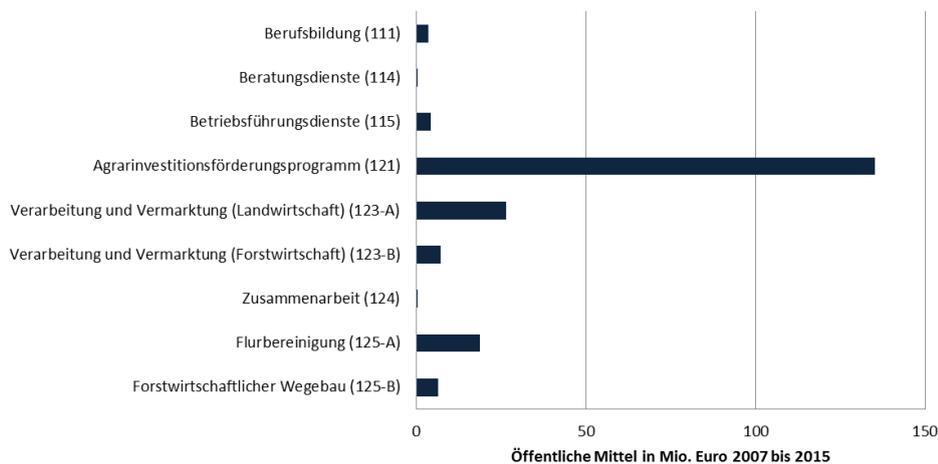
NRW hat in sieben ELER-Codes insgesamt neun Teilmaßnahmen angeboten. Die Maßnahme Betriebsführungsdienste (115) wurde nur noch ausfinanziert. Die Maßnahmen richteten sich an die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft. Im Vordergrund standen einzelbetriebliche Investitionen.

Schwerpunkt 1: Sieben ELER-Codes, neun Teilmaßnahmen

Einschließlich Top-ups wurden in Schwerpunkt 1 rund 202 Mio. Euro zwischen 2007 und 2015 verausgabt (22 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel). Die finanzstärkste Maßnahme war mit großem Abstand das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121).

22 % der öffentlichen Mittel wurden in Schwerpunkt 1 ausgegeben

Öffentliche Mittel (incl. Top-ups) für Schwerpunkt-1-Teilmaßnahmen



Der Umsetzungsstand lag bezogen auf den Planungsstand 2009 bei 83 %. Deutlich mehr Mittel wurden nur beim AFP (121) ausgegeben, während bei allen anderen Maßnahmen die finanzielle Umsetzung hinter den Planungen 2009 zurückblieb. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Die Ursachenanalyse führte zur Umsteuerung und zur Anpassung der Finanzpläne in den verschiedenen Programmänderungen bis 2015.

Die Umsetzungsziele blieben bei einigen kleineren Maßnahmen deutlich hinter den Planungen zurück

Bezüglich der Output-Ziele, die 2009 gesetzt wurden, lag der Zielerreichungsgrad zwischen 7 und 136 %. Die outputbezogene Zielerreichung folgte weitgehend dem finanziellen Umsetzungsstand. Insbesondere bei den Maßnahmen 114 und 124 konnten die gesteckten Ziele nicht erreicht werden. Mit den Anpassungen der Finanzpläne wurden auch die Output-Ziele angepasst und konsolidiert.

Bezogen auf den Planungsstand 2009 wurden die Output-Ziele nur teilweise erreicht

Die EU hatte für den Schwerpunkt 1 fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren vorgegeben, von denen drei zu berücksichtigen waren. Die drei Ergebnisindikatoren waren: R1 (Anzahl Teilnehmer mit erfolgreichem Schulungsabschluss), R2 (Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben) und R3 (Anzahl Betriebe mit neuen Produkten und/oder Verfahren). Diese Ergebnisindikatoren waren nur für einen Teil der Maßnahmen überhaupt sinnvoll anzuwenden. Des Weiteren fehlte eine Definition z. B. des Begriffs „erfolgreich“ oder „neu“, sodass sowohl die ex ante vorgenommene Zielfestlegung als auch die Darstellung des Erreichten schwierig interpretierbar sind. Die verschiedenen durch die Ergebnisindikatoren repräsentierten Themen wurden allerdings in den Maßnahmenbewertungen aufgegriffen und ausführlicher diskutiert.

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren waren zur Beurteilung der Programmerfolge nur unzureichend geeignet

Die Frage „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen“

Wettbewerbsfähigkeit

tragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?“ sollte für die Schwerpunkt-1-Maßnahmen beantwortet werden. Auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zielten aber nur die Maßnahmen 121 und 123. Bei Maßnahme 121 war im Laufe des Programmplanungszeitraums ein Wandel hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Tierschutzbelangen zu beobachten. Die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen 111 und 114 sowie die Infrastrukturinvestitionen in 125 hatten ein breiteres Ziel- und Wirkungsspektrum. Daher musste ein erweiterter Bewertungsansatz gewählt werden, um den vielfältigen Maßnahmenzielen gerecht zu werden.

**stand nicht bei allen
Schwerpunkt-1-
Maßnahmen im Fokus**

In der Förderperiode nahmen an 585 Kursen rund 8.700 Personen teil. Dies entspricht rund 10 % der Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben. Pro Jahr wurden rund 60 bis 70 Veranstaltungen mit durchschnittlich 15 Teilnehmenden durchgeführt. Am häufigsten waren Kurse zum Themenbereich „Betriebsführung, Verwaltung und Vermarktung“. Befragungen zeigten, dass die verbilligte Kursgebühr einen wichtigen Anreiz setzte, die Weiterbildungsangebote in Anspruch zu nehmen. Eine wesentliche Herausforderung für die Träger bestand darin, zielgruppengerechte Kursangebote zu konzeptionieren und aktuelle Themen rechtzeitig aufzugreifen.

**Berufsbildung (111)
förderte viele Kurse zum
Themenbereich „Be-
triebsführung, Verwal-
tung und Vermarktung“**

Die Lehrgangsbewertungen am Kursende zeigen, dass der Nutzen der Kursteilnahme stärker für die eigene berufliche als für die betriebliche Entwicklung gesehen wurde. Die stärksten Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht gaben die Befragten für die vier Bereiche „Motivation“, „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“, „Berufliche Qualifikation“ und „Mehr Überblick über betriebliche Abläufe“ an. Rund ein Fünftel der Befragten gab an, dass es durch die Kursteilnahme einen „verstärkten Einsatz umweltfreundlicher Produktionsmethoden“ gebe.

**Die Teilnehmenden
sahen einen hohen per-
sönlichen Nutzen**

Die Bildungsmaßnahmen sollten auch weiterhin gefördert werden. Wichtigste Themen bleiben Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der zunehmend familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben (Mitarbeiterführung).

**Bildungsmaßnahmen
auch weiter fördern**

In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen insgesamt nur 83 Betriebe an 85 einzelbetrieblichen Beratungen teil. Die geringe Inanspruchnahme hatte das Ministerium veranlasst, im Zuge der 6. Programmänderung die Förderbedingungen attraktiver zu gestalten, mit mäßigem Erfolg. Eine Auswertung von Bewertungsbögen der beratenen Betriebe zeigt, dass die meisten Beratungsempfehlungen im Themenbereich Betriebsführung ge-

**Die Umsetzung der För-
derung von Beratungs-
diensten (114) blieb
weit hinter den Erwar-
tungen zurück**

geben wurden. Verbesserungen betrafen daher insbesondere ökonomische Aspekte: Verbesserung der Produktion und Vermarktung (höhere Milchleistung), Kostensenkung durch optimierte Betriebsabläufe, besserer Ferkelpreis durch Direktbezug oder die Absenkung der Energiekosten.

Beratung bleibt ein wichtiger Baustein, um Betriebe für die neuen Herausforderungen besser zu rüsten. Empfohlen wird, die Beratung stärker mit den Inhalten des Programms zu verzahnen. So könnte Tiergerechtigkeit ein wichtiges Thema sein. Auch Naturschutzaspekte sollten stärker berücksichtigt werden. Ein modularer Aufbau der Beratung mit Einstiegsmodulen und darauf aufbauenden Grund- und Spezialmodulen könnte sinnvoll sein. Das Gros der Beratung lief bislang allerdings außerhalb des Programms. Sollte sich auch zukünftig keine höhere Nachfrage abzeichnen, sollte auf eine Förderung aus dem ELER verzichtet werden.

Beratung bleibt wichtig, ob mit EU-Förderung, bleibt abzuwarten

Im Rahmen der AFP-Förderung wurden in NRW im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 1.778 Betriebe gefördert. Dies entspricht im Verhältnis zu den landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben einer Quote von 10,3 %. Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich Milchviehhaltung (975 Förderfälle), sodass die Förderquote hier mit etwa 16,5 % der Haupterwerbsbetriebe deutlich höher war. In den Jahren 2007, 2008 und 2013 gab es eine deutliche Überzeichnung der verfügbaren Mittel, was zeitweise zu Antragstopps führte. Ab 2011 war die Zahl der Förderanträge nicht zuletzt aufgrund der gestiegenen Anforderungen des AFP zwar rückläufig. Die Haushaltsmittel für die Maßnahme wurden dennoch mehrfach aufgestockt und auch vollständig ausgeschöpft.

Schwerpunkt der Agrarinvestitionsförderung (121) lag auf Milchviehbetrieben

Die Wirkungen der Förderung sind anhand der gewählten Untersuchungsansätze und der verfügbaren Daten nicht eindeutig nachweisbar. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen im Durchschnitt zu einem deutlichen einzelbetrieblichen Wachstum und einer Rationalisierung bzw. Produktivitätssteigerung in den geförderten Betrieben geführt hat. Diese Bruttoeffekte der Förderung wurden teilweise durch Mitnahmen und Verdrängung vermindert. Ob somit durch die Förderung sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurde, konnte nicht belegt werden.

Einzelbetrieblich deutliche Effekte erkennbar, sektorale Effekte schwierig abzubilden

Im Tierschutzbereich gibt es klare Hinweise, dass die neu gebauten Milchviehställe gute Voraussetzungen für eine tiergerechte Haltung schaffen. Im Schweinebereich kann dagegen nicht davon ausgegangen werden, dass die großenteils mit der Regelförderung gebauten Ställe über den Stand der Technik hinausgehende Haltungsbedingungen bieten. Generell ist anzu-

Tierschutzvoraussetzungen für Milchkühe verbessert, bei Schweinen keine Verbesserungen erkennbar

merken, dass das Tierwohl außer von guten stallbaulichen Voraussetzungen auch maßgeblich vom Management abhängt.

Das AFP wurde schon in der laufenden Förderperiode stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) ausgerichtet. Diese Ausgestaltung sollte beibehalten und nachjustiert werden. Eine allgemeine Förderung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe ist bei funktionierenden Kapitalmärkten, die in Deutschland gegeben sind, nicht sinnvoll.

Im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) wurden im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 82 Investitionsprojekte unterstützt. Die meisten Förderprojekte gab es im Sektor Obst und Gemüse, die förderfähigen Kosten und damit öffentlichen Mittel waren dagegen bei Getreide und Saatgut am höchsten. Die ursprünglich eingeplanten Mittel wurden nicht vollständig verausgabt und daher in andere Maßnahmen umgeschichtet.

Die mit der Förderung unterstützten Investitionen führten zu einem deutlichen einzelbetrieblichen Wachstum und einer Rationalisierung bzw. zur Steigerung von Umsatz, Bruttowertschöpfung, Qualität und Beschäftigung. Dies deutet auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen hin. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann dagegen nicht belegt werden, da Verdrängungs- und überbetriebliche Synergieeffekte nicht untersucht werden konnten. Mitnahmeeffekte deuten auf geringe Nettowirkungen hin. Darüber hinaus profitiert der Primärsektor, der unter Schwerpunkt 1 aufgeführte originäre Förderadressat, von der Förderung hauptsächlich mittelbar und insgesamt nur geringfügig nachweisbar. Die Steigerung des Erzeugernutzens wird nur indirekt über die Vertragsbindung (Absatzsicherung) angesteuert. Die Effekte der V&V-Förderung sind je nach Branche sehr unterschiedlich.

Empfohlen wird, die Förderung stärker auf Innovationen (und öffentliche Güter) zu fokussieren. Eine weitgehend unspezifische Förderung sollte vermieden werden, da die Gefahr von Wettbewerbsverzerrung und hohen Mitnahmeeffekten besteht.

Die V&V-Förderung in der Forstwirtschaft umfasste zwei Bereiche: a) Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung von forstwirtschaftlichen Erzeugnissen einschließlich der überbetrieblichen Zusammenfassung des Angebots und b) die Entwicklung und Einführung (Demonstrationsprojekte) neuer Produkte, Verfahren und Technologien im Zusammenhang mit Forsterzeugnissen. Gefördert wurde erst ab 2010. Es wurden 99 forstwirt-

Die bereits eingeleitete Umsteuerung des AFP sollte beibehalten werden

Verarbeitung und Vermarktung Landwirtschaft (123-A) förderte viele Projekte im Sektor Obst und Gemüse

Einzelbetriebliche Effekte durch die geförderten Investitionen – sektorale Strukturverbesserung nicht belegbar

Förderziele und Ausgestaltung von 123-A kritisch überprüfen

Schwerpunkt der Verarbeitung und Vermarktung Forstwirtschaft (123-B) lag auf der erstmaligen Anlage von Betriebsgebäuden

schaftliche Klein- und Kleinstunternehmen unterstützt. Der Großteil der Fördermittel entfiel auf den ersten Förderbereich, insbesondere auf die erstmalige Anlage von Betriebsgebäuden.

Der Schwerpunkt der geförderten Projekte lag auf der Bereitstellung von Holz als Brennstoff. Förderschwerpunkt war insbesondere die Herstellung, Trocknung und Lagerung von Energieholz. Die formulierten Ziele bezüglich der Erhöhung der Bruttowertschöpfung können als deutlich erfüllt angesehen werden. Die Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Betrieben war positiv; die Ziele bezüglich der Höhe der Arbeitplatzeffekte konnten aber nicht erreicht werden. Die Maßnahme trug zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei. Der Einfluss auf das gesamte Cluster Forst und Holz NRW war begrenzt.

Maßnahme verbesserte die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit, erreichte aber nicht das ambitionierte Beschäftigungsziel

Die Maßnahme sollte zukünftig stärker auf die Bewältigung der im Programm identifizierten Schwächen (insbesondere die Kleinstrukturiertheit des Waldbesitzes) und die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten ausgerichtet werden.

Stärker auf neue Absatzmöglichkeiten ausgerichtet

Das ursprünglich vorgesehene Maßnahmenvolumen wurde im Zuge des Programmplanungszeitraums deutlich gekürzt. Realisiert wurden nur zwei Projekte, die im Jahr 2013 bewilligt wurden. Die Maßnahme sollte Innovation in der Ernährungsindustrie befördern und stand mit ihrem Ansatz in Konkurrenz zu ähnlichen Förderangeboten des EFRE. Die Maßnahme sollte nicht fortgeführt werden, zumal mit der Förderung Europäischer Innovationspartnerschaften in Zukunft ähnlich gelagerte Ansätze verfolgt werden.

Die Maßnahme Zusammenarbeit (124) wurde kaum in Anspruch genommen

Die geplanten Mittel konnten nicht vollständig verausgabt werden und wurden in andere Maßnahmen umgeschichtet. Der Hauptgrund lag in den knappen Personalressourcen in den Flurbereinigungsbehörden, die stark durch drittmittelfinanzierte Verfahren außerhalb der ELER-Förderung beansprucht wurden. Die eingesetzten Mittel verteilten sich auf 87 Flurbereinigungsverfahren. Der Wegebau nahm den größten Anteil (57 %) der förderfähigen Kosten ein.

Flurbereinigung (125-A): Umsetzung litt unter knappen Personalressourcen

Nach Modellrechnungen führten Optimierungen der Schlagstrukturen zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten. Hochgerechnet auf die aktiven Verfahren ergibt sich ein jährlicher Wertschöpfungsvorteil von 0,4 Mio. Euro durch Einsparungen bei den Arbeitserledigungskosten allein infolge der Bodenordnung. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führte ebenfalls zu Kosteneinsparungen in vergleichbarer Höhe für den landwirtschaftlichen Sektor. Annähernd 30 Prozent der ausgebauten Wege werden darüber hinaus auch in stärkerem Maß von nichtlandwirtschaftli-

Kosteneinsparungen durch die Bodenordnung und den Wegebau

chen Bevölkerungsgruppen genutzt.

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.

Flurbereinigung dient der Umsetzung von Natur- und Wasserschutzzielen

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 aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung von Nutzungskonflikten.

Flurbereinigung auch weiter fördern

Der Programmstart der Maßnahme wurde durch die Auswirkungen des Sturms „Kyrill“ behindert, sodass die Output-Ziele im Programmverlauf nach unten korrigiert wurden. Trotz des verspäteten Starts konnten die Ziele übertroffen werden. Insgesamt wurden 750 km Wege gefördert, davon 65 km Wegeneubau.

Forstwirtschaftlicher Wegebau (125-B) startete verspätet aufgrund von Kyrill

Nach den Angaben der ZuwendungsempfängerInnen konnte der Einschlag auf den Erschließungsflächen gesteigert werden. Durch den Wegebau reduzierten sich die Rückekosten, die sich dem „marktüblichen“ Niveau angenähert haben. Die Rückeentfernung konnte ebenfalls deutlich gesenkt werden. Damit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten Betriebe beigetragen.

Wertschöpfung in den Betrieben konnte gesteigert werden

Die Förderung des forstlichen Wegebbaus, mit Schwerpunkt auf Ausbau bzw. Grundinstandsetzung, sollte weiterhin Bestandteil der Forstförderung sein.

Forstwegebau weiter fördern

6 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

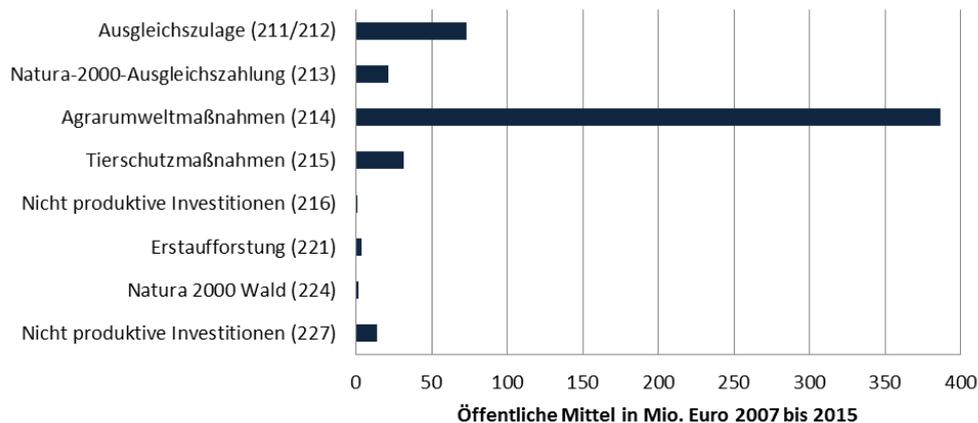
NRW bot im Schwerpunkt 2 ein breites Spektrum von Maßnahmen für Land- und Forstwirte an. Insgesamt neun ELER-Codes waren mit Maßnahmen belegt. Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) waren in zahlreiche Teilmaßnahmen aufgliedert.

Schwerpunkt 2: Neun ELER-Codes, zahlreiche AUM-Teilmaßnahmen

Einschließlich Top-ups wurden rund 531 Mio. Euro verausgabt (59 % der gesamten Programmmittel). Die dominierende Maßnahme waren mit Abstand die AUM (214), gefolgt von der Ausgleichszulage (211/212) und den Tierschutzmaßnahmen (215).

AUM als dominierende Maßnahme in Schwerpunkt 2

Öffentliche Mittel (incl. Top-ups) für Maßnahmen im Schwerpunkt 2



Die für den Schwerpunkt 2 insgesamt eingeplanten Mittel wurden zu 100 % verausgabt. Verglichen mit dem Planungsstand 2009 wurden mehr Mittel in 214 und 215 ausgezahlt. Bei den forstlichen Maßnahmen fand eine Verschiebung hin zu den nichtproduktiven Investitionen (227) statt, während insbesondere die Zahlungen für Natura 2000 im Wald (224) kaum in Anspruch genommen wurden.

Geplanten Mittel wurden vollständig ausgegeben, mit Unterschieden zwischen den Maßnahmen

Die materiellen Output-Ziele von 2009 wurden zum 31.12.2015 weitgehend erreicht. Größere Abweichungen gab es bei den forstlichen Maßnahmen, die den finanziellen Umschichtungen folgten. Im Bereich der AUM wurden im Laufe des Programmplanungszeitraums die Prämiensätze erhöht. So wurden etwas mehr Mittel verausgabt, der erwartete Flächenzuwachs wurde aber nicht erreicht.

Output-Ziele weitgehend erreicht

NRW hat die Ziele im Schwerpunkt 2 im landwirtschaftlichen Bereich weitgehend übertroffen. Alle Ressourcenbereiche wurden mit annähernd den gleichen Flächenumfängen von erfolgreichen Landwirtschaftsmaßnahmen erreicht. Der hohe Flächenumfang ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass NRW nicht nur die Maßnahmen nach ihrem prioritären Ziel den Ressourcen zugeordnet hat, sondern auch die erwartbaren Nebenwirkungen als sogenanntes integriertes Ziel berücksichtigt wurden. Aus Evaluationssicht ist der Indikator „erfolgreiche Fläche“ damit wenig aussagekräftig. Im Bereich der Forstmaßnahmen wurden die angestrebten Flächenziele in den verschiedenen Ressourcen nicht erreicht und auch schon im Laufe des Programmplanungszeitraums deutlich nach unten korrigiert.

Ergebnisindikatoren spiegeln die sehr breit gesetzten Zielvorstellungen des NRW-Programms wider

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 2 (*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*) wird in der Beantwortung differenziert für die Schutzgüter Bio-

Die gemeinsame Bewertungsfrage wird nach Umweltressourcen dif-

diversität, Wasser, Boden und Klima. Für die AZ wird auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen. Für den Tierschutz musste ein eigenes Bewertungskonzept entwickelt werden.

ferenziert

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. Das vorgesehene Budget wurde ausgeschöpft und rund 150.000 ha mit 7.649 Betrieben in erster Linie in den Mittelgebirgslagen gefördert. NRW förderte nicht nur Grünland, sondern auch Ackerfutterflächen.

Die **Ausgleichszulage (211/212)** als eine Traditionsmaßnahme im Programm

Die schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wurde auf 2018 verschoben. Dadurch stand, wie in der Vorperiode, die Frage nach der Einkommenskompensation durch die AZ weiterhin im Vordergrund. Die empirischen Befunde auf der Basis des Testbetriebsnetzes zeigten erhebliche Varianzen im Beitrag der AZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten. Dies bedeutet, dass bei einigen Betrieben die AZ bei Weitem nicht ausreicht, um den Einkommensunterschied zu Betrieben außerhalb der Gebietskulisse auszugleichen. Andere Betriebe hingegen erwirtschafteten schon ohne AZ ein deutlich höheres Einkommen. Diese starke Streuung zeigt, dass die derzeitige Ausgestaltung der AZ nicht geeignet ist, um zielgerichtet und effizient Einkommensunterschiede auszugleichen und hierüber eine dauerhafte Landnutzung zu sichern.

Erhebliche Varianzen bei der Kompensationswirkung der AZ

Die Analyse von NRW-Kreisdaten von benachteiligten Kreisen und von Kreisen mit einem geringen Anteil benachteiligter Fläche zeigt darüber hinaus, 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. Auch Auswertungen von InVeKoS-Daten bestätigen diese Tendenz. Der Beitrag der AZ an dieser Entwicklung kann allerdings nicht als zentrale Erklärende herangezogen werden. Im Betrachtungszeitraum wurde die Grünlanderhaltungsverordnung in Kraft gesetzt, 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 die maßgeblichen Impulse für den Grünland-erhalt aus.

Beitrag der AZ zur dauerhaften Landnutzung kaum von anderen Einflüssen zu separieren

Da die Problemlagen im benachteiligten Gebiet sehr unterschiedlich sind, wird empfohlen, die Förderung stärker an spezielle natürliche Benachteiligungen wie beispielsweise klimatische Bedingungen oder geophysikalische

AZ-Förderung stärker regionalisieren und Ziele fokussieren

Eigenschaften der Landschaft anzupassen und die Ziele der AZ insgesamt stärker zu fokussieren.

Gewährt wurde ein finanzieller Ausgleich für in der Natura-2000-Kulisse liegende Grünlandflächen. Die Höhe der Ausgleichszahlung richtete sich nach der ordnungsrechtlichen Schutzkategorie, in der die Förderfläche lag. Bis auf wenige Ausnahmen wurden ausschließlich Flächen gefördert, die ordnungsrechtlich geschützt waren.

Natura-2000-Ausgleichszahlung (213) differenziert nach ordnungsrechtlichen Schutzkategorien

Die Maßnahme wurde weitgehend wie geplant umgesetzt. Die in Natura-2000-Gebieten gelegene Grünlandfläche, die im Flächennutzungsnachweis des InVeKoS nachgewiesen werden konnte, umfasste zu Beginn der Förderperiode 2007 49.800 ha. Bis zum Jahr 2012 wurde die potenzielle Antragsfläche auf 58.730 ha ausgeweitet. Zur Basis 2012 erreichte die Ausgleichszahlung rd. 57 % des zur Förderung zugelassenen Grünlands in der Natura-2000-Kulisse. Da fast ausschließlich ohnehin einzuhaltendes Ordnungsrecht ausgeglichen wurde, konnten nur auf rund 5 % der Naturschutzgebiete eine – wenn auch geringe – über die Schutzgebietsauflagen hinausgehende positive Umweltwirkung nachgewiesen werden. In den Bewertungsvorgaben der EU sollte diese Spezifität entsprechend berücksichtigt werden.

Ordnungsrechtliche Auflagen wurden ausgeglichen, zusätzliche Umweltwirkungen daher gering

Die Natura-2000-Förderung hat ihre Berechtigung im Instrumentenmix aus hoheitlichen und freiwilligen Ansätzen, bildet eine Basis für die Teilnahme an AUM und kann zur Akzeptanz von Schutzgebietsausweisungen beitragen. Die Fortführung der Förderung wird empfohlen.

Als Basis für aufsattelnde AUM beibehalten

Die AUM setzen sich aus acht Teilmaßnahmen zusammen. Im Jahr 2012 war nach Berechnungen im Rahmen der Evaluation auf der Grundlage des InVeKoS die Vielfältige Fruchtfolge mit 63.700 ha die flächenstärkste Teilmaßnahme gefolgt vom Ökologischen Landbau mit 57.800 ha. Flächenstark waren auch die extensive Grünlandnutzung im Betriebszweig (52.000 ha), der Zwischenfruchtanbau (25.000 ha) und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (26.700 ha). Die weiteren Teilmaßnahmen erreichten nur kleine Flächenumfänge. Damit wurden im Jahr 2012 mit den AUM 15,5 % der LF – mit deutlichem Schwerpunkt auf Grünland – erreicht. Daneben wurden vom Aussterben bedrohte lokale Haustierrassen gefördert.

Knapp über 15 % der LF wurden von Agrarumweltmaßnahmen (214) erreicht

Positive flächenhafte Wirkungen auf Arten- und Lebensräume wurden auf 13 % der LF (8 % des Ackerlandes und 27 % des Grünlandes) erzielt. Es zeigte sich eine Differenzierung zwischen den vergleichsweise flächenstarken MSL-Maßnahmen zuzüglich der Uferrandstreifen mit überwiegend mittlerer (++) Wirkungseinschätzung und den weniger flächenstarken Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit hoher (+++) Wirkungseinschätzung. Die

Gute bis sehr gute Wirkungen auf Arten- und Lebensräume

Analysen zeigen, dass insbesondere im Bereich des Ackerlandes landesweit nur geringe positive Impulse für eine Verbesserung des Biodiversitätszustands zu erwarten waren. Das galt z. B. für die Vögel des Ackerlandes oder Äcker mit HNV-Qualitäten (schutzwürdige Ackerbegleitflora). Im Grünland konnten hingegen in größeren Gebieten mit langjährigen Vertragsflächen Populationsbestände gehalten werden. Insgesamt ist trotz verhältnismäßig geringer Anteile an der LF die große Bedeutung der AUM im Hinblick auf die Erreichung von Biodiversitätszielsetzungen herauszuheben, auch wenn der negative Basistrend nicht umgekehrt werden konnte.

Im jährlichen Durchschnitt wurden über Maßnahmen mit Wasserschutzzielen 171.200 ha Förderfläche (brutto) erreicht. Beim Großteil der wirksamen Förderfläche handelt es sich um Grünland (70 %). Fast alle Förderangebote mit Wasserschutzzielen blieben aufgrund teilweise verhaltener Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurück. Im Mittel lag der Beitrag der AUM zu Reduzierung der Stickstoffbilanz in NRW auf die gesamte LF bezogen bei vier kg/ha N oder gemessen an dem beim LANUV veröffentlichten mittleren Bilanzsaldo in der Förderperiode bei 4,5 %. Die AUM konnten vergleichsweise wenig zur Problemlösung in Gebieten mit besonders hohen Nährstoffüberschüssen beitragen; insgesamt sind die N-Überschüsse sogar leicht angestiegen. Die Wirkung je Förderfläche konnte für die meisten Maßnahmen anhand eines statistischen Mit-Ohne-Vergleichs als signifikant belegt werden.

Wasserschutzmaßnahmen mit signifikant positiver Wirkung je Förderfläche, aber verhaltener Inanspruchnahme

Im Durchschnitt wurden jährlich 128 kt CO₂Äq an Treibhausgasemissionen verhindert (rd. 1,7 % der Emissionen aus der Landwirtschaft), z. T. auch bedingt durch Humusaufbau, der im Umfang von mindestens 9 kt Humuskohlenstoff pro Jahr durch die Maßnahmen gefördert wurde. Hierbei wurden allerdings auch schnell reversible Effekte des Humusaufbaus berücksichtigt. Unter dem Aspekt Bodenschutz wurde Bodensubstanz durch Verhinderung von Erosionsereignissen erhalten. Es konnten jedes Jahr rd. 4,8 kt Bodenabtrag unterbunden werden.

Geringere Effekte der AUM beim Klima- und Bodenschutz

Alle Teilmaßnahmen sollten – teils mit Modifikationen - weitergeführt werden. Empfohlen wird die ambitionierte Ausgestaltung der Teilmaßnahmen sowie die bestehende Lenkung auf Zielgebiete fortzusetzen. Ein erfolgskritischer Aspekt ist der Flächenumfang. Um tatsächlich negative Trends umzukehren, müsste der Flächenumfang von wirksamen Teilmaßnahmen deutlich erhöht werden: in Hot Spots der Biodiversität als auch in der Normalagrarlandschaft, bei Wasserschutz in der Zielkulisse der WRRL.

Alle Teilmaßnahmen, teils modifiziert, weiterführen

Die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung, die die Aspekte Tiergesundheit,

Die Zahlungen für Tier-

Tierverhalten und Emotionen umfasst, ist sowohl aus gesellschaftlicher als auch aus wissenschaftlicher Sicht unbefriedigend. Die Maßnahme 215 zielt mit der Kompensation höherer variabler Kosten auf die Etablierung tiergerechter Verfahren ab.

schutzmaßnahmen (215) setzen an einem Problem der heutigen Nutztierhaltung an

Mit der Teilmaßnahme „Weidehaltung“ wird ein Beitrag zum Erhalt von Weideverfahren auf Milchviehbetrieben geleistet. Der Weidegang ist insbesondere für den Aspekt Tierverhalten von Bedeutung, positive Effekte sind wissenschaftlich belegt. Weide ist in NRW (noch) weit verbreitet. Ein relevanter Anteil der Betriebe wurde mit der Maßnahme erreicht (28 % der Betriebe und 19 % der Milchkühe).

Mehr als ein Viertel der Milchviehbetriebe wurde von der Teilmaßnahme „Weidehaltung“ erreicht

Mit der Teilmaßnahme „Strohhaltung“ wurden Rinder- und Schweinehalter gefördert, die eingestreute Liegebereiche haben. Strohbasierete Verfahren haben positive Effekte auf das Tierverhalten und sind in der Mastrinder- und Schweinehaltung selten. Nur ein geringer Anteil der Betriebe/Tiere wurde mit der Förderung erreicht (< 5 %). Der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe lag im Durchschnitt der Produktionsrichtungen bei rund 40 %.

Die Inanspruchnahme der Teilmaßnahme „Strohhaltung“ war verhalten

Die Förderung schafft relativ gute Voraussetzungen für den Aspekt „Verhalten“ der Tiergerechtigkeit. Bei einer Messung und Bewertung der Tiergerechtigkeit auf Milchviehbetrieben (Maßnahme „Weidehaltung“ und Maßnahme „Strohhaltung“) wurden gute Ergebnisse für das Tierverhalten aber auch problematische Werte für gesundheitliche Aspekte der Tiergerechtigkeit (z. B. Lahmheiten, Euterentzündungen) gemessen.

Positive Effekte auf das Tierverhalten, z. T. problematische Befunde bei der Tiergesundheit

Für die Verbesserung der Aspekte „Gesundheit“ und „Emotionen“ der Tiergerechtigkeit sind zusätzliche Instrumente bzw. eine Erweiterung der Förderung zu prüfen. Neben der Intensivierung der Beratungsangebote, können Elemente einer ergebnisorientierten Honorierung integriert werden. Um den Bereich „Emotionen“ einzubeziehen, 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 vorzuschreiben.

Ausgestaltung der Maßnahme überprüfen und mit anderen Instrumenten kombinieren

In NRW sind ca. 90.000 ha FFH- oder EG-Vogelschutzgebiete in Privat- oder Kommunalwaldbesitz. Um Mehraufwendungen bzw. Mindereinnahmen durch die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten auszugleichen, wurde die Möglichkeit der flächenbezogenen Ausgleichszahlung angeboten. Die neu eingeführte Maßnahme hat ihre Ziele weitgehend nicht erreicht. Die pauschale Flächenförderung war nur für wenige Waldbesitzer attraktiv (große Waldbesitzer, die im Förderzeitraum keine Maßnahmen im Rahmen eines Sofortmaßnahmenkonzeptes durchführen mussten). Die pro-

Natura 2000 Wald (224) hat seine Ziele weitgehend nicht erreicht, ein Umstieg auf projektbezogene Naturschutzförderung wird empfohlen

jektbezogene Naturschutzförderung unter Code 227 war für die meisten Waldbesitzer attraktiver. Die Natura-2000-Ausgleichszahlung hatte zwar indirekt positive Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität. Das Ziel des Einkommensausgleichs der aufgrund der Schutzgebietsausweisung auftretenden Einbußen konnte mit der Maßnahme nicht erreicht werden. Die pauschale Flächenförderung sollte eingestellt werden. Empfohlen wird eine Konzentration der Mittel auf die projektbezogene Naturschutzförderung.

Der Maßnahmenstart wurde durch die Auswirkungen des Sturms „Kyrill“ behindert, weshalb die Output-Ziele insbesondere mit dem Änderungsantrag 2011 nach unten korrigiert wurden. Waldumbau und Bodenschutzkalkung wurden gut akzeptiert und liefen planmäßig. Es konnten 2.556 ha umgebaut werden, davon 1.442 ha in Schutzgebieten, Bodenschutzkalkungen fanden auf ca. 17.000 ha statt. Innerhalb von Natura-2000-Gebieten fanden auf ca. 640 ha waldbauliche Maßnahmen statt.

Nichtproduktive Investitionen Forst (227) liefen nach Startschwierigkeiten durch Kyrill planmäßig

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, hinsichtlich Biodiversität und Klima sind die Wirkungen zu vernachlässigen. Die Förderbausteine Waldränder und Naturschutzmaßnahmen im Wald bewirken v. a. in Bezug auf die Biodiversität der Waldlebensräume positive Wirkungen.

Waldumbau hat positive Wirkungen auf alle Schutzgüter

Waldumbau und Bodenschutzkalkung sollten weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein. Beim Waldumbau sollte die Förderung der Begründung von Misch- und Laubholzbeständen gleichgestellt sein. Für die Naturschutzförderung im Wald wird eine Konzentration der Mittel auf die projektbezogene Naturschutzförderung empfohlen. Insbesondere bei der naturschutzbezogenen Förderung ist ein praktikables Förder- und Kontrollverfahren mit Blick auf die Akzeptanz bei den Waldbesitzern und auch den Betreuungsförstern besonders wichtig.

Nichtproduktive Investitionen im Wald mit kleineren Modifikationen weiter anbieten

7 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“

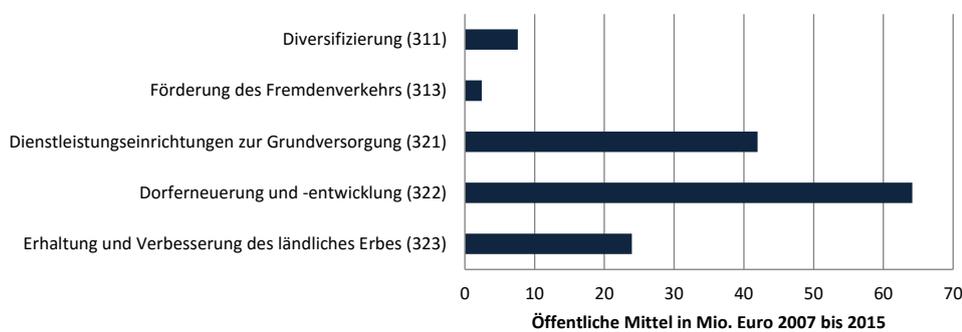
Fünf Maßnahmen bot NRW in Schwerpunkt 3 an. Die Breitbandförderung wurde 2008 als neue Teilmaßnahme in das Programm integriert. Inhaltlich waren die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, eine bessere Grundversorgung/Daseinsvorsorge und Naturschutz/Landschaftspflege bedeutsam.

Fünf Maßnahmen im Schwerpunkt 3

Einschließlich Top-ups wurden in Schwerpunkt 3 rund 140 Mio. Euro verausgabt. Die Maßnahmen 321, 322 und 323 dominierten finanziell. Der Anteil des Schwerpunktes 3 an den insgesamt verausgabten Mitteln lag bei 16 %.

Die meisten Mittel für Dorferneuerung ausgegeben

Öffentliche Mittel (incl. Top-ups) für Maßnahmen im Schwerpunkt 3



Entgegen den Planungen des Jahres 2009 wurden im Schwerpunkt 3 deutlich mehr Mittel eingesetzt. Bei den Maßnahmen 321 und 322 wurden im Zuge der verschiedenen Programmänderungen die Planansätze kontinuierlich angepasst, um dem gestiegenen Bedarf, insbesondere auch im Bereich Breitband, entsprechen zu können. In den drei weiteren Maßnahmen hingegen mussten die Planansätze reduziert werden. Bei den Maßnahmen 311 und 323 wurde nur rund die Hälfte der 2009 geplanten Mittel ausgegeben und in andere Maßnahmen umgeschichtet.

Gegenüber den 2009er Planungen wurden mehr Mittel im Schwerpunkt 3 eingesetzt

Für Schwerpunkt 3 wurden wenig aussagekräftige Gemeinsame Output-Indikatoren vorgegeben, die ex ante zu quantifizieren waren. Im Wesentlichen beschränkten sich die Indikatoren auf die Anzahl von Begünstigten oder Vorhaben und das Gesamtinvestitionsvolumen. Ob Ziele, gemessen an den vorgegeben Indikatoren, nicht erreicht oder übertroffen wurden, ist für die Beurteilung der Maßnahmeneffektivität wenig aussagekräftig.

Gemeinsame Output-Indikatoren mit eingeschränkter Aussagekraft

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren für Schwerpunkt 3 waren zum Teil wenig auf die vorrangig infrastrukturellen bzw. gestalterischen Maßnahmen abgestimmt. So waren direkte Effekte auf die Bruttowertschöpfung, auf Arbeitsplätze und auf Übernachtungen nur bei einzelbetrieblichen Investitionen zu erwarten, die es nur bei 311 und in geringem Umfang bei 322 gab. Die Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommt, ist ein schwierig abzugrenzender Indikator, insbesondere wenn geschaffene Strukturen prinzipiell allen offen stehen. Für die unter Maßnahme 323 geförderten Naturschutzinvestitionen passten die Indikatoren gar nicht.

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren spiegeln nur unzureichend das Portfolio der Schwerpunkt-3-Maßnahmen wider

Zwei gemeinsame Bewertungsfragen (17 und 18) sind für das NRW-Programm Ländlicher Raum relevant. Diese Fragen zielen auf Diversifizierung und den Beitrag zur Lebensqualität ab. Maßnahme 323 bildete einen Sonderfall, weil sie vorrangig Umweltziele hatte. Ihr Beitrag zur Erreichung der Umweltziele wurde unter Frage 20 beschrieben.

Die Gemeinsamen Bewertungsfragen des Schwerpunktes 3 wurden um Umweltaspekte ergänzt

Im Rahmen der Diversifizierungsförderung (311) wurden insgesamt 132 Vorhaben unterstützt. Dies entspricht im Verhältnis zu allen landwirtschaftlichen Betrieben einer Quote von 0,4 % bzw. bezogen auf Betriebe mit Einkommenskombination einer Quote von 1,3 %. Der Schwerpunkt der Förderung lag mit rund der Hälfte der ZuwendungsempfängerInnen (bzw. rund 43 % der Fördersumme) auf der Pensionstierhaltung. Die Zahl der Förderanträge blieb deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zu Beginn der Programmperiode zurück. Das Budget wurde daher sukzessive der geringen Nachfrage angepasst. Gründe für die geringe Inanspruchnahme lagen unter anderem in der durch die EU vorgegebene Förderbeschränkung auf die Gebietskulisse Ländlicher Raum, in Unklarheiten bei der Förderausgestaltung für unterschiedliche Rechtsformen sowie in der aufwendigen Abwicklung der Lohnkostenzuschüsse und der begleitenden Qualifizierung.

Die Diversifizierungsförderung (311) blieb hinter ihren Erwartungen zurück

Die Wirkung der Investitionsförderung auf Umfang und Ausrichtung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen in NRW ist aufgrund der geringen Maßnahmenreichweite marginal. Eine Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombination ergab zudem, dass zentrale Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung nur teilweise durch investive Fördermaßnahmen beeinflusst werden können. Gleichwohl attestierte rund ein Drittel der Befragten der Förderung einen positiven Effekt auf die Investitionsentscheidung; ein Viertel der Befragten gab an, das Projekt mithilfe der Förderung umfangreicher umgesetzt zu haben (Wachstums- und Qualitätseffekt) und knapp ein Fünftel gab eine beschleunigte Umsetzung des Projektes an (Vorzieheffekt). 15 % der Befragten hätten auch ohne Förderung völlig identisch investiert.

Förderung war für ein Drittel der Befragten entscheidend, überhaupt in Diversifizierung einzusteigen

Die Startbeihilfen (Zuschüsse zu Personalausgaben) wurden von vielen befragten Fördermittelempfängern positiv hinsichtlich der Entscheidung bewertet, in die Diversifizierung einzusteigen und Fremdarbeitskräfte dafür einzustellen. Sie haben dazu beigetragen, dass im Rahmen der geförderten Vorhaben insgesamt rund 118 Arbeitsplatz-Vollzeitäquivalente geschaffen wurden. Im Förderschwerpunkt Pensionstierhaltung wurden allerdings kaum Arbeitsplätze geschaffen.

Startbeihilfen als geeignetes Instrument, um Hemmnisse gegenüber der Einstellung von Personal abzubauen

Die Förderung von rentablen Investitionen sollte bei Betrieben, die keine

Diversifizierungsförde-

Finanzierungsschwierigkeiten haben, grundsätzlich unterbleiben. Wenn die Förderung von Einkommenskombinationen weiterhin politisch gewollt wird, sollte die investive Förderung (Zuschüsse, Bürgschaften) auf den Neueinstieg in die Einkommenskombination beschränkt werden. Die Förderung der Einstellung von Fremdarbeitskräften (Lohnkostenbeihilfe) sollte weiterhin angeboten werden. Die Förderung von Investitionen in die Pensionstierhaltung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Förderbedingungen besondere Anforderungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter, wie z. B. Tierschutz, vorsehen, wie dies auch bei Investitionen im Bereich des AFP gefordert wird.

rung in geänderter Ausgestaltung auch zukünftig anbieten

Im Kanon der Schwerpunkt-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, obgleich das Land Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme (Erhöhung des Fördersatzes) in Angriff genommen hatte. Der geringere Mittelabfluss lag in erster Linie an den engen finanziellen Spielräumen der Kommunen und der Konkurrenz zu anderen Förderprogrammen. 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. Eine Befragung von Zuwendungsempfängern ergab, dass die geschaffenen Angebote vorrangig dem Segment Aktivurlaub als einem wichtigen Segment des nordrhein-westfälischen Masterplans Tourismus zuzuordnen waren. Die Förderung war auf Projekte ausgerichtet, die in einen konzeptionellen Zusammenhang eingebunden waren, insbesondere LEADER.

Fremdenverkehr (313): kleinste Maßnahme in Schwerpunkt 3

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. Touristische Infrastrukturen von überwiegend öffentlichem Interesse werden nicht ausschließlich von Gemeinden und Kreisen geschaffen. Der Kreis der Begünstigten sollte um private Zuwendungsempfänger (z. B. Vereine) erweitert und diesbezüglich an die NRR angepasst werden.

Tourismusförderung mit Anpassungen fortsetzen

Die Förderung von Investitionen zur Breitbandversorgung ländlicher Räume wurde als Fördergegenstand der Maßnahme 321 im Jahr 2008 aufgenommen. Zunächst erfolgte die Förderung rein national mit GAK-Mitteln (als Top-up). Erst ab 2011 wurden EU-Mittel eingesetzt. Insgesamt wurden

Breitbandförderung unter 321 an den restriktiven GAK-Rahmen gebunden

266 Projekte unterstützt. Die Restriktionen der Förderung über die GAK mit u. a. einer Aufgreifschwelle von zwei bzw. sechs Mbit/s waren sehr groß. Insgesamt haben 62.748 Haushalte die Möglichkeit bekommen, einen besseren Internetanschluss zu erhalten (ungefähr 1,3 % der Haushalte in NRW). Der Beitrag der Förderung war, angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, überschaubar.

Es wird empfohlen, die ELER-Breitbandförderung in ein abgestimmtes Gesamtkonzept zu integrieren und über die GAK hinaus die neuen Finanztöpfe, die sinnvollere Ausbaumöglichkeiten bieten, zu nutzen.

**Breitbandförderung
nicht auf GAK begrenzen**

Bei den geförderten Projekten handelt es sich mit einer Ausnahme um Dorfgemeinschaftshäuser. Ein Projekt betraf die dezentrale Versorgung mit erneuerbaren Energien. Dorfläden wurden, obgleich vorgesehen, nicht gefördert. Dadurch entfiel der Beitrag zur Nahversorgung als Teilbereich der Daseinsvorsorge. Die mit der Maßnahme angestrebten Arbeitsplatzeffekte konnten nicht realisiert werden. Mit der Förderung von DGH wurde aber ein wichtiger Beitrag zu den sozialen Dienstleistungen als Teilbereich der Daseinsvorsorge geleistet. Die DGH übernahmen hauptsächlich die Funktion der Begegnungsstätte für die Bevölkerung vor Ort durch regelmäßige Angebote oder als Räumlichkeit für Festivitäten. Dies trug nach Ansicht der Befragten zur Stärkung der lokalen Identität bei.

Die Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321) konzentrierte sich auf Dorfgemeinschaftshäuser

Die Maßnahme 321 sollte insgesamt in ihrer inhaltlichen Ausrichtung gestärkt und weiterentwickelt werden, zum Beispiel durch die Öffnung von Vorhaben für nichtöffentliche Träger und die Ermöglichung von Projekten für soziale und kulturelle Einrichtungen. Falls die Förderung auch weiterhin ausschließlich Kommunen offenstehen soll, wäre zu überlegen, ob die Kommunen nur die bauliche Hülle erstellen und ansonsten die Nutzung, z. B. auch als Nahversorgungseinrichtung, über Pachtverträge mit Dritten regeln könnten.

Die Maßnahme sollte ein breiteres Vorhabenspektrum aufweisen und auch nichtöffentliche Zuwendungsempfänger ansprechen

Die Dorferneuerung und -entwicklung (322) stellte die finanziell stärkste Maßnahme im Schwerpunkt 3 dar. Im Zeitraum 2007 bis 2015 wurden 1.433 Projekte mithilfe von rd. 62 Mio. Euro öffentlichen Mitteln umgesetzt. Private Zuwendungsempfänger hatten einen Anteil von 78 % an den Projekten und 58 % an den förderfähigen Gesamtkosten. Schwerpunkt lag auf Arbeiten an ortsbildprägender Bausubstanz. 68 Projekte betrafen die Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz. Der Schwerpunkt der öffentlichen Projekte lag auf Vorhaben zur Verkehrsraumgestaltung.

In der Dorferneuerung und -entwicklung (322) wurden viele private Zuwendungsempfänger gefördert

Die Maßnahme trug mit ihrer Ausrichtung auf Infrastrukturen im sozialen und technischen Bereich, auf Sanierungsarbeiten an ortsbildprägenden Gebäuden und die Erstellung von DE-Konzepten zur Verbesserung der Le-

Verbesserung der Wohnstandortbedingungen, Umsetzung

bensqualität in den Dimensionen ‚Wohnstandortbedingungen‘ und ‚politische Partizipation/soziale Beziehungen‘ bei. Die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, dass der Stellenwert der Maßnahmen zur Dorfentwicklung für die Ortskerngestaltung und das Erscheinungsbild sehr hoch bewertet wird. Auch wenn die Beteiligungsprozesse weniger stark ausgeprägt und formalisiert waren als beispielsweise in Hessen oder Niedersachsen, wurde in NRW durch die (Aussicht auf) Förderung eine eigene Dynamik von Zusammenarbeit (zwischen den BürgerInnen, Ortsteilen oder Gemeinden) angestoßen. Die einkommens- und beschäftigungsbezogene Zielsetzung der Umnutzungsförderung konnte nicht erreicht werden. Vielmehr standen der Erhalt und die Nutzung des Gebäudes, insbesondere zu Wohnzwecken, im Vordergrund.

unter Beteiligung der örtlichen Bevölkerung

Eine weitere Stärkung der Konzepte zur Dorffinnenentwicklung (DIEK) und die Etablierung überörtlicher Konzepte (wie der Integrierten kommunalen Entwicklungskonzepte (IKEK)) könnte die Relevanz der Förderung für die lokalen und regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse erhöhen. Für diesen Weg sind sowohl im Fachreferat und den Bewilligungsstellen als auch bei der Zahlstelle die notwendigen Ressourcen aufzubauen und vorzuhalten. Voraussetzung hierfür ist das Bewusstsein für den Mehrwert einer aufwendigeren Umsetzung komplexerer Projekte.

Dorferneuerung konzeptionell stärken

Bei der Umnutzung sollte das Beschäftigungsziel nicht im Vordergrund stehen, 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.

Bei der Umnutzung nicht Beschäftigungsziele in den Vordergrund stellen

Der Schwerpunkt der Maßnahme 323 lag auf Vorhaben des Arten- und Biotopschutzes. Daneben wurden Schutz- und Bewirtschaftungspläne für Natura-2000-Gebiete erstellt. Des Weiteren wurden Grundstücksankäufe in Natura-2000-Gebieten getätigt. Außerhalb der Natura-2000-Gebiete wurden im Wesentlichen Maßnahmen der Kulturlandschaftspflege umgesetzt. 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. 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.

Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323): Fokus auf Vorhaben des Arten- und Biotopschutzes

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf) auf die Biodiversität sind in unterschiedlichen Ausprägungen auf allen Vorhabenflächen zu erwarten. Mithilfe von Fallstudien wurden beispielhaft für die sehr unterschiedlichen Vorhaben die Wirkungen beschrieben. Fördermittel wurden 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 Flächenanteil 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 den Kohärenzgebieten (zusammen ca. 80 %).

Schwerpunkt auf Natura-2000-Gebieten und Kohärenzgebieten

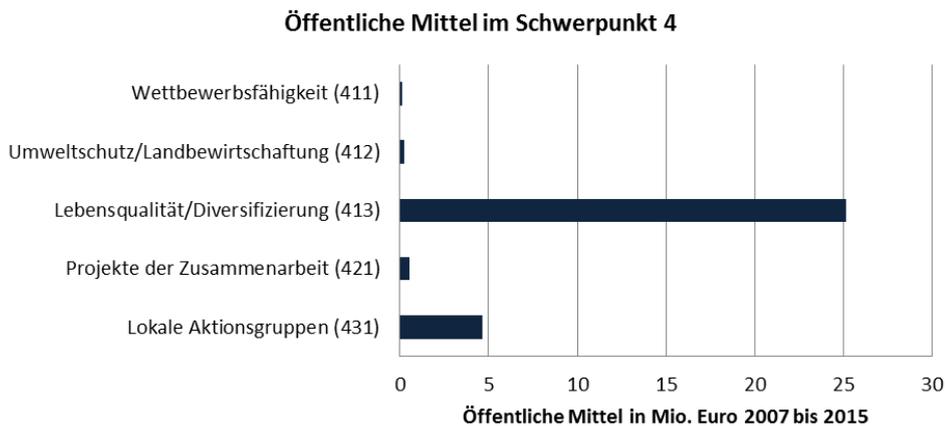
Inhaltlich sollte die Maßnahme fortgesetzt werden, da sie ein wesentliches Instrument für die Umsetzung von Natura 2000 darstellt. Zu hinterfragen ist aber, ob hier nicht auch eine rein nationale Finanzierung ohne den EU-bedingten Mehraufwand zielführend wäre. Es stellt sich die Frage, ob dieser verwaltungstechnische 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 bestimmte Gruppen von Antragstellenden (Private, Naturschutzverbände) nicht grundsätzlich allein mit nationalen Mitteln bedient werden sollten.

Fortsetzung der Förderung, aber ergänzt um rein nationale Förderung

8 Maßnahmen, Output und Ergebnisse im Schwerpunkt 4 „LEADER“

In Schwerpunkt 4 (LEADER) wurden im Jahr 2008 zehn Regionen nach einem Wettbewerbsverfahren ausgewählt. Ende 2009 und Mitte 2010 wurden noch zwei weitere Regionen nachnominiert. Damit einher ging auch eine Erhöhung des Planansatzes. Zur Verfügung standen rund 16 Mio. Euro EU-Mittel, die entsprechend durch die LEADER-Regionen, also vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften, kofinanzieren waren (anfänglich mit 50, ab 2011 mit 55 %). LEADER hatte insgesamt einen Anteil von drei Prozent an den verausgabten öffentlichen Mitteln.

12 LEADER-Regionen wurden 2008 bis 2011 ausgewählt



Die Projektumsetzung startete verhalten. Ursachen waren z. B. die erforderliche Einarbeitungszeit für die beteiligten Akteure u. a. durch die relativ hohe Anzahl neuer Regionen (nur zwei Regionen waren schon bei LEADER+ dabei) und neue Bewilligungsstrukturen. Auch die Konstitution der LAGn und der Regionalmanagements sowie das Etablieren der Entscheidungsabläufe benötigte Zeit. Viele Projekte wurden erst 2013 bewilligt und demnach lag ein Schwerpunkt der Projektumsetzung in den Jahren 2014 und 2015. Projektträger waren im Wesentlichen Gemeinden, Vereine und die LAGn selbst. Thematisch waren die Projekte sehr breit aufgestellt, mit Schwerpunkten in den Themenfeldern Tourismus, Siedlungsentwicklung, Kultur und Freizeit/Erholung/Sport.

Umsetzung erst sehr verhalten, das Gros der Projekte wurde erst 2014 und 2015 abgeschlossen

Die verschiedenen Bausteine des LEADER-Ansatzes wurden in NRW weitgehend gut umgesetzt. Auch wenn die Umsetzungsbedingungen schwierig waren, konnten innovative Ansätze auf Projektebene realisiert werden. Der Bottom-up-Ansatz wurde unter anderem durch die starke Ausrichtung auf Beteiligung erfolgreich umgesetzt. Ansatzpunkte für Verbesserungen werden in der Zusammensetzung der LAGn gesehen. Wirtschaftsakteure waren unterrepräsentiert, ebenso Frauen und junge Menschen sowie Nicht-AkademikerInnen. Der multisektorale Ansatz kann hingegen als gelungen angesehen werden. Die Akteure kamen aus unterschiedlichen thematischen Zusammenhängen; themenübergreifende Projekte und Arbeitsgruppen sind entstanden.

Bausteine des LEADER-Ansatzes weitgehend gut umgesetzt

Es hat eine Verbesserung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure stattgefunden. Dies zeigt sich sowohl in der Verbesserung von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten sowie in der Ausweitung von Kooperation und Vernetzung. Intensiviert haben sich durch LEADER auch Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit, z. B. aufgrund einer gemeinsamen Projektentwicklung.

Local Governance wurde durch LEADER verbessert

Der Schwerpunkt der Wirkungen der LEADER-Projekte lag im Bereich Lebensqualität. Damit wurden die in den GIEK gesetzten Ziele nach Einschätzung der LAG-Mitglieder überwiegend erreicht. Direkte Beschäftigungseffekte waren mit den Projekten kaum verbunden. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass einzelbetriebliche Investitionen eine geringe Rolle spielten. Nur ein Zehntel der befragten ZuwendungsempfängerInnen gab an, dass durch das jeweilige Projekt Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region geschaffen wurden.

Breit gefächerte Wirkungen durch die geförderten LEADER-Projekte

Um das Problem der Bereitstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung zu beheben, sollten zusätzlich Landesmittel bereitgestellt werden. Die Vereinfachungsmöglichkeiten, die sich durch die ESIF-Verordnung ergeben, sollten genutzt werden, auch in Abstimmung mit den anderen Strukturfonds. Um Startschwierigkeiten der neu hinzugekommenen Gruppen zu verringern, sollten den Gruppen und RegionalmanagerInnen die „Spielregeln“ von Anfang an klar vermittelt werden. Da den LAGn eine noch größere Entscheidungskompetenz zukommt, sollten die Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse qualitätsgesichert sein. Die Zusammensetzung der LAGn sollte thematisch und institutionell die Ausrichtung der Strategien repräsentieren. Darüber hinaus sollte die Beteiligung von über 50 % privater Akteure sichergestellt und die Belange der Gleichstellung und der Beteiligung Jugendlicher stärker verfolgt werden.

Umsetzungsrahmen verändern und Qualität der Beteiligungsprozesse sicherstellen

9 Programmwirkungen

Aufgrund der Programmausrichtung war der Beitrag des NRW-Programms auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum begrenzt. Schätzungen zufolge lag die zusätzliche Bruttowertschöpfung unter 0,01 % der Wirtschaftskraft in NRW. Die Wirkungen entstanden vorrangig im Primärsektor, durch Maßnahmen wie das AFP (121) und die Flurbereinigung (125). Die finanzstarken Flächenmaßnahmen des Schwerpunktes 2 hatten sowohl positive als auch negative Wirkungen, die sich gegenseitig aufhoben und zudem nur für die Dauer der Förderung bestanden. Der Beitrag des Programms zur Umsetzung der Lissabon-Ziele war gering. Die Ergebnisse offenbarten grundsätzlich schon in der ELER-Verordnung angelegten Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel und einer gleichzeitigen starken Fokussierung auf Umweltziele sowie regionale und sektorale Ausgleichsziele.

Beitrag des NRW-Programms auf das Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft gering

Die im NRW-Programm gesetzten Beschäftigungsziele wurden nicht erreicht. Es gab zwar Maßnahmen im Programm, die beschäftigungspolitisch wirksam waren, z. B. die Diversifizierungsförderung (311); deren Reichweite war aber begrenzt. Positiven Wirkungen standen Rationalisierungseffekte

Positive Beschäftigungseffekte wurden durch Rationalisierungseffekte aufgehoben

fekte in den durch das AFP (121) geförderten Betrieben gegenüber. Im Primärsektor tendierten daher die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze gegen null. Die Förderung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 322, LEADER) führte nur vereinzelt und in zu vernachlässigendem Umfang zu neuen Arbeitsplätzen. Dies lag auch an dem Fokus auf infrastrukturelle oder gestalterische Maßnahmen, die keine direkten messbaren Beschäftigungseffekte auslösen.

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz und Verbesserung der Biodiversität. Neben dem Ordnungsrecht kam dem NRW-Programm eine wesentliche Bedeutung zu. Ein breites Spektrum von Maßnahmen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich mit Wirkungen auf die Biodiversität wurde umgesetzt. Besonders positiv hervorzuheben sind der Vertragsnaturschutz, einzelne Bausteine der AUM und der investive Naturschutz sowie der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen. Ansatzpunkte zur Steigerung (mehr hochgradig wirksame Maßnahmen) und Verbreitung (mehr Beratung und Betreuung führt auch zu qualitativ optimierter Umsetzung von Maßnahmen) der Biodiversitätswirkungen des NRW-Programms bestehen, sind in der Breitenwirkung aber immer begrenzt durch die starken programmexternen Treiber, die auf den Verlust der biologischen Vielfalt hinwirken.

Insgesamt lässt sich ein leicht positiver Einfluss des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors ableiten. Relevant waren die Maßnahmen 121, 125-A und 111, wobei die beiden letzten allerdings budgetär von untergeordneter Bedeutung waren. Aus inhaltlicher Sicht böte das Programm die Möglichkeit, die ländliche Infrastruktur und Humankapital noch zielgerichteter zu fördern. Die stärkere Fokussierung des AFP (121) auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, die schon ab 2011 erfolgte und in der neuen Förderperiode fortgesetzt wird, ist auch im Kontext der gesellschaftlichen Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor positiv zu bewerten.

Im Laufe der Förderperiode 2007 bis 2013 veränderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Milchvieh haltende Betriebe infolge des im Jahr 2015 anvisierten Milchquotenendes erheblich. Die Milchproduktion nahm zu und die Märkte wurden volatiler. Dies führte zu einem deutlichen Strukturwandel in der Milchproduktion. Die im Rahmen des Health Check zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel flossen direkt oder über Mittelumschichtungen in Maßnahmen, von denen auch Milch-

Hoher Handlungsbedarf bei Biodiversität und ein Schwerpunkt des Programms

Ländliche Infrastruktur hat einen wichtigen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors marginal in Relation zu Kräften des Marktes

viehbetriebe profitierten. Hervorzuheben ist das für die Begleitung der Umstrukturierung relevante AFP (121), das jedoch ambivalente Wirkungen verursachte. Einerseits konnten die Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert werden, andererseits trugen die gesteigerten Milchmengen zu Preisrückgängen bei. Neben dem AFP wurden auch die AZ (211/212), AUM (214) und Weideprämie (215) von einem Teil der Milchviehbetriebe in NRW in Anspruch genommen. Die AZ besaß dabei die größte Einkommenswirksamkeit, da sie kaum an Auflagen gebunden war, kam aber nur in einer ausgewählten Gebietskulisse zum Einsatz. Da die stark dotierten AUM und die Teilmaßnahme Weidehaltung im Gegensatz zur AZ keinen Einkommenstransfer vorsahen, sondern an kostenwirksame Auflagen gebunden waren, konnten auch diese Maßnahmen im Hinblick auf die neue Herausforderung Milch nur wenig beitragen.

Mögliche Programmbeiträge zum Klimaschutz verteilen sich auf die Produktion erneuerbarer Energien, die Vermeidung von Treibhausgasen und die Klimafolgenanpassen. Während das NRW-Programm keine Beiträge zu erneuerbaren Energien lieferte, wurden im Mittel der berechneten Szenarien im Jahr 2012 0,06 % der gesamten bzw. 2,5 % der landwirtschaftlichen THG-Emissionen Nordrhein-Westfalens durch ein umfangreiches Maßnahmenportfolio vermieden. Maßgebliche, jedoch temporäre, THG-Reduktionsbeiträge stammen von den Agrarumweltmaßnahmen. Forstmaßnahmen können, insbesondere bei einer Kaskadennutzung von Holzprodukten, längerfristig zum Klimaschutz beitragen. Auch Maßnahmen des SP 3 und LEADER trugen, z. B. über Gebäudesanierungen, in geringem Umfang zum Klimaschutz bei. Der Waldumbau kann gleichzeitig als eine Maßnahme zur Klimafolgenanpassung betrachtet werden.

**Geringer Beitrag zum
Klimaschutz**

Die AUM waren mit weitem Abstand der wichtigste Leistungsträger, nur ein Teil des Bildungsangebotes (111) wirkte komplementär. Die AUM machten fast 100 % der mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum erzielten Minderungswirkung bei Stickstoffüberschüssen aus. In der Tendenz stagnierte in der Förderperiode der Wirkungsbeitrag des ELER bezogen auf Nährstoffüberschüsse weitgehend. Beim Stickstoffsaldo war aufgrund gegenläufiger Entwicklungen, die durch exogene Faktoren bestimmt waren, insgesamt ein Anstieg des N-Überschusses zu verzeichnen. Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer haben AUM durch Minderung von Stoffeinträgen beigetragen. Zur Verbesserung der Gewässerstruktur wurden über den EPLR keine Förderangebote realisiert; das entsprechende Landesprogramm ‚Lebendige Gewässer‘ wird komplett landesseitig finanziert. Aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum ist die komplementär wirkende Flurbereinigung hervorzuheben, die durch Flächenbereitstellung die Umsetzung einiger weniger Projekte zur Fließge-

**Beitrag des Programms
zum **Wasserschutz** nicht
ausreichend, um Anstieg
des N-Überschusses zu
verhindern**

wässerentwicklung ermöglicht hat.

Aufgrund fehlender Definitionen und methodischer Vorgaben musste zunächst der Begriff Lebensqualität operationalisiert werden. Genutzt wurde ein in den Sozialwissenschaften entwickeltes Konzept, das die Lebensqualität in verschiedene Dimensionen unterteilt. Die meisten Mittel, die für den Bereich Lebensqualität eingesetzt wurden, ließen sich den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ und „Persönliche Aktivitäten (z. B. Freizeit)“ zuordnen. Eine der Kernmaßnahmen war die Dorferneuerung. Die Berücksichtigung von Lebensqualität im NRW-Programm ist ausbaufähig. Die in LEADER und auch der Dorferneuerung in Teilen praktizierte konzept- und beteiligungsorientierte Planung und Umsetzung von Vorhaben bietet einen geeigneten Ansatz.

Lebensqualität vor allem in Hinblick auf Wohnstandortbedingungen und persönliche Aktivitäten verbessert

Innovationsansätze waren im Programm beschrieben, wurden jedoch nur bei wenigen Maßnahmen als Zuwendungsvoraussetzung oder Auswahlkriterium verankert. In der konkreten Umsetzung ließen sich nur wenige innovative Vorhaben identifizieren, wobei die Einstufung „innovativ“ von der Operationalisierung des Begriffs abhängt. Durch die offenen Vorgaben in LEADER wurden aus Sicht der Akteure beispielsweise neue Ideen und Handlungsansätze in die Regionen getragen. Allerdings sind innovative Ansätze, die auch das Risiko des Scheiterns beinhalten, aufgrund der restriktiven Vorgaben der ELER-Förderung schwer realisierbar.

Innovative Ansätze im LEADER-Kontext erkennbar in Form von neuen Ideen und Handlungsansätzen in der Region

Der Breitbandausbau wurde unter 321 auf der Grundlage der GAK gefördert. Die Aufgreifschwelle lag in der GAK sehr niedrig. Das heißt, Förderung kam nur in Gebieten infrage, die unterhalb dieses Wertes lagen. Eine zukunftsfähige Breitbandverfügbarkeit ist allerdings auch in Gebieten mit z. B. 16 Mbit/s nicht gegeben. Neben der Frage des Ausbaus ist die Frage nach der Nutzung relevant. Der Ausbau alleine garantiert noch nicht, dass eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Im NRW-Programm gab es in diesem Hinblick vereinzelte flankierende Aktivitäten z. B. in der Berufsbildung (111) oder LEADER.

Bisherige Breitbandförderung basierte auf der GAK mit einer sehr niedrigen Aufgreifschwelle

Angesichts des großen und wachsenden Bedarfs im Breitbandausbau wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau der glasfasergestützten Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die beste Lösung. Diese Empfehlung scheitert aber an den föderalen Zuständigkeiten. Auf jeden Fall braucht es aber für die Förderung innerhalb des Landes NRW einen abgestimmten Gesamtansatz und eine Förderung auch jenseits der GAK. Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss, und für das die ELER-Förderung auch Ansatzpunkte bietet.

Ausbau und Nutzung von Breitband vorantreiben

NRW hat Maßnahmen im Bereich der investiven Förderung (121) sowie die Prämienmaßnahmen „Weidehaltung“ und „Strohhaltung“ zum Bereich Tierschutz angeboten. Von den Bildungs- und Beratungsmaßnahmen (111/114) wurde im Zusammenhang mit der Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung kein gezielter Gebrauch gemacht, obgleich Management und Qualifikation der BetriebsleiterInnen eine entscheidende Stellschraube zu Verringerung von Tierwohlproblemen sein können. Zukünftig sollte ausgehend von einem Konzept für alle Tierarten und Nutzungsrichtungen gezielt überlegt werden, welche Maßnahmen in welchen Kombinationen durch den ELER gefördert werden sollten.

Tierschutz im Programm über 121 und 215 adressiert

Die Fördermaßnahmen waren überwiegend gleichstellungsneutral ausgestaltet, zum kleineren Teil waren sie potenziell gleichstellungsorientiert. In den gleichstellungspolitischen relevanten Wirkungsbereichen „Beschäftigung und UnternehmerInnentum“, „Qualifizierung und Genderkompetenz“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ konnten Beiträge zu gleichstellungspolitischen Zielen identifiziert werden. Für den Bereich „Teilhabe an Entscheidungsprozessen“ gibt es nach wie vor einen Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die Beteiligungsquote von Frauen in den unterschiedlichen Gremien, z. B. den LAGn.

Chancengleichheit: Im NRW-Programm überwogen gleichstellungsneutrale Maßnahmen

10 Durchführung und Fördereffizienz des NRW-Programms Ländlicher Raum

NRW hat für die Technische Hilfe (511) insgesamt rund 3 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt. Die Mittel wurden in erster Linie für Pflichtaufgaben in Verbindung mit der Programmumsetzung eingesetzt, so beispielsweise für die externe Bewertung und Erläuterungstafeln. Als landesspezifische „Kür“ sind die Finanzierung von Personal bei der Bescheinigenden Stelle, die Aktivitäten zur Unterstützung von LEADER und die externe Erstellung der jährlichen Begleitberichte zu sehen. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen an die Umsetzung der Technischen Hilfe in der neuen Förderperiode sollte auch weiterhin die Finanzierung von Pflichtaufgaben im Vordergrund stehen. Insbesondere Kleinstbeträge sollten aus Landesmitteln finanziert werden.

Der fokussierte Einsatz der Technischen Hilfe sollte fortgesetzt werden

Zur Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes wurde auf die Ergebnisse einer Implementationskostenanalyse zurückgegriffen. Diese umfasst quantitative Analysen der Kosten für die Leistungserstellung und qualitative Analysen zu Erklärungsgründen für die Höhe der Implementationskosten (IK) sowie zu Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens. Die Kostenermittlung umfasste Personal-, Sach- und IT-Kosten. Ausgewiesen

Beantwortung der Frage zur Effizienz des Ressourceneinsatzes fußt auf einer Implementationskostenanalyse

wurden absolute und relative IK. Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme ausuzahlen (Umsetzungseffizienz).

Insgesamt waren 2011 mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum rund 215 AK innerhalb der Landesverwaltung bzw. der EU-Zahlstelle, den Unteren Landschaftsbehörden sowie den LEADER-Regionalmanagements befasst. Hiermit waren Kosten von 18,9 Mio. Euro verbunden. 40 % der IK entfielen auf die EU-Zahlstelle, gefolgt von den Unteren Landschaftsbehörden mit 21 %. Dominanter Kostenträger waren die AUM mit 44 % der maßnahmenbezogenen IK.

40 % der Implementationskosten entfielen auf die EU-Zahlstelle, dominanter Kostenträger waren die AUM

Maßnahmenbezogene IK (14 %) und Programm-Overhead-IK (ca. 3 %) zusammen erreichten ein Volumen von rd. 17 % der ausgezahlten Fördermittel im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012. Je nach Maßnahmengruppe variierten die relativen IK. Bei den investiven Maßnahmen lagen die relativen IK im Durchschnitt bei 12,1 %, die Flächenmaßnahmen kamen auf 14,3 % und die forstliche Förderung, die sowohl investive als auch Flächenmaßnahmen beinhaltete, auf 27,1 %. Die Forstmaßnahmen gehörten in allen Bundesländern zu den teuren Maßnahmen.

Die forstlichen Fördermaßnahmen wiesen die höchsten relativen IK auf

Bei den investiven Maßnahmen reichten die relativen IK, lässt man die Ausreißer außen vor, von 5,2 % (121) bis zu 30,9 % (323). Einen starken Einfluss auf die IK der Gruppe ELER-Investiv hatte 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.

LEADER verteuerte die Programmumsetzung

Die Bandbreite der relativen IK zwischen den flächenbezogenen Maßnahmen 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 Unteren Landschaftsbehörden abgewickelten Vertragsnaturschutz mit hohen relativen IK von 43 % bestimmt. Sehr geringe relative IK wies der Ökologische Landbau mit 4,5 % auf.

Neben der Ausgleichszulage wies der Ökologische Landbau sehr geringe relative IK auf

Gegenüber der Erhebung von 2005 haben sich die absoluten und relativen IK erhöht. Dies ist u. a. auf die gestiegene Anzahl von Maßnahmen, die Integration von LEADER sowie den gewachsenen Aufwand für eine den EU-Regularien entsprechende Umsetzung zurückzuführen. Auf Programmebene waren mit der Zuständigen Behörde neue Einrichtungen zu schaffen, bei der Bescheinigenden Stelle mussten deutlich mehr Personen für die ELER-Prüfungen eingesetzt werden.

Umsetzung hat sich gegenüber der Vorperiode verteuert

Im Rahmen qualitativer Analysen wurden die Einflussgrößen auf die IK untersucht. Dazu gehörten Faktorenkomplexe wie Rechtsrahmen, Organisationsstruktur oder IT-Unterstützung. Durch leistungsfähige Organisationsstrukturen und IT-Systeme gelang es, das Programm überwiegend effizient umzusetzen. Negative Organisationseffekte auf die Kostenstruktur bzw. die Funktionsfähigkeit der Umsetzung konnten jedoch insbesondere im Bereich der von der EU-Zahlstelle weiterdelegierten Maßnahmen identifiziert werden. Die hieraus resultierenden Probleme potenzierten sich durch den in Teilen unangemessenen EU-Regelungsrahmen und die Rechtsanwendung. Ein zunehmender Engpass war auch in NRW die Verfügbarkeit von Personal beispielsweise in der EU-Zahlstelle. Die Empfehlungen sind in weiten Teilen als Optimierungen des bestehenden Systems angelegt. Für den Vertragsnaturschutz sollten weitergehende Schritte geprüft werden.

**Generell effiziente Programmumsetzung, aber vereinzelt Problembe-
reiche identifiziert**

Der EU-Regelungsrahmen erwies sich in Teilen als nicht angemessen und verursachte Ineffizienzen in der Umsetzung. Seine Unbeständigkeit, kontinuierliche Ausdifferenzierung und rückwirkende Inkraftsetzung waren problematisch. Der Rechtsrahmen der ELER-Förderung muss daher grundlegend vereinfacht werden. Hier ist in erster Linie die EU-KOM gefordert. Optimierungsansätze sind z. B., Bagatellgrenzen für Rückforderungen einzuführen, Sanktionsregelungen zu überdenken und die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten kritisch zu prüfen. Teilweise ist die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und ihre Auswertung ob ihrer schiereren Menge kaum mehr leistbar. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind vor Beginn der neuen Förderperiode zu klären und der vereinfachte Rechtsrahmen dann über die gesamte Förderperiode stabil zu halten.

**EU-Regelungsrahmen
entschlacken und stabil
halten**

Mitnahmeeffekte vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da die eingesetzten Mittel nicht mit Wirkungen verbunden sind. Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden. Rund 84 % des Programmvolumens gingen an private Zuwendungsempfänger. Davon waren rund 19 % mit vollständigen Mitnahmen verbunden, d. h. die Flächenbewirtschaftung bzw. die Projekte wären in identischer Weise auch ohne Förderung erfolgt, sodass von der Förderung keine zusätzlichen Effekte ausgegangen sind. Die Gruppe der produktiven betrieblichen Investitionen war am stärksten von vollständiger Mitnahme betroffen. Diese Mitnahmen sind direkt wettbewerbsrelevant und daher besonders kritisch zu bewerten. Je stärker nicht „Mainstream“ gefördert wurde oder die Förderung in Richtung öffentlicher Güter ging, desto geringer

**Mitnahmeeffekte konn-
ten teilweise durch
ambitionierte Förder-
ausgestaltung und Auf-
lagen vermieden wer-
den**

waren auch die Mitnahmen.

Den Befragungsergebnissen folgend, wäre das Gros der geförderten Maßnahmen von öffentlichen Zuwendungsempfängern nicht oder anders realisiert worden. Bei 85 % der an öffentliche Zuwendungsempfänger geflossenen Mittel kann von einem nahezu vollständigen Zusatznutzen ausgegangen werden. Selbst Kernbereiche der Daseinsvorsorge können aufgrund der kommunalen Haushaltslage häufig nur noch über Förderprogramme bedient werden. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese im transaktionskostentreibenden Zuwendungsrecht richtig aufgehoben sind. Grundsätzlich wäre das Gesamtsystem der kommunalen Finanzierung der Daseinsvorsorge auf den Prüfstand zu stellen.

Additionalität: Öffentliche Zuwendungsempfänger hätten ohne die ELER-Förderung die meisten Vorhaben nicht realisiert

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, die gleichzeitig positive Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder entfalten.

Synergien zwischen Maßnahmen hatten keinen großen Einfluss auf die Fördereffizienz

Der Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen wurde in den Themenfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie der gesamten Förderstrategie des NRW-Programms Ländlicher Raum diskutiert. Dabei bestand das Problem, dass eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich war.

Effizienz des Fördermitteleinsatzes nur bei Umweltwirkungen in Ansätzen quantifizierbar

Im Bereich Biodiversität konnte gezeigt werden, dass ein enger Zusammenhang zwischen relativen IK, Gesamtkosten und Wirksamkeit besteht. 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. Damit zeichnet die Kostenstruktur der Maßnahmen die Wirkungsintensität und Treffsicherheit der Maßnahmen nach: Eine präzise Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) ist tendenziell mit höheren IK/ha und Gesamtkosten verbunden. Daher gehörte der Vertragsnaturschutz zu einer der teureren Maßnahmen, auch wenn ein Teil der IK sicher auch auf eine suboptimale Organisation der Umsetzung rückführbar ist.

Biodiversität – enger Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden zeigte eine Effizienzberechnung, dass hohe Unterschiede in der Kostenwirksamkeit der verschiedenen auf Wasserschutz abzielenden Maßnahmen bestanden. Die beste Kosten-Wirkungsrelation wies der Ökologische Landbau auf.

Wasser – Ökologischer Landbau am effizientesten

Im Bereich Klimaschutz konnten Effizienzkenwerte (Kosten pro eingespartes CO₂-Äquivalent) nur teilweise berechnet werden. Sie wiesen eine hohe Spannbreite auf. Die errechneten Effizienzkenwerte zeigten erhebliche Streuungen zwischen 0,07 Euro eingesetzten öffentlichen Mitteln pro kg eingespartes CO₂-Äquivalent und rund 42 Euro/kg CO₂Äq. Die AUM (214) wiesen die niedrigsten THG-Vermeidungskosten auf. Erheblich geringere Effizienz zeigten die Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3. Keine der Maßnahmen hatte aber Klima als Hauptziel, was bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist.

Klimaschutz – insgesamt wenig effektiv und effizient im Rahmen der ELER-Förderung

Eine ambitionierte Maßnahmenausgestaltung führte teilweise zu höheren IK, stärkte gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit insgesamt die Fördereffizienz. Dies galt insbesondere für die AUM, aber auch die Tierschutzmaßnahme (Weidehaltung). 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 positive Auswirkung auf die Wirkungsseite. Das waren in erster Linie die finanztechnischen Entscheidungen auf Programmebene. Dazu gehörte beispielsweise, keine nationale Förderung neben dem ELER-Programm anzubieten.

Förderstrategie und Maßnahmenstruktur wirken nicht gleichgerichtet auf Implementationskosten und Wirksamkeit

Insgesamt wurden die im NRW-Programm verfügbaren Ressourcen effizient eingesetzt. Nur bei wenigen Maßnahmen liegt eine unzureichende Zielerreichung (Verfehlung) vor. 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. Fast zwei Drittel der IK wurden für die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen eingesetzt. Dem stehen nur 53 % der Fördermittel gegenüber. Diese Relation unterstreicht, dass wirksame Maßnahmen mit höheren relativen IK verbunden sind.

Die Ressourcen (Fördermittel incl. IK) wurden insgesamt effizient eingesetzt

Zur Steigerung der Fördereffizienz kann an verschiedenen Stellschrauben gedreht werden. Zum einen können die IK gesenkt, zum anderen kann die Wirksamkeit erhöht werden. Es sollte auf jeden Fall eine wohlüberlegte Entscheidung getroffen werden, welche Maßnahmen mit und welche ohne EU-Kofinanzierung angeboten werden. Jede Kleinstmaßnahme im Programm erhöht den Aufwand auf Ebene des Programmoverheads deutlich. Maßnahmen, die wenig standardisierbar sind, sollten eher außerhalb gefördert werden, vor allen Dingen, wenn sich am Rechtsrahmen nichts grundsätzlich ändert. Die Wirksamkeit von Maßnahmen ließe sich einfach

Stellschrauben zur weiteren Steigerung der Fördereffizienz nutzen

erhöhen, indem bestimmte Fördergegenstände mit hohen vermuteten Mitnahmen von der Förderung ausgeschlossen werden. Dies gilt beispielsweise für eine wenig treffsichere Ausgleichszulage, unspezifische Investitionsförderungen (Verarbeitung und Vermarktung) oder die Umnutzungsförderung für die Zweckbestimmung Wohnen.

11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

Um die Gesamtprogrammwirkungen darzustellen, wurde ein vereinfachter Ansatz gewählt, der die Fördermittel von Maßnahmen mit positiven Wirkungen einzelnen Wirkungsfeldern und Interventionstypen zuordnet. Der Wirkungsschwerpunkt, und dies war aufgrund der Programmstruktur auch zu erwarten, lag eindeutig auf den Umweltthemen. Nahezu die Hälfte der Programmmittel wurde für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen ausgegeben, gefolgt von Maßnahmen mit Wasser- und Klimaschutzwirkungen.

Die Hälfte der Programmmittel wurde für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen ausgegeben

Der Handlungsbedarf war vor allem in den umweltbezogenen Wirkungsfeldern hoch. In den sozio-ökonomischen Wirkungsfeldern und dem Wirkungsfeld Lebensqualität wurde der Handlungsbedarf auf der Grundlage der generellen Lage in NRW als moderat eingeschätzt.

Handlungsbedarf vor allem im Bereich Umwelt hoch

Der ELER bietet vor allem für die umweltbezogenen Wirkungsfelder und – mit Einschränkungen – auch den Agrarsektor einen vielfältigen Instrumentenmix, mit dem Einfluss auf die für das Wirkungsfeld relevanten Faktoren genommen werden kann. So lässt sich die Intensität der Flächennutzung, die sowohl Einfluss auf die Biodiversität als auch auf Nährstoffüberschüsse hat, durch gezielte Bewirtschaftungsauflagen beeinflussen. Über Beratung besteht die Möglichkeit, die betrieblichen Managementfähigkeiten zu verbessern. Durch die Schaffung von geeigneten planerischen Grundlagen, durch Grunderwerb oder die Förderung von Akteursstrukturen kann es gelingen, Flächen zielgenau zu platzieren. Damit ist der ELER dem Grundsatz nach geeignet, für diese Wirkungsfelder auch einen signifikanten Beitrag zur Problemlösung zu leisten.

ELER bietet vor allem für die umweltbezogenen Wirkungsfelder einen vielfältigen und problemadäquaten Instrumentenmix

Ein grundsätzliches Problem ist die Dominanz von außerhalb des Programms liegenden Treibern. Dies führt dazu, dass oftmals keine Trendumkehr bei den wirkungsfeldbezogenen Indikatoren zu erkennen ist, obwohl die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum wirksam sind. Treiber sind beispielsweise Marktentwicklungen, Einflüsse des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und der 1. Säule der GAP, gesamtwirtschaftliche oder demografische Entwicklungen oder ordnungsrechtliche Vollzugsdefizite, die die positiven Wirkungen des NRW-Programms überlagern. Maß-

Außerhalb der Programmreichweite liegende Entwicklungen sehr dominant

nahmen der Wirkungsfelder Biodiversität und Wasser wirkten dem negativen Basistrend entgegen, konnten jedoch keine Trendumkehr erreichen.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum war als Finanzierungsquelle insbesondere in den Wirkungsfeldern Biodiversität und Wasser wichtig. In allen anderen Wirkungsfeldern war das EPLR nur ein Finanzierungsinstrument unter vielen. So standen beispielsweise für die Wirkungsfelder Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen deutlich mehr Mittel über das EFRE- und ESF-Programm oder die Aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung als im ELER. Für den Agrarsektor hatten die Zahlungen der 1. Säule der GAP eine herausragende Bedeutung. Der Bereich Lebensqualität umfasst viele Dimensionen, die durch unterschiedliche Förderprogramme adressiert werden, vor allem aber durch die nationale Politik auf Bundes, Landes- und kommunaler Ebene.

Bedeutung des NRW-Programms als Finanzierungsquelle je nach Wirkungsfeld unterschiedlich

NRW bot eine Auswahl der im ELER möglichen Maßnahmen an. Bei den umweltbezogenen Wirkungsfeldern und im Wirkungsfeld Agrarsektor war der Maßnahmenmix vor dem Hintergrund der angestrebten Wirkungen weitgehend gelungen. Besondere „Leistungsträger“ konnten identifiziert werden. Bei anderen Maßnahmen besteht Potenzial, die Maßnahmen für bestimmte Wirkungsfelder besser zu qualifizieren, indem Auflagen verändert, Fördergegenstände gestrichen oder ergänzt sowie Maßnahmen besser kombiniert werden. In den sozio-ökonomischen Wirkungsfeldern und im Wirkungsbereich Lebensqualität war zwar dem Grundsatz nach das Wirkungspotenzial des ELER begrenzt. Allerdings wurden auch nicht alle vom ELER angebotenen Maßnahmen genutzt (z. B. die Förderung von Existenzgründungen) oder die angebotenen Maßnahmen zielten aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung weniger auf direkte Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

Maßnahmenmix gut für Biodiversität

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass das NRW-Programm Ländlicher Raum in weiten Teilen über effiziente Umsetzungssysteme verfügte. Im Ländervergleich lagen das Gesamtprogramm und die mit den anderen Ländern vergleichbaren Maßnahmen mit Ausnahme des Vertragsnaturschutzes, des investiven Naturschutzes und der forstlichen Förderung im Mittelfeld der erhobenen Implementationskosten.

Umsetzungssystem in weiten Teilen effizient

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.

Hoher „Eh-da“-Kostensockel in einem EU-finanzierten Programm

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens hat teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt und erschwert zunehmend eine effiziente Umsetzung ambitionierter und wirkungsvoller Maßnahmen. Die umsetzenden Verwaltungen treiben bereits hohen Aufwand, um Verfahrensfehler (Anlastung) zu vermeiden. Fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen geraten ins Hintertreffen. Standardisierbare, wenig ausdifferenzierte Maßnahmen erscheinen vorzüglich, sind aber eher mit geringen Wirkungsintensitäten und Mitnahmeeffekten behaftet. Dies lässt das Risiko der Zielverfehlungskosten zukünftig weiter steigen.

Komplexität und Dynamik des EU-Rechtsrahmens erhöhen das Risiko der Zielverfehlungskosten

Daher ist ein grundlegender Neustart bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, der zeitnah in Angriff genommen werden muss. Zentrale Punkte sind eine größere Rechtsklarheit, die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips im ELER, ein stärkeres Gewicht des in den Verträgen festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, ein Rückwirkungsverbot für Änderungen im Rechtsrahmen und der Rechtsauslegung sowie ein höheres tolerierbares Fehlerrisiko für das Politikfeld der Ländlichen Entwicklung.

Der Rechtsrahmen muss grundsätzlich revidiert werden

Fazit

NRW hat die EU-Fördermittel der 2. Säule dazu genutzt, um mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum ein breites Spektrum an Maßnahmen in einem konsistenten strategischen Rahmen anzubieten. Positive Wirkungen der Förderung konnten in der Ex-post-Evaluation für die meisten Maßnahmen aufgezeigt werden. Die Maßnahmenziele und -wirkungen gingen aber weit über die von der EU vorgegebenen, thematisch stark auf die EU-2020-Ziele eingeeengten Programmfragen und Indikatoren hinaus. Konsistent mit der Problemlage im ländlichen Raum hat NRW einen starken Fokus auf Umweltthemen gesetzt. Die Agrarsektorförderung wurde stärker in Richtung Tierschutz umgestaltet. Darüber hinaus gewann die ländliche Entwicklung, insbesondere mit dem LEADER-Ansatz gegenüber der Vorperiode an Bedeutung. Gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung waren die Maßnahmen auf spezifische lokale Bedarfe, Potenziale und Strategien ausgerichtet und führten zu sehr heterogenen Vorhaben und Wirkungspfaden. Der Aggregation zu Gesamteffekten waren damit zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Für einen messbaren Einfluss auf die von der EU gesetzten Wirkungsindikatoren zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind die Potenziale eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gering und sollten zukünftig auch ex ante realistischer eingeschätzt werden. Im zentralen Förderbereich, den umweltbezogenen Maßnahmen, waren Wirkungen

messbar, die gegenläufigen programmexternen Einflussfaktoren aber zu stark, um den angestrebten Status-quo-Erhalt bei den globalen Wirkungsindikatoren zu erreichen. Wesentliche und teilweise wirksamere Stell-schrauben liegen häufig außerhalb der Förderpolitik.