

Ex-post-Bewertung

NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013

Verbesserung der Lebensqualität

Andrea Moser

Braunschweig, Juni 2016

Dipl.-Ing. agr. Andrea Moser

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

Tel.: 0531 596-5177

FAX: 0531 596-5599

E-Mail: Andrea.Moser@thuenen.de

Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Modulbericht 9.9_MB Lebensqualität

Andrea Moser

Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag vom

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



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission



Juni 2016

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

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Kartenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsfragen und -konzept	2
1.2 Aufbau des Berichtes	2
2 Fachlicher und politischer Kontext	3
2.1 Fachlicher Kontext	3
2.1.1 Zur Messung von Wohlstand und Lebensqualität	5
2.2 Politischer Kontext	6
2.2.1 Lebensqualität in der Programmstrategie	6
2.2.2 Lebensqualität in den EU-Strategien	9
2.3 Weitere Förderinstrumente und -programme	11
3 Methodischer Ansatz und verwendete Daten	13
3.1 Konzeptioneller Rahmen der Analyse der Lebensqualität	13
3.2 Programm- und Wirkungsanalyse: verwendete Daten	15
3.3 Analyse der räumlichen Verteilung: Daten und Methoden	15
4 Relevante Maßnahmen mit Zielsetzung und Wirkung auf Lebensqualität, finanzielle Umsetzung	18
4.1 Zuordnung der Schwerpunkte zu den Dimensionen der Lebensqualität	18
4.1.1 Schwerpunkt-1-Maßnahmen	19
4.1.2 Schwerpunkt-2-Maßnahmen	20
4.1.3 Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen	22
4.2 Auswahl der relevante Maßnahmen – zusammenfassende Betrachtung	23
4.3 Finanzielle Umsetzung und Vergleich der Budgetumsetzung	24
5 Räumliche Verteilung der ELER-Förderung (Inzidenzanalyse)	25
5.1 Ergebnisse	27
5.2 Zusammenfassendes Fazit	31

6	Maßnahmen- und Programmwirkungen	32
6.1	Wirkungen der relevanten Maßnahmen auf die Lebensqualität-Dimensionen	32
6.2	Zusammenfassendes Fazit	39
7	Inwiefern hat das NRW-Programm Ländlicher Raum dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?	42
8	Empfehlungen	42
	Literaturverzeichnis	45
	Anhang zu Kapitel 2.1 Fachlicher Kontext	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Positionen der Wohlfahrt	4
Abbildung 2:	Dimensionen und Facetten von Lebensqualität der SSF-Kommission	6
Abbildung 3:	Politikfelder Lebensqualität und Einordnung der Politik für ländliche Räume	12
Abbildung 4:	Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen	14
Abbildung 5:	Dimensionen und Indikatoren	16
Abbildung 6:	Alternativhypothesen und verwendete Indikatoren sowie Datenquellen	17
Abbildung 7:	Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Arbeitslosigkeit	28
Abbildung 8:	Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Wanderungssaldo 2006	29
Abbildung 9:	Zusammenhang zwischen Faktor Finanzielles Risiko und regionaler Verteilung der Fördermittel	30
Abbildung 10:	Zusammenhang zwischen Einkommen und regionaler Verteilung der Fördermittel	31
Abbildung 11:	Summe der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014	33
Abbildung 12:	Anteile der verausgabten Fördermittel 2007 bis 2014 der relevanten Maßnahmen in den zentralen Dimensionen	34
Abbildung 13:	Themen der in LEADER umgesetzten Projekte (411, 412, 413) (Anzahl Projekte = 359)	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuordnung der Schwerpunkt-1-Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität	20
Tabelle 2:	Zuordnung der SP-2-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität	21
Tabelle 3:	Zuordnung der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität	22
Tabelle 4:	Im Vertiefungsthema Lebensqualität als relevant ausgewählte Maßnahmen	23
Tabelle 5:	Öffentliche Ausgaben (inkl. Art. 89) 2007 bis 2014	24
Tabelle 6:	Dimensionen Lebensqualität: Erwartete Tendenz der zentralen Indikatoren	27
Tabelle 7:	Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität	32

Kartenverzeichnis

Karte 1:	In die Analyse einbezogene Kreise	26
----------	-----------------------------------	----

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
CMEF	common monitoring evaluation framework
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume
EU	Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
i. d. R.	In der Regel
inkl.	inklusive
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission der Europäischen Union
LWR	Laufenden Wirtschaftsrechnungen
max.	maximal
mind.	mindestens
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
s.	siehe
S.	Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
sogen.	sogenannte
SSF	Stiglitz-Sen-Fitoussi
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1 Einleitung

Die Verbesserung der Lebensqualität ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU). Die 7-Länder-Evaluation hat diese Ausrichtung und Bedeutung durch die Formulierung eines eigenen Vertiefungsthemas aufgegriffen mit dem Ziel, die Wirkungen die Lebensqualität zu untersuchen. Der vorliegende Bewertungsbericht ist Teil der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013.

Im Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) (EU-KOM, 2006a), der den übergeordneten Kontext für die Bewertungsarbeit bildet, war für programmbezogene Wirkungen auf die Lebensqualität bis zur Überarbeitung des Leitfadens (EEN, 2014) keine Bewertungsfrage formuliert. Auch fehlten Erläuterungen zum Begriff Lebensqualität sowie zum Verständnis. Aus der Darstellung der Basisindikatoren konnte der Eindruck entstehen, dass die Sicht auf die Lebensqualität eher die der Ökonomie ist, bei der die wirtschaftliche Entwicklung im Fokus steht. Entsprechend werden als Indikatoren für die Lebensqualität zum Beispiel die Beschäftigungsentwicklung und das Bruttoinlandsprodukt genannt. Weitere, spezifische Wirkungsindikatoren, mit denen eine Verbesserung der Lebensqualität explizit untersucht werden könnte, finden sich auf Programmebene nicht.

Nordrhein-Westfalen (NRW) formuliert in seinem Programm (MUNLV, 2009) als übergeordnete Zielsetzung die Erhaltung und Entwicklung der Attraktivität der ländlichen Räume. Lebensqualität wird vor allem adressiert. Der Begriff Lebensqualität wird nur auf Maßnahmenebene verwendet. Vor allem im Schwerpunkt 3 und 4 adressieren Maßnahmen die Verbesserung der Lebensqualität und stehen in einem Kontext mit Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie des Fremdenverkehrs.

Für die Bewertungsarbeit kann aus diesen Ausführungen keine klare Begrifflichkeit abgeleitet werden. Seit der Überarbeitung des gemeinsamen Bewertungsrahmens durch das Europäische Evaluierungsnetzwerk für Ländliche Entwicklung (EEN, 2014) gibt es aber zumindest eine Bewertungsfrage auf Programmebene:

- In welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu verbessern?

Explizite wirtschaftliche Effekte werden nicht im Rahmen dieses Vertiefungsthemas vorgenommen, sondern im Vertiefungsthema Wachstum und Beschäftigung (vgl. 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit). Zu dem Begriff Lebensqualität führt der neue Leitfaden aus, dass in der Bewertung der Kreis der Begünstigten und der Bedarf für Interventionen zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas, der Lebensgrundlagen oder der weitergefassten Standortqualitäten, die die Attraktivität einer Region betreffen, zu untersuchen sind. Für die Einordnung der Interventionslogik in einen fachlichen Kontext im Hinblick auf Lebensqualität ist die besondere Herausforderung, die wesent-

lichen Dimensionen und Aspekte der Lebensbedingungen und der regionalen wie örtlichen Standortfaktoren sowie der Lebenszufriedenheit zu bestimmen.

Die folgenden Ausführungen stellen vor diesem Hintergrund das Untersuchungskonzept zur Bewertung der Lebensqualitätswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum dar.

1.1 Untersuchungsfragen und -konzept

Zentrale Aufgabe des Vertiefungsthemas Lebensqualität ist es, das multidimensionale Konzept Lebensqualität, wie es seit den 1960er und 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, für die Evaluation des NRW-Programms handhabbar zu gestalten und umzusetzen.

Dazu werden zunächst die Fragen geklärt,

- wie Lebensqualität definiert werden kann,
- welche Messkonzepte im Rahmen anderer Untersuchungen angewendet werden und
- wie das Thema Lebensqualität für das Maßnahmenspektrum der Entwicklungsprogramme zu operationalisieren ist.

Ziel der Begriffsbestimmung und konzeptionellen Auseinandersetzung ist es, ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept für die Darstellung der Programmwirkungen auf die Lebensqualität zu erstellen.

Das Konzept für die Untersuchung der Wirkungen auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen unterteilt sich in zwei Schritte: In einem ersten Schritt erfolgt eine Analyse der räumlichen Verteilung der Fördermittel (Inzidenzanalyse). Hierdurch wird offensichtlich, inwieweit die Fördermittel schwerpunktmäßig in ländlichen Regionen mit Problemlagen hinsichtlich Lebensqualität verausgabt werden (z. B. hohe Arbeitslosigkeit, negative Bevölkerungsentwicklung) und ob mit der Förderung Nachteile in der Lebensqualität ausgeglichen werden können. Im zweiten Schritt geht es um die Frage nach den Wirkungen der Maßnahmen, die Verbesserung der Lebensqualität explizit als Ziel formuliert haben. Die Wirkungsanalyse konzentriert sich daher auf die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4.

1.2 Aufbau des Berichtes

Aus den dargestellten Gründen enthält der vorliegende Bericht einen umfangreichen konzeptionellen und methodischen Teil: Kapitel 2 liefert eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Lebensqualitätsforschung zur Begriffsklärung und theoretischen Herleitung. Über methodische Grundsatzüberlegungen wird ein Ansatz entwickelt, der die ELER-Förderung in das

multidimensionale Konzept von Lebensqualität integriert. Des Weiteren wird in Kapitel 2 die Bedeutung der Zielsetzung von Lebensqualität im NRW-Programm sowie der dargestellte Stand der Lebensverhältnisse und Problemlagen in Bezug auf die herausgearbeiteten Dimensionen betrachtet (fachlicher Kontext). Im Anhang findet sich eine ausführliche theoretische Herleitung des Begriffs Lebensqualität anhand der Darstellung des Forschungsstands (Anhang Kap. 2.1). Mit einer Einordnung in übergeordnete Strategien sowie in Förder- und Politikinstrumente zur Verbesserung der Lebensqualität schließt Kapitel 2. In Kapitel 3 werden die methodische Vorgehensweise des Untersuchungskonzeptes sowie die verwendeten Daten dargelegt. Eine Einordnung der ELER-Maßnahmen in das entwickelte Untersuchungskonzept von Lebensqualität wird in Kapitel 4 vorgenommen, das auch die für die Wirkungsanalyse relevanten Maßnahmen und ihre finanzielle Umsetzung vorstellt.

Kapitel 5 enthält die Untersuchung der Maßnahmenwirkungen, basierend auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertung mit Fokus auf den Schwerpunkt 3 und 4-Maßnahmen, sowie eine Analyse der räumlichen Verteilung der eingesetzten Fördermittel im Rahmen der als relevant ausgewählten Maßnahmen. Dazu werden zunächst die Ziele, das Datenmaterial und die Regionsabgrenzungen detailliert beschrieben. Die Ergebnisse werden in Form von insgesamt zwölf Diagrammen präsentiert und kurz inhaltlich beschrieben. Die Darstellung der Programmwirkungen im Kapitel 5 fügt die einzelnen Analyseschritte zusammen und führt zu einem zusammenfassenden Fazit. Mit der Beantwortung der Bewertungsfragen in Kapitel 7 und Empfehlungen schließt der Bericht.

2 Fachlicher und politischer Kontext

2.1 Fachlicher Kontext

Was Lebensqualität ausmacht und wie sie gemessen werden kann – darüber wird spätestens seit den 1970er Jahren in der Ökonomie und der Soziologie geforscht und diskutiert. Der ältere Begriff der Wohlfahrt, gemessen anhand der wirtschaftlichen Entwicklungen und deren Parameter Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Arbeitslosenquote, wurde zunehmend aus dem allgemeinen, wie auch dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch verdrängt. Erstmals verwendet hat den Begriff Lebensqualität Pigou (Knecht, 2010, S. 16) zur Abgrenzung der „nicht-ökonomischen Wohlfahrt“ von der „ökonomischen Wohlfahrt“.

In der wissenschaftlichen Diskussion existiert kein einheitliches Verständnis darüber, was mit Lebensqualität eigentlich gemeint ist. Folgt man Noll (2000), dann haben alle Versuche einer Begriffsbestimmung aber offensichtlich gemeinsam, dass „Lebensqualität als der etwas von Lebensstandard Verschiedenes und auf Wohlstand im Sinne der Versorgung mit Gütern und Dienstleistung nicht reduzierbares betrachtet wird“ (ebd., S. 7). In diesem Verständnis wird Lebensqualität nicht allein vom materiellen Lebensstandard determiniert, sondern von subjektiven Wahrnehmungen und Befindlichkeiten beeinflusst.

Ansätze zur Entwicklung von Konzepten von Lebensqualität, die die unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen verbinden und materielle wie immaterielle, objektive und subjektive, individuelle wie kollektive Aspekte und Komponenten abbilden können, wurden vor allem in den Sozialwissenschaften verfolgt. Ihre Verbreitung setzte aber erst in den 1960er Jahren ein (Knecht, 2010, S. 17). Grundlegend ist hier das mehrdimensionale Konzept von Zapf (1984), das eine Zweiteilung in objektive Lebensbedingungen und subjektive Lebenszufriedenheit vornimmt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Positionen der Wohlfahrt

Objektive Lebensbedingungen	Subjektives Wohlbefinden	
	Gut	Schlecht
Gut	wellbeing	Dissonanz
Schlecht	Adaption	Deprivation

Quelle: Eigene Darstellung nach Zapf, 1984.

Zur Erfassung von Lebensqualität sind also sowohl die Erhebung von objektiven als auch subjektiven Indikatoren notwendig. „Für die empirische Forschung hat sich gerade die Unterscheidung und Gegenüberstellung von objektiven Bedingungen und subjektivem Wohlbefinden als den beiden Komponenten der Lebensqualität als ausgesprochen fruchtbar erwiesen“ (ebd., S. 11).

Die Tradition der Forschung zu sozialen Indikatoren reicht in Deutschland bis in die 1950er Jahre zurück. Sie liefert die Grundlagen für die Messung und Analyse von Wohlfahrt und Lebensqualität. Mit den hier entwickelten Erhebungsinstrumenten können sowohl objektive Lebensbedingungen als auch das subjektive Wohlbefinden erfasst werden. Das Sozioökonomische Panel (SOEP)¹ ist gegenwärtig die wichtigste Erhebung zur Lebenslage und -qualität der deutschen Bevölkerung und liefert entsprechende Indikatoren und Daten (u. a. Wohnsituation, Einkommens- und Finanzlage des Haushalts). Dabei geht es auch darum, die Wahrnehmung der betroffenen Menschen in gesellschaftliche Wohlfahrtsbewertungen mit einzubeziehen und sie nach ihrer Lebenszufriedenheit² zu fragen. Die im SOEP gestellte Frage lautet „Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit Ihrem Leben?“. Diese Frage wenden auch viele andere Surveys, so z. B. das European Social Survey (ESS) an.

¹ Beim SOEP handelt es sich um eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte (Panelbefragung) in Deutschland, die im jährlichen Rhythmus seit 1984 bei denselben Personen und Familien in der Bundesrepublik durchgeführt wird. Erfasst werden sowohl objektive Indikatoren zur Lebenslage als auch subjektive Indikatoren zur Lebenszufriedenheit. Kerninstrumente des SOEP sind ein Haushalts- und ein Personenfragebogen.

² Zur Diskussion Schupp 2014.

Als Ziele politischen Handelns bedürfen Lebensqualität und Wohlbefinden aufgrund ihrer Multidimensionalität und ihrer subjektiven Komponente einer Konkretisierung und Operationalisierung. Welche Aspekte, Dimensionen und Indikatoren dabei für die Messung von Lebensqualität zu verwenden sind, ist Gegenstand zahlreicher Studien und wird auf vielen Ebenen noch immer kontrovers diskutiert. Um das Konzept von Lebensqualität im Kontext der ELER-Förderung einer Evaluation zugänglich zu machen, ist eine theoriebasierte Einordnung und eine konzeptionelle wie methodische Fundierung notwendig, dazu wird auf den Anhang Kapitel 2.1 verwiesen. Im Folgenden wird das Dimensionenkonzept der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (SSF-Kommission, Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) dargestellt.

2.1.1 Zur Messung von Wohlstand und Lebensqualität

In den vergangenen zehn Jahren wurde national wie international auf unterschiedlichen Ebenen darüber debattiert, wie das BIP als alleiniger Wohlstandsindikator ergänzt bzw. ersetzt werden könnte. Die Kritik am BIP betrifft u. a. die mangelnde Berücksichtigung von Nicht-Markt-Aktivitäten, der Einkommensverteilung/sozialer Ungleichheit oder von Aspekten der Nachhaltigkeit. Begriffe wie Wohlergehen und wellbeing, die objektive Bedingungen und Lebenszufriedenheit zusammenführen, rückten damit in den Fokus.

Die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

Die hier vorliegende Bewertung der Wirkungen auf Lebensqualität folgt einem methodischen Konzept, das seine konzeptionelle und inhaltliche Begründung in dem Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ auch bekannt als Stiglitz-Sen-Fitoussi Bericht findet (im Folgenden zitiert als Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009)). Die Autoren plädieren dafür, zunächst die objektiven Bedingungen, durch die Lebensqualität maßgeblich beeinflusst wird, zu messen. Sie entschieden sich allerdings dagegen, einzelne Indikatoren zur Abbildung von Lebensqualität zu benennen. Die SSF-Kommission formulierte vielmehr Dimensionen, welche die Bandbreite der Aspekte und Komponenten von Lebensqualität abbilden (siehe Abbildung 2). Sie lieferte weiterhin Entscheidungskriterien, nach denen Indikatoren zur Operationalisierung dieser Dimensionen ausgewählt werden sollen.

Abbildung 2: Dimensionen und Facetten von Lebensqualität der SSF-Kommission

Dimensionen	Beispiele für Aspekte/Facetten
Materieller Wohlstand	Einkommen, Konsum, Änderungen des Vermögens, Einkommens- und Vermögensverteilung
Gesundheit	Lebenserwartung, Krankheiten, Behinderungen, Kindersterblichkeit, physische und psychische Krankheiten, Gesundheits-Verteilung
Bildung (inkl. Berufsbildung)	Grundlegende Lese- und Schreibfähigkeit, Rechenkenntnisse, Problemlösungskompetenz, Informations- und Kommunikationstechnologie, Leistungen von Schülern und Studenten, lebenslanges Lernen, Bildungs-Verteilung
Persönliche Aktivität	Erwerbsarbeit, Pendeln, verschiedene Arten der Freizeitgestaltung, Verteilung der persönlichen Aktivitäten
Politische Einflussnahme und Kontrolle	Stimmrechte, gesetzliche Garantien, Rechtsstaatlichkeit, Möglichkeiten am politischen Prozess teilzuhaben, Wahlbeteiligung, Mitgliedschaftsquoten bei Parteien, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen; Teilnahme an Protesten, Grad der Demokratie, Unabhängigkeit der Medien, Korruption, Verteilung von politischer Einflussnahme
Soziale Kontakte und Beziehungen	Familiäre Bindungen, Freunde, Intensität der Freundschaften, soziale Kontakte, Verteilung der sozialen Kontakte und Beziehungen
Umweltbedingungen	Verfügbarkeit von sauberer Luft, von sauberem Wasser, unbelastetem Boden, Erreichbarkeit von Naherholungsgebieten, Klima, Verteilung der Umweltbedingungen
Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gefahr von Krankheiten, Verletzungen, Beschädigungen, Diebstahl, Raub, Mord, Tod, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung, Armut, Verteilung der persönlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit

Quelle: CAE/SVR – Expertise, 2010, S. 76.

Das für die Bewertung entwickelte Dimensionen-Set stellt Kapitel 3 vor.

2.2 Politischer Kontext

2.2.1 Lebensqualität in der Programmstrategie

Das NRW-Programm bezieht sich auf die Vorgaben der ELER-Verordnung und ordnet sich in das europäische Modell einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft und eines vitalen, attraktiven ländlichen Raumes ein. NRW zielt in seinem Programm zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf die Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse, sodass die sich die städtischen wie ländlichen Räumen gleichermaßen entwickeln können (MUNLV, 2012, S. 149). Das Pro-

gramm wird eingerahmt von der Nationalen Strategie, der Lissabon-Strategie bzw. der Göteborg-Strategie sowie der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NRW.

Die Programmstrategie ist an den Zielen der ELER-VO auf drei Schwerpunkte ausgerichtet. Ausgehend von der Analyse der Ausgangssituation, der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken sind für diese übergeordneten Schwerpunkte entsprechende Hauptziele festgelegt. In dem dicht besiedelten Land NRW überwiegen Ballungsräume. Daneben ist der ländliche Raum vor allem in den Mittel- bzw. Hochgebirgslagen des Sauerlands und der Eifel zu finden.

Die vier Hauptziele des Programms sind:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Verbesserung der Umwelt und Landschaft
- Erhalt und Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen in NRW
- Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials

Die strategischen Ausführungen setzen bei den sozio-ökonomischen Entwicklungen an und beschreiben die Herausforderungen in Hinblick auf die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Dem Sektor Land- und Forstwirtschaft wird als drittstärkster Agrarsektor nach Bayern und Schleswig-Holstein in Deutschland ein großer Einfluss beigemessen. Für die Situation in den Dörfern werden Probleme durch den Rückgang der Nahversorgung beschrieben. Um diesen komplexen Anforderungen begegnen zu können, setzt NRW auf das Engagement der Bevölkerung. Hier hat der Wettbewerb ‚Unser Dorf soll schöner werden – Unser Dorf hat Zukunft‘ einen besonders hohen Stellenwert für die Entwicklung in den Dörfern. Der regionalen Entwicklung legt das NRW-Programm einen Ansatz der integrierten Förderung der ländlichen Entwicklung in der Förderausgestaltung und -umsetzung zugrunde.

Umsetzung und Maßnahmen im Schwerpunkt 1

Mit der Förderung der Maßnahmen im Schwerpunkt 1 sollten Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen wie auch forstwirtschaftlichen Betriebe und deren Einkommenssicherung, besonders durch Diversifizierung, verbessert werden. Die Maßnahmen sind sektorale Förderinstrumente. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, 121) war hier die maßgebliche Maßnahme, aber auch von der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sollten Impulse für die ländliche Wirtschaft und auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgehen. Seit 2011 war Förderung an tiergerechte Haltung gebunden. Ein Fokus der Maßnahme „Verbesserung der Infrastruktur“ liegt für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft auf der Qualifizierung der hier tätigen Menschen (Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen). Auch mit der Maßnahme Inanspruchnahme von Betriebsführungsdiensten wird hier ein Beitrag verbunden. In der Förderperiode 2007 bis 2013 waren 13 % der öffentlichen Ausgaben des NRW-Programms Ländlicher Raum vorgesehen, bis 2014 umfassten die Ausgaben für diese Maßnahmen 27 %.

Umsetzung und Maßnahmen im Schwerpunkt 2

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 2 zielten auf die Entwicklung der Artenvielfalt und der Biodiversität, Verbesserung von Oberflächen- und Grundwasserqualität sowie der Bodenqualität, die Bekämpfung des Klimawandels und die Verbesserung des Landschaftsbildes. Die Instrumente im Schwerpunkt 2 als freiwillige Flächenmaßnahmen, nichtproduktive Maßnahmen und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen (214, 216) erweitern die Ansätze des Ordnungsrecht und begegnen den gesellschaftlichen Erwartungen an die Funktionen und Leistungen der Forst- und Landwirtschaft. Auch der sogenannten Ausgleichszulage (211, 212) wird eine wichtige Bedeutung zugewiesen. Vor dem Hintergrund der Umweltwirkungen der Land- und Forstwirtschaft und deren Bedeutung für die Bewirtschaftung und den Erhalt der Kulturlandschaft verfolgte der Schwerpunkt 2 vor allem im Vertragsnaturschutz und den Agrarumweltmaßnahmen kooperative Ansätze mit den land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzern. Der Anteil der im Schwerpunkt 2 verausgabten Mittel lag von 2007 bis 2014 bei 58 %.

Umsetzung und Maßnahmen im Schwerpunkt 3 und 4

Das Programm nutzt den Begriff Lebensqualität nicht, sondern überschreibt den Schwerpunkt 3 mit den Zielen „Erhalt und Entwicklung attraktiver und vitaler ländlicher Regionen in Nordrhein-Westfalen“. Die Zielsetzungen fokussierten auf die Aufrechterhaltung der infrastrukturellen Grundversorgung (MUNLV, 2012, S. 154). Dafür waren neue Arbeitsplätze zu schaffen. Daher setzte das Maßnahmenpektrum zunächst bei der Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, auch in Verbindung mit einem weiterentwickelten ländlichen Tourismus an. Mit den Maßnahmen zur Schaffung von Infrastruktur und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung der Bevölkerung wurde ein Beitrag für Attraktivität der Dörfer als Arbeits- und Wohnraum verbunden. Vor dem Hintergrund der dichten Besiedlung hat die Förderung der regionalen Identität durch den Schutz des Natur- und Kulturerbes (323) und des ländlichen Tourismus' wie auch der Umnutzung eine Bedeutung. Es geht um die Stärkung der ländlichen Wirtschaft und Schaffung neuer Angebote. Der Anteil dieses Schwerpunkts an den öffentlichen Ausgaben von 2007 bis 2014 lag bei 13 %.

Im Schwerpunkt 4 (LEADER ELER-Code 411 bis 431) werden für die regionspezifische Entwicklung integrierte regionale Entwicklungsansätze und -strategien umgesetzt. Hier nimmt die Erschließung endogener Entwicklungspotenziale und des bürgerschaftlichen Engagements einen hohen Stellenwert ein. Mit den Ansätzen einer integrierten Entwicklung für eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung gehen vielfältige Möglichkeiten der Vernetzung und Zusammenarbeit von Akteuren der Wirtschaft, der Politik und Verwaltung einher. In dem integrierten regionalen Entwicklungsansatz des Programms haben daher Entwicklungskonzepte und LEADER-Regionalmanagements eine übergeordnete Bedeutung. Sie sollen einen Beitrag für die bereits genannten Oberziele leisten. Schwerpunkt 4 hat mit 6 % der verausgabten öffentlichen Mittel 2007 bis 2014 den niedrigsten Anteil an den öffentlichen Ausgaben.

Fazit

Laut NRW-Programm Ländlicher Raum besteht ein besonderer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Umweltressourcen. Entsprechend hoch ist die Priorität des Schwerpunktes 2 im Programm, seine Ausgestaltung und finanzielle Ausstattung. Intakte Umweltbedingungen stellen eine wichtige Grundvoraussetzung für eine hohe Lebensqualität dar. Das NRW-Programm zielt in seiner Strategie mit seinen investiven Naturschutzmaßnahmen sowie den freiwilligen Maßnahmen vorrangig auf Artenschutz und Biodiversität sowie auf den Schutz der Grund- und Oberflächengewässer. Die Verbesserung anderer Umweltmedien, z. B. der Luftqualität und vor allem Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftsbildes treten dahinter zurück. Hauptzielrichtung sind investive Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Naturschutzes zur Umsetzung der Natura-2000-Regelung und der Wasserrahmenrichtlinie. *Wie bereits ausgeführt, spielt die Dimension Umwelt in der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität dann eine Rolle, wenn sie wie z. B. bei ortsnahen Landschaftspflegemaßnahmen auch unmittelbar durch die Bevölkerung erfahrbar sind (vgl. Kap. 2.1). Maßnahmen des Ressourcenschutzes werden als „selbstverständlich“ eingeordnet. „Erlebbaren“ und direkt wahrnehmbaren Umweltmaßnahmen sind wenig programmiert. Synergien mit den Zielen der Verbesserung der Lebensqualität entwickeln sich daher nicht.*

Die Schwerpunkte 3 und 4 sind im NRW-Programm Ländlicher Raum wesentlich geringer ausgestattet. Vor dem Hintergrund der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung weist ihnen das Programm eine niedrigere Relevanz für die Verbesserung der Situation in ländlichen Räumen zu. Die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 können am ehesten der Strukturpolitik zugeordnet werden. *Ihr Wirkpotenzial für die Verbesserung der Lebensqualität ist gering.* Hier zeigen sich die fehlende Ausrichtung im NRW-Programm und auch seine Begrenztheit der Ausgestaltung. Auf Projektebene in den Dörfern und Regionen kann das synergetische Zusammenwirken der Maßnahmen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken.

Das NRW-Programm ist auf den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ ausgerichtet. Zielsetzung und Umsetzung sind an dieser Stelle kohärent.

2.2.2 Lebensqualität in den EU-Strategien

Mit der erneuerten **Lissabon-Strategie** (EU-KOM, 2005) richtete der Europäische Rat seine strategischen Ziele auf ein zentrales Ziel aus: Die Europäische Union sollte „bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Die Lissabon-Strategie umfasst die drei Bereiche

- Wissen und Innovation für Wachstum,
- Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte,
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen

und konzentriert sich damit auf Wachstum und Beschäftigung. Für die Indikatoren wurden konkrete Zielwerte formuliert, die bis 2010 nicht erreicht wurden.

Mit der **Göteborg-Strategie (2001 bzw. 2002) für Nachhaltigkeit** hat der Europäische Rat die grundlegenden strategischen Ziele mit Nachhaltigkeitsgrundsätzen verbunden. Durch die Aufnahme der Umweltdimension wurde die Strategie auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet. Damit sind die drei Ziele „wirtschaftlicher Wohlstand“, „soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt“ und „Umweltschutz“ gleichrangig festgelegt. Im Verständnis der Nachhaltigkeitsstrategie ist die Verbesserung der Lebensqualität der heutigen wie der künftigen Generationen zentrales Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Die Maßnahmen und Instrumente zur Politikgestaltung der Nachhaltigkeitsstrategie gehen weit über die in der Lissabon-Strategie hinaus, die sich ausschließlich auf Wirtschaft und Beschäftigung konzentriert. Aufgeführt werden als zentrale Herausforderungen Klimaschutz und saubere Energie, nachhaltiger Verkehr, nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion, Ressourcenschonung und Ressourcenschutz, Gesundheit, soziale Eingliederung, Demografie und Migration, als übergreifende Maßnahmen werden Bildung, Forschung und Entwicklung genannt. In den Leitprinzipien der Politik setzt die Strategie auf Beteiligungsprozesse. Die Beteiligung von BürgerInnen, Unternehmen und Wirtschaftsakteuren wird hervorgehoben. Mit diesen Herausforderungen und Handlungsfeldern hat die Strategie zwar für die Verbesserung der Lebensqualität wesentliche Maßnahmen entworfen. Aber die zu diesen Handlungsfeldern formulierten Ziele und Vorgaben bleiben zumeist auf der operativen Ebene, genaue Zielwerte und Indikatoren fehlen.

Der Lissabon-Strategie folgt die neue **Strategie Europa 2020** nach. In dieser Strategie formuliert die Europäische Union wiederum drei Zielsetzungen: „intelligentes Wachstum“, „nachhaltiges Wachstum und inklusives Wachstum“. In Hinblick auf die Lebensqualität beinhaltet diese Strategie insbesondere unter dem Stichwort des *inklusive Wachstums* einige sehr explizite gesellschaftliche Ziele. Die Strategie 2020 betont die soziale Dimension in Europa und bringt wirtschafts-, beschäftigungspolitische und soziale Aspekte mehr ins Gleichgewicht. Inklusives Wachstum umfasst in ihrem Sinne die Bereiche „Finanzielle Armut und Lebensbedingungen“, „Zugang zum Arbeitsmarkt“ sowie „Bildung“. Diese Zielbereiche sind mit Zielindikatoren – den sogenannten Laeken-Indikatoren – unteretzt worden, die offiziell seit 2008 auch durch Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union, erfasst und berichtet werden.

Die Europa-2020-Strategie definiert für diese Indikatoren auch zu erreichende, konkrete Zielwerte. Nationale Zielwerte können aber von dem Gesamtziel der EU abweichen. Mit diesen Zielindikatoren liegen für die zukünftige Bewertung der Erreichung von Lebensqualitätszielen in der Politik für den ländlichen Raum konkrete Vorgaben vor. Sie sind Indikatoren von zentraler Bedeutung durch deren Einsatz die Verbesserung der Lebensqualität gemessen werden kann. Ihre Verwendung wird jedoch durch ihre mangelnde Verfügbarkeit auf regionaler Ebene unterhalb von NUTS II (in Deutschland (zum Teil ehemalige) Regierungsbezirke und einige Bundesländer) eingeschränkt. Aus diesem Grunde werden sie in den folgenden Auswertungen nur bedingt berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder

bedrohten Menschen, da diese über Haushaltsbefragungen ermittelt werden, die für eine tiefer gehende Regionalisierung der Daten nicht umfangreich genug sind. In Deutschland liegen gegenwärtig diese Informationen nur auf Bundesländerebene vor. Auch die Erwerbstätigenquote ist gegenwärtig nicht im Sinne der europäischen Definition unterhalb von NUTS II verfügbar.

Fazit

In der Ausrichtung der europäischen Strategien lässt sich eine Entwicklung von vorrangig wirtschaftlichen Zielen auf die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erkennen. Die Ziele „wirtschaftlicher Wohlstand“, „soziale Gerechtigkeit“ und „Zusammenhalt“ wirken in die Dimensionen von Lebensqualität und berücksichtigen die zentrale Erkenntnis der Lebensqualitätsforschung (vgl. Kap. 2.1), dass Lebensqualität und ihre Verbesserung nicht allein anhand eines gesteigerten Brutto sozialprodukts und einer positiven Beschäftigungsentwicklung gemessen werden kann.

2.3 Weitere Förderinstrumente und -programme

„Die Politik hat auf allen staatlichen Ebenen vielfältige Möglichkeiten, die Lebensqualität der Bürger zu beeinflussen“ (Noll, 2015). Die folgende Abbildung 3 zeigt, welche Politikfelder auf das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität Einfluss haben und ordnet die Politik für die Entwicklung ländlicher Räume als Teil der Strukturpolitik ein. Die größte Rolle spielen die nationale Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedstaaten. Das erklärte politische Ziel ländlicher Entwicklung „Verbesserung der Lebensqualität“ steht nach Kaufmann et al (2007) für die Bedeutung der Ländlichen Räume

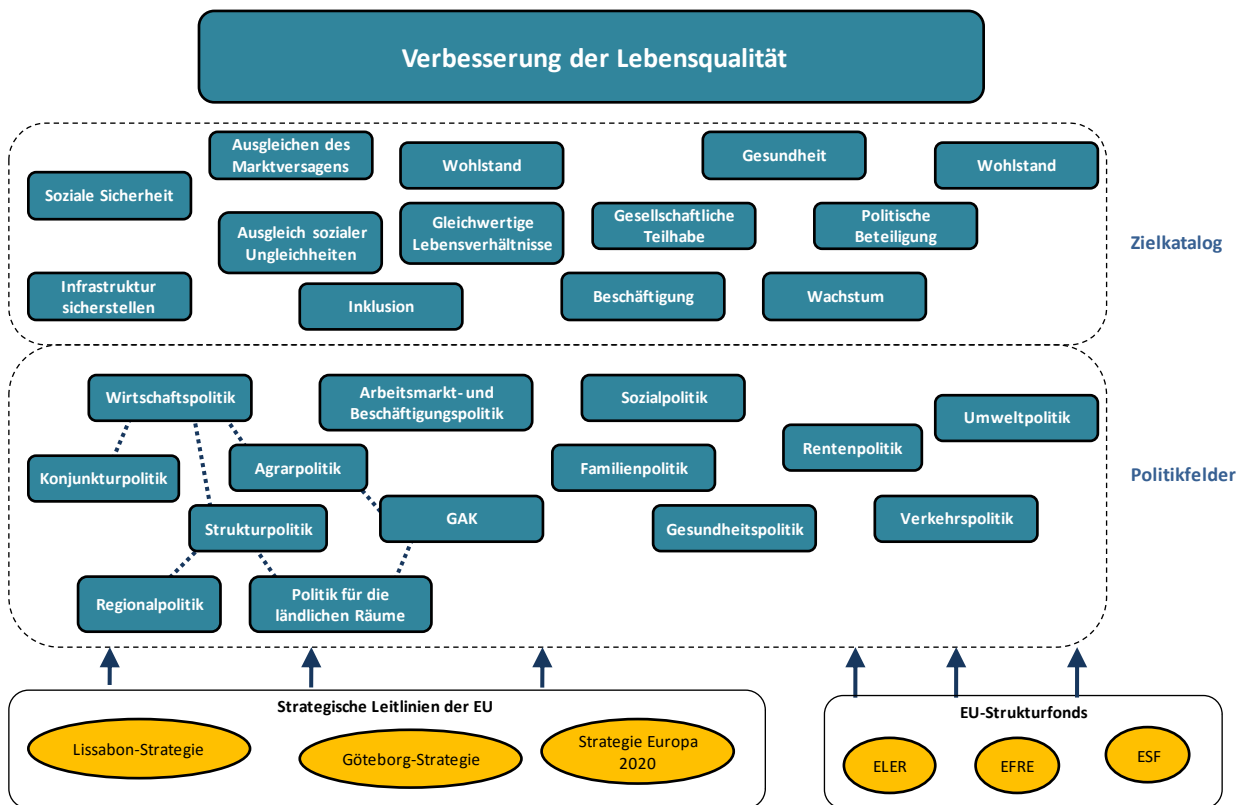
- als Lebensraum,
- für Entwicklung,
- hinsichtlich der Unterschiede zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen sowie
- für die verschiedenen Entwicklungswege in ländlichen Räumen.

Auf europäischer Ebene sind die Strukturfonds EFRE und ESF die zentralen Instrumente der Struktur- bzw. Regionalpolitik. Mit ihrer Förderung tragen sie auch zu den Zielen der Entwicklung ländlicher Räume bei. Vor dem Hintergrund oben dargestellten Politikfeldern der nationalen Politik ist ihr Beitrag für die Verbesserung der Lebensqualität eher gering.

Die Maßnahmen aus dem EFRE (Ziel 2 Programm) sollen einen Beitrag dazu leisten, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt durch Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte zu stärken. Zentrales Ziel ist eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Damit ist

auch die Verbesserung der Lebensqualität als politische Zielgröße inbegriffen. Der Begriff Lebensqualität als solcher wird im EFRE wie auch im ESF nicht genutzt.

Abbildung 3: Politikfelder Lebensqualität und Einordnung der Politik für ländliche Räume



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch der ESF zielt auf die Kohäsion und Konvergenz, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft und soll generell Unterschiede der Beschäftigung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verringern. Seine fünf Schwerpunkte sind:

- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten, Unternehmen und Unternehmer, um den wirtschaftlichen Wandel besser bewältigen zu können
- Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende und Personen, die nicht erwerbstätig sind, sowie Vermeidung von Arbeitslosigkeit insbesondere für Jugendliche und Ältere
- Verbesserung der Situation von benachteiligten Personen auf dem Arbeitsmarkt und Bekämpfung jeder Form der Diskriminierung
- Stärkung des Humankapitals durch Bildung und Ausbildung
- Förderung von Partnerschaften durch die Vernetzung relevanter Akteure auf dem Arbeitsmarkt auf der transnationalen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene.

3 Methodischer Ansatz und verwendete Daten

Der Untersuchungsansatz für die Bewertung der Lebensqualität setzt sich aus vier Analyseschritten zusammen.

Den ersten Schritt stellt die **theoretische und konzeptionelle Herleitung** dar. Wie in Kapitel 2.1 beschrieben, folgt die Bewertung im Vertiefungsthema dem Dimensionen-Konzept des SSF-Berichts (Stiglitz et al., 2009). Dieser Bericht zielt nicht darauf ab, einzelne Indikatoren zu benennen, sondern formuliert einerseits, welche Dimensionen eine Messung von Lebensqualität abbilden können und liefert andererseits Entscheidungskriterien, nach denen Indikatoren ausgewählt werden sollen.

Die **Programmanalyse** basiert auf der Dokumentenanalyse des NRW-Programms Ländlicher Raum. Analysiert wird die Relevanz der Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel Verbesserung der Lebensqualität und der zu erwartenden Wirkungen. Dabei erfolgt eine Zuordnung der Maßnahmenwirkungen zu den Dimensionen von Lebensqualität, um zu der Auswahl der relevanten Maßnahmen zu kommen.

Eine **Inzidenzanalyse** geht der regionalen Verteilung der Fördermittel nach und bildet die multiplen Zielsetzungen der Förderung ab. Auf der Basis der verausgabten Mittel wird die finanzielle Bedeutung der Förderung auf Kreisebene anhand zuvor ausgewählter Indikatoren (siehe Kapitel 3.3) untersucht.

In der **Wirkungsanalyse** werden die Ergebnisse der Maßnahmenbewertung in die Dimensionen von Lebensqualität zusammengeführt und bewertet. Mit den Ergebnissen der Befragung der Zuwendungsempfänger der Schwerpunkt 3 und 4-Maßnahmen können Einschätzungen und Bewertungen der Projektträger für die Wirkungsanalyse genutzt werden.

3.1 Konzeptioneller Rahmen der Analyse der Lebensqualität

Ausgangspunkt für den methodischen Ansatz der Bewertung der Wirkungen sind die acht Dimensionen der SSF-Kommission (Stiglitz et al., 2009). Erforderliche Adaptionen betrafen die spezifischen ländlichen Lebensverhältnisse (siehe Kap. 2.1) sowie die entsprechenden Anforderungen aus dem Aufbau und der Ausrichtung des ELER-Fonds.

In der Bewertung der Lebensqualität wird die Dimension „Umwelt“ in Abgrenzung zu „Naturraum“, „Landschaft“, „natürliche Ressourcen“ erweitert. Intakte Umweltbedingungen stellen eine wichtige Grundvoraussetzung für eine hohe Lebensqualität dar. Ein Großteil der Maßnahmen des NRW-Programms zielt auf die Verbesserung der natürlichen Ressourcen. Dort, wo sie erfolgreich umgesetzt werden, leisten sie somit einen Beitrag zur Dimension „Umwelt“. In der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität der Zielgruppen der Förderung spielen sie jedoch nur eine Rolle,

wenn sie wie z. B. bei ortsnahen Landschaftspflegemaßnahmen auch unmittelbar für die Zielgruppen erfahrbar sind. Daher liegt der Fokus der Bewertung der Lebensqualität auf dem Wohnumfeld mit den Facetten „natürliches Wohnumfeld“ und „bauliche Umwelt“ als Unterbereich der Dimension „Umwelt“.

Untersuchungen zur Lebensqualität ländlicher Räume durchweg den hohen Stellenwert der Attraktivität des Wohnumfelds und der Wohnqualität heraus (siehe Anhang Kapitel 2.1). Um dieser Bedeutung zu entsprechen und auch die Zielsetzungen und Wirkungsbereiche der Förderung zu erfassen, wird eine eigene Dimension „Wohnstandortbedingungen“ eingeführt, wie sie auch in anderen mehrdimensionalen Konzepten von Lebensqualität zum Einsatz kommt (vgl. Sturm und Walther, 2011, Bauer, 2012).

Die in Abbildung 4 dargestellten Dimensionen sind die zentralen Bewertungskriterien im Vertiefungsthema Lebensqualität.

Abbildung 4: Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen

Dimensionen	Beispiele für Aspekte/Facetten
Materieller Wohlstand	Einkommen, Konsum, Änderungen des Vermögens
Persönliche Aktivität (Erwerbsarbeit)	Erwerbsarbeit, Pendeln
Persönliche Aktivität (Freizeit etc.)	Arten der Freizeitgestaltung
Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Beschäftigungsperspektiven, Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Entwicklung, Gefahr von Krankheiten, sozialer Ausgrenzung, Armut, Verbrechen...
Gesundheit	Lebenserwartung, Krankheiten, Behinderungen
Bildung (inkl. Berufsbildung)	Leistungen von Schülern und Studenten, lebenslanges Lernen...
Soziale Beziehungen	Vereinsleben, familiäre Bindungen, Freunde, soziale Aktivitäten (Feste) und Kontakte
Politische Partizipation	Beteiligung, bürgerschaftliches Engagement, Möglichkeiten am politischen Prozess teilzuhaben, Nichtregierungsorganisationen...
Wohnstandortbedingungen	Zustand Häuser und Straßen, Infrastruktur, Bevölkerungsentwicklung ...
Umweltbedingungen	Verfügbarkeit sauberer Luft, Wasser, Boden, Klima

Quelle: Eigene Darstellung nach SSF-Bericht (Stiglitz et al., 2009).

3.2 Programm- und Wirkungsanalyse: verwendete Daten

Die Bewertung der Lebensqualität im Rahmen des Vertiefungsthemas beruht auf dem dargestellten Dimensionen-Konzept und den Ergebnissen der Maßnahmenbewertung, d. h., es werden die Wirkungen in den Dimensionen herausgearbeitet. Dafür werden die von den Ländern erfassten und übermittelten Förderdaten auf Maßnahmenebene bzw. zum Teil auch auf Ebene der Fördergegenstände in das Dimensionen-Konzept übertragen. Genutzt werden die Angaben zur Anzahl der Projekte, zur Art der Projektträger, zu Fördergegenständen, zur Höhe der verausgabten öffentlichen Mittel für abgeschlossene Projekte im Zeitraum 2007 bis 2014, die sich aus EU-Mitteln, Bundes- und Landesmitteln zusammensetzen. Dargestellt werden auch die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren aus dem Programm.

Die Verwendung von Indikatoren für die Erfassung von Lebensqualität muss, wie in der theoretischen Auseinandersetzung mit Messkonzepten von Lebensqualität in Kap. 2.1 gezeigt, auf einer theoretischen Konzeption beruhen. Deutlich wurde auch, dass für die Bewertung der ELER-Förderung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen keine geeigneten quantitativen Indikatoren vorliegen, die eingesetzt werden könnten. Für die Analyse der regionalen Verteilung der Förderung wurde das Dimensionen-Konzept durch Indikatoren operationalisiert (Abbildung 6 im folgenden Kapitel 3.3). Die Grenzen dieses Vorgehens werden anhand der Ergebnisse dieser quantitativen Analyse in Kapitel 5.2 diskutiert.

3.3 Analyse der räumlichen Verteilung: Daten und Methoden

In die Analyse einbezogen wurden die in der theoretischen Programmanalyse (vgl. Kapitel 4) ausgewählten Fördermaßnahmen, für die zumindest ein theoretischer Effekt auf die Dimensionen der Lebensqualität besteht.

Grundlage der Analyse sind die im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher verausgabten öffentlichen Mittel 2007 bis 2012 der Zahlstellen-Daten.

Die Betrachtung der räumlichen Verteilung der Mittel wurde auf Ebene der Kreise vorgenommen, da auf dieser Ebene sowohl die Zahlungsinformationen als auch ausreichend statistische Informationen über Lebensqualität vorliegen und ausgewertet werden können.

Verwendete Indikatoren

Die durchgeführte Analyse orientiert sich an der Vorgehensweise, die in einer gemeinsamen Expertise des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des französischen Conseil d'Analyse Économique formuliert wurde (CAE/SVR, 2010). In dieser Expertise wurden in exemplarischer Weise den im SSF-Bericht formulierten Dimensionen Leitindikatoren und zusammengesetzte Indikatoren zugrunde gelegt. Leitindikatoren sind Einzelindika-

toren, die für eine Dimension in Hinblick auf ein Untersuchungsinteresse als repräsentativ angesehen werden können (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Dimensionen und Indikatoren

Dimension	Indikator	Quelle
Gesundheit	Faktor GesundInf_score<- (Einwohner (EW) pro Arzt, Kinderärzte je Tsd. Kinder, Hausärzte je EW, Krankenhausbetten)	INKAR
Bildung	Schüler ohne Abschluss, Ganztagsbetreuungsquote für Kleinkinder (2007)	INKAR
Persönliche Aktivität (Erwerbsarbeit)	Arbeitslosigkeit	INKAR
Politische Partizipation	keine	
Soziale Beziehungen	keine	
Umweltbedingungen	Wohnumfeld -> siehe Gesundheitsinfrastruktur, Kinderbetreuung, natürliches Umfeld	INKAR
Persönliche und wirtschaftliche Sicherheit	Faktor FinRisk<- (Verbraucherinsolvenzen, Schuldnerquote, Arbeitslosigkeit) Faktor Einkommen (BIP/Kopf, Haushaltseinkommen, Arbeitnehmerentgelte)	INKAR
Migration	Gesamtwanderungssaldo	INKAR

Quelle: Eigene Darstellung.

Wichtige Zielgrößen und Dimensionen der Lebensqualität (Erwerbsbeteiligung, politische Partizipation, soziale Beziehungen) werden im Rahmen des Mikrozensus oder anderen bundesweiten Erhebungen erfasst. Diese Daten sind räumlich unterhalb der Länderebene (in größeren Bundesländern Bezirke) nicht repräsentativ. Somit konnten diese Daten nicht berücksichtigt werden. Die Hauptdatenquelle für die verwendeten Indikatoren ist die durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung veröffentlichte statistische Datensammlung INKAR (BBSR, 2012).

Für den Bereich der „persönlichen Aktivitäten“ wird als Leitindikator die „Arbeitslosenquote“ herangezogen. Für andere Fragestellungen – zum Beispiel das finanzielle Risiko oder die Gesundheitsversorgung – werden mehrere Indikatoren zu einem Indikator zusammengefasst. Wirtschaftliche Aspekte wurden zu einer Dimension mit den Faktoren zusammengefasst. Dazu wurde eine Faktorenanalyse, ein statistisches Verfahren zur Komplexitätsreduktion, angewandt. Ein derartiger statistischer Algorithmus hat den Vorteil einer größeren Objektivität als die Auswahl eines Leitindikators, ist aber auch mit Problemen im Hinblick auf eine inhaltlich angemessene Vorgehensweise und die Interpretierbarkeit des so erzeugten Indikators verbunden. Für die Dimensio-

nen „Gesundheit“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Sicherheit“ wurden mehrere Indikatoren, z. B. Einwohner pro Arzt, Kinderärzte je 100.000 Kinder und andere) zu einem Faktor aggregiert (vgl. Abbildung 6). Zur Ermittlung dieser Faktoren wurden alle 412 Kreise (inkl. der kreisfreien Städte) herangezogen.

Der Indikator Migration wird in dieser relativ grobmaschigen Analyse als zusammenfassender Indikator über die Dimensionen hinweg eingesetzt, da er in der Evaluation wichtige Hinweise auf die Wirkungsrichtung der betrachteten Maßnahmen geben kann. Die Dimension „Materieller Wohlstand“ ist hier als ein Aspekt der Dimension „Persönliche und Wirtschaftliche Sicherheit“ integriert (wie ursprünglich im SSF-Report beschrieben, vgl. Stiglitz et al., 2009).

Ausgehend von der untergeordneten Zielsetzung auf Lebensqualität und der Annahme, dass nicht die Zielgrößen der Lebensqualität die regionale Verteilung der ausgewählten ELER-Fördermittel bestimmen, sondern andere Verteilungskriterien vorrangig sind, wurden außerdem drei alternative Hypothesen überprüft (siehe Abbildung 6):

Abbildung 6: Alternativhypothesen und verwendete Indikatoren sowie Datenquellen

Hypothese	Indikator	Quelle
Ausrichtung der Förderung auf den ländlichen Raum/Grad der Ländlichkeit	Einwohner pro qkm (Bevölkerungsdichte)	INKAR, 2006/2007
Ausrichtung der Förderung nach regionaler Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen, durchschnittliche Betriebsgröße ha/Betrieb	INKAR, 2006/2007
Ausrichtung nach Flächennutzung (landwirtschaftlich/nichtlandwirtschaftlich)	Anteil der Agrarfläche	INKAR, 2006/2007

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterungen zur Abgrenzung ländlicher Kreise

Die Abgrenzung ländlicher Kreise wurde auf Basis des NRW-Programms Ländlicher Raum vorgenommen (MUNLV 2009, S. 12): Dies sind Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, die keine Ballungsräume oder deren Randzonen sowie einzelne Verdichtungsgebiete sind. Da im vorliegenden Bericht nur kreisbezogene Daten verwendet werden, musste die Abgrenzung ländlicher Gebiete auf Kreisebene angepasst werden. Als ländliche Kreise werden solche definiert, die ausschließlich ländliche Gemeinden umfassen.

Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 können flächendeckend gefördert werden. Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 sind nur in definierten ländlichen Gebieten förderfähig, wobei Schwerpunkt-3-Maßnahmen nur in Orten mit unter 10.000 Einwohnern gefördert werden.

4 Relevante Maßnahmen mit Zielsetzung und Wirkung auf Lebensqualität, finanzielle Umsetzung

4.1 Zuordnung der Schwerpunkte zu den Dimensionen der Lebensqualität

In der Programmanalyse wird das mehrdimensionale Konzept der Lebensqualität angewendet. Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, erfordert die Analyse der Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum zunächst die Betrachtung aller Maßnahmenbereiche. Dazu werden die von der SSF-Kommission identifizierten Dimensionen (Stiglitz et al., 2009), wie hergeleitet, angewendet.

Zur Halbzeitbewertung (Fährmann et al, 2010) wurden ausgehend von dem erarbeiteten Set objektiver Lebensbedingungen relevante Maßnahmen ausgewählt. Durch die Anwendung des mehrdimensionalen Konzepts von Lebensqualität der SSF-Kommission (ebenda) hat dieses Set der objektiven Lebensbedingungen eine Überarbeitung erfahren.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Dimensionen von Lebensqualität durch die Maßnahmen des NRW-Programms angesprochen werden. Die Zuordnung erfolgt nach den im Programm formulierten Zielsetzungen und Wirkungen. An Stellen, an denen eine Abgrenzung schwierig wird, werden Dimensionen zusammengefasst. Zunächst werden für die vier Schwerpunkte und ihre Maßnahmen die formulierten Programm-Ziele den Lebensqualitätsdimensionen zugeordnet. Die Betrachtung der tatsächlichen Effekte, wie sie im Rahmen der Maßnahmenevaluationen ermittelt und dokumentiert wurden, erfolgt in Kapitel 6.

Eine detaillierte Übersicht der maßnahmenbezogenen Ziele und Effekte findet sich in den Tabellen 1 bis 3. Die Tabellen zeigen, welche Aspekte von Lebensqualität durch die Maßnahmenbereiche des ELER angesprochen werden und welche Maßnahmen in den Schwerpunkten ein Ziel und/oder eine Wirkung bezogen auf die Lebensqualität haben. Der nächste Schritt vollzieht die Auswahl der relevanten Maßnahmen. Für die Auswahl von relevanten Maßnahmen greifen dabei die beiden folgenden Kriterien:

- Für die Maßnahme sind im Programm explizit Ziele im Hinblick auf Lebensqualität formuliert.
- Für die Maßnahme sind im Programm zwar keine Ziele im Hinblick auf Lebensqualität formuliert, aber theoretisch sind unmittelbare Effekte und positive Wirkungen auf Dimensionen der Lebensqualität zu erwarten.

Die Gesamtbetrachtung der Programmanalyse konzentriert sich auf die Wirkungen der als Kernmaßnahmen identifizierten relevanten Maßnahmen, indem ihre Wirkungspfade nachvollzogen und diskutiert werden.

4.1.1 Schwerpunkt-1-Maßnahmen

Die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 zielen in ihrer strategischen Ausrichtung auf Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität und weiterhin auf Investitionen in Sach- und Humankapital. Die Maßnahmen zur Fortbildung und Qualifizierung sollen weiterhin einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion leisten. Mit der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe werden Wirkungen auf verbesserte Produktions- und Arbeitsbedingungen verbunden (vgl. 9.1.4_MB Wettbewerbsfähigkeit Landwirtschaft); dies auch durch die Einführung von umwelt- und tierschutzfreundlichen Produktionsverfahren (Oberziel Ressourcenschutz). Maßnahmen zur Flurbereinigung inkl. Wegebau haben neben ihrer hauptsächlichen Wirkung auf die verbesserte landwirtschaftliche Infrastruktur auch Wirkungen auf die Attraktivität der Wohnstandorte (Freizeit- und Erholungsfunktion). Die folgende Tabelle 1 zeigt die Schwerpunkt-1-Maßnahmen mit ihrer Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität.

Für die Schwerpunkt-1-Maßnahmen ist die Verbesserung der Lebensqualität nicht als Ziel formuliert. Durch die Zielsetzungen „Wertschöpfung“ und „Arbeitsplätze“ sind Wirkungen zu den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ und „Persönliche Aktivitäten“ zuzuordnen. Hinsichtlich der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ können auf Basis der Output-Indikatoren von den Schwerpunkt-1-Maßnahmen Wirkungen vermutet werden. Die Maßnahmen sind in erster Linie auf den Agrarsektor und die Forstwirtschaft ausgerichtet. Über diese Zielgruppe hinaus sind nur geringe Effekte auf die Lebensqualität zu erwarten.

Tabelle 1: Zuordnung der Schwerpunkt-1-Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität										Ziele und Wirkungen der Maßnahme in Bezug auf die Dimensionen der Lebensqualität
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit, etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen	
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen											Sicherung von Arbeitsplätzen, Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion durch Fortbildung
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten											Sicherung von Arbeitsplätzen, Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion durch Fortbildung
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - Agrarinvestitionsförderungs-programme (AFP)											Sicherung oder auch Einsparung von Arbeitsplätzen, Veränderung der Arbeitsbedingungen, Einflüsse auf die Wohnstandortbedingungen, z. T. auch auf Umweltmedien
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse											Arbeitsplätze, Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum
123 a	Verarbeitung und Vermarktung Landwirtschaft											
123 b	Erhöhung der Wertschöpfung Forstwirtschaft											
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte											
125	Verbesserung Infrastruktur											Arbeitsplätze, Steigerung der Wertschöpfung im ländl. Raum, Kooperationen, Netzwerke, Verbesserung der Wohnstandortqualität und der Lebensqualität, Arbeitsplätze durch Steigerung Wettbewerbsfähigkeit Idw. Betriebe und ländlicher Tourismus, mögliche negative Effekte für die Umwelt durch Versiegelung, höheres Verkehrsaufkommen, etc. denkbar.
125 a	Flurbereinigung											
125 b	Forstlicher Wegebau											

Erläuterungen

Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm

Vermutete positive Beiträge der Maßnahme zu der jeweiligen Dimension



Quelle: Eigene Darstellung MUNLV (2009).

4.1.2 Schwerpunkt-2-Maßnahmen

Die Schwerpunkt 2 Maßnahmen haben die biologische Vielfalt, den Wasser- und Klimaschutz, sowie den Erhalt und die Entwicklung von Landschaften mit hohem Naturschutzwert und traditioneller Agrarlandschaften zum Ziel. Sie beziehen sich vor allem auf die Hauptnutzer Land- und Forstwirtschaft. Ihre Wirkungen betreffen Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftspflegeziele. Positive Effekte werden auch in Bezug auf die Attraktivität ländlicher Räume erwartet. Zentraler Bestandteil sind die Agrarumweltmaßnahmen (214).

Tabelle 2: Zuordnung der SP-2-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität										Ziele und Wirkungen der Maßnahme in Bezug auf die Dimensionen der Lebensqualität	
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen		
211	Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten												Erhaltung typischer Kulturlandschaften, Artenvielfalt, Erhaltung und Weiterentwicklung des Tourismus, Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Betriebe
212	Zahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind												
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG - Erschwernisausgleich												Umkehr des Biodiversitätsverlustes/Artenschutz, Ausgleich für ordnungrechtliche Auflagen in den jeweiligen Schutzgebieten
214	Agrarumweltmaßnahmen												Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt, zum Ressourcenschutz, Erhaltung und Verbesserung der Naturlandschaft zum Schutz gefährdeter Tier- und Pflanzenarten
VIF	Vielfältige Fruchtfolge												
EXG	Extensiver Grünlandnutzung												
ÖKW	Ökologische Anbauverfahren												
ZWI	Zwischenfruchtanbau												
BLÜ	Blühflächen/-streifen												
ERO	Erosionsschutz/Schutzstreifen												
UFE	Uferrandstreifen												
VNS	Vertragsnaturschutz												
NUT	Vom aussterben bedrohte Tierrassen												
215	Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen												Förderung der gesellschaftlich gewünschten artgerechten Tierhaltung, Kühe auf der Weide, etc.
216	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (Altiv.)												Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität, Vielfalt in der Agrarlandschaft
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen												Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels
224	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000												Förderung, Erhalt und Entwicklung der Biodiversität
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen Forst												Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität, Vielfalt in der Agrarlandschaft

Erläuterungen

Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm



Vermutete positive Beiträge der Maßnahme in die jeweilige Dimension

Quelle: Eigene Darstellung MUNLV (2009).

Die Schwerpunkt-2-Maßnahmen haben ihre Zielsetzungen und Wirkungen ausschließlich in der Dimension Umweltbedingungen. Der Dimension Umwelt wird in der Bewertung der Lebensqualität eine eher untergeordnete Bedeutung zugewiesen (vgl. Anhang Kapitel 2.1). Ihr Effekt für die Bewertung der Lebensqualität ist gering.

4.1.3 Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen

Im Schwerpunkt 3 liegt der Fokus auf der Schaffung von Beschäftigung und Wachstum. Die Maßnahme Diversifizierung (311) ist hier von besonderer Bedeutung; mit ihr werden auch Effekte auf die Entwicklung des ländlichen Tourismus verbunden. Versorgungseinrichtungen im Nahbereich sollen in der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321) zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung entstehen. Hier sind auch die Förderung von Breitbandnetzen sowie Nahwärmenetzen programmiert. Die zentrale und finanzstärkste Maßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322): Mit ihr verknüpfen sich zum Teil auch positive Beschäftigungseffekte. Das gilt besonders für den Teilbereich der Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz. Naturschutzzwecke stehen bei der Maßnahme Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes im Vordergrund.

NRW verfolgt in seinem Programm einen integrierten Entwicklungsansatz als strategisches Lenkungsinstrument u. a. mit einer Bonusregelung und über die konzeptbasierte Umsetzung. Damit geht eine besondere Rolle bei der Erschließung endogener Potenziale einher. Tabelle 3. zeigt die Zuordnung der Maßnahmen zu den Dimensionen.

Tabelle 3: Zuordnung der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität										Ziele und Wirkungen der Maßnahme in Bezug auf die Dimensionen der Lebensqualität
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit, etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen	
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten											Schaffung von Wachstum und Beschäftigung, Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum
313	Förderung des Fremdenverkehrs											Steigerung der Attraktivität des touristischen Angebots, Verbesserung der Infrastruktur durch touristische Angebote
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung											Schaffung von Nahversorgungseinrichtungen, Aufbau von kultureller Dienstleistungseinrichtungen einschließlich Freizeitaktivitäten Verbesserung des Wohnumfeldes, Erhalt der lokalen Identität
322	Dorferneuerung und -entwicklung											Verbesserung der Lebensqualität, Erhalt der ortsbildprägenden Bausubstanz, Schaffung von Beschäftigung, Aufbau
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes											Verbesserung der Umweltsituation im siedlungsnahen Bereich, Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt und zum Biotopschutz
411-413	LEADER											Unterstützung einer eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung. Stärkung endogener Entwicklungspotenziale, regionaler Kompetenz und der Selbstorganisationsfähigkeit.
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit											Steigerung der Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum. Schaffung von Arbeitsplätzen.
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft											Verbesserung der Umweltsituation im siedlungsnahen Bereich. Neue Kommunikations- und Diskussionsprozesse.
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität											Stärkung des ländlichen Raum als Wirtschafts-, Lebens-, und Erholungsraum.
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit											Kompetenzerwerb und Stärkung der Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene.
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung											Verbesserung der Umsetzung durch Impulse aus der Kooperation.

Erläuterungen

Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm

Vermutete positive Beiträge der Maßnahme in die jeweilige Dimension



Quelle: Eigene Darstellung MUNLV (2009).

Die Wirkungen der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen können unterschiedlichen Dimensionen zugeordnet werden: Die Dimension mit dem größten Gewicht ist die der „Wohnstandortbedingungen“. Auf diese Dimension zielen die Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Tourismus, von Dienstleistungseinrichtungen, zur Dorferneuerung und -entwicklung wie auch in LEADER. Die Maßnahme Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes hat ausschließlich Ziele in der Dimension Umweltbedingungen formuliert. Indirekte Effekte für die Wohnstandortbedingungen fallen gering aus.

4.2 Auswahl der relevante Maßnahmen – zusammenfassende Betrachtung

Auf der Basis der vorangegangenen Ausführungen und der oben genannten Kriterien wurde die Auswahl der relevanten Maßnahmen vorgenommen. Die ermittelten Maßnahmen zeigt die folgende **Tabelle 4**. Die weiteren Analysen im Vertiefungsthema Lebensqualität konzentrieren sich auf diese ausgewählten Maßnahmen.

Tabelle 4: Im Vertiefungsthema Lebensqualität als relevant ausgewählte Maßnahmen

ELER-Code	Hauptziel Lebensqualität	Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen
125 a	Flurbereinigung	x		x						x	x
313	Förderung des Fremdenverkehrs	x	x							x	
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche	x						x	x	x	
322	Dorferneuerung und -entwicklung	x	x		x			x	x	x	
323 a	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	x	x	x						x	
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	x	x		x						
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	x	x					x		x	
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit										
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	x	x		x			x	x		

Quelle: Eigene Darstellung MUNLV (2009).

4.3 Finanzielle Umsetzung und Vergleich der Budgetumsetzung

In **Tabelle 5** sind die für die Analyse relevanten Maßnahmen mit ihren öffentlichen Ausgaben und ihrem Umsetzungsstand dargestellt. Berücksichtigt werden alle als relevant ausgewählten Maßnahmen. Aufgeführt sind die öffentlichen Ausgaben inklusive der Artikel-89-Maßnahmen (Soll 2007 bis 2014, Stand 2010: Programmplanungen nach dem Health Check)³, der Stand der Zielerreichung der Maßnahmenumsetzung sowie der prozentuale Anteil der einzelnen Maßnahmen an den Gesamtausgaben im Zeitraum 2007 bis 2014.

Tabelle 5: Öffentliche Ausgaben (inkl. Art. 89) 2007 bis 2014

ELER-Code	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben		Zielerreichung/	Anteil Ist-Ausgaben an
		Soll 2007 - 2013 ¹	Ist 2007 - 2014	Umsetzungsstand ²	Ist-Gesamtausgaben
		Mio. Euro	Mio. Euro	in Prozent	in Prozent
125	Verbesserung der Infrastruktur	62.594.904	23.807.665	38	2,6
125 a	Flurbereinigung	-	17.398.564	-	1,9
313	Förderung des Fremdenverkehrs	3.348.924	2.253.004	67	0,2
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	15.062.164	39.654.004	263	4,4
322	Dorferneuerung und -entwicklung	45.333.272	63.319.107	140	7,0
323 a	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	43.946.180	23.403.566	53	2,6
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	3.116.846	78.038	3	0,01
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	18.101.762	17.216.348	95	1,9
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	3.244.726	431.098	13	0,05
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	4.867.090	4.183.657	86	0,5
Anteil in Prozent					
Summe	Summe relevanter Maßnahmen	199.615.868	191.745.051	96	18,6
	Gesamtausgaben NRW-Programm	901.945.572			

¹ bezogen auf geplante öffentliche Ausgaben 2007 - 2013 inkl. Art. 89, Stand: Health Check-Programm (2010).

² ohne technische Hilfe

Quelle: Eigene Darstellung indikativen Mittelansätze ML, 2013 und 2015.

Für Maßnahmen mit Zielen und Wirkungen in den Dimensionen von Lebensqualität wurden etwa 192 Mio. Euro verausgabt. Die untergeordnete Bedeutung der strategischen Ausrichtung auf Lebensqualität wird hier deutlich: Ihr Anteil an den von 2007 bis 2014 verausgabten öffentlichen Mitteln lag bei knapp 19 %. Die Finanzausstattung (Öffentliche Mittel) der gesamten Maßnahme 125 (einschließlich Forstwegebau, 125 b) wurde von ursprünglich 55 Mio. Euro auf rund

³ Die aktualisierten Zahlen, die die Anpassungen an die tatsächliche Entwicklung enthalten, werden in den jeweiligen Einleitungskapiteln des EU-Berichts dargestellt. Hier im Rahmen des Vertiefungsthemas soll eine Zielbewertung anhand der ursprünglichen Planzahlen erfolgen.

27 Mio. Euro gekürzt aufgrund von Mehrbedarf in anderen Maßnahmen und geringem Mittelabfluss in der Flurbereinigung. Der Anteil der Zielerreichung läge dann bei 88 %, auch der Fördermittelanteil an den gesamten Ist-Ausgaben würde dann etwas anders aussehen (ca. 7 %). So ist der Anteil von geringer Bedeutung.

Im Schwerpunkt 3 ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322) die Maßnahme mit dem höchsten Förderanteil mit immerhin 7 %. Für die Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen wurden 4,4 % der Fördermittel eingesetzt. Der Stand der Zielerreichung lag bei den Maßnahmen 313, 321 und 322 deutlich über dem veranschlagten Mittelansatz: Es wurden höhere Fördersummen verausgabt als in der indikativen Mittelplanung vorgesehen. Die Förderung des Fremdenverkehrs (313) blieb dahingegen hinter den angesetzten Mitteln zurück. In LEADER war die Umsetzung bis 2014 gering: Die Anteile der Maßnahmen 411, 413, 421 und 431 haben keine Bedeutung. Auch bei in der Maßnahme 413 wurden nur 1,9 % der Fördermittel umgesetzt. Ein Großteil der Projekte wurde aber erst 2015 abgeschlossen und hier nicht einbezogen.

5 Räumliche Verteilung der ELER-Förderung (Inzidenzanalyse)

Eine zielgerichtete räumliche Verteilung der Fördermittel ist die erste Voraussetzung dafür, dass mit der Förderung aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum räumliche Unterschiede in den Lebensbedingungen verändert werden können.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit die räumliche Verteilung der finanziellen Mittel den regionalen Lebensverhältnissen entspricht, sodass mit der Förderung Nachteile in den für die Lebensqualität relevanten Dimensionen (die Effektivität der Fördermaßnahmen vorausgesetzt) ausgeglichen werden und sich eine Zielorientierung widerspiegelt. Gegenstand der Betrachtung waren die folgenden Maßnahmen

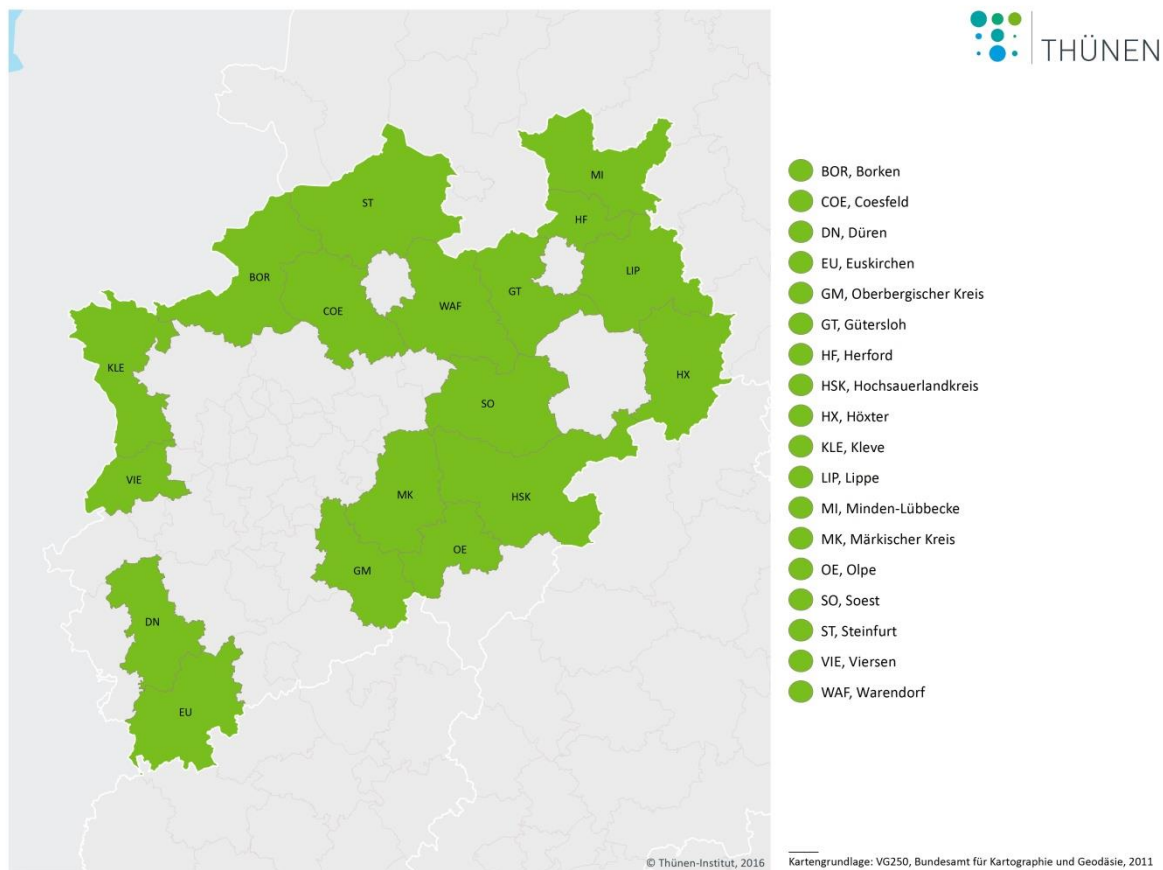
- Schwerpunkt 1: ELER-Code 125
- Schwerpunkt 3: ELER-Code 311, 313, 321, 322, 323,
- Schwerpunkt 4: ELER-Code 411, 412, 413, 421, 431

Die Betrachtung der regionalen Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene orientiert sich an einer Inzidenzanalyse. Die vorgenommene Analyse betrachtet nur die gesetzliche Inzidenz und bezieht sich ausschließlich auf die von der ELER-Förderung konkret vorgesehenen Zuwendungsempfänger. Eine solche Betrachtung gibt nur partiell Auskunft darüber, ob der eigentlichen Zielgruppe der Förderung die Zahlungen zufließen (formale Inzidenz). Ist der Zuwendungsempfänger bspw. die ländliche Gemeinde, besagt das noch nicht, dass die Zahlungen auch als Einkommensentlastungen oder zusätzliche Leistungen den Gemeindemitgliedern als eigentlicher Zielgruppe zufließen, und ob alle Gemeindemitglieder gleichermaßen von den Zahlungsströmen profitieren. Auch kann mit der hier durchgeführten Analyse keine Aussage darüber getroffen werden, welche Akteure tatsächlich von einer Förderung profitieren und ob sogenannte regionale „spill-over“-

Effekte entstehen (effektive Inzidenz). So kann eine aufwendige, kostenintensive Gewässersanierung die lokale Lebensqualität verbessern, zugleich fließt aber möglicherweise ein erheblicher Anteil des Fördervolumens an überregional tätige Wirtschaftsunternehmen ab.

Die in die Analyse einbezogenen Kreise entsprechen nicht exakt der Abgrenzung ländlicher Räume aus dem NRW-Programm. Die Abgrenzung musste angepasst werden, da für die Inzidenzanalyse nur kreisbezogene Daten verwendet wurden. Somit ist die zugrunde gelegte Auswahl noch stärker auf den Indikator Ländlichkeit ausgerichtet. In den Ergebnis-Grafiken finden sich für die Kreise die folgenden Kürzel (KFZ-Kennzeichen, siehe Karte 1).

Karte 1: In die Analyse einbezogene Kreise



Quelle: Eigene Darstellung.

Jedes Diagramm enthält eine (rote) Trendlinie. Je steiler diese verläuft und je enger die einzelnen Kreisdaten sich dieser Trendlinie annähern, desto eindeutiger ist der Trend. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist ein statistischer Nachweis (Signifikanz) in der Regel nicht möglich. Je nach Art des Indikators ist ein positiver oder ein negativer Verlauf der Trendlinie wünschenswert, wenn man unterstellt, dass die Förderung bedarfsorientiert erfolgt. Die Indikatorwerte beziehen sich in der Regel auf die Jahre 2006, d. h. auf den Beginn der Förderperiode. Die Ausnahme ist der Indi-

kator „Anteil der Agrarfläche“ (2010). In Tabelle 6 sind die Indikatoren den Dimensionen der Lebensqualität zugeordnet. Die Spalte Tendenz gibt Hinweise zur Interpretation der Grafiken.

Tabelle 6: Dimensionen Lebensqualität: Erwartete Tendenz der zentralen Indikatoren

Dimension	Zentraler Indikator	Tendenz
Persönliche Aktivität/Erwerbsarbeit	Arbeitslosigkeit (2006)	Ein hoher Wert weist auf ein größeres Beschäftigungsproblem. Die Trendlinie sollte ansteigen.
Persönliche Sicherheit	Faktor FinRisk <- (Verbraucherinsolvenzen, Schuldnerquote, Arbeitslosigkeit)	Ein hoher Wert weist auf ein größeres finanzielles Risiko. Die Trendlinie sollte ansteigen.
Wirtschaftliche Sicherheit	Faktor Einkommen <-(BIP pro Kopf, Haushaltseinkommen, Arbeitnehmerentgelte)	Ein hoher Wert beschreibt eine bessere Einkommenssituation. Die Trendlinie sollte einen fallenden Verlauf aufweisen.
Migration	Wanderungssaldo (2006)	Ein positiver Wert deutet auf eine bessere Lebensqualität. Die Trendlinie sollte einen fallenden Verlauf aufweisen.
Regionale Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen	Es sollte kein Trend erkennbar sein. Horizontale Linie.
Flächennutzung	Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (2010)	Es sollte kein Trend erkennbar sein. Horizontale Linie.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Analyse der relevanten Maßnahmen wurden nur die ELER-Fördermittel berechnet. Die Anteile aus den Art. 89-Maßnahmen blieben aufgrund ihrer untergeordneten Bedeutung unberücksichtigt. Somit fiel der durchschnittliche Förderanteil je Einwohner mit 10 Euro im Vergleich der anderen Bundesländer sehr niedrig aus. Die Höhe der eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2012 pro Einwohner reichte von 2,31 Euro im Märkischen Kreis bis 28,07 Euro in Olpe.

5.1 Ergebnisse

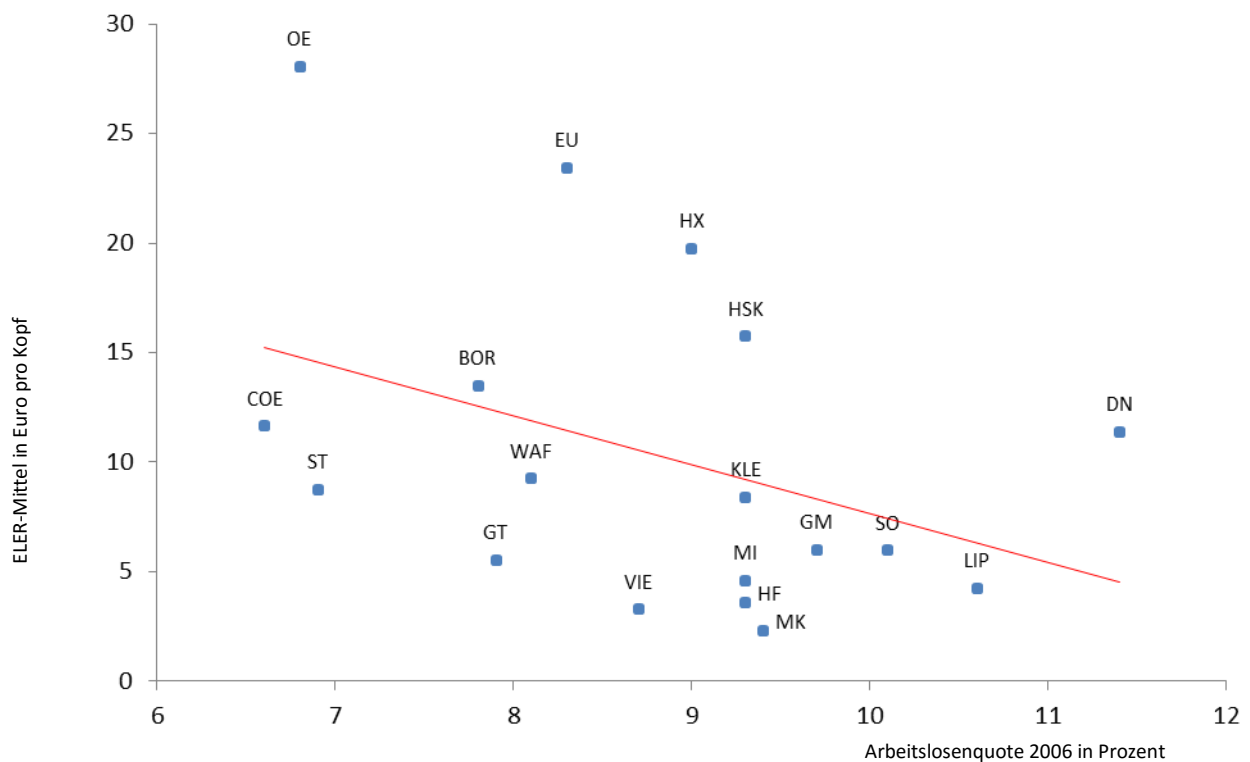
Die Inzidenzanalyse zeigte, dass die Indikatoren der Lebensqualität nur bedingt mit den ausbezahlten Fördermitteln der relevanten Maßnahmen korrelieren. Die Orientierung der Förderzahlungen auf die Dimensionen der Lebensqualität, dargestellt über die Indikatoren (s. Tabelle 6), war nur schwach ausgeprägt.

Die ausgewählten Kreise umfassten nur „ländliche Gemeinden“ und entsprachen allesamt der Definition der Förderkulisse des Landes. Die Auswahl wurde dabei stärker auf den Indikator Ländlichkeit verdichtet, sodass einige Kreise der Förderkulisse hier nicht einbezogen waren. Da „Ländlichkeit“ in vielen Bereichen nicht mit negativen Werten der Lebensqualität-Indikatoren einher geht, d. h. nicht im Hinblick auf alle Kriterien identisch mit „strukturschwach“ ist, korrespondiert die Förderung kaum mit den ausgewählten Lebensqualität-Indikatoren.

Im Folgenden werden die tatsächlich gezahlten Fördersummen für die ausgewählten Maßnahmen je Einwohner in den Kreisen und die Indikatorenwerte grafisch darstellt.

Für die zentrale Zielsetzung Beschäftigung erfolgte die Förderung nicht bedarfsgerecht. Der Trend deutet in die umgekehrte Richtung, da der Umfang der Förderung pro Kopf mit steigender Arbeitslosenquote abnimmt, wie die Abbildung 7 zeigt.

Abbildung 7: Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Arbeitslosigkeit

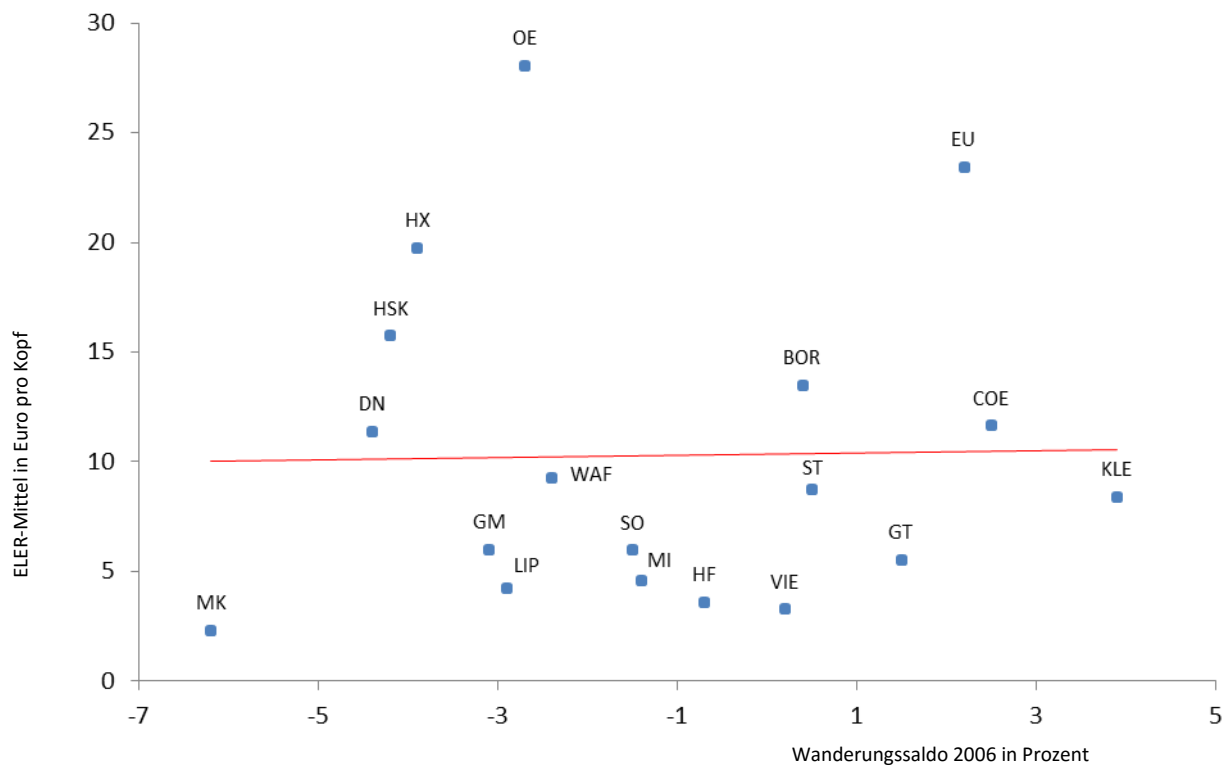


Quelle: Eigene Berechnung.

Der fehlende Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Problemlage wurde insbesondere für die Kreise Herford (HF), Märkischer Kreis (MK) und Lippe (LIP) deutlich: Trotz hoher Arbeitslosigkeit sind hier nur wenig Fördermittel geflossen. Ebenso wenig korrespondierte die hohe Förderung mit der geringen Arbeitslosenquote in den ländlichen Gebieten im Landkreis Olpe (OE) wie auch in Coesfeld (COE).

Dies gilt auch für den Indikator Wanderungssaldo (Abbildung 8) für den sich kein Zusammenhang mit der Verteilung der Fördermittel in den Landkreis zeigte, da hohe Fördermittel pro Kopf eher in Kreise mit einem positiven Wanderungssaldo (d. h. mit Zuwanderung) geflossen sind. Die Trendlinie verläuft nicht fallend, sondern fast gerade bzw. sehr leicht steigend.

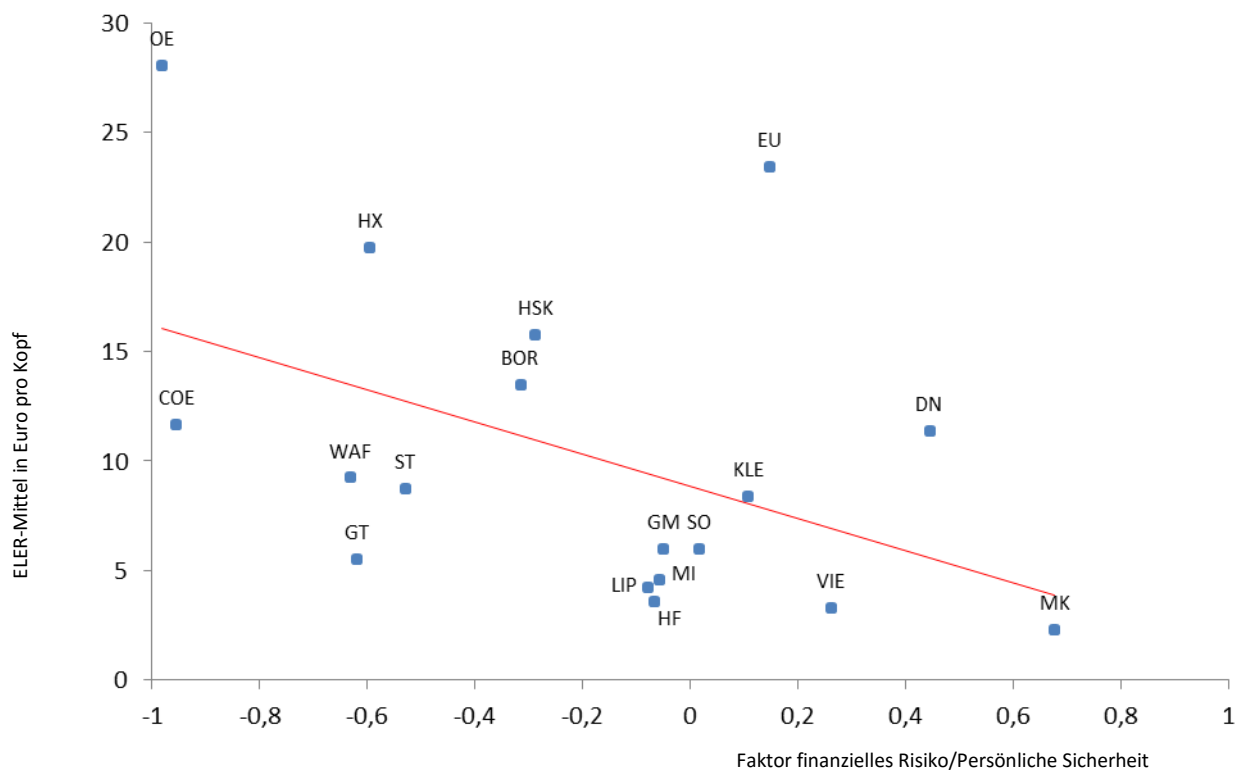
Abbildung 8: Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Wanderungssaldo 2006



Quelle: Eigene Berechnung.

Für die Dimension „persönliche Sicherheit“ wurden die Indikatoren „Verbraucherinsolvenzen“, „Schuldnerquote“ und „Arbeitslosigkeit“ zu einem Faktor ‚Finanzielles Risiko‘ (Finrisk, s. Tabelle 6) zusammengefasst. Die Verteilung der Fördermittel im Zusammenhang mit diesem Faktors zeigt Abbildung 9. Auch hier verläuft die Trendlinie in die umgekehrte Richtung: Sie fällt und zeigt damit eine Verteilung der Fördermittel unabhängig von wirtschaftlichen Indikatoren mit Bezug zur Lebensqualität.

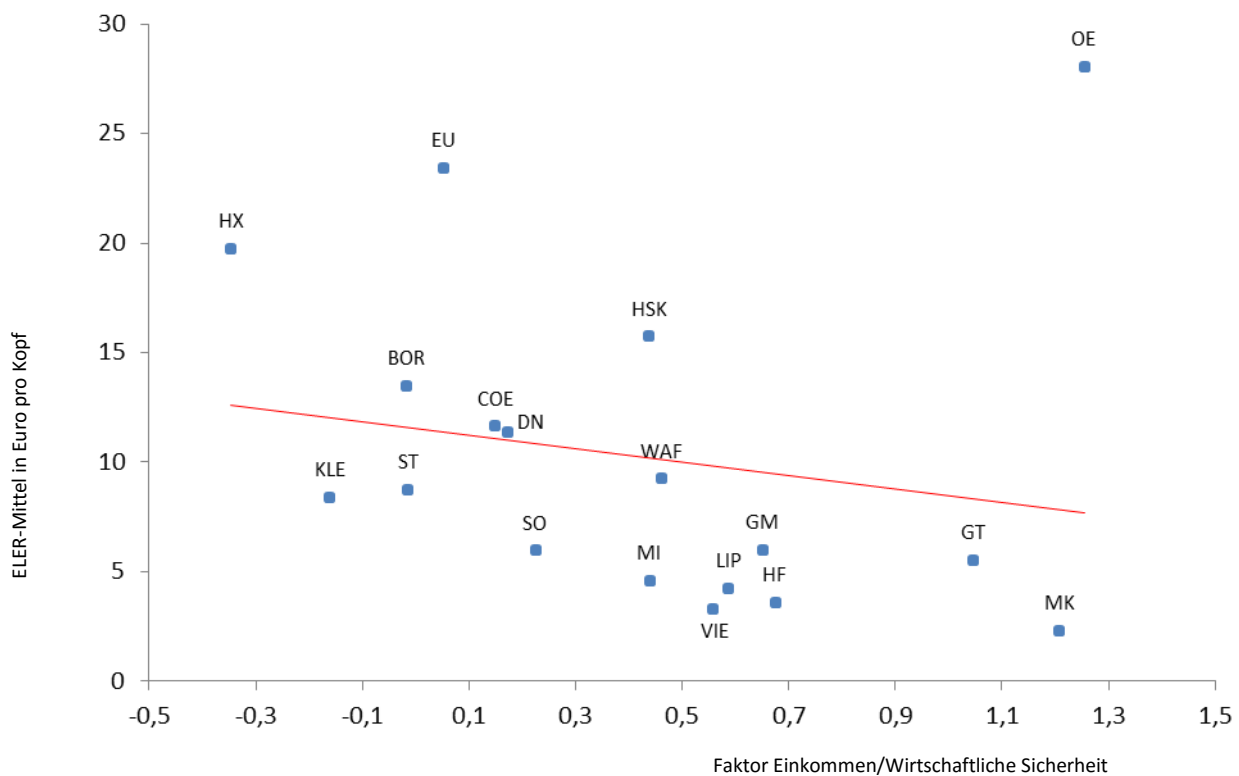
Abbildung 9: Zusammenhang zwischen Faktor Finanzielles Risiko und regionaler Verteilung der Fördermittel



Quelle: Eigene Berechnung.

Die Dimension „wirtschaftliche Sicherheit“ wurde mit einem Faktor ‚Einkommen‘ (s. Tabelle 6) aus den Indikatoren BIP pro Kopf, Haushaltseinkommen und Arbeitnehmerentgelte abgebildet. Hier kann eher von einer bedarfsgerechten Verteilung der Fördermittel ausgegangen werden: Die Trendlinie entspricht dem Zusammenhang und verläuft fallend (Abbildung 10). Starke „Ausreißer“ wie der Landkreis Olpe deuten aber auch einen fehlenden Kontext an.

Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Einkommen und regionaler Verteilung der Fördermittel



Quelle: Eigene Berechnung.

5.2 Zusammenfassendes Fazit

Die Datenanalyse zeigte, dass die ausgewählten Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Lebensqualität eher unspezifisch sind. Die regionale Verteilung der Fördermittel war nur bedingt auf die Lebensqualität-Indikatoren gerichtet. Teilweise ergaben sich positive Zusammenhänge mit den Bedarfen eher zufällig, zum Teil widersprach die Verteilung der Fördermittel den Problemlagen.

Die vorgenommene Analyse stützte sich anhand der ausgewählten Indikatoren für Lebensqualität ausschließlich auf statistische Daten zu objektiven Lebensbedingungen. Daraus können erste Orientierungspunkte genutzt werden. Für eine abschließende Bewertung war sie nicht hinreichend. Zukünftige Evaluationen sollten in jedem Fall bemüht sein, auch subjektive Bewertungen gezielt zu erfassen.

6 Maßnahmen- und Programmwirkungen

6.1 Wirkungen der relevanten Maßnahmen auf die Lebensqualität-Dimensionen

Die Wirkungsanalyse auf Maßnahmenebene beruht auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertung. In der folgenden Tabelle sind die Wirkungseinschätzungen der einzelnen Maßnahmen in den Dimensionen der Lebensqualität dargestellt und im Vergleich mit den Zielsetzungen des Programms. Die Dimension „Persönliche Aktivitäten“ mit dem Aspekt „Erwerbsarbeit“ wurde in die Dimension „Materieller Wohlstand“ eingeordnet.

Tabelle 7: Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code		öffentliche Ausgaben 2007-2014 in Euro	Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnortbedingungen	Umweltbedingungen
125-A	Flurbereinigung	17.398.564	●	●						●	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	2.253.004	●	○						●	
321	Dienstleistungseinrichtungen	39.654.004		○				○		○	○
322	Dorferneuerung und -entwicklung	63.319.107	○					○	○	●	
323-A	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	23.403.566		○						○	
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	78.038	●		○						
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	17.216.348	○	●				○		●	○
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	431.098	○	●				●		●	○
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	4.183.657							●		

● starke Wirkung ○ teilweise Wirkung □ keine Wirkung ■ Ziel/Wirkung/positiver Beitrag laut NRW-Programm

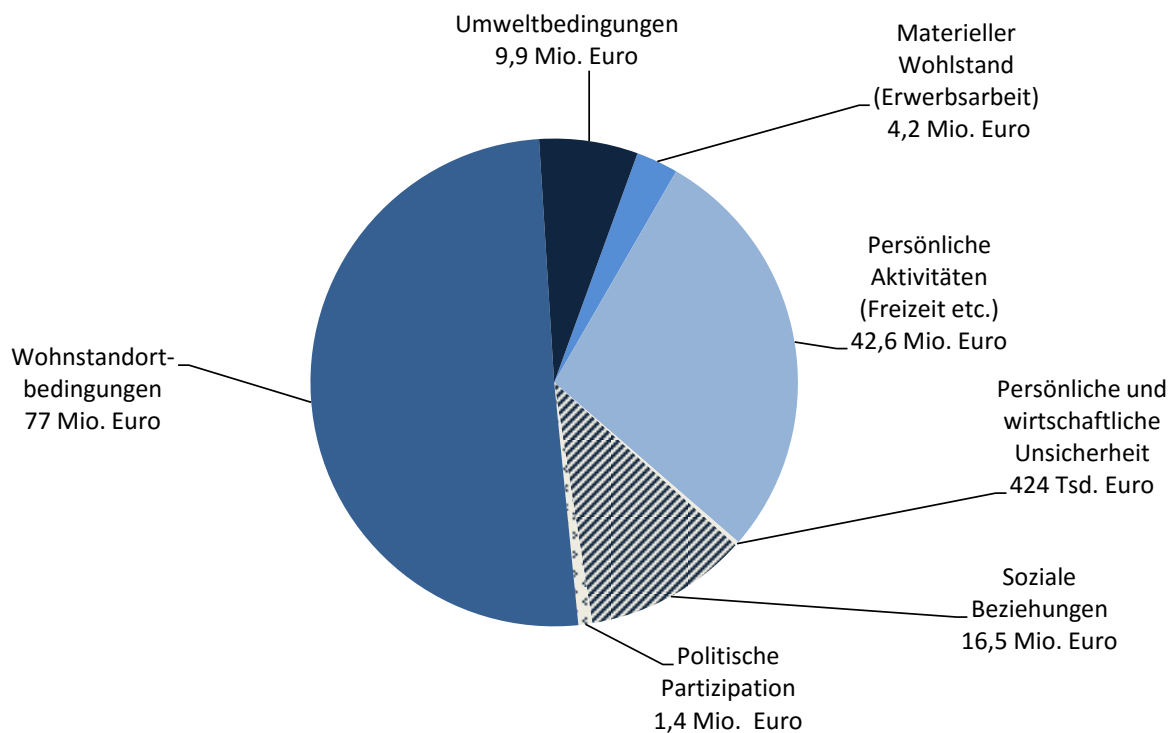
Quelle: MUNLV, 2009 und 2015.

Bei der Wirkungsanalyse sind auch Mitnahmeeffekte zu betrachten, sie wurden an dieser Stelle aber nicht weiter betrachtet, da insgesamt bei den hier relevanten Maßnahmen einzelbetriebli-

che Förderung nur eine untergeordnete Rolle spielte⁴. An dieser Stelle ist vielmehr eine eingeschränkte Additionalität der EU-Mittel bei öffentlichen Projektträgern zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 10.2.2), wurden aber nicht in die Betrachtungen einbezogen.

Abbildung 11 veranschaulicht die von 2007 bis 2014 eingesetzten Fördermittel (EU-, Bund- und Landesmittel, Artikel 89) des Programms in den Lebensqualitäts-Dimensionen. Die Maßnahmenbewertungen ordneten die verausgabten Fördermittel zu jeder Dimension von Lebensqualität nach Maßnahmen nach starker (100 %) bzw. teilweiser Wirkung (50 %), vgl. dazu die Darstellung aus Tabelle 5.

Abbildung 11: Summe der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014



Dimension Gesundheit und Bildung = 0

Quelle: Eigene Darstellung der Förderdatenauswertung der Maßnahmenbewertung.

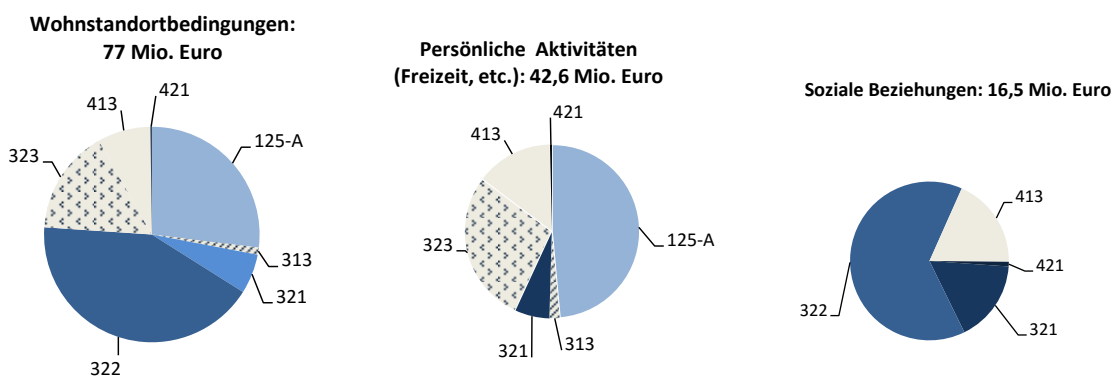
⁴ In der Teilmaßnahme Umnutzung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung (322) traten z. T. Mitnahmeeffekte auf (34 Projekte im Zeitraum 2007-2015).

Für die relevanten, als Kernmaßnahmen für Lebensqualität identifizierten Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der fast alle Maßnahmen zugeordnet wurden und auf die insgesamt 77 Mio. Euro der verausgabten Fördermittel entfallen. In der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ wurden 42,6 Mio. Euro verausgabt. Entgegen der formulierten Zielsetzung auf „Wirtschaft und Beschäftigung“ sind die verausgabten Fördermittel der Maßnahmen in die Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ gering bzw. marginal. In die Dimensionen „Bildung“ und „Gesundheit“ wurden keine Maßnahmen zugeordnet. In der Dimension „Umweltbedingungen“ konnten die relevanten Maßnahmen mit 9,9 Mio. Euro entsprechend der strategischen Zielausrichtung im NRW-Programm Ländlicher Raum einen nennenswerten Anteil erreichen.

Die Zuordnung der verausgabten Fördermittel der relevanten Maßnahmen zeigt, dass die Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“, „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ sowie „Soziale Beziehungen“ und „Umweltbedingungen“ als zentrale Dimensionen der Lebensqualität mit dem NRW-Programm Ländlicher Raum erreicht wurden. Die Kernmaßnahmen sind die Flurbereinigung (125-A) und die Dorferneuerung und -entwicklung (322).

Die Anteile der unterschiedlichen Maßnahmen (in Prozent) veranschaulichen die folgenden Abbildungen.

Abbildung 12: Anteile der verausgabten Fördermittel 2007 bis 2014 der relevanten Maßnahmen in den zentralen Dimensionen



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Basis der durchgeführten Wirkungsanalysen der Maßnahmenbewertungen werden in den folgenden Ausführungen die einzelnen relevanten Maßnahmen qualitativ beschrieben.

Flurbereinigung (125 a)

Die Hauptwirkungen der Flurbereinigung liegen in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe durch die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft. Daneben soll mit der Maßnahme die Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung erreicht werden. Im Hinblick auf das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ in ländlichen Räumen tragen sie zu den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ und „Wohnstandortbedingungen“ bei.

- Von besonderer Bedeutung sind die im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege, die in hohem Maße auch von nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen genutzt werden (siehe 5.9_MB(a)). Etwa 57 % der in der Flurbereinigung eingesetzten Finanzmittel wurden für den Wegebau eingesetzt.
- Der Ausbau von Ortsverbindungs- und sonstigen Wegen erleichtert den Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehrs für die Bevölkerung.
- Mit dem Bau von Wirtschaftswegen geht die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen innerörtlichen Verkehrs und auf viel befahrenen Straßen einher.
- Für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzte Wege verbessern die Erholungseignung der Landschaft durch die gezielte Erschließung von Naherholungsgebieten wie auch von Sehenswürdigkeiten. In fünf von 23 Verfahrensgebieten waren ausgebaute Wege in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden (z. B. Mountainbike-Routensystem der Stadt Bad Münstereifel, Zubringerweg zum Rothaarsteig).
- Maßnahmen zur Landschaftsentwicklung, wie z. B. die Anlage von Hecken oder Baumreihen, tragen zur Verbesserung des Landschaftsbildes und zum Erhalt der Kulturlandschaft bei und erhöhen damit ebenfalls die Erholungseignung.

Förderung des Fremdenverkehrs (313)

Die Maßnahme 313 zielte darauf regionale, insbesondere touristische Entwicklungspotenziale für neue Einkommensmöglichkeiten zu erschließen und so Arbeitsplätzen zu schaffen bzw. zu erhalten und damit zum Wirtschaftswachstum beizutragen. Die Umsetzung der Förderung im Rahmen von integrierten ländlichen Entwicklungsprozessen sollte dabei die regionalen Wirkungen verstärken. Die geförderten Projekte entfalteten Wirkungen für die Naherholung und die Freizeitmöglichkeiten der ortsansässigen Bevölkerung in den Regionen und damit in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ und „Wohnstandortbedingungen“. Teilweise entstanden Wirkungen in der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“.

- Die Investitionen von Kommunen in Beleuchtungs- und Beschilderungsmaßnahmen an Wegen und Plätzen können als Beitrag zur Verbesserung der Infrastruktur gesehen werden.
- Nur einzelne einkommenschaffende Projekte wie z. B. eine Minigolfanlage, ein Heckenlabyrinth, Wohnmobilstellplätze und ein Jugendzeltplatz wirken auf die wirtschaftliche Entwicklung einschließlich neuer Beschäftigungsmöglichkeiten.

- Die umgesetzten Projekte zur Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs erweiterten das Angebot an Naherholungs- und Freizeitaktivitäten in den ländlichen Räumen vorrangig im Bereich Sport (inkl. Wandern, Reiten, Radfahren); eine geringere Bedeutung hatten die Bereiche Kultur sowie Gesundheit/Wellness (vgl. 7.6_MB(a)).
- Die investiven Projekte knüpften an bestehende Angebote an, vernetzten für Tourismus und Naherholung relevante Angebote und führten durch die Einbindung in integrierte Prozesse zu einer höheren Attraktivität.

Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (321)

Die Maßnahme 321 fördert unter dem Ziel der Sicherung und Weiterentwicklung der infrastrukturellen Grundausstattung die sehr unterschiedlichen Teilbereiche Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen einschließlich kultureller und Freizeitaktivitäten zur Grundversorgung eines Dorfes und die dezentrale Versorgung mit erneuerbaren Energien. Auch der Ausbau der Breitbandversorgung fällt unter diese Maßnahme. Zu dem Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ tragen hier die Kombination von verschiedenen Angeboten an Versorgungseinrichtungen zur Sicherung der Grundversorgung mit Dienstleistungen im ländlichen Raum bei, wie auch der Erhalt bzw. die Entwicklung einer regionalen Identität und regionaler Arbeitsplätze sowie die verbesserte Internetausstattung. Damit sind die Maßnahmenwirkungen den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ und „Wohnstandortbedingungen“ zugeordnet, zum Teil entfalten sie auch Wirkungen in der Dimension „Soziale Beziehungen“.

- Die baulichen Investitionen in dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen (ausschließlich Dorfgemeinschaftshäuser) schaffen neue soziale Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Kulturelle Versorgung und Freizeit sowie Bürgerschaftliches Engagement und verbessern so die Attraktivität des Wohnumfeldes in ländlichen Räumen.
- Die Förderung der dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen war auf Gemeinden als Zuwendungsempfänger begrenzt. Private Zuwendungsempfänger waren nicht förderfähig. Die weiteren Fördermöglichkeiten spielten für Lebensqualität eine untergeordnete Rolle.
- Im Hinblick auf die Anpassung an die lokalen Gegebenheiten und Bedarfe und die zunehmende Bedeutung wohnortnaher Einrichtungen der Nahversorgung wurden entgegen der Zielsetzungen keine Projekte umgesetzt. Damit blieb der Beitrag zur Nahversorgung als Teilbereich der Daseinsvorsorge aus.
- Die entstandenen Einrichtungen (insbesondere Dorfgemeinschaftshäuser) schafften aber Raum für soziale Kontakte und erfüllten eine Funktion als Begegnungsstätte für Feste, Feiern wie auch regelmäßige Angebote. Sie bieten Räume für Freizeitaktivitäten, Gruppen, Vereinsarbeit, private Feiern und haben eine zentrale Bedeutung für das soziale Leben in den Dörfern.
- Der Breitbandausbau kann durch den verbesserten Zugang zum Internet auf die Dimension „Wohnstandortbedingungen“ wirken, in dem das Wohnumfeld attraktiver wird. Aufgrund der geringen Finanzmöglichkeiten bleiben die Wirkungen aber sehr gering.

Dorferneuerung und -entwicklung (322)

Die Maßnahme 322 ist im Schwerpunkt 3 des NRW-Programms die finanzstärkste und wichtigste Maßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität wie auch der Wohnqualität. Sie zielt auf die Verbesserung der Infrastrukturausstattung, die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz als Teil des ländlichen kulturellen Erbes und die Schaffung neuer Nutzungsmöglichkeiten für ortsbildprägende Gebäude. Der räumliche Bezug der Maßnahme und ihrer Wirkungen ist die Dorfebene. Sie wirkt vorrangig auf die Dimension „Wohnstandortbedingungen“ und zudem in geringen Teilen auf die Dimension „Materieller Wohlstand“. Da ihre Umsetzung mit bürgerschaftlichem Engagement verbunden ist, sind auch z. T. Wirkungen in den Dimensionen „Politische Partizipation“ und „Soziale Beziehungen“ zugeordnet.

- Die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse sowie die Gestaltung von Straßen, Wegen und Plätzen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität sind ein weiterer Schwerpunkt in der Dorferneuerung. Sie beeinflussen das Wohnumfeld in den Dörfern positiv.
- Die Dorferneuerung und -entwicklung wirkt positiv auf das Erscheinungsbild und die Wohnattraktivität der Dörfer. Die Verbesserung des Wohnstandorts und die damit verbundenen Wirkungen auf die Dimension „Wohnstandortbedingungen“ macht sie zur Kernmaßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität.
- Der Großteil der umgesetzten Projekte waren gestalterische Maßnahmen an Gebäuden zur Verbesserung der Wohngebäude, ihrer ortstypischen Gestaltung sowie des Ortsbildes in den Dörfern. Ein Teil der Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden begegnete dem Leerstand in den Ortskernen. Hier setzte vor allem die Teilmaßnahme Umnutzung ehemals land- bzw. forstwirtschaftlicher Gebäude an.
- Durch die Umsetzung von Dorfentwicklungskonzepten wird in der Förderung ein konzeptioneller Ansatz zur Bündelung von Vorhaben und Projekten auf der Basis von Leitbildern und Entwicklungszielen für die Zukunft verfolgt.
- Das Instrument des Dorffinnenentwicklungskonzepts konzentrierte sich auf die Ortsmitte und erweiterte für private Antragssteller die Fördermöglichkeiten im Bereich ländlicher Bausubstanz. Dieser Fokus ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und im Hinblick auf die Leerstandsentwicklung im Ortskern mit positiven Wirkungen auf das Ortsbild verbunden.
- Aus der konzeptionellen Auseinandersetzung war z. T. eine verbesserte Ausrichtung der Projekte auf die örtlichen Voraussetzungen und Bedürfnisse, auch im Hinblick auf die Anpassung an den demographischen Wandel, möglich.
- Projekte zur dörflichen Entwicklung werden teilweise auch durch LEADER finanziert (z. B. Dingdener Architekturwerkstatt, „Baukultur und Dorfgestaltung, Gemeinde Dahlem). Der Ursprung der Projektideen ist vielfältig, zum Teil aus den Prozessen zur Erstellung der Entwicklungsstrategien, teilweise aus dörflichen Beteiligungsprozessen, teilweise greifen die Entscheidungsträger (Bürgermeister o. a.) die Herausforderungen in den Dörfern auf, und entwickeln daraus förderfähige Projekte.

- Beschäftigungseffekte entstehen aus der Maßnahme nur in dem Teilbereich Förderung der Umnutzung und das auch nur in geringem Maße.
- In Nordrhein-Westfalen entwickelte sich aus der Teilnahme am Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ in den Dörfern eine gute Beteiligung der Bevölkerung sowie projektbezogenes Engagement für die zukünftige Entwicklung der Dörfer; die ausstrahlende Wirkung auf die Umsetzung der Maßnahme 322 blieb gering.

Erhalt und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes (323)

In der Maßnahme Verbesserung des ländlichen Kulturerbes wirken Projekte dann auf die Lebensqualitäts-Dimensionen wenn sie auf den Erhalt und die Pflege der Kulturlandschaft ausgerichtet sind und zur Naherholungsfunktion der Natur beitragen.

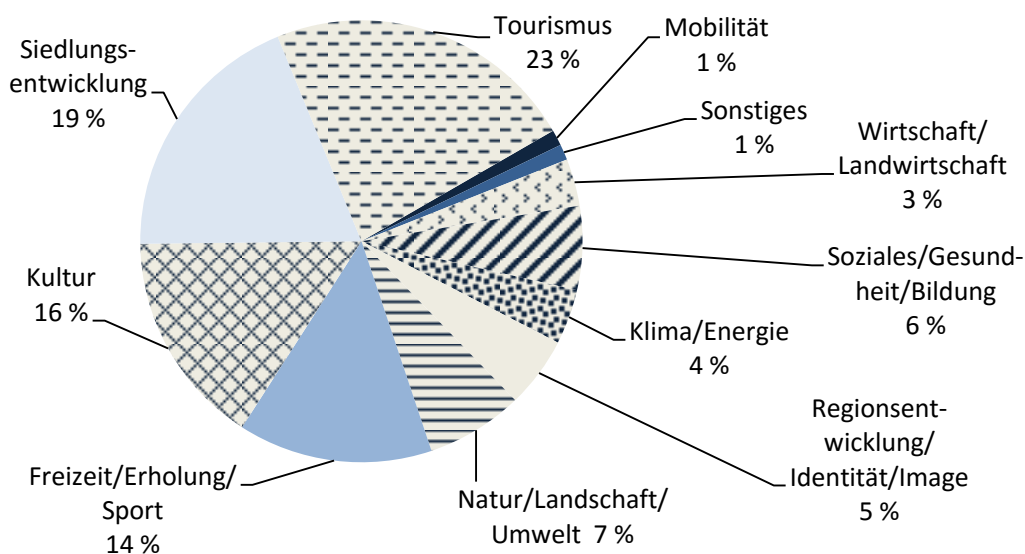
- Der größte Teil der umgesetzten Projekte konzentrierte sich auf biotopgestaltende Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten und betraf damit die erlebbare Natur, sodass sich die Nutzung für Erholungszwecke verbesserte.
- Auch die Pflege von Streuobstwiesen, Kopfbäumen und Hecken und Feldgehölzen wirkt positiv auf das Landschaftsbild und erhöht die Aufenthaltsqualität in der Natur. Damit tragen sie auch zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bei.

LEADER (411, 413, 421, 431)

Mit den relevanten Maßnahmen in LEADER werden die Ziele „Unterstützung einer eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung“ und „Entfaltung endogener Entwicklungspotenziale“ verfolgt. Diese Ziele wie auch das Ziel „Stärkung regionaler Kompetenz und Selbstorganisationsfähigkeit“ wirken in den Dimensionen „Soziale Beziehungen“ und „Politische Partizipation“. Die große Bandbreite der umgesetzten Projekte entfaltet weitere Wirkungen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ sowie „Wohnstandortbedingungen“.

- Auch wenn die Förderanteile aus der Umsetzung von LEADER-Projekten mit rd. 22 Mio. Euro kein finanzieller Schwerpunkt waren (vgl. Tabelle 7), bergen die vielfältigen Themen der umgesetzten Projekte (Abbildung 13) ein großes Entwicklungspotenzial für die Regionen.

Abbildung 13: Themen der in LEADER umgesetzten Projekte (411, 412, 413)
(Anzahl Projekte = 359)



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdatenauswertung 2007-2015.

- Der LEADER-Ansatz hat für verschiedene Bereiche eine Anstoßfunktion. Aus den Projekten folgten weitere Aktivitäten oder Projekte und die Arbeit der LAG brachte neue Themen und Entwicklungsmöglichkeiten auf die Agenda der Region. (s. z. B. 8._MB LEADER, Kapitel Innovation). Auch die Abstimmung der Projekte untereinander wird weitgehend positiv beurteilt.
- Die Beteiligung regionaler Akteure und deren Vernetzung und Beziehung untereinander konnte mit dem LEADER-Ansatz und seinen Beteiligungsgremien erreicht werden. Dabei traf die LEADER-Förderung auf unterschiedliche Ausgangssituationen in den Regionen. Die Verbesserungen müssen im Kontext der Ausgangssituation betrachtet werden, die in manchen Regionen schon besser waren als in anderen.
- durch die verbesserte Zusammenarbeit über einzelnen Kommunen hinaus, werden auch gemeinsame Lösungen zur regionalen Versorgungssituation gesucht, wodurch ein Beitrag zur Dimension „Wohnstandortbedingungen“ geleistet wird.
- Durch die Förderung der Arbeit der LAG (Maßnahme 431) wurde die Beteiligung von Akteuren in der ländlichen Entwicklung in diesem Ausmaß überhaupt erst ermöglicht. Damit wirkt sie in der Dimension „Soziale Beziehungen“.

6.2 Zusammenfassendes Fazit

Die Wirkungen der relevanten Maßnahmen für die Verbesserung der Lebensqualität liegen schwerpunktmäßig in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten“ und „Wohnstandortbedingungen“. Sie entfalten sich auf Projektebene in einem Dorf und bzw. oder einer Region.

In den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ wurden nur wenige Maßnahmen zugeordnet. Hier fehlen in der ELER-Förderung die erforderlichen Instrumente und Möglichkeiten (vgl. 9.1. _MB). Auch die Dimensionen „Bildung“, „Gesundheit“, „politische Partizipation“ wurden über die relevanten Maßnahmen und aufgrund der geringen Mittelanteile so gut wie nicht erreicht.

Die Maßnahmen Flurbereinigung, hier insbesondere der Wegebau (125 b) wirken in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten“ und „Wohnstandortbedingungen“ und verbessern die Mobilität, die Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten sowie die Aufenthaltsqualität. Die entstandenen Wege dienen der Entzerrung und Entlastung des örtlichen Verkehrs in Dörfern. Sie werden als Verbindungswege und immer auch als Fahrradwege genutzt.

Kernmaßnahme für die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322). Dabei handelt es sich vorrangig um Investitionen in bauliche und gestalterische Maßnahmen. Sie trägt zur Verbesserung der Wohnqualität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und die Ortsbildgestaltung (sanierte Gebäude, besonders ortstypische) bei. In der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ hat der Aspekt der Infrastrukturausstattung nur wenig Gewicht. Trotz des starken Fokus in den Förderzielen blieb die Umsetzung in der Dienstleistungs-Maßnahme (321) von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen für die infrastrukturelle Ausstattung im Bereich Nah- und Grundversorgung aus. Es wurden keine Projekte zu Versorgungseinrichtungen umgesetzt. Dies lag an der Förderausgestaltung (Begrenzung auf öffentliche Träger). Als problematisch stellte sich dieser Ausschluss der privaten Träger vor dem Hintergrund heraus, dass solche Versorgungseinrichtungen wie Dorfläden, Postdienste, Gaststätten, Betreuungs- oder Pflegeeinrichtungen oder auch Mobilitätsangebote in den meisten Fällen von Privatpersonen geführt werden. Damit erschwerte sich für die Gemeinden die Umsetzung. Eine weitere Ursache der niedrigen Inanspruchnahme könnte auch in einer nicht ausreichenden aktiven Unterstützung in Form von Begleitung und Beratung, auch über die Vernetzung von Projektträgern, der Gemeinden liegen. Auch in den LEADER-Prozessen entstanden kaum Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Hier wurde, besonders durch die LAGn, das Potenzial zu wenig genutzt. Große Bedeutung für die soziale Infrastruktur als soziale Gemeinschaftseinrichtungen haben hier die geförderten Dorfgemeinschaftshäuser.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzt auf einen Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung. Die Projektvielfalt in LEADER sowie die konzeptbasierte Umsetzung kann auf Dorfebene und in den Regionen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken. Auch wenn in der Projektumsetzung die Auseinandersetzungen um zukünftige Entwicklungsziele wenig erfolgt, stellte die Konzeptphase in den ILE- oder LEADER-Prozessen einen Raum und Rahmen für Diskussionen um Anpassungen an den demografischen Wandel, von dem die ländlichen Räume in NRW zum Teil stark betroffen sind.

Die Projektumsetzung in 313 kann langfristig die Infrastruktur im Bereich Freizeit und Naherholung verbessern. Teilweise können Wirkung in der Dimension „Materieller Wohlstand“ entstehen

sowie auch über sich entwickelnde Beschäftigungsmöglichkeiten in der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“.

Für die positive Bewertung der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, die dem Leben in ländlichen Räumen zugewiesen wird, haben neben den objektiven Facetten wie „schöne Umgebung“ und „hohe Aufenthaltsqualität“ die subjektive Bedeutung von sozialen Kontakten, der Einbindung in familiäre Netzwerke aber auch der Nachbarschaftshilfe einen großen Stellenwert (vgl. Kap. 2.1). Räumlichkeiten für Begegnung schaffen die geförderten Dorfgemeinschaftshäuser und tragen besonders zum sozialen Leben in Dörfern bei. Auch die Möglichkeiten der ehrenamtlichen Beschäftigung und der Beteiligung als Bestandteil des sozialen Lebens beeinflussen die Lebenszufriedenheit in ländlichen Räumen. Diese Aspekte der Lebensverhältnisse ländlicher Räume werden vor allem über den integrierten Ansatz der ländlichen Entwicklung und in LEADER angesprochen und tragen zu deren Weiterentwicklung und Verbesserung bei. Hier zeigen sich Synergieeffekte zwischen den Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen. Aus der Stärkung endogener Potenziale entfalten die Maßnahmen 411 und 431 eine besondere Wirkung. In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern können relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt und ihr Engagement für die regionale Entwicklung genutzt werden. Dem Zusammenspiel aktiver Akteure auf verschiedenen Ebenen (Kommune, Dorf, Kreis) kommt bei der Projektumsetzung in der Dorferneuerung und -entwicklung (322) eine besondere Rolle zu. Eine Umsetzung im Rahmen von Dorfentwicklungskonzepten kann sinnvoll sein. Die bislang in der Förderausgestaltung fehlenden Hilfestellungen und Anleitungen (wie z. B. Leitfaden) als Unterstützung und Begleitung in dem komplexen Prozess der Zusammenarbeit und Beteiligung wurden eingerichtet. Die tatsächliche Erstellung von Entwicklungskonzepten gering. Hier wurde Potenzial für eine größere Verbesserung der Lebensqualität „verschenkt“, das hätte genutzt werden können, wenn die Erstellung von Dorfentwicklungskonzepten als Fördervoraussetzung in den Fördervorgaben programmiert würde. Damit könnten die Beteiligung der Bevölkerung und die Art der Zusammenarbeit sichergestellt sowie die Chancen und Möglichkeiten einer Umsetzung der Dorfentwicklung auf der Basis von Konzept genutzt werden.

Das Leben in einer intakten Umwelt hat ebenfalls einen hohen Stellenwert, dabei wird in der Einschätzung zur Lebenszufriedenheit aber von einem hohen Niveau im Umweltschutz ausgegangen (vgl. Anhang Kapitel 2.1). Bedeutung hat Umwelt vor allem in Bezug auf die erlebbare Natur und im Sinne der Naherholung. Da die relevanten Maßnahmen in NRW hier nur wenig ansetzen und der Wirkungsbereich der Maßnahmen des Schwerpunktes 2 nur von nachrangiger Bedeutung ist, blieb die Wirkungen im Bereich Umwelt in der Bewertung der Lebensqualität unberücksichtigt.

7 Inwiefern hat das NRW-Programm Ländlicher Raum dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?

Mit der Anwendung des mehrdimensionalen Konzepts von Lebensqualität wurde der Verwendung von Lebensqualität im Kontext von Attraktivität und als Sammelbegriff mit der vorrangigen Ausrichtung auf Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung begegnet. Es konnten Wirkungen den Dimensionen von Lebensqualität zugeordnet und konkretisiert werden.

Die Wirkungen der relevanten Maßnahmen konzentrieren sich in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“. In der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ sind es vorrangig bauliche und gestalterische Aspekte, auf die die Förderung wirkt. Die Ausrichtung auf Grundversorgungseinrichtungen und Nahversorgung wird weniger erreicht. Die Wirkungen entstehen dabei vorrangig auf der Ortsebene sowie projektbezogen in Regionen. Aus der Umsetzung in integrierten Entwicklungs- bzw. in LEADER-Prozessen entstehen im Zusammenwirken weitere Effekte auf die Entwicklung in einem Dorf bzw. in einer Region. NRW hat dem Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ in seiner Strategie eine untergeordnete Bedeutung zugewiesen. Die Wirkungen bleiben begrenzt. Der Indikator Lebenszufriedenheit als Indikator für das subjektive Wohlbefinden (s. Abbildung 1) wurde nicht mit eigenen Untersuchungen erhoben. Diese Lücke sollten zukünftige Evaluationen füllen.

8 Empfehlungen

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik konkretisiert werden. Eine Empfehlung an das Land ist daher, die Diskussion um die Frage: „Was ist gutes Leben im ländlichen Raum“ aufzunehmen, insofern die Strategie stärker auf die Wohnstandortbedingungen und Lebensverhältnisse ländlicher Räume fokussiert werden soll. Zukünftige Evaluierungen sollten auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator erheben sowie mit empirischen Untersuchungen geeignete Indikatoren erfassen. In Bezug auf die Wirkungen im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastruktur wird die Öffnung der Förderung für private Träger (Verein u. ä.) empfohlen, wie sie bereits umgesetzt wurde. Damit kann das Maßnahmenspektrum besser ausgeschöpft werden und die Umsetzung von Nahversorgungs- und Dienstleistungseinrichtung verstärkt werden.

Die vorgenommene quantitative Analyse stützt sich ausschließlich auf statistische Daten und beschreibt die räumliche Verteilung der Fördermittel in Bezug auf Indikatoren der objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte, ist aber für eine abschließende Bewertung nicht hinreichend. Zukünftige Evaluationen sollten auf der Ebene der Kreise Wirkungen über die Analyse ausgewählter Indikatoren untersuchen.

In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern kommt der Beteiligung der Bevölkerung auf der Dorfebene und dem Zusammenspiel aktiver Akteure der verschiedenen Ebenen (Kommune, Dorf, Kreis) eine besondere Rolle zu. Für die Entwicklung einer nachhaltigen Beteiligung und gelingenden Zusammenarbeit sollten entsprechende Fördervoraussetzungen und -möglichkeiten ausgestaltet und um wichtige Elemente der Beteiligung in jeder Förderphase der Verfahren erweitert werden. Hier nehmen die Gemeinden als zentrale Akteure eine besondere Stellung ein und sollten mit Veranstaltungen, guten Beispielen u. ä. in ihrer Funktion gestärkt werden. Entscheidend ist dabei die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist.

Literaturverzeichnis

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.
- Bauer, J. (2012): Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung von Lebensqualität und Attraktivität in einer ländlichen Gemeinde unter besonderer Berücksichtigung der Erwachsenen im Alter von 18-50 Jahren - am Beispiel des Marktes Heiligenstadt i. OFr. In: Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung (Internet) – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern, Band 14, Selbstverlag, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung. Technische Universität Kaiserslautern.
http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publikationen/E-Paper/AzR_E-Paper_Band14_Bauer.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- Binswanger, M. (2011): Führt mehr Einkommen zu mehr Zufriedenheit? – Die Kontroverse um das Easterlin-Paradox. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/12/fuehrt-mehr-einkommen-zu-mehr-zufriedenheit-die-kontroverse-um-das-easterlin-paradox/>.
Zitiert am 30.11.2015.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hg.) (2015): Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2013): Änderungsantrag für den Abschlussbericht PG 2 Enquete WWL: Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass.
https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/enquete_wachstum/Wohlstandskompass.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- CAE/SVR - Expertise (2010): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Conseil d'analyse économique: Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_de.pdf. Zitiert am 05.06.2013.
- Denkwerkzukunft (2015): Gesellschaftliche Indikatoren. <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/Gesellschaftliche-Indikatoren>. Zitiert am 30.11.2015.
- Destatis (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht. Statistisches Bundesamt (Hg.) Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 09.07.2014.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Zitiert am 25.11.2009.

- Eurofound (2013): Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Trends 2003–2012. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2014): Lebensqualität im städtischen und ländlichen Europa. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. <http://bookshop.europa.eu/de/lebensqualitaet-im-staedtischen-und-laendlichen-europa-pbTJFF14017/?CatalogCategoryID=twMKABstaW8AAAEjopEY4e5Ly>. Zitiert am 30.11.2015.
- EU-KOM Europäische Kommission (2006): Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.
- Eurostat (2015): Quality of life. Facts and views. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ewers, M., Enste, D. (2015): Lebenszufriedenheit in Deutschland - Entwicklung und Einflussfaktoren. In: IW-Trends - Vierteljährliche Zeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung. http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/171268/storage/master/file/7082029/download/TR-2-2014-Enste-Ewers.pdf. Zitiert am 30.01.2016.
- Fährmann B, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Grajewski R, Moser A, Pitsch M, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Tietz A (2010) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum : Teil III - Programmbewertung ; Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. In: Grajewski R, Forstner B, Bormann K, Horlitz T (eds) Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung : Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Braunschweig; Hamburg: vTI, pp 1-306
- Faßbender, H., Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.
- Frey, B. S. (2012): Glück in der Gesellschaft. In: Deutsche Post Glücksatlas. München.
- Frey, B. S., Stutzer, A. (2008): Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Frey, B. S., Frey Marti, C. (2010): Glück – Die Sicht der Ökonomie. In: Wirtschaftsdienst 2010/7. https://www.google.de/search?q=Noll&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=2CDPVvrGL8yZsAGY9ozgAw#q=Frey+Marti+%23gl%C3%BCck. Zitiert am 20.07.2015.
- Gallup (2015): How Does the Gallup World Poll Work? <http://www.gallup.com/178667/gallup-world-poll-work.aspx>. Zitiert am 30.12.2015.
- Huschka, D., Wagner, G.(2010): Sind Indikatoren zur Lebensqualität und zur Lebenszufriedenheit als politische Zielgrößen sinnvoll? Working Paper RatSWD research notes, No. 43.
- IPSOS (2015): Die Deutschen definieren Wohlstand neu. <http://www.ipsos.de/publikationen-und-presse/pressemitteilungen/2012/die-deutschen-definieren-wohlstand-neu>. Zitiert am 30.11.2015.
- Kaufmann, P., Stagl, S., Zawalinska, K., Michalek, J. (2007): Measuring Quality of Life in Rural Europe – a Review of Conceptual Foundations. Eastern Europe, 13, 1 -21
- Knecht, A. (2010): Lebensqualität produzieren. Ressourcentheorie und Machtanalyse des Wohlfahrtsstaats. Wiesbaden.

- Knittel, T., Lehmann, C. (2012): Familienatlas 2012. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Kroll, C. (2011): Wie wollen wir zukünftig leben? Internationale Erfahrungen bei der Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen. In Schriftenreihe zur Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08511.pdf>. Zitiert am 05.07.2015.
- Kroll, C. (2012): Wir brauchen neue Indikatoren – und ein Glücks-Audit für die Politik! – Essay. <http://www.bpb.de/apuz/139193/wir-brauchen-neue-indikatoren-und-ein-gluecks-audit-fuer-die-politik-essay>. Zitiert am 20.07.2015.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2008): Wege zu einer nachhaltigen Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt. Ländliche Lebensmodelle junger Menschen und Familien - Kurzfassung zum Abschlussbericht. http://www.prolandleben.de/pdf/08-10-27_Endbericht_LL_kurz.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- Maderthaner, R. (1998): Wohlbefinden, Lebensqualität und Umwelt. In: Klinische Psychologie und Gesundheitspsychologie – Postgraduelle Aus- und Weiterbildung: 483-508, Wien. WUV Universitätsverlag <https://homepage.univie.ac.at/Rainer.Maderthaner/Wohlbefinden%20LQ%20Umwelt%20%28Kryspin%29%20Reprint.pdf>. Zitiert am 15.10.2015.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): NRW-Programm 'Ländlicher Raum' 2007-2013 - Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. - Zuletzt geändert mit Antrag vom 30.03.2012. Düsseldorf.
- Neumann, M., Schmidt, J. (2013): Was bestimmt unsere Lebenszufriedenheit? GLÜCKSAKTOR ARBEIT. RHI-Diskussion, Nr. 20, München. www.romanherzoginstitut.de. Zitiert am 05.01.2016.
- Noll, H.-H. (2000): Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und "neue" Wohlfahrtskonzepte. Arbeitspapier P00-505. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2000.
- Noll, H.-H. (2010): The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a Social Indicators Perspective. Soc Indic Res (2011) 102: pp. 111-116.
- O'Donnel, G., Deaton, A., Durand, M., Halpern, D., Layard, R. (2014): Wellbeing and Policy. Legatum Institute (Hg.), London. <http://www.li.com/docs/default-source/commission-on-wellbeing-and-policy/commission-on-wellbeing-and-policy-report---march-2014-pdf.pdf?sfvrsn=2>. Zitiert am 14.10.2015.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Gesellschaft auf einen Blick 2009. OECD-Sozialindikatoren, Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): How's Life? Measuring well-being. OECD Publishing.
- Raffelhüschen, B., Schöppner, K.-P. (2012): Deutsche Post Glücksatlas. Bonn.
- Rohrman, B., Borchering, K. (1992): Urteils- und Entscheidungsprozesse zur Wohnumwelt. In: Pawlik, K., Stapf, K.-H. (Hg.): Umwelt und Verhalten. Perspektiven und Ergebnisse ökopyschologischer Forschung: 217-244), Bern.

- Schöb, R., Knabe, A., Weimann, J. (2015): Geld macht doch glücklich: Wo die ökonomische Glücksforschung irrt. Schaeffer-Pöschel Verlag.
- Schupp, J. (2014): 40 Jahre Sozialberichterstattung und Lebensqualitätsforschung in Deutschland – Rückblick und Perspektiven. SOEPpapers 680. DIW Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.480934.de/diw_sp0680.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- SLA Förderdaten 2007 - 2014
- Spoerel, U. (2013): Destatis - Zur aktuellen Debatte über die Messung von Wohlfahrt und Lebensqualität. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home/pdf/kolloquien/2013/6_Spoerel_Wohlfahrtsmessung.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- Stiglitz, J.-E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris. <http://www.stiglitzsen-fitoussi.fr/en/index.htm>. Zitiert am 05.06.2013.
- Sturm, G. (2010): Landleben – Landlust? Wie Menschen in Kleinstädten und Landgemeinden über ihr Lebensumfeld urteilen. Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, BBSR-Berichte Kompakt 10/2010.
- Sturm, G., Walther, A. (2011): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. Aktuelle Befunde der BBSR-Umfrage. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2011. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Umweltbundesamt (2014): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014 - Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/umweltbewusstsein_in_d_2014_bf.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W., Zapf, W. (Hg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York: 13-27.

Anhang zu Kapitel 2.1 Fachlicher Kontext

1 Lebensqualität als mehrdimensionales Konzept

1.1 Die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

Nach verschiedenen Diskussionsforen auf Ebene der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der EU (vgl. Überblick von Kroll, 2011) erfolgte auf Initiative der französischen Regierung 2008 die Berufung der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“, der sogenannten Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (im Folgenden abgekürzt als SSF-Kommission). Die SSF-Kommission, bestehend aus 25 Mitgliedern, darunter fünf Nobelpreisträgern, sollte Empfehlungen für eine Erweiterung des gesellschaftlichen Wohlfahrtbegriffs erarbeiten und geeignete Indikatoren zur Messung des sozialen Fortschritts jenseits des BIP vorschlagen.

Deutlich hervorgehoben wird von der SSF-Kommission aber auch die Bedeutung der subjektiven Bewertung von Lebensqualität (subjektives Wohlbefinden). So wird insbesondere darauf verwiesen, dass beispielsweise Arbeitslosigkeit über den reinen Einkommensverlust hinaus hohe negative soziale und psychische Folgen hat und somit die Kosten der Arbeitslosigkeit mehr sind, als es rein pekuniäre Messungen ausdrücken können. Theoretische Ansätze der Forschung zu Glück bzw. Lebenszufriedenheit (siehe Kap. 2.1.2) weisen den objektiven Bedingungen einen instrumentellen Charakter für das subjektive Wohlbefinden zu. Demnach können Indikatoren, die die objektiven Bedingungen erfassen, als „Proxies“ (Stellvertreter) interpretiert werden, sofern die Beziehungen zwischen objektiven Bedingungen und subjektiven Bewertungen bekannt sind.

Die Autoren des SSF-Berichts zielen auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, um wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialen Fortschritt und Aspekte der Nachhaltigkeit jenseits der eindimensionalen Betrachtung anhand des BIP besser und zielgerichteter abbilden zu können. An die Auswahl der je nach Kontext für eine Instrumentalisierung der Dimensionen auszuwählenden Indikatoren werden dabei die folgenden Anforderungen gestellt:

- Betonung von Einkommen und Konsum statt Produktion
- Perspektive der Haushalte betonen: von der Makro- auf die Mikroebene
- Wiedergabe der Einkommens- und Vermögenssituation unter Betrachtung von Verteilungsaspekten
- Berücksichtigung von Nichtmarkt-Aktivitäten: Haushaltsproduktion, Zeitverwendung (Freizeit)
- Indikatoren-Sets statt Einzelindikatoren
- Objektive und subjektive Informationen erfassen

1.2 Initiativen auf Ebene der OECD

Auf Ebene der OECD führten die Ergebnisse des SSF-Berichtes dazu, sich vom BIP als ausschließlichen Indikator für gesellschaftliche Wohlfahrt und einer Politik, die entsprechend vor allem wirtschaftliches Wachstum flankierte, zu lösen. Die OECD leistete in diesem neu entstandenen Forschungsfeld Pionierarbeit mit dem Ziel, aussagefähige Wohlfahrts- und Nachhaltigkeitsindikatoren zu identifizieren und so den gesellschaftlichen Status bzw. Fortschritt umfassend aus Perspektive der Menschen abbilden zu können. Damit sind nun die Voraussetzungen deutlich verbessert worden, auf internationaler Ebene Empfehlungen für „better policies for better lives“ zu geben. Die Studie „How’s life? – Measuring wellbeing“ (2011) richtete sich auf die beiden Hauptbereiche „Materielle Lebensbedingungen“ und „Lebensqualität, einschließlich subjektiver Einschätzungen und Wahrnehmungen“⁵.

1.3 Initiativen der Europäischen Union und von Eurostat

Die Europäische Union beteiligte sich mit dem Kommissionsbericht „GDP and beyond: Measuring progress in a changing world“ (2009) an der Diskussion um die Neuvermessung des Wohlstandes. Für die Entwicklung eines Indikatorensystems mit dem „mittel- und langfristige wirtschaftliche und soziale Fortschritte gemessen werden können, wurde eine „roadmap“ verabredet“ (zitiert nach Kroll, 2011, S. 17). Mit der 2015 erschienen sogenannten „flagship publication“ – Quality of life in Europe – facts and views – hat Eurostat (2015) nun erstmals sehr umfassend verschiedene Aspekte des persönlichen Wohlbefindens dargestellt, indem objektive Indikatoren mit subjektiven Bewertungen der Situation der Menschen verknüpft wurden.

Auf EU-Ebene befasst sich weiterhin die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions mit der Thematik. Mit finanzieller Unterstützung der EU-Generaldirektion führt die Stiftung regelmäßig Umfragen zur Lebensqualität durch (vgl. Eurofound, 2013).

Die beschriebenen Schritte zur Neudefinition des Verständnisses von Wohlstand und Lebensqualität über rein materielle Bestimmungsgrößen hinaus und die Suche nach ihrer Operationalisierung waren wesentliche Bausteine für die Formulierung der Gesamtstrategie Europa 2020, deren fünf Kernziele jährlich anhand sogenannter Schlüsselindikatoren überprüft werden (vgl. dazu Kapitel 2.2).

1.4 Initiativen und Diskussion in Deutschland

Neben dem SOEP werden durch die statistischen Ämter weitere soziale Indikatoren erfasst. Sie nutzen regelmäßige Stichprobenerhebungen wie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

⁵ Ein wichtiger Teil dieser Initiative der OECD war die Einrichtung der interaktiven Online-Plattform: „Yourbetterlife index“ zur Diskussion über Glück und Lebenszufriedenheit (vgl. dazu <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

(EVS) und die Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR)⁶. Beide Erhebungen sind für Deutschland repräsentativ, aber ähnlich wie beim SOEP sind die Daten aufgrund der begrenzten Stichprobe nicht auf Kreisebene regionalisierbar. Diese Erhebungen bilden auch die Grundlage für die europäische Armutsberichterstattung. Eine weitere Quelle sind Daten aus der amtlichen Berichterstattung z. B. der Arbeitsmarkt- und Sozialberichterstattung. Diese Daten sind im Allgemeinen auf regionaler Ebene verfügbar.

Alle zwei Jahre veröffentlicht das Statistische Bundesamt auf Basis der genannten Quellen einen Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“. Hier wird auf Ebene der Bundesrepublik anhand von 35 Maßzahlen ein Überblick über den Stand von Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialem Zusammenhalt und internationaler Verantwortung in Deutschland gegeben.

Seit 2012 ermittelt das IPSOS Institut gemeinsam mit dem Zukunftsforscher Opaschowski in einer repräsentativen Stichprobe von 24.000 Personen ab 14 Jahren kontinuierlich den sogenannten Nationalen Wohlstandsindex für Deutschland, den NAWI-D (vgl. IPSOS, 2015). Im Fokus dieser Untersuchung steht die Frage, was die Deutschen persönlich mit Wohlstand verbinden und wie sie derzeit ihre eigene Lage einschätzen.

Mit einer weitreichenden Initiative hat der Deutsche Bundestag auf die Impulse aus dem SSF-Bericht und die Initiativen der EU und der OECD reagiert. 2011 übernahm eine Enquete-Kommission des Bundestages zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ die Funktion eines Runden Tisches zur Neuvermessung des Wohlstandes in Deutschland.

Die Enquete-Kommission stellte 2013 nach einem sehr kontroversen Diskussionsprozess in ihrem Schlussbericht die sogenannten W3 Indikatoren vor: Der materielle Wohlstand und dessen Nachhaltigkeit wird im W3 Indikator durch das BIP pro Kopf, die Einkommensverteilung und die Staatsschulden abgebildet. Der Bereich „Soziales/Teilhabe“ soll durch Indikatoren zu Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Freiheit gemessen werden und der Bereich Ökologie durch die Variablen Treibhausgase, Stickstoff und Artenvielfalt. Diese Bereiche sind mit zusätzlichen Indikatoren, sogenannten Warnlampen verbunden, anhand derer Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden sollen (vgl. denkwerkzukunft 2015).

Die Bundesregierung hat im Frühjahr 2015 mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Initiative "Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist" begonnen, in der sie Bürger zum Austausch über

⁶ Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist eine wichtige amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland und liefert statistische Informationen über die Ausstattung mit Gebrauchsgütern, die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben privater Haushalte. Die Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) liefern statistische Informationen über die Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, deren Ausstattung mit Gebrauchsgütern sowie die Wohnverhältnisse (vgl. dazu: <http://www.destatis.de>).

das individuelle Verständnis von Lebensqualität und gutem Leben aufforderte (www.gut-leben-in-deutschland.de). Die Erkenntnisse aus den Bürgerdialogen sollen in einen Bericht münden, der über Stand und Fortschritt von Lebensqualität in Deutschland Auskunft gibt. Dieser Bericht, ein Indikatoren-System zur Messung von Lebensqualität sowie der Aktionsplan sollen bis Mitte 2016 vorliegen und im Bundestag debattiert werden.

1.5 Zusammenfassendes Fazit

Das von der SSF-Kommission entwickelte Konzept von Dimensionen der Lebensqualität hat eine große politische Aufmerksamkeit erfahren und löste eine Vielzahl von Initiativen und Untersuchungen aus. Auch die Entwicklung statistischer Indikatorensysteme wurde so beeinflusst und in Gang gesetzt. Die wissenschaftliche Sicht würdigte das Konzept bisher eher positiv, es formuliert aber auch Kritik im Detail. Insbesondere wurde eine gewisse Ökonomielastigkeit der Indikatoren sowie die fehlende Dimension „Wohnen“ bemängelt (Noll, 2010). Die SSF-Kommission selbst weist darauf hin, dass der bisherige Stand der Forschung nur begrenzt Schlussfolgerungen für die Politikgestaltung zulasse und ein statistisches System langfristiger Erhebungen subjektiver Einstellungen in vielen Bereichen noch zu entwickeln sei (Stiglitz et al., 2009, S. 44).

Die Aussagefähigkeit des „better life index“ (OECD, 2011) ist begrenzt, da nur wenige Indikatoren zur Verfügung stehen, die über alle Regionen vergleichbar sind. Das Ziel der OECD, das multidimensionale Konzept von Lebensqualität in die politische Diskussion auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu tragen und voranzubringen, konnte aber durch die übersichtliche, leicht verständliche Darstellungsweise sehr gut erreicht werden.

Für Deutschland haben die Sozialindikatorenforschung und dabei vor allem die Erhebungen des SOEP, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) einen wichtigen Beitrag zu einer weiterentwickelten Ermittlung von Lebensqualität beigetragen. Auch die Initiativen der Europäischen Union und von Eurostat können in die Sozialindikatorenforschung eingeordnet werden. Die Bundesregierung setzte mit ihrer Initiative "Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist" einen Dialog zwischen BürgerInnen und Politik in Gang, um zu Indikatoren für die Messung von Lebensqualität zu kommen.

2 Lebenszufriedenheit und zentrale Einflussfaktoren

Wie gezeigt wurde, haben die Debatten und Initiativen zur Untersuchung von Lebensqualität zu komplexen Ansätzen und Konzepten geführt. Eine wachsende Zahl an Forschungsarbeiten⁷ er-

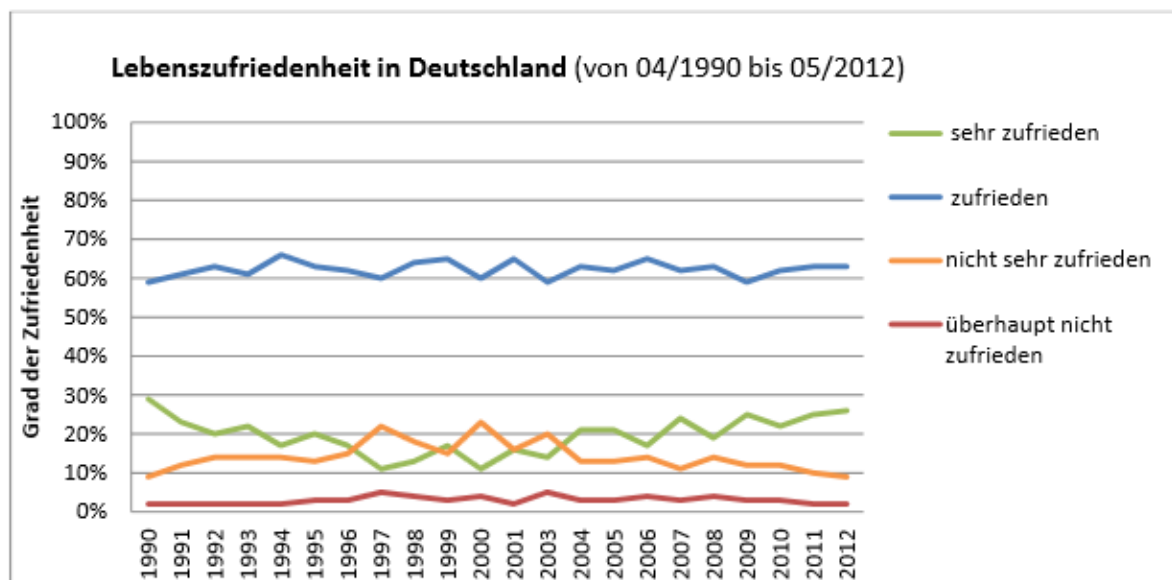
⁷ Häufigste Datenquellen dieser Untersuchungen sind neben dem Soziökonomischen Panel u. a. Telefonbefragungen von TNS Emnid, die Erhebungen des IPSOS-Institutes und auf internationaler Ebene der Gallup World Poll mit jährlich 150.000 Befragten (vgl. Gallup, 2015).

kundet, wie zufrieden Menschen sind und was sie zufrieden macht. Der große Verdienst der Glücksforschung ist dabei, „den Menschen nicht durch die Politik oder die Wissenschaft vorzuschreiben, welche Aspekte und Dimensionen der Lebensqualität man von „Expertenseite“ für wichtig erachtet (wie etwa Einkommen), sondern aus den Antworten der Befragten selbst zu erkennen, was ihnen für ihr eigenes Glück wichtig ist“ (Kroll, 2012, S. 2). Insbesondere bei Ländervergleichen ist zu berücksichtigen, dass Glück auch eine stark kulturelle Komponente hat (Frey und Marti, 2010, S. 458).

Durch die Entwicklung der Zufriedenheitsforschung hat sich die Frage nach dem subjektiven Wohlbefinden bzw. nach der Lebenszufriedenheit als ein zentraler Indikator für Wohlfahrt und Lebensqualität herausgebildet (OECD, 2009). Hohe Zufriedenheiten mit den Lebensbedingungen lassen sich in Anlehnung an die Literatur interpretieren als „mit den aktuellen Gegebenheiten einverstanden zu sein, an ihnen nichts auszusetzen zu haben“ bzw. nichts Grundsätzliches auszusetzen zu haben: „In diesem Sinn dienen Zufriedenheitswerte als Indikatoren für Lebensqualität“ (Sturm, 2010, S. 7).

Die Ergebnisse der genannten Erhebungen zu der Frage nach der allgemeinen Lebenszufriedenheit weisen in Deutschland gemessen am Mittelwert über längere Zeiträume hinweg auch unabhängig von der jeweiligen Forschungsarbeit kaum Varianz auf wie Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 1: Lebenszufriedenheit in Deutschland



Quelle: Eurobarometer, zitiert nach Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 6.

Eine Betrachtung der Zufriedenheitswerte im Einzelnen zeigt, dass in Deutschland seit 2010 der Anteil der Menschen mit hoher Lebenszufriedenheit deutlich gestiegen und der Anteil der eher unzufriedenen Menschen entsprechend gesunken ist. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt wie aktuelle Auswertungen zeigen im deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren

(siehe unten). Auch konnten seit Langem wieder Lohnzuwächse realisiert werden. Seit der Wiedervereinigung war über lange Zeit die Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland stabil niedriger als in Westdeutschland. Mit der Angleichung der Lebensverhältnisse hat sich der Abstand der subjektiven Zufriedenheitseinschätzung zwischen Ost und West in den letzten Jahren deutlich verringert.

In internationalen Ländervergleichen⁸ der Lebenszufriedenheit liegt Deutschland trotz vergleichsweise hoher Durchschnittseinkommen seit Langem nur im Mittelfeld. Auf europäischer Ebene werden in der Schweiz, den skandinavischen Länder, aber auch Ländern wie Österreich, Slowenien oder Irland deutlich höhere Werte erzielt. In den letzten Jahren fielen aber besonders die Mittelmeerländer, die unter der Schuldenkrise besonders zu leiden haben, deutlich ab, sodass Deutschland seine relative Position verbessern konnte (vgl. Eurostat 2015).

Die Befunde zahlreicher Studien⁹ ermöglichen mittlerweile ein relativ fundiertes Bild der Einflussfaktoren von Lebensqualität und „wellbeing“. Zwei Herangehensweisen sind dabei zu unterscheiden. So wird im Rahmen empirischer Erhebungen direkt nach der Bedeutung verschiedener Lebensbereiche für die persönliche Lebensqualität gefragt. Weiterhin wird in der Sozialindikatorenforschung und aktuell der Glücksforschung anhand von Regressionsanalysen die Abhängigkeit der allgemeinen Lebenszufriedenheit von persönlichen Merkmalen oder Lebensumständen untersucht.

Die Lebenszufriedenheit von Menschen hat sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Ursachen (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 46). Zentrale Einflussfaktoren werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

2.1 Individuelle Faktoren

Persönlichkeitsfaktoren spielen eine wichtige Rolle für das individuelle Wohlbefinden, sind aber kaum oder gar nicht durch äußere Faktoren beeinflussbar. Der Einfluss der Gene und der Frage, wie sich die Wahrnehmung der Menschen in Bezug auf ihre eigenes Glück unabhängig von äußeren Faktoren unterscheidet, wird auf einen Anteil von 40 bis 60 Prozent geschätzt (vgl. Frey, 2012, S. 21). Auch demografische Faktoren wie Alter und Geschlecht sind vorgegeben. Unter den zumindest teilweise beeinflussbaren Faktoren hat die Gesundheit eine besonders hohe Bedeutung, gefolgt von sozialen Bindungen durch Partnerschaft, Freunde und Familie.

⁸ Vgl. dazu die Sonderpublikation „Quality of life – facts and views“ (Eurostat, 2015) oder „Quality of life in Europe: Trends 2003-2012“ (Eurofound, 2013).

⁹ Verschiedene Untersuchungen der Daten des SOEP im Hinblick auf unterschiedliche Fragestellungen (vgl. dazu den Überblick von Schupp (2014) zu 40 Jahren Sozialberichterstattung und Lebensqualitätsforschung in Deutschland). In der Schweiz hat insbesondere Frey (2012) verschiedene Forschungsarbeiten zu Glück und Lebenszufriedenheit publiziert.

Ähnlich negativ wirkt sich auch der Verlust des Arbeitsplatzes auf die individuelle Zufriedenheit aus. Einbußen im Selbstwertgefühl und fehlende Wertschätzung wirken im Hinblick auf die persönliche Situation der Betroffenen noch stärker als der Verlust von Einkommen. Die Wirkung relativiert sich bei guter Arbeitsmarktlage und guten Berufsaussichten. Arbeitsplatzsicherheit hat aus individueller Perspektive in der Regel einen höheren Stellenwert als die absolute Höhe des Einkommens (vgl. dazu Neumann und Schmidt, 2013, S. 16 f.). Allerdings sind die negativen Effekte von Arbeitslosigkeit auf das Wohlbefinden der Menschen etwas geringer, wenn sie in einem Umfeld leben, in dem viele andere Menschen die gleichen Probleme haben, d. h., der soziale Vergleich entscheidet mit über den Umfang der Beeinträchtigung.

Auswertungen auf Basis des SOEP-Datensatzes zeigen, dass die Zufriedenheit mit der beruflichen Qualifikation wächst, ebenso mit dem Grad an Autonomie, Vielfalt, Vertrauen und Teamarbeit, die mit der Tätigkeit verbunden sind (vgl. Frey und Stutzer, 2008, S. 16 f.). Eindeutig negativ wirkt sich das Pendeln zum Arbeitsplatz aus. So sind die Leute bereit, lange Arbeitswege in Kauf zu nehmen, um ein höheres Einkommen und attraktivere Wohnbedingungen zu erhalten. Erhebungen zeigen aber, dass die Lebenszufriedenheit deutlich abnimmt, je mehr Zeit fürs Pendeln aufgewendet wird (vgl. ebd.).

Für die Beziehung zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit sind die Ergebnisse insofern eindeutig, als dass Personen mit höherem Einkommen ihr subjektives Wohlbefinden im Durchschnitt eindeutig höher bewerten als ärmere Personen. Ein ausreichendes Einkommen ist die Voraussetzung für die Teilhabe an vielen die Lebensqualität erhöhenden Bereichen, insofern gibt es keine empirischen Anhaltspunkte, eine geringe Kaufkraft oder den Zustand der Armut positiv umzudeuten (vgl. dazu Frey, 2012, S. 23). Allerdings ist die Beziehung zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit von einem abnehmenden Grenznutzen gekennzeichnet. Auf einem niedrigen Einkommensniveau sorgen auch kleine Einkommenszuwächse für deutlich mehr Lebenszufriedenheit, ab einem gewissen Wohlstandsniveau hat das Einkommen dagegen nur noch einen geringen Einfluss auf die durchschnittliche persönliche Lebenszufriedenheit. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf sogenannte Sättigungs-, Adaptions- und Vergleichseffekte (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 98). Einige Autoren kommen jedoch auch zu anderen Einschätzungen in Bezug auf die Bedeutung materieller Werte (vgl. dazu Schöbet al., 2015).

2.2 Gesellschaftliche und institutionelle Faktoren

Neben den individuellen Faktoren entscheiden vor allem die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen über die Lebenszufriedenheit von Menschen. Besonders deutlich wird dies anhand von Regionen und Ländervergleichen. Vertrauen in die Institutionen des Staates, Sicherheit, die Abwesenheit von Korruption, Eigentums- und Einkommensverteilung sowie Vertrauen in das soziale Lebensumfeld spielen eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der eigenen Lebensqualität (vgl. Eurostat, 2015, S. 236 ff., Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 62 ff.).

Eingehend untersucht und beschrieben wurde der Zusammenhang zwischen Demokratie, politischer Partizipation und Lebenszufriedenheit. Am Beispiel der Schweiz mit seiner direkten Demokratie, die aber kantonweise sehr unterschiedlich organisiert ist, kommen Frey und Marti (2008, 2010) zu dem Ergebnis, dass politische Partizipation die Lebenszufriedenheit steigert. Auch Ergebnisse auf Basis des SOEP zeigen, dass Personen mit politischen Mitwirkungsmöglichkeiten, unabhängig vom Bildungsniveau, eine höhere persönliche Lebenszufriedenheit angeben als der Durchschnitt der Bevölkerung (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 82 ff.). Dies gilt auch für Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren (Ernste und Ewer, 2014, S. 15).

Im Zusammenhang mit der Lebenszufriedenheit betrifft das durchschnittliche Wirtschaftswachstum eines Staates oder einer Region die damit einhergehende Beschäftigungsentwicklung. Bei schlechter Wirtschaftslage verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit fühlen sich z. B. auch erwerbstätige Personen von Arbeitsverlust bedroht und sind in ihrer Lebenszufriedenheit beeinträchtigt. Ländervergleiche legen nahe, dass sich ein gleichmäßiges, moderates Wirtschaftswachstum in Verbindung mit der Vermeidung großer Einkommensunterschiede positiv auf Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit einer Gesellschaft auswirken (vgl. dazu u. a. Frey, 2012).

Erhebliche Auswirkungen auf Lebensqualität und Lebenszufriedenheit haben Umwelt-, Verkehrs- und siedlungsstrukturelle Bedingungen. Beeinträchtigungen der Lebensqualität resultieren insbesondere aus Lärm- und Luftbelastungen am Wohnort. Nachweisbar ist auch, dass Bewohner landschaftlich und entsprechend auch touristisch attraktiver Regionen zufriedener mit den Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Freizeit sind, als Bewohner weniger attraktiver Regionen (vgl. Maderthaler, 1998, S. 7, Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 146). Wie Befragungen des Umweltbundesamtes zeigen, ist eine intakte, konkret erlebbare Umwelt für etwa ein Drittel der Deutschen explizit Bestandteil des „Guten Lebens“ (Umweltbundesamt, 2014, S. 25 f.). Auch wenn das allgemeine Umweltbewusstsein in der deutschen Bevölkerung mittlerweile auf einem hohen Niveau ist, wird in der 2014 erschienenen Trendstudie des Umweltbundesamtes aber deutlich, dass reale Umweltprobleme wie Stoffbelastungen in Wasser und Luft und auch die globalen Umweltprobleme für die Menschen in den letzten Jahren zugunsten anderer Themen an Dringlichkeit verloren haben und kaum noch als Beeinträchtigung der eigenen persönlichen Lebensqualität wahrgenommen werden (Umweltbundesamt, 2014, S. 26).

2.3 Lebenszufriedenheit als politisches Ziel?

Ob und inwieweit Lebenszufriedenheit auch als Zielgröße politischen Handelns in Frage kommen kann, wird kontrovers diskutiert (u. a. Wagner und Huschka, 2010, S. 13; Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 60 f.). Auch wenn „solche Messungen [der Lebenszufriedenheit] alles andere als perfekt sind“ (O'Donnell et al., 2014, S. 22 ff.) und trotz aller methodischer Grenzen, die mit einer repräsentativen quantitativen Erfassung von Empfindungen und subjektiven Bewertungen verbunden sind, sollte das Ziel einer am tatsächlichen Wohlergehen der Menschen orientierten Politik sein, herauszufinden, wie sich Menschen wirklich verhalten (ebd., 2014).

Vor diesem Hintergrund können die Untersuchungsergebnisse zur Messung von Lebenszufriedenheit der Politik in Zeiten knapper Budgets ein Instrument an die Hand geben, Rahmenbedingungen und Maßnahmen jenseits üblicher Kosten-Nutzen-Analysen an der tatsächlichen Lebensqualität der Menschen zu orientieren. Kroll (2012) sieht darin einen wichtigen Schritt hin zu mehr Basisdemokratie, da die Messung der Lebenszufriedenheit keinen ideologischen Mustern oder Partikularinteressen folgt. Zusätzlich führt die Rückkoppelung mit den Bürgern dazu, dass Verantwortliche in der Politik die Möglichkeit haben herauszufinden, wie objektive Kriterien und individuelle Wahrnehmungen des Lebens im jeweiligen Kontext zusammenhängen (ebd., 2012).

Für den Einsatz von Lebenszufriedenheit als Zielindikator für die Politik setzt die bereits vorgestellte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages aber eine klare Grenze: „Es ist nicht Aufgabe der Politik zu entscheiden, was Menschen als ihre Lebenszufriedenheit, ihren Wohlstand, ihr Glück anzusehen hätten. Mit einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft wäre eine allgemeinverbindliche Festlegung jener Faktoren, die zum Wohlstand und zur Lebensqualität aller gehören, unvereinbar. [...] Zugleich ergibt sich für die Politik daraus jedoch die Verpflichtung, eben jene Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich verwirklichen kann“ (Deutscher Bundestag, 2013, S. 235).

3 Lebensqualität in ländlichen Regionen

Regionale Analysen der Lebensqualität auf Basis ausgewählter Indikatoren werden von verschiedenen Institutionen regelmäßig veröffentlicht.

Der Glücksatlas, jährlich herausgegeben von der Deutschen Post (Raffelhüschen und Schöppner, 2012), vergleicht 13 Indikatoren zur Lebensqualität sowie die allgemeine Einschätzung der Lebenszufriedenheit zum einen auf Ebene der Bundesländer und zum anderen für die Metropolregionen in Deutschland. 2012 wurde auf Basis der Daten des SOEP auch eine Differenzierung der Zufriedenheitswerte nach Gemeindegrößen und Siedlungsstruktur vorgenommen. Dabei schneiden die Metropolregionen und die verdichteten Kreise am besten ab. Die Unterschiede sind aber gering und in Bezug auf die Großstädte vor allem auf die Altersstruktur zurückzuführen, da junge Menschen grundsätzlich die höchste Lebenszufriedenheit äußern (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 151). Besonders gut schneiden in allen regionalen Analysen die nordwestdeutschen Regionen und Schleswig-Holstein ab. Ein wesentlicher Faktor hierfür ist neben der Familienfreundlichkeit die im Durchschnitt sehr gut bewertete Wohn- und Freizeitsituation.

Der Familienatlas (Knittel und Lehmann, 2012) rückt die Lebensqualität von Familien als Standortfaktor in den Vordergrund. So werden Faktoren und Angebote abgebildet, die für potenziell mobile Familien bei einer Entscheidung für den Zuzug, für den Wegzug oder für den Verbleib in einer Region relevant sind. In dem Bericht werden vier Handlungsfelder „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, „Wohnsituation und Wohnumfeld“, „Bildung“ sowie „Angebote und Organisation der

regionalen Familienpolitik“ definiert und beschrieben. Ausgewertet werden Statistiken der Kreise. Die ländlichen Regionen schneiden im Bereich der Wohnsituation häufig überdurchschnittlich oder sogar stark überdurchschnittlich ab. Daraus folgt die Empfehlung, sich auf die Entwicklungen der anderen Handlungsfelder zu fokussieren.

Hinsichtlich der Wohnsituation kommt eine Untersuchung zur Lebensqualität und -zufriedenheit in ländlichen Räumen des BBSR (Sturm und Walther, 2011) zu einem ähnlichen Befund. Große Vorteile bietet das ländliche Leben in Hinblick auf die Wohnqualität und den Wohnraum, insbesondere da er häufiger mit Eigentum verbunden ist. Bauer (2012) ergänzt den Begriff der Wohnqualität durch die Beschreibung der Wohnstandortattraktivität als einem zentralen Bestandteil von Lebensqualität in ländlichen Räumen. Defizite machen die Untersuchungen in der Daseinsvorsorge aus. Problematisch erscheint die Lebensqualität für einzelne Gruppen: die ländlichen Lebensbedingungen können vor allem für ältere, allein lebende Menschen zu starken Einschränkungen hinsichtlich der Vielfalt des alltäglichen Lebens führen. Auch Bildungs- und Berufschancen werden in ländlich geprägten Kommunen verbreitet schlechter bewertet als in größeren Städten.

Die große Bedeutung von sozialen Beziehungen wie Nachbarschaftshilfe ermittelte eine Untersuchung der Landesregierung Sachsen-Anhalt (2008, S. 5 f) und zeigte, „wie stark Landfamilien die überschaubare örtliche Gemeinschaft suchen, mit Nachbarschaften, Vereinen, mit bürgerschaftlichem, kleinstwirtschaftlichem und kommunalpolitischem Engagement verwoben, auf diese angewiesen und bezogen sind [...]“. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Glücks- bzw. Zufriedenheitsforschung, die solchen „weichen Faktoren“ ein hohes Potenzial für subjektiv empfundene Lebensqualität bescheinigt.

Ein aktuelles Bild der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum und ihrer Entwicklung lässt sich der 2015 erschienenen Langzeitstudie „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012“ entnehmen (BMEL, 2015). Auch in diesem Forschungsprojekt wurden umfangreiche eigene Befragungen durchgeführt. Auch wenn sich die Mehrheit der Befragten überwiegend zufrieden mit den Lebensverhältnissen zeigt und Abwanderungstendenzen in vielen Regionen auch immer wieder Zuzüge gegenüberstehen, lassen sich doch eindeutige Problembereiche identifizieren, die nicht allein durch eine Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements zu lösen sind. Neben der Arbeitsmarktlage ist dies die Mobilität, die entscheidend für die Teilhabe im ländlichen Raum ist. Defizite werden weiterhin im Fehlen von kinderkulturellen Freizeitangeboten auf den Dörfern gesehen und in der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie (ebd., S. 96 f.). Wie der Familienatlas (Knittel und Lehmann, 2012) zeigt, punkten Regionen, die hier Stärken haben besonders im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit.

4 Zusammenfassung

Die Fragen „Was macht Lebensqualität aus?“ und „Wie kann sie gemessen werden?“ werden in großer Bandbreite wissenschaftlich untersucht und auch politisch initiiert bearbeitet. Die darge-

stellten Forschungsinitiativen und Untersuchungen liefern Dimensionen und Indikatoren für die Messung von Lebensqualität, die über den rein ökonomischen Fokus auf das BIP hinausgehen, und implementieren Lebenszufriedenheit als Wohlstandsindikator. Für die Politik rücken damit die Lebensqualität und das Wohlergehen der Menschen, unter dem Begriff des „wellbeing“ zusammengefasst, sehr viel konkreter ins Blickfeld ihres Handelns. Hier kann auch der Begriff der Attraktivität, wie er im NRW-Programm eingesetzt wird, eingeordnet werden.

Neben den objektiven Lebensbedingungen, der hohen Bedeutung materieller Sicherheit und besonders von Beschäftigungssicherheit, gehören Vertrauen in staatliche Organe, Beschäftigung und Teilhabe, Partizipation, Sicherheit, Vertrauen, eine intakte Umwelt, soziale Systeme und ein attraktives Lebensumfeld zu den wesentlichen Eckpfeilern, die individuell die Lebenszufriedenheit bestimmen und die Realisierung eines „guten Lebens“ ermöglichen.