Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung
Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

unter Mitwirkung von

Ingenieurgesellschaft entera

Institut für Betriebwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

im Auftrag des

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

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover November 2008

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Institut für Ländliche Räume,
Institut für Betriebswirtschaft,
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik:
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5501
www.vti.bund.de

Ingenieurgesellschaft entera
Fischerstraße 3
30167 Hannover
www.entera.de

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.vti.bund.de

BearbeiterInnen:

Kapitel 2 - Einleitung
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)
Angela Bergschmidt, Walter Dirksmeyer, Henrik Ebers, Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner, Anne Margarian (BW)

Kapitel 4 - Berufsbildung
Winfried Eberhardt (LR)

Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Regina Daub, Samy Gasmi, Marion Pitsch, Reiner Plankl, Christian Pohl, Katja Rudow (LR)
Karin Reiter (LR), Thomas Horlitz (entera)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen
Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf (LR),
Thomas Horlitz, Claas Leiner, Achim Sander (entera)

Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
Josef Efken, Martin Schäfer, Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft
Kristin Bormann, Frank Setzer (OEF)

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten
Manfred Bathke, Birgit Koch, Heike Peter, Petra Raue, Andreas Tietz (LR)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Datenaufbereitung:	Jan Heuer (BW)
Technische Bearbeitung:	MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (LR/BW)

Inhaltsübersicht

Kapitel 1 Zusammenfassung / Summary

Kapitel 2 Einleitung

Kapitel 3 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 4 Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 5 Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999)

Kapitel 6 Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 7 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 8 Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 9 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Materialbänden

Zu den Kapiteln 3, 5, 6, 8, 9 und 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Ex-post-Bewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 1

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung 1

1.2 Bewertungssystem 3

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel 4

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP) 4

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung 6

1.3.3 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 7

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen 11

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 13

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft 15

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten 17

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms 19

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz 21

Content Page

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the NRW Rural Areas Programme 2000 to 2006 25

1.1 Financial performance and incidence of funding 25

1.2 Evaluation system 26

1.3 Core statements of the support chapters 27

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid 27

1.3.2 Chapter III – Vocational Training 29

1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions 31

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures 34

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products 36

1.3.6 Chapter VIII - Forestry 38

1.3.7 Chapter IX - Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas 39

1.4 Impact of the programme as a whole 41

1.5 Programme implementation and funding efficiency 43

1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 788 Mio. Euro öffentliche Mittel (EAGFL, nationale Finanzierung) im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum verausgabt. Die für die Programmumsetzung zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 940 Mio. Euro (Planansatz) konnten weitgehend verausgabt werden (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Ansatz und Ausgaben) in Mio. Euro

		Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
Maßnahme		**Ansatz**	**Ausgaben**	**% Ausgaben**
	Sektorbezogene Maßnahmen	**294,10**	**151,78**	**19,3**
a/b	Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	160,61	95,22	12,1
g/m	Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	102,00	47,11	6,0
p	Diversizifizierung	11,60	3,64	0,5
l	Betriebsführungsdienste	9,10	3,24	0,4
c	Berufsbildung	7,00	2,57	0,3
q	Bewirtschaftung ldw. Wasserressourchen	3,79	0,00	0,0
	Bewahrung und Verbesserung der Agrarumwelt	**516,79**	**520,38**	**66,1**
f/t	Agrarumweltmaßnahmen (inkl. t-Maßnahmen)	207,87	252,07	32,0
e	Ausgleichszulage/-zahlung	120,50	100,86	12,8
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	104,95	86,61	11,0
	Altverpflichtungen (2078, 2080)	64,25 *	79,24	10,1
h	Aufforstung ldw. Flächen	19,21	1,61	0,2
	Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume	**127,6**	**114,16**	**14,5**
o	Dorferneuerung**	73,70	65,55	8,3
k	Flurbereinigung	53,90	48,61	6,2
	Sonstige Ausgaben (Bewertung)	**2,00**	**1,18**	**0,2**
	Summe	**940,49**	**787,57**	**100,0**

* Geschätzt, ** inkl. Wegebau (r), Dienstleistungseinrichtungen (n), Integrierte Ländliche Entwicklung (w).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des MUNLV.

Nur in den ersten zwei Programmjahren gab es einen geringeren Mittelabfluss, v. a. aufgrund der verspäteten Programmgenehmigung. Durch die Jährlichkeit der EU-Mittel sind die nicht verausgabten Mittel am Jahresende verfallen, so dass insbesondere bei den investiven Maßnahmen stark unterdurchschnittliche Werte erreicht wurden. Einen überplanmäßigen Mittelabfluss verzeichneten umweltbezogene Maßnahmen. Zurückzuführen ist dies auf die starke Inanspruchnahme der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einführung des investiven Naturschutzes (t-Maßnahmen). Bei den sektorbezogenen Maßnahmen war der Mittelabfluss geringer als geplant.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in NRW bei ungefähr drei Viertel zu einem Viertel. Damit ist für die Einkommenssituation der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der ersten Säule „spielentscheidend".

Die Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum richteten sich überwiegend an land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume waren auch der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung zugänglich (z. B. private Haushalte, kommunale Gebietskörperschaften, Vereine).

Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms lag räumlich in den Mittelgebirgslagen und am Niederrhein und thematisch auf Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Agrarumwelt (65 % der öffentlichen Ausgaben). Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Allerdings wurden ausgewählte Maßnahmen mit (Agrar-) Umweltbezug in Gebietskulissen angeboten. Die räumliche Mittelverteilung war vor allem durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (öffentliche Mittel je Hektar landwirtschaftlicher Fläche) in Kreisen mit den Schwerpunkten Viehwirtschaft und Gartenbau (Kreise Viersen und Kleve) in Anspruch genommen. Dies war auf die starke Nachfrage nach einzelbetrieblicher Investitionsförderung durch Betriebe mit Viehhaltung und Gartenbaubetriebe zurückzuführen, aber auch auf die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekten im Sektor Blumen und Zierpflanzen in diesen Regionen. Mit umweltbezogenen Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) wurde die Anwendung umweltfreundlicher land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzungen bzw. der Erhalt der landwirtschaftlichen Flächennutzung insbesondere in standörtlich benachteiligten Gebieten (grünlanddominierte Mittelgebirgsstandorte) gefördert. In diesen Regionen ist die landwirtschaftliche Nutzungsintensität bereits relativ extensiv. Gebiete mit hohen Stickstoffüberschüssen wurden durch die geförderten Maßnahmen unterproportional erreicht.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten im NRW-Programm Ländlicher Raum finanziell eine untergeordnete Bedeutung und wurden verstärkt in den eher ländlich geprägten Kreisen NRWs nachgefragt.

1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen. Zusätzliche Probleme waren in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluierungsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungstand der Projekte. Der für die Evaluationen 2007 bis 2013 vorgegebene CMEF ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluierungsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen, Evaluierung als Lerninstrument zu begreifen, zu verstärken. Interessanter aus unserer Sicht ist der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des NRW-Programms waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein statistische Daten) zurückgegriffen. Problematisch dabei ist, dass sozioökonomische Programmwirkungen außerhalb des primären Sektors (Beschäftigung, Einkommen, Lebensqualität) durch verfügbare Sekundärdaten kaum abgebildet werden konnten: Programmwirkungen entstehen eher lokal und sind kaum auf aggregierter Ebene (NUTS 2/3) – für diese Ebenen liegen Sekundärdaten vor – messbar. Dieses Defizit kann nur begrenzt durch Primärdatenerhebungen ausgeglichen werden (hoher Aufwand, Fallstudiencharakter).

Die Evaluation des NRW-Programms Ländlicher Raum war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsame Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)

Inanspruchnahme

Für die im AFP in NRW bewilligten 3.372 Förderfälle wurden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Mittel in Höhe von 104 Mio. Euro aufgewandt. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 468 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei landwirtschaftlichen Gebäuden (63 % des gesamten Investitionsvolumens), und hier vor allem bei Rinderställen und mit einigem Abstand bei Gewächshäusern. In der zweiten Hälfte der Förderperiode wurden zudem in größerem Umfang Photovoltaikanlagen gefördert (24 %). Auf Diversifizierung entfielen lediglich 5 % des geförderten Investitionsvolumens. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes konzentrierte sich in den nördlichen Kreisen des Landes und entsprach damit den regionalen Produktionsschwerpunkten für Rind und Schwein.

Wesentliche Förderwirkungen

Während sich die Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt haben, war die Einkommensentwicklung je nach Produktionsrichtung unterschiedlich: Einer positiven Entwicklung im Schweinebereich stand eine negative im Bereich Milcherzeugung gegenüber. Bezüglich des betrieblichen Wachstums sind nur Aussagen für Milch-/Rinderbetriebe möglich, in denen ein leichter Anstieg sowohl der Anzahl der Kühe als auch der Milchquote zu verzeichnen war. Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht unmittelbar auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen – nach Angaben der Betriebsleiter - zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und vor allem später, durchgeführt worden wären. Ergebnisse, die auf Betriebsleiterbefragungen beruhen, sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition einen großen Einfluss auf die Aussagen haben kann.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert worden ist, wurde in der Milchviehhaltung verstärkt auf Laufstallhaltungen umgestellt. Die neuen Mastschweineställe brachten eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität. Sie leisteten aber keinen Beitrag zur Verbesserung des Tierschutzes, weil im Vorher-Nachher-Vergleich die Bedeutung der Vollspaltenböden als wenig tiergerechtes Haltungsverfahren gestiegen ist. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden im Schweinebereich nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, bei denen die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch öko-

nomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben kann daher als ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum gewertet werden.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellte die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, da die Förderung weitestgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos war. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltete, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Dazu müsste die Förderung differenzierter auf die jeweils regional unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten ausgerichtet sein.

Die AFP-Förderung war mit Mitnahmeeffekten verbunden, wobei über die Stärke dieses Effekts keine belastbaren Daten vorliegen. Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung sind mit Vorsicht zu interpretieren. Ohne AFP hätte knapp ein Viertel der Betriebsleiter nach eigenen Angaben in völlig identischer Weise investiert und ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt.

Wesentliche Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass trotz positiver Bruttowirkungen der in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit AFP geförderten Investitionen kaum ein Einfluss des AFP selbst auf die Investitionswirkungen identifiziert werden konnte. Neben Mitnahmeeffekten (Effizienzmängel) dürfte hierzu eine unzureichende Zielkonturierung (Relevanz- und Effektivitätsmängel) beigetragen haben. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite bei der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

Diese Empfehlungen knüpfen an die der Aktualisierung der Halbzeitbewertung an. Empfohlen wird insbesondere, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren kön-

nen, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur teilweise umgesetzt.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

Im Förderzeitraum fanden 1.290 Weiterbildungsveranstaltungen mit über 16.600 TeilnehmerInnen statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 46 %. Etwa 87 % der durchgeführten Kurse hatten eine Länge von unter fünf Veranstaltungstagen.

Gemessen am Mittelabfluss, blieben die Berufsbildungsmaßnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Von 2000 bis 2006 wurden nur 37 % der vorgesehenen Mittel verausgabt. Die Gründe dafür lagen v. a. in haushaltstechnischen Problemen, beispielsweise in der Bereitstellung der erforderlichen landesseitigen Kofinanzierung. Dies erschwerte auch die zeitgerechte Planung der Kurse seitens der Bildungsträger. Trotz dieser Schwierigkeiten konnte durch die zusätzlichen EU-Mittel das Angebot an Bildungsmaßnahmen deutlich ausgeweitet werden.

Wesentliche Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung bot Möglichkeiten des Erwerbs von Wissen, Informationen und Fähigkeiten, welches auf die individuellen bzw. betrieblichen Bedürfnisse abgestimmt ist. Die Teilnehmenden erhielten geeignete Unterstützung, um Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln.

Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen legen nahe, dass durch die Berufsbildung vor allem die persönliche berufliche Entwicklung aktiv unterstützt wurde. Hierunter fallen z. B. verbesserte fachliche Kompetenzen, eine höhere Motivation, eine verbesserte berufliche Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich trug die Maßnahme indirekt zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die Stärke der betrieblichen Wirkungen sowie der Einkommens- und Beschäftigungseffekte hing mit der Kursdauer zusammen. Bei Kursen mit geringer Dauer (unter fünf Tagen) waren kaum strukturelle Effekte zu beobachten. Längere Kurse

mit einer Dauer ab elf Tagen waren gemäß den Befragungsergebnissen eher in der Lage, positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in geringem Umfang zu erzielen.

Wesentliche Empfehlungen

Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

Finanzielle Ausgestaltung: Die Förderung der Berufsbildung im NRW-Programm sollte beibehalten werden, weil der Weiterbildung in der Landwirtschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Wesentliche Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und politischer Rahmenbedingungen. Übersteigt die Weiterbildungsnachfrage den vorgesehenen Fördermittelumfang, sollte der Finanzrahmen des Landes rechtzeitig erhöht werden.

Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Darüber hinaus ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

1.3.3 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

1.3.3.1 Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

Inanspruchnahme

Das Land Nordrhein-Westfalen verausgabte zwischen 2000 und 2006 ca. 95 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Rund 7.000 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, mit sinkender Tendenz. Der Umfang der durch die Ausgleichszulage geförderten landwirtschaftlich genutzten Flächen (LF) lag im Jahr 2000 bei ca. 159.495 ha (11 % der LF NRWs) und stieg bis 2005 leicht an. Seit 2006 geht die geförderte Fläche aufgrund von Änderungen in der Förderausgestaltung zurück.

Erzielte Wirkungen

Im Zentrum des Interesses der Ausgleichszulage stehen die Einkommenswirkungen. Im Mittel der Jahre 2000 bis 2006 lag die durchschnittliche Ausgleichszulage bei etwa 1.800 Euro je Betrieb und Jahr, in Betrieben in Berggebieten bei etwa 2.500 Euro je Betrieb und Jahr. Damit leistete die Ausgleichszulage einen geringen Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der geförderten Betriebe. Das Förderniveau der Ausgleichszulage war vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Im Mittel konnten etwa 30 % des Einkommensrückstandes zwischen Betrieben inner- und außerhalb benachteiligter Gebiete ausgeglichen werden. Ein Problem des gewählten Untersuchungsdesigns war, dass für etwa die Hälfte der Zuwendungsempfänger der Ausgleichszulage (vor allem Nebenerwerbsbetriebe) keine Buchführungsdaten vorliegen und somit keine Aussagen zur Einkommenswirkung möglich waren.

Gemessen an den vorgegebenen Bewertungsindikatoren scheint das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage – die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten – erreicht worden zu sein. Allerdings kann die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächennutzung nicht nur auf die Ausgleichszulage zurückgeführt werden, sondern ist primär von anderen agrarpolitischen Instrumenten (v. a. der 1. Säule der GAP) beeinflusst. Der Beitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann mit den verfügbaren Daten nicht quantifiziert werden. Dies gilt gleichermaßen für den Einfluss der Ausgleichzulage auf den Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum. Hier lassen sich die Einflüsse der Ausgleichszulage kaum von den Einflüssen anderer Politiken und der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklung trennen.

Die Ausgleichszulage kann durch die Einkommensstützung auch zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Darüber hinaus schafft sie zusätzliche Kaufkraft in der Region, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Aus Sicht des Landes war das Umweltziel auch nachrangig. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb.

Wesentliche Empfehlungen

Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, sollte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden. Eine stärkere Ausrichtung der Höhe der Ausgleichszulage an den speziellen natürlichen Nachteilen wäre dafür Voraussetzung. Dies würde allerdings ggf. zu höheren Verwaltungskosten führen.

In Anbetracht der finanziellen Mittelknappheit sollte keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode vorgenommen werden. Besser wäre in diesem Fall eine Umschichtung der verbleibenden Mittel der Ausgleichszulage in andere Fördermaßnahmen und eine Fokussierung der Ausgleichszulage auf die besonders bedürftige Regionen bzw. Betriebe.

Aus Sicht der Evaluatoren

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlichen Flächen im benachteiligten Gebiet sein (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement),
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen,
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele notwendig.

1.3.3.2 Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inanspruchnahme

Die Maßnahme e2 „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“ wird seit dem Jahr 2000 angeboten. Förderauflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch[1] und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 Landschaftsgesetz besonders geschützte Biotope.

Zwischen 2000 und 2004 hat sich die geförderte Fläche um 41 % auf rund 14.260 ha erhöht. Anschließend kamen rund 14.000 ha potenzielle Antragsflächen hinzu, die letztmalig

[1] Das Grünlanderhaltungsgebot bezieht sich auf die gesamte Betriebsfläche des Beihilfeberechtigten und nicht nur auf die Schutzgebietsflächen.

in 2004 über anderweitige Verpflichtungen gefördert wurden und für die die Förderung durch die Ausgleichszahlung gesperrt war. Dementsprechend verdoppelte sich die geförderte Fläche im Jahr 2005 nahezu auf 28.500 ha und erhöhte sich im Jahr 2006 um weitere 4 % auf rund 29.500 ha. Im Jahr 2006 wurden gemäß EU-Monitoring rund 3,8 Mio. Euro für Natura-2000-Ausgleichszahlungen aufgewendet.

Die durchschnittliche Förderfläche der 3.275 Beihilfeempfänger betrug 9 ha und hat sich damit im Vergleich zu 2000 (7,9 ha) erhöht. 42 % der geschätzten potenziellen Förderfläche wurden durch die Förderung erreicht. Legt man die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS zugrunde, sind es 69 %. Berücksichtigt man die Bagatellflächengröße von 1 ha, die zum Ausschluss eines nicht quantifizierbaren, aber nicht unbedeutenden Flächenanteils von der Förderung führt, ist der Zielerreichungsgrad insgesamt hoch.

Wesentliche Wirkungen

Einkommen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Von den 3.193 geförderten Betrieben waren 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Dagegen bezog ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung betrug bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, so dass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgten.

Umwelt: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Ein weiterer Effekt ist der Verzicht auf Grünlandumbruch auch auf der nicht geförderten Betriebsfläche der Teilnehmer.

Wesentliche Empfehlungen

Im Rahmen des Berichtes zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen gegeben, darunter die zur grundsätzlichen Fortsetzung der Maßnahme. Diese wurden weitgehend bei der neuen Programmierung berücksichtigt. Die abschließende Ex-post-Bewertung hat keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse für abweichende Empfehlungen gegeben.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Inanspruchnahme

Die im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilen sich in sechs Maßnahmengruppen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL), Anlage von Uferrandstreifen, Erosionsschutzmaßnahmen, Langjährige Stilllegung, Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und Vertragsnaturschutz. Die Bausteine Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung und Vertragsnaturschutz gliedern sich nochmals in neun bzw. acht Teilmaßnahmen. MSL-Teilmaßnahmen waren beispielweise die betriebliche und einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung, ökologische Anbauverfahren, vielfältige Fruchtfolge, die Förderung der Festmistwirtschaft und die Weidehaltung von Milchvieh.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 316,7 Mio. Euro, davon entfielen rd. 6,9 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM betrug ohne Berücksichtigung der Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und der Weidehaltung von Milchvieh (Zahlung u. a. aus Mitteln der obligaten Modulation) rund 202 Euro/ha. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich auf rd. 2.925 Euro/Jahr.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 432.865 ha. Gegenüber dem Jahr 2000 wurde eine Steigerung des Brutto-Förderflächenumfangs von über 400 % realisiert. In 2006 entfielen gut 70 % der geförderten Fläche auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Erosionsschutzmaßnahmen mit 22 %. Bei den MSL-Maßnahmen dominieren gemessen am Förderflächenumfang (brutto) die vielfältige Fruchtfolge (12,6 %), die betriebliche Grünlandextensivierung (20 %), der Ökologische Landbau (11 %) und die Weidehaltung von Milchvieh (17 %). Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen nahmen mit 28.100 ha oder 6 % flächenmäßig eine untergeordnete Rolle ein.

Acker- und Grünlandflächen wurden durch die AUM zu ungefähr gleichen Teilen erreicht, wenn vereinfachend die Förderfläche der Festmistwirtschaft dem Ackerland und die der Weidehaltung von Milchvieh dem Grünland zugeordnet wird. Im Vertragsnaturschutz lag der Förderschwerpunkt zu über 97 % im Grünland, während die übrigen flächengebundenen Maßnahmen mit rund der Hälfte der Förderfläche auch Ackerland erreichten.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei Maßnahmen wie vielfältige Fruchtfolge oder Erosionsschutzmaßnahmen, die bevorzugt von großen ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandex-

tensivierung, der Weidehaltung, des Ökologischen Landbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben ihrer überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ein hoher Grünlandanteil. Durch eine sehr heterogene Teilnehmerstruktur zeichnete sich die im Rahmen der Festmistwirtschaft, der Anlage von Uferrandstreifen sowie der Flächenstilllegung geförderten Betriebe aus.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend dem vorgenommenen Ranking – „positive" und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen" entfalten. Boden- und Wasserschutzeffekte wurden auf (jeweils) 78 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit Wirkungen auf Biodiversität und Landschaft umfassten rund 73 % bzw. 69 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der Maßnahmen wurden zwischen 25 % bis 28 % (brutto) der landwirtschaftlich genutzten Fläche in NRW durch die Agrarumweltförderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von erosionsvermeidenden Maßnahmen aus (Anstieg bis 2006: 540 %). Mit beeinflusst durch die festgelegte Förderkulisse des Maßnahmenbausteins „Erosionsschutzmaßnahmen" wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen in der Summe mit 73 % ihrer Maßnahmenflächen eine hohe Treffgenauigkeit bezogen auf erosionsgefährdete Flächen auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs um rund 250 % auf 230.700 ha in 2006 an. Vor allem Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln mit zusammen rund 64 % der Förderfläche waren für den Gewässerschutz von Bedeutung.

In ähnlichem Umfang konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Erosionsschutzmaßnahmen, vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Anbau). Auch die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen wurden, wenngleich in deutlich geringerem Maße, primär durch Zunahme beim Vertragsnaturschutz ausgedehnt. Zur Erhaltung der biologischen bzw. genetischen Vielfalt trug die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen mit hoher Wirkung und Treffgenauigkeit bei.

Von rund 306.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in NRW gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verzehnfachte sich, als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstruments seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen Detailanpassungen oder eine Aussetzung der Förderung vorgeschlagen werden. Auch zukünftig besteht erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete und die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Landbau, Festmistwirtschaft,
- mit Einschränkung bzw. unter Anpassung von Details eine Fortführung empfohlen: Anlage von Schon- bzw. Blühstreifen (Ausrichtung von Förderauflagen auf schutzgutspezifische Förderziele, die entsprechend zu definieren sind), betriebliche Grünlandextensivierung (Aktualisierung und Konkretisierung der Ressourcenschutzziele), Anlage von Uferrandstreifen (Erhöhung der Mindestbreite), Erosionsschutzmaßnahmen (stärkere Konzentration der Fördermittel auf Gefährdungslagen), Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Verlängerung des Aushagerungspakets, Verschiebung von Düngeterminen),
- keine Fortsetzung empfohlen: extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, Grünlandextensivierung von Einzelflächen, Weidehaltung von Milchvieh, langjährige Flächenstilllegung.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Für die Förderung der Verarbeitung- und Vermarktung wurden zwischen 2000 und 2006 47 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt – 55 Mio. Euro weniger als ursprünglich geplant. Dies war insbesondere auf die späte Programmgenehmigung und den damit verbundenen Mittelverfall zurückzuführen. Insgesamt wurden 82 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 159 Mio. Euro gefördert. Schwerpunkt der Förderung mit insgesamt 60 % der Fördersumme war der Bereich Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Konzentration auf diesen Sektor lässt sich durch außergewöhnlich hohe Einzelinvestitionen erklären. Ein weiterer Schwerpunkt war der Sektor Obst und Gemüse (O&G) mit fast 20 % der Fördergelder. In den Sektoren regional erzeugte Produkte (REP), ökologisch

erzeugte Produkte (OEP) und nachwachsende Rohstoffe (NR) wurden 30 Projekte mit Investitionskosten von knapp 17 Mio. Euro (11 % der Fördermittel) umgesetzt.

Da die Sektoren O&G und B&Z im Rheinland ihren Anbauschwerpunkt haben, floss ein Großteil der Förderung in den Landesteil Rheinland.

Wesentliche Wirkungen

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen, gemessen an der Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekten, wurde ist mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine wesentliche Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich. Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen wurden in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen zu, jedoch lag die Verwendung deutlich unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützte. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und Abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt wurden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung wirkte sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betriebsteilen nicht berücksichtigt sind (Bruttobetrachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöhte sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z sowie O&G bemühten sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des Tierschutzes wurden kaum von Projekten tangiert. Der Gesundheitsschutz wurde teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes nur in geringem Umfang beigetragen hat.

In der Administration der Maßnahme erreichte NRW eine Verbesserung durch die Einführung von Stichtagen zur Antragstellung sowie eine transparente Bewilligungspraxis. Dieses Vorgehen begünstigt insbesondere fehlerfreie, komplette und pünktlich abgegebene Anträge. Dadurch konnten Mitnahmeeffekte verringert werden, da nur für zuverlässige

und motivierte Antragsteller, für die die Förderung entsprechend wichtig ist, formale Hürden kein Problem darstellen.

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie wären ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen könnten von Unternehmensgründungen ausgehen. Diese wurden ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme angestoßen.

Wesentliche Empfehlungen

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend ambitioniert sollte auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus.

Neben den vorgenannten Aspekten wäre das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Mitwettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung berücksichtigt werden. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

In der Ex-post-Bewertung wurden im Wesentlichen die Ergebnisse aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bestätigt. Es haben sich keine grundlegenden Veränderungen in den Ergebnissen gezeigt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen inhaltlichen Veränderungen in den Fördermaßnahmen oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert jedoch erheblich:

– Einen herausragenden Anteil an der Gesamtförderung hatte die Maßnahme **Holzabsatzförderung** (HAFÖ), die mit einer ausgezahlten Beihilfehöhe von 40 Mio. Euro einen Anteil von ca. 47 % an der forstlichen Förderung (rund 84 Mio. Euro für Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) in Nordrhein-Westfalen hat. Die Inanspruchnahme der HAFÖ übertraf die Erwartungen der Bewilligungsstellen deutlich, so dass die Maßnahme als sehr erfolgreich, hinsichtlich des Vollzugs, eingeschätzt werden kann.

- Die **Maßnahmen** aufgrund **neuartiger Waldschäden** hatten einen Anteil von ca. 21 %.
- Für **Waldbauliche Maßnahmen** wurden 10 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt (etwa 12 % der forstlichen Förderung).
- Für die **Erstaufforstungen**, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,06 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt.

Wesentliche Wirkungen

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Ingesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leistete. Die Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 4.762 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 2.516 ha Vor- und Unterbauten) zielten darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbestandes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen, die jedoch bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand deutlich kleiner sind.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten auch Teilmaßnahmen zur Regeneration geschädigter Waldbestände. Den größten Anteil hatte mit 127.981 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird und so zu einer substanziellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung der Erstaufforstungsförderung war hingegen nicht zufriedenstellend. Im Berichtszeitraum wurden 296 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Nordrhein-Westfalen von 887.550 ha fast zu vernachlässigen sind. Die Ex-post-Bewertung hat, wie zuvor bereits die Aktualisierung der Halbzeitbewertung, gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente nicht geeignet waren, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher lag als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Wesentliche Empfehlungen

Als Ergebnis der Halbzeitbewertung wird die Wertästung in NRW ab 2007 nicht mehr angeboten. Ebenso wird die Erstaufforstungsprämie als Ergebnis der Halbzeitbewertung ab 2007 in NRW nicht mehr angeboten. Die sonstigen Empfehlungen, die in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der Fördertatbestände der neuen Förderperiode gegeben wurden, sind zumeist aufgegriffen worden. Diesen sind keine wesentlichen neuen Empfehlungen hinzuzufügen.

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Inanspruchnahme

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in NRW sehr unterschiedlich. Bei den finanziell stark ausgestatteten Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Mittel weitgehend verausgabt (k) bzw. geringfügig überschritten (o). Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Diversifizierung und Betriebsführungsdienste war zu einem großen Teil auf die Anlaufschwierigkeiten dieser Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen. Aufgrund des starken Mittelabflusses in der neuen Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (t) wurden die ursprünglichen Planzahlen für die gesamten Artikel-33-Maßnahmen deutlich überschritten.

Wesentliche Wirkungen

Einkommen und Beschäftigung: Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung feststellen. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden Einkommenswirkungen zudem durch die Flurbereinigung. Diese ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren. Durch Investitionen im Rahmen der Flurbereinigung und der Dorferneuerung sind **konjunkturelle Beschäftigungseffekte** in Höhe von etwa 500 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen pro Jahr bei den ausführenden Firmen entstanden. Die geförderten Projekte leisteten damit einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden konnten. Hier leisteten die Projekte der Dorferneuerung und Flurbereinigung den größten Beitrag (Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds, Gestaltung des Ortsbildes). Darüber hinaus trugen Flurbereinigung und Dorferneuerung zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse bei.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Alle Artikel-33-Maßnahmen in NRW leisteten auf unterschiedlichen Wegen und mit mehr oder weniger Breitenwirkung und Intensität Beiträge zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft. Gesamtwirtschaftlich relevant war v. a. die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen durch die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte (w) sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung. Die Flurbereinigung trug in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei.

Umwelt: Eine positive Wirkung auf die Schonung nicht erneuerbarer Ressourcen (Wasser, Energie, Boden) innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft hatten insbesondere die Maßnahme q (Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen) sowie die Flurbereinigung, indirekt aber auch die Dorferneuerung. Die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in den für den Arten- und Biotopschutz bzw. den Gewässerschutz wertvollen Gebieten schufen. Die räumlich koordinierte Anlage und Gestaltung von Biotopen in der Flurbereinigung hat auch direkt zum Erhalt der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes beigetragen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die **Flurbereinigung** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** sind insbesondere mit der Umnutzungsförderung positive Wirkungen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen entstanden. Diese Vorhaben sollten daher gezielt gefördert werden. Hierbei wäre eine verbesserte Abstimmung mit Projekten zur Diversifizierungsförderung sinnvoll.

Die Fortsetzung des Förderangebotes im Bereich landwirtschaftlicher **Beratung** wird aus Sicht der Evaluation begrüßt. Vor dem Hintergrund, dass in einzelnen Regionen zwischen 2,5 % und 4 % der Betriebe jährlich aus der Produktion ausscheiden, erscheint neben der rein produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Beratung eine stärker sozioökonomisch ausgerichtete Beratung dringend erforderlich (Existenzsicherung, Übergang in den Nebenerwerb, Hofnachfolge).

Im Rahmen der Fördermaßnahme **Diversifizierung** sollte über die laufende Bewilligungspraxis in der aktuellen Förderperiode sichergestellt werden, dass die insgesamt für die Fördermaßnahme verfügbaren Finanzmittel möglichst in Projekte fließen, die auch die für die Vergangenheit beschriebenen positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen tatsächlich erwarten lassen. Förderbereiche, die hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte erwarten lassen (z. B. die Pensionspferdehaltung) sollten nachrangig behandelt werden.

Das Land NRW sollte auf die Entwicklung eines langfristig angelegten **Konzepts** zur **Entwicklung ländlicher Räume**, das die verschiedenen Politiken und Fördermaßnahmen verknüpft und zu einer Einheit zusammenführt, in der Zukunft stärkeres Gewicht legen.

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms

Auf Programmebene wurde der Wirkungsbeitrag einzelner Maßnahmen zu den Themen Bevölkerung/Lebensqualität, Beschäftigung und Einkommen, Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte sowie Umwelt erfasst.

Wesentliche Wirkungen

Insgesamt führte die Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten bei der Ermittlung der Nettowirkungen und die verbesserte Datenlage gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung tendenziell zu Abstufungen der Wirkungseinschätzungen. Dies gilt insbesondere für investive Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderung, Teile der forstlichen Förderung und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

Bevölkerung/Lebensqualität: Die Förderung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum hat zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Vor allem durch die Dorferneuerung wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nicht städtischer Gebiete erhöht. Die Problematik der Abwanderung aus ländlich geprägten Räumen war in NRW nicht relevant.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des NRW-Programms Ländlicher Raum waren relativ gering und entstanden, gemäß Zielstellung, vorrangig im landwirtschaftlichen Bereich. Als besonders beschäftigungswirksam ist die Förderung der Diversifizierung (p) und die Umnutzungsförderung im Rahmen der Dorferneuerung (o) zu beurteilen. Für viele geförderte Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel wurden keine oder nur vorübergehende Wirkungen (für die Dauer der Förderung) beobachtet.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des NRW-Programms eher gering und primär durch die Maßnahmen Diversifizierung (p), die Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz im Rahmen

der Dorferneuerung (o) und die Flurbereinigung (k) entstanden. Unter den positiven Einkommenswirkungen dominierten die vorübergehenden Einkommenseffekte, die nur für die Dauer der Förderung Bestand haben (z. B. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten). Für viele geförderte Maßnahmen mit dem Einkommensziel wurden keine entsprechenden Wirkungen beobachtet. Der Einfluss bildungs- und beratungsorientierter Maßnahmen (Berufsbildung (c), Betriebsführungsdienste (l)) auf die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung wurde auf Programmebene vermutlich unterschätzt. In diesem Bereich liegen bisher nur qualitative und kurze Untersuchungsreihen für teilnehmenden Personen/Betriebe vor, auf deren Basis keine kausalen Zusammenhänge zu ermitteln sind.

Marktposition: Der Einfluss des NRW-Programms auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering und eher indirekter Natur, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. internationale Marktentwicklung, etc.). Eine Quantifizierung der Programmwirkungen erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Die Förderung von Betriebsführungsdiensten (l) führte zu Verbesserungen der Produktivität sowie zu Kostensenkungen. Im Vergleich dazu konnten in diesem Wirkungsbereich mit der Agrarinvestitionsförderung (a), der Flurbereinigung (k) und dem Wegebau im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i) positive, aber nicht so deutliche Verbesserungen erreicht werden. Die Diversifizierungsförderung (p) hatte einen positiven Effekt auf die Umsatzentwicklung und auf das Angebot von Qualitätsprodukten. In den durch die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g) begünstigten Betrieben zeigte sich ein Umsatzanstieg. Wirkungen im Bereich der Verbesserung der Qualität und/oder Produktivität wurden nicht beobachtet.

Umwelt: Die Hauptwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum lagen im Erhalt und der Verbesserung der Umwelt. Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen hatten einen Anteil von 75 % an den Programmmitteln. Agrarumweltmaßnahmen (f) entfalteten dabei die stärkste Wirksamkeit. Zusammen mit der Ausgleichszulage und der Ausgleichszahlung erreichten sie gut 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche NRWs. Im Rahmen einer vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand einer ökonometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen dem regionalen Grünlandrückgang tendenziell entgegen gewirkt wurde. Mit für den Wasserschutz wirksamen Agrarumweltmaßnahmen wurden 12 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen NRWs und 18 % der sensiblen Gebiete entlang der Oberflächengewässer erreicht. Mit einer spezifischen Förderkulisse im Rahmen des NRW-Programms wären möglicherweise größere Flächeanteile erreicht worden. Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen waren in erster Linie auf die Förderung von Biogas- und Photovoltaikanlagen (Agrarinvestitionsförderung), eine hohe Inanspruchnahme der Holzabsatzförderung und die Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Die näherungsweise quantifizierbaren jährlichen Einsparungen von CO_2-Emissionen betrugen 0,14 % der Gesamtemissionen in NRW bezogen auf das Jahr 1990.

Außer im Bereich der Holzabsatzförderung blieben die forstlichen Maßnahmen (h, i) gerade in Hinblick auf die Umbau- und Aufforstungsziele hinter den gesetzten Zielen zurück. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald waren ohnehin klein dimensioniert angelegt. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g) und die Agrarinvestitionsförderung (a) konnten kaum zum Schutz der Umwelt beitragen.

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Das Entstehen von internen Synergien zwischen Maßnahmen des NRW-Programms war über die Nachfrage gesteuert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Regionen bzw. Betriebstypen. Die externen Synergien, v. a. mit dem Ziel-2-Programm, waren bislang relativ schwach ausgeprägt. Durch die seit 2007 flächendeckende Anwendung der EFRE-Förderung in NRW werden die Berührungspunkte größer und sollten nicht nur im Sinne einer Vermeidung von Doppelförderung gesehen werden. Dabei muss allerdings auch die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Förderprogramme berücksichtigt werden.

Das NRW-Programm hat eine breite Palette von Maßnahmen vor allem für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichen Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Den stärksten Zuspruch hatten die „klassischen“ Agrarumweltmaßnahmen (35 % aller landwirtschaftlichen Betriebe) gefolgt von der Ausgleichszulage (18 %). Viele Betriebe nahmen auch gleichzeitig an mehreren Maßnahmen teil. Die mit Abstand häufigste Kombination war die von AUM und der AZ, die räumlich ähnliche Schwerpunkte setzten. Auffällig war, dass im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben die Agrarumweltbetriebe (AUM und fakultative Modulation) zu einem höheren Prozentsatz an der Agrarinvestitionsförderung teilnahmen, also eher wachstumsorientiert ausgerichtet waren.

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 bzw. deren Flankierung: die Agrarumweltmaßnahmen (f), der Vertragsnaturschutz im Wald (i), die Ausgleichszahlung für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen (e2) in Natura-2000-Gebieten, der (Wald-) Flächenankauf (Teilmaßnahme von t) und die Flurbereinigung (k). Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen lag auf der Vorbereitung und Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Die Förderung von Planungen und Konzepten sowie von akzeptanzsteigernden Beratungs- und Kommunikationsstrategien spielte keine Rolle. Mit einer Nettoförderfläche von rund 35.000 ha (Ausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen) wurde rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse erreicht. Der Anteil der gezielt auf den Arten- und Lebensraumschutz ausgerichteten Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb der

Natura-2000-Gebietskulisse war mit 8.600 ha (33 % der Flächenanteile) relativ gering. Gerade in der Tieflandregion, die die größeren Defizite hinsichtlich des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensräumen aufweist, ereichte der Vertragsnaturschutz nur sehr geringe Flächenanteile. Nach Aussage der Fachverwaltung befinden sich dort die schutzwürdigsten Flächen vielfach im Besitz der öffentlichen Hand und werden mit Pflegeauflagen belegt verpachtet. Mit den waldbezogenen Maßnahmen (Teilmaßnahme von t, i) wurden 4 % der Waldfläche bzw. 6,5 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es bei einzelnen Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. In der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 ist vorgesehen, neben formalen Auswahlkriterien auch stärker inhaltliche Kriterien, z. B. im Form der Einbindung in regionale Entwicklungskonzepte oder Fördervorrang für bestimmte Betriebstypen, einer Projektauswahl zu Grunde zu legen. Ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte nie in vollem Umfang. In der Evaluierung besteht das methodische Problem, die Stärke von Mitnahmeeffekten mit belastbaren Ergebnissen zu belegen.

Fördereffizienz

Mit einem Kostenanteil von rund 10 Cent (nur Personalkosten) bzw. 15 Cent (Vollkostenbetrachtung) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigten deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen. Dies gilt sowohl für die absolute Höhe der Implementationskosten als auch den Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die Ausgleichszulage (e1), die Ausgleichszahlung (e2), das AFP (a) und die großen Agrarumweltmaßnahmen (Markt- und standortgerechte Landwirtschaft und Erosionsschutz). Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. In erster Linie waren dies die Dorferneuerung (o) und der Vertragsnaturschutz (f6). Dabei handelt es sich um zwei Maßnahmen, die einen höheren Beratungsbedarf haben, der sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt.

In welchem Umfang sich die Implementationskosten auf die spezifischen EU-Regularien zurückführen ließen, wurde uneinheitlich gesehen. Die auf Programmebene mit der Umsetzung der EU-Vorgaben befassten Stellen sahen die EU-Spezifika als wichtigen kostentreibenden Faktor an. Die Hälfte der Maßnahmenverantwortlichen hingegen meinte, die Implementationskosten seien auch ohne EU ähnlich hoch. Als wichtige Bestimmungs-

gründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur (zentral – dezentral), die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen (keine, gering, mittel, hoch) gesetzt. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man die Anteile der öffentlichen Fördermittel und der Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Wirkintensitäten tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einhergehen. Allerdings finden sich auch Maßnahmen mit hohen Wirkintensitäten und geringen Implementationskostenanteilen und umgekehrt.

Die Fördereffizienz ließe sich erhöhen, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-) Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden. Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt. Bei den Maßnahmen mit hohen Wirkungen wie dem Vertragsnaturschutz ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the NRW Rural Areas Programme 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

Between 2000 and 2006, around 788 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the NRW Rural Areas programme. The estimated 940 million euros of funds available for programme implementation was largely disbursed (see Table 1.1).

Table 1.1: Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure) in million euros

		Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Measure	**Estimate**	**Expenditure**	**Share of Expenditure (percent)**
	Measures with sectoral approach	**294,10**	**151,78**	**19,3**
a/b	Farm Investment Aid/Setting Up of Young Farmers	160,61	95,22	12,1
g/m	Processing and Marketing of Agricultural Products	102,00	47,11	6,0
p	Diversification	11,60	3,64	0,5
l	Farm Management Services	9,10	3,24	0,4
c	Vocational Training	7,00	2,57	0,3
q	Agricultural Water Resources Management	3,79	0,00	0,0
	Maintenance and improvement of the environment	**516,79**	**520,38**	**66,1**
f/t	Agri-Environment Measures	207,87	252,07	32,0
e	Less Favoured Areas/Areas with Environmental Restrictions	120,50	100,86	12,8
i	Other Forestry Measures	104,95	86,61	11,0
	Commitments from previous programmes (2078, 2080)	64,25	* 79,24	10,1
h	Afforestation of Agricultural Land	19,21	1,61	0,2
	Development of rural areas	**127,60**	**114,16**	**14,5**
o	Village Renewal**	73,70	65,55	8,3
k	Land Consolidation	53,90	48,61	6,2
	Other expenditures (evaluation)	**2,00**	**1,18**	**0,2**
	Total	**940,49**	**787,57**	**100,0**

* Approximated, ** including Rural Infrastructure (r), Basic Services (n), Integrated Rural Development Strategies (w).

Source: Own calculation based on MUNLV data.

Only in the first two years of the programme were there teething problems, and these were mainly due to delayed programme approval. Because of the annuality of EU funds, the non-disbursed funds lapse at the end of the year, with the result that the figures obtained for the investment-related measures were disproportionately very low. Environmental measures led to excessive outflows. This may be attributed to strong mobilisation of land-related Agri-Environment Measures and the introduction of investment-related nature con-

servation (measure code t). In the sector-related measures the outflow of funds was below target.

The ratio of the first to second pillars of the Common Agricultural Policy (CAP) in NRW in 2006 was roughly three-quarters to one quarter. Thus, the income situation of agriculture in NRW depends primarily on the development of the first pillar.

The measures of the NRW Rural Areas programme focused mainly on agricultural and forestry holdings. Measures to develop rural areas were also accessible to the non-agricultural population (for example households, local authorities, associations).

The financial focus of the NRW programme, geographically, was on the central highlands and the Lower Rhine while, thematically, it was on measures to conserve and improve the agri-environment (65 % of public expenditure). There was no overall targeted regional steering of programme funds. However, selected measures of (agri-) environmental relevance were offered in target areas. The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of the measures, demand for which varied with agricultural, location and spatial situation.

Sectoral measures in districts with a focus on livestock farming and horticulture (districts of Viersen and Kleve) were heavily funded (public funding per hectare of agricultural land). This was due to the strong demand for investment support for individual holdings with livestock and for horticultural holdings, as well as support for processing and marketing projects in the Flowers and Ornamental Plants sector in these regions. Environmental measures (Agri-Environment Measures, Compensatory Allowance) were adopted to support ecologically sound use of agricultural and forestry land and the retention of agricultural land use especially in disadvantaged locations (Less Favoured Areas, grassland-dominated central-highlands locations). Agricultural use intensity is already relatively extensive in these regions. Areas with high nitrogen excesses received disproportionately low support.

Rural development measures played a subordinate financial role in the NRW Rural Areas programme and enjoyed greater demand in the more rural districts of NRW.

1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure in place to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the

evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. Additional problems in the past were the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the programme responsibles.

The evaluation of the NRW programme drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, *GAK* [German Joint Task 'Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection'] monitoring tables, IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data). The problem is that it is difficult to use available secondary data to represent socioeconomic programme effects outside of the primary sector (employment, income, quality of life): programme effects tend to be more local in nature and are scarcely measurable at aggregate level (NUTS 2/3) – for these levels, secondary data are available. Primary data gathering (high outlay, case study character) can remedy this deficiency to a limited extent only.

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating the NRW Rural Areas programme. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the *Bundesländer* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Core statements of the support chapters

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid

Output and results

In the years 2000 to 2006 a total of 3,372 investments were supported with farm investment aid in NRW. Public funds amounting to 104 million euro were disbursed, the investment volume totalled 468 million euros. Funding focused on agricultural buildings (63 %), and especially on cattle housing, followed at a considerable distance by greenhouses. In the second half of the period, extensive support was also provided for photovoltaic sys-

tems (24 %). Diversification accounted for only 5 % of the investment funding. Regional distribution of support is concentrated in the northern districts of the *Land* in which the key regional production areas for cattle and pigs are located.

Key funding impacts

While labour productivity and working conditions in the holdings developed positively in the wake of the supported investments, income development depended on the specialisation of production: A positive development could be observed in the pig sector while milk production faced a decrease in income. As far as growth in holdings is considered, information is only available for dairy holdings, in which a slight increase was recorded in both the number of cows and the milk quota. These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effect of the support, as some investments – according to the farm managers – also would have been made without support, albeit partially on a smaller scale or at a later date. However, results of farm manager surveys should be interpreted with caution since the actual satisfaction with the investment can have a major influence on the farmers' statements.

The situation regarding animal welfare is differentiated: While the behavioural aspect of animal welfare improved in the dairy stables due to a conversion of tethered stalls into loose housing it deteriorated in the fattening pig farms. This can be attributed to the ongoing prevalence of pens with fully statted floors. There was little uptake of the increased subsidy for "animal friendly housing" defined in Annex 2 of the regulation in the pig sector. This contrasts with the case for dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the increased funds were granted in most cases. The resultant dairy cattle stables are largely state of the art and offer economic benefits. Improved animal welfare due to conversion from tethering to loose housing in dairy cattle holdings may therefore be interpreted as a by-product of the central investment objectives of increase or security in income and growth.

With regard to environmental protection, machinery support failed to be a successful concept, since the support was largely (in the case of protection against erosion) and even completely (plant protection) ineffective. No suitable data were available for quantifying the effects of farm investment aid on climate change and the reduction in ammonia emissions.

Analysis of the development of agricultural structures shows that farm investment aid had hardly any structural effects of the kind that would indicate that regions with structural deficiencies manage to catch up with other regions. To this end, the support must be aligned in a more differentiated manner with the structural vagaries of the regions.

Farm investment aid was accompanied by deadweight effects which are difficult to quantify. The farm manager survey provides some useful insight but should be interpreted with caution. The results of the analysis indicate that without farm investment aid, nearly one quarter of farm managers would have invested (in their own view) absolutely identically while a further third would have implemented the investment later or in several steps.

Key Recommendations

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by farm investment aid in the period 2000 to 2006, farm investment aid itself had little influence on the investment effects. Besides deadweight effects (inefficiency), it is likely that insufficient targeting (lack of relevance and effectiveness) contributed to this. However, the explanatory power of the analyses is limited by the relatively short observation period and shortcomings in the data basis. Nevertheless, it is possible to arrive at some general recommendations in conjunction with fundamental considerations.

These recommendations follow on from the update of the mid-term evaluation. It is recommended, in particular, that the focus of investment support be narrowed to a few key problems. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) and the elimination of major structural deficiencies in agriculture could constitute objectives in this context. In the future, the definition of funding contents should attach more value to comprehensible intervention logic. In part, the investment support only yields an effective funding concept when combined with other measures (for example, regulations, personnel cost support). Where holdings cannot finance their planned investments due to a lack of loan securities, *pro rata* State guarantees should be offered, provided that an expected return on investment can be demonstrated.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made to farm investment aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of farm investment aid. The long-term recommendations, which seek to focus more support on key problem areas of agricultural structures, have so far found little implementation, however.

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 1,290 up-skilling events involving over 16,600 participants were held. Women made up 46 % of the participants. Approximately 87 % of the courses lasted fewer than five days.

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. From 2000 to 2006, only 37 % of earmarked funds were disbursed. The main reasons for this were budgetary problems, for example in the provision of the necessary co-funding by the *Land*. This also hampered the timely planning of the courses by the educational providers. Despite these difficulties, the range of Vocational Training courses was greatly expanded thanks to additional EU funding.

Key impacts

The Vocational Training offered opportunities for individuals to acquire knowledge, information and skills tailored to their or their holdings' needs. The participants received appropriate support for developing solutions to boost their own career prospects or those of their holdings.

The results of the participant surveys suggest that the Vocational Training was pivotal in supporting personal career development. Benefits include improved technical expertise, greater motivation, enhanced professional skills and a better overview of operational processes. The measure also contributed indirectly to an improvement in the production conditions in the areas of Environment and Animal Welfare. The impact on holdings as well as the income and employment effects correlated with the duration of the courses. For courses of short duration (fewer than five days), hardly any structural effects were observed. Longer courses lasting eleven days and more were, according to the survey results, better able to achieve positive employment and income effects on a small scale.

Key recommendations

The following suggestions and comments are provided with regard to the training and information measure for the new funding period starting in 2007:

Financial form: Support for Vocational Training in the NRW programme should be maintained because up-skilling is becoming increasingly important in agriculture. Key reasons include structural change and the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions. Where demand for up-skilling exceeds the intended scope of funding, the financial framework of the *Land* should be increased in good time.

Substantive and thematic form: A fundamental challenge consists in organising the training and informational measures such that they facilitate income-generating activities for the heads of the holdings, employees and their families. For agricultural (further-) education facilities, it is essential that they instil and support entrepreneurship aimed at new forms of income. Furthermore, apart from on the generation of market-oriented quality products and professional qualifications, development of individual holdings is critically dependent on the social skills of the heads of the holdings and their employees.

1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions

1.3.3.1 Chapter V (a) – Less Favoured Areas

Output and results

NRW disbursed around 95 million euros on Less Favoured Area Compensatory Allowance in between 2000 and 2006. Some 7,000 farms received the support annually, with the trend declining. In 2000, Compensatory Allowance supported a utilised agricultural area (UAA) covering approximately 59,495 ha (11 % of the UAA of NRW), rising slightly until 2005. Since 2006, the UAA supported has declined due to changes in funding format.

Impacts achieved

Compensatory Allowance focused on income effects. The average annual Compensatory Allowance from 2000 to 2006 was around 1,800 euros per holding, and around 2,500 euros for holdings in mountain areas. Thus, the Compensatory Allowance made a small contribution to the agricultural income of the supported holdings. The funding level of the Compensatory Allowance was often too low to bring about any satisfactory compensation for the supported holdings. On average, some 30 % of the income gap between those holdings inside and those outside Less Favoured Areas was bridged. One problem with the chosen study design was that about half of the beneficiaries of Compensatory Allowance (mainly supplementary income holdings) kept no accounts and thus it was not possible to make pronouncements about the impact on income.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in Less Favoured Areas – seems to have been fulfilled. However, the continued use of agricultural land cannot only be attributed to the Compensatory Allowance, but is primarily affected by other agricultural policy instruments (especially the 1st pillar of the CAP). It is not possible to quantify the contribution made by the Compensatory Allowance to the maintenance of land management. This applies equally to the influence of the Compensatory Allowance on the maintenance of agricultural holdings and to the preservation of a viable social structure in rural areas. In this regard, the influence of the Compensatory Allowance can scarcely be isolated from the influences of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance can also contribute to conservation of agricultural holdings by providing income support. In addition, it creates additional purchasing power in the region by boosting the holdings' discretionary income that is available for consumption and investment. But even if it is assumed that the Compensatory Allowance has a positive influence on the preservation of a viable social structure in rural areas, its net impact can-

not be satisfactorily demonstrated either by quantitative or qualitative data due to the complementary and overlapping nature of measures in various policy areas.

The Compensatory Allowance can be expected to have but a slight overall environmental impact on account of the form in which the support is provided. From the point of view of the *Land*, the environment objective was subordinate, too. Positive environmental effects, especially as regards biodiversity, can accrue however from the fact that very low-yielding land is kept under (extensive) management. Other positive environmental effects consist, for example, in the fact that land in Less Favoured Areas is more extensively managed than land elsewhere.

Key recommendations

To provide targeted support for marginal land, greater account needs to be taken of the specific disadvantage of the individual land to be supported. This would require a greater alignment of the level of the Compensatory Allowance with the specific natural handicaps. However, this might lead to higher administration costs.

Considering the scarcity of financial resources, the “lawn-mower method” should not be employed to effect a blanket reduction. It would be better in this case to reallocate the funds remaining in the Compensatory Allowance to other support measures and to focus the Compensatory Allowance on the most needy regions or holdings.

From the perspective of the evaluators

– the main objective of the Compensatory Allowance must be to achieve sustainable use of agricultural land in the Less Favoured Area (land management, instead of holding management),
– to simplify the objective and avoid conflicts between objective and funds, the Compensatory Allowance should not pursue any independent environmental objective,
– a meaningful evaluation requires specific, quantified objectives, possibly weighted by area categories.

1.3.3.2 Chapter V (b) – Areas with Environmental Restrictions

Output and results

Measure e2 'Compensatory payments in accordance with Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999 " has been available since 2000. Funding conditions for the granting of compensatory payments are the renouncement of ploughing up of grassland and drainage measures, the obligation to protect birds’ nests and maintaining the ground relief on grassland inside the Natura 2000 site. Inclusion of "stepping stone biotopes" outside of regis-

tered Natura 2000 sites occurs in the case of nature reserves and of biotopes enjoying the special protection of section 62 Landschaftsgesetz (Nature protection legislation).

Between 2000 and 2004, supported land area increased by 41 % to around 14,260 ha. This was joined by some 14,000 ha of potential applicant areas, which were last supported in 2004 in other ways and for whom support in the form of the compensatory payment was blocked. Accordingly, the area of funded land doubled in 2005 to nearly 28,500 ha and increased in 2006 by a further 4 % to around 29,500 ha. In 2006, EU monitoring showed that around 3.8 million euros were spent on Natura 2000 compensatory payments.

The average supported land area of the 3,275 beneficiaries was 9 ha and has thus increased over the figure for 2000 (7.9 ha). Support reached some 42 % of the estimated potential support areas. In terms of the potential support areas as defined in IACS, the figure is 69 %. When that bagatelle land area of 1 ha is included which leads to exclusion of a non-quantifiable, but not insignificant area of land from support, the overall level of effectiveness is high.

Key impacts

Income: The compensatory payments guarantee (partial) compensation for income lost due to conservation legislation. Less than 25 % of the land of 1,914 holdings (or 60 % of the 3,193 holdings funded) fell under the scope of Natura 2000. By contrast, one-tenth received compensatory payments for more than 75 % of their agricultural land. These holdings can be characterised as highly affected by being classified as nature reserves. Compensatory payments within nature reserves came to 123 euros/ha, with the result that there were often payments of several thousand euros.

Environment: Environmental impacts above and beyond continuation of grassland management are expected to be limited, since sovereign management legislation must be observed, even in the absence of compensatory payment. However, classification as nature reserves can provide lasting minimum protection for valuable areas – this cannot be achieved so precisely with voluntary contractual nature conservation over limited time periods. Another effect is the renouncement of ploughing up of grasslands on that part of the participants' land which is unsupported as well.

Key recommendations

The mid-term evaluation update report made a series of recommendations, including continuation of the measure. These were largely accounted for in the new programming. The final ex-post evaluation has yielded no fundamental new insights that would allow for different recommendations.

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures

Output and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into six groups of measures: market- and site specific management measures (MSL), planting of riverside buffer strips, erosion protection measures, long-term set-aside, breeding of endangered animal breeds and contractual nature conservation. The MSL and contractual nature conservation modules are in turn subdivided into nine and eight sub-measures, respectively. MSL sub-measures, for example, were grassland extensivisation (entire grassland of farm, single plots), organic cultivation methods, varied crop rotation, solid dung management and grazing of dairy cattle.

AEM expenditures in EU budget years 2000 to 2006 came to 316.7 million euros, of which approximately 6.9 million euros went to funding facultative modulation. AEM funding averaged around 202 euros per hectare, ignoring support for local endangered animal breeds and the grazing of dairy cattle (payment, inter alia, from the funds for obligatory modulation). The average funding amount per beneficiary was approximately 2,925 euros per year.

The total supported area (ignoring combined funding on the same land) in 2006 was 432,865 ha. Compared to 2000, the total supported area increased by more than 400 %. In 2006, a good 70 % of the supported area was accounted for by the MSL measures, followed by erosion protection measures at 22 %. Among MSL, the predominant measures, in terms of total supported area, were varied crop rotation (12.6 %), grassland extensivisation of holdings (20 %), organic farming (11 %) and grazing of dairy cattle (17 %). Contractual nature conservation measures played a subordinate role, at 28,100 ha, or 6 % of land.

Grassland and arable land were reached to roughly the same extent, if, for the sake of simplicity, supported area for solid dung cultivation is assigned to arable land and that of dairy cattle grazing is assigned to grassland. In contractual nature conservation, the funding priority lay in grassland, at over 97 %, while about 50 % of other land-related AEMs reached arable land.

The holdings participating in the AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Particularly pronounced were the size differences in measures such as varied crop rotation or erosion protection measures, which are more popular with large, arable farms. Holdings participating in grassland extensivisation (entire grassland of farm), grazing, organic farming and contractual nature conservation typically had a high proportion of grassland in addition to above-average holding size. Holdings funded as part

of solid dung management, planting of riverside buffer strips and set-asides have a very heterogeneous participant structure.

Key resource protection effects

In the evaluation, it was demonstrated that the AEMs, usually bestow "positive" and in some cases "very positive" effects simultaneously on several environmental media. Soil and water conservation effects are each realized on 78 % of the supported area. Measures with effects on biodiversity and landscape comprise about 73 % and 69 % of the supported area. Between 25 % and 28 % (gross) of utilised agricultural area in NRW is reached by AEMs, the exact figure depending on the effectiveness of the measures for the environmental media of concern.

Soil protection benefited from the strong increase in land undergoing erosion-prevention measures (increase up to 2006: 540 %). Also influenced by the specified funding scope of the "erosion protection measures" module, the erosion-prevention measures had a high accuracy level of 73 % for areas exposed to the measure, expressed in terms of land vulnerable to erosion. AEM funding impacting on water resources grew by approximately 250 % to 230,700 ha in 2006. Above all, measures aimed at reducing the use of fertilizer and plant protection products, affecting a total of approximately 64 % of supported area, were beneficial for water conservation.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna in normal landscapes. In addition to a reduction of farm chemicals, the starting point for this was especially the substantial increase in area employing environmentally-friendly cultivation practices (especially erosion protection measures, varied crop rotation, organic farming). Albeit to a much lesser extent, the area of supported land for conserving valuable habitats and ecological infrastructures was expanded, primarily through increases in contractual nature conservation. The funding of local breeds at risk of extinction for the purposes of conservation of biological or genetic diversity was highly efficient and accurate.

Of some 306,000 ha of AEM land, and thus around 20 % of UAA in NRW, there were indirect effects on the landscape and the landscape perception in 2006, particularly on diversity and coherence of the landscape. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied ten-fold, with measures of extensive use forms being assessed as constituting as cohesive land use.

Key recommendations

Based on the above contributions by the AEMs to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument be continued, although they propose that, for some sub-measures, adjustments be made to details or that funding be suspended. In the future, there will be an increased need from the point of view of resource

conservation to target sensitive areas or the holdings operating there, with AEMs. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target holdings in the highly sensitive areas mentioned above.

For the following sub-measures,

- Continuation of funding is recommended in full: Varied crop rotation, organic farming, solid dung management
- Continuation in part or with modifications to details is recommended for: Planting of buffer strips or flowering strips (alignment of funding requirements with protective-resource-specific goals, which need to be defined), grassland extensivisation of holdings (updating and specifying resource conservation goals), planting of riverside buffer strips (increasing the minimum width), erosion protection measures (increased concentration of funding on endangered areas), support for local breeds at risk of extinction (administrative simplification and adjustment of premia), contractual nature conservation (flexibilisation of mowing schedules, extension of the impoverishment module, postponement of fertilizer spreading)
- Continuation is not recommended: Extensive production methods in arable farming and in the case of permanent crops, grassland extensivisation of single plots, grazing of dairy cattle, long-term set-aside.

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products

Output and results

From 2000 to 2006, 47 million euros of public funds were disbursed to support Processing and Marketing – this was 55 million euros less than originally planned. This was due especially to delayed programme approval and the associated expiry of funds. Funding was provided for some 82 projects with an eligible investment volume of 159 million euros. Focus of the support, with a total of 60 % of total funding, was the area of Flowers and Ornamental Plants (F&OP). The focus on this sector can be explained by exceptionally high individual investments. Another focus was Fruit and Vegetables (F&V), which accounted for almost 20 % of funds. In the sectors Regionally Produced Products (RPP), Organic Products (OP) and Renewable Resources (RR), nearly 17 million euros (11 % of funds) was invested in 30 projects.

Since the sectors F&V and F&OP are concentrated in the Rhineland, a large part of the support flowed into the Rhineland area.

Key impacts

With the exception of the OP sector, there was no increase in competitiveness of supported companies, as measured in terms of value added, changes in unit costs and productivity, innovation and quality aspects. Although improved competitiveness was a key objective of the investors, the level of added value decreased for the most part. Rationalisation and cost reductions in the supported establishments were only partially implemented. While the use of quality management systems did increase, use was significantly lower than for all *Bundesländer*.

There are indications that the funding aided efforts to raise quality. The quality aspects of the raw materials that were studied (quality surcharges and discounts, organic products) and the finished products (quality marks, quality management systems, improved quality and design) suggest improvements or intensification efforts. As a whole, however, use of the instruments was lower than the average for all *Bundesländer*.

The support positively impacted the market for agricultural products. Raw material purchases within the funded projects were extended in most sectors, but declining raw material purchases in unsupported parts of holdings are not considered (gross assessment). In combination with contractual obligations, this led to increased security of income for the raw material suppliers of the supported projects, particularly in the OP sector. In the F&OP and F&V sectors, the supported holdings tried to establish a close contractual commitment with the producers.

Projects had hardly any impact on animal welfare issues. In some cases there was substantial investment in health protection. Evaluation of the data shows that the support contributed little to improving environmental protection.

As regards administration of the measure, NRW made improvements by introducing deadlines for applications as well as a transparent approval process. This approach particularly favours flawless, complete applications that are submitted on time. As a result, deadweight effects were reduced, because reliable and motivated applicants for whom support is commensurately important find that formal hurdles do not present a problem.

Innovations played too small a role in the support. They would be a sustainable means of safeguarding or improving competitiveness, which is the basis for achieving a producer benefit. Similar effects could emanate from start-ups. However, this measure only triggered these to a small extent as well.

Key recommendations

An improvement in producer benefit is the key objective of the measure. A push should be made to ensure realization of the objective in supported projects. The formal minimum requirements of the *GAK* are inadequate in this regard.

In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for preventing deadweight effects would be to shift funding away from lost grants and towards guarantees, with it being necessary to have uniform implementation in the EU Member States to avoid competitive disadvantages.

Business support has an impact on competitors. This should be borne in mind during approval. Funding competitions between *Bundesländer* should at least be mitigated through consultations.

1.3.6 Chapter VIII - Forestry

The ex-post evaluation essentially confirmed the results of the mid-term evaluation. There have been no fundamental changes in the results. This is also due to the fact that, in 2005 and 2006, there were no major substantive changes in support measures or in administrative implementation.

However, there is a huge divergence in the use of the various measures:

Funding for Timber Promotion (***HAFÖ***), at 40 million euros, accounted for a large share of overall support, equivalent to approximately 47 % of forestry support (around 84 million euros for Other Forestry measures) in NRW. Use of *HAFÖ* greatly exceeded the expectations of the approval authorities, so that the measure can be deemed very successful in terms of execution.

- **Measures Due to New Type of Forest Damage** accounted for around 21 %.
- **Silvicultural Measures** accounted for 10 million euros in aid (about 12 % of forestry support).
- Funding for **First Afforestation**, tending of first afforestation and replanting totalled 1.06 million euros.

Key impacts

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from the literature. Studies by the authors could not be carried out due to long-term growth processes in forests and the fact that the effects of forestry support can be measured only after a few years. Altogether, it was found that the majority of measures on offer made a substantial contri-

bution to achieving the objectives. The Silvicultural Measures and Measures Due to New Type of Forest Damage (especially on 4,762 ha of activities carried out in young stands and 2,516 ha underplanting) aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holding security and closeness to nature are increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holdings can in some cases be reduced. Thus, conversion of pure spruce stands into mixed stands leads to lower yields, but these are higher than the case for conversion from pine stands into mixed stands.

Measures Due to New Type of Forestry Damage included partial measures to regenerate damaged forests. The largest share, at 127,981 ha, went to protective soil liming, in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands, and leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory, however. During the reporting period, 296 hectares was afforested, which, against the background of the total area under forest in NRW of 887,550 hectares (National Forest Inventory 2), is almost negligible. The ex-post evaluation, as was previously found in mid-term evaluation update, showed that the existing funding instruments were unsuitable for converting agricultural land to forest. The reasons lie mainly in both the high opportunity costs of land use, which are often only partially offset by the First Afforestation premium, and in the high bureaucratic burden. In the past, this meant that land which was afforested without subsidies was higher than the supported afforested land.

Key recommendations

The outcome of the mid-term evaluation is that Quality Pruning has not been available in NRW since 2007. Similarly, on foot of the mid-term evaluation, the Afforestation premium has not been available in NRW since 2007, either. The other recommendations made as part of the update of the mid-term evaluation of the measures and sub-measures of the new funding period were for the most part adopted. No major new recommendations need to be added to these.

1.3.7 Chapter IX - Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas

Output and results

Measured by the outflow of funds, use of Article 33 measures in NRW varied widely. In the case of the heavily funded measures of Land Consolidation (k) and Village Renewal (o), the earmarked funding was largely disbursed (k) or slightly exceeded (o). The low outflow of funds in the measures Diversification and Farm Management Services was due

largely to teething problems with these measures in 2000 and 2001. Because of the strong outflow of funds in the new measure Preservation and Restoration of the Agricultural Landscape (t), the original budget figures for all Article 33 measures were greatly exceeded.

Key impacts

Income and employment: Direct income and employment effects were recorded especially for the measures of Diversification and Village Renewal. Agricultural holdings also experienced income effects as a result of land consolidation. These could not be fully quantified, however. Thanks to investments made as part of land consolidation and village renewal, **cyclical employment effects** of approximately 500 full-time jobs per year were created among the corresponding firms. The funded projects thus helped to boost the local economy.

Quality of life: In the area of Quality of Life, the Article 33 measures exerted effects that which were not obtained in this form by any other support chapter of the NRW Rural Areas programme. Here, Village Renewal and Land Consolidation projects made the greatest contribution (improvement in the quality of residential location, residential environment and the overall appearance of the locality). In addition, land consolidation and village renewal led to an improvement in the recreational role of the countryside and in traffic conditions in rural settlements.

Structure of rural economy and development momentum: All Article 33 measures in NRW contributed to various extents, impact and intensity to improving agricultural structures. The strengthening of endogenous development processes in the regions due to the development of integrated development concepts (w) and the improvement of soft location factors through village renewal proved to be of significant economic importance. Land consolidation contributed in many respects (area management, infrastructural, legal) to an improvement in hard location factors in rural areas.

Environment: A positive effect on the conservation of non-renewable resources (water, energy, soil) inside and outside agriculture, was exerted especially by measure q (Management of Agricultural Water Resources) and Land Consolidation, but Village Renewal also had an indirect effect. The measures Land Consolidation, and Preservation and Restoration of Agricultural Landscape helped to preserve and improve non-agricultural land primarily by creating ownership requirements for advanced measures in those areas of value for the protection of species and biotopes, and water pollution control. The spatially coordinated creation and design of biotopes in land consolidation also contributed directly to the preservation of biodiversity and the countryside and its features.

Conclusions and recommendations

Land Consolidation has had an impact across a whole swathe of targets of the NRW Rural Areas programme. A decision needs to be taken under macroeconomic cost-benefit aspects about the initiation of new land-consolidation procedures, but funds are needed if implementation of the procedures is to be successful. Land consolidation should continue to be funded to the necessary extent in the future.

Village Renewal had positive effects on job creation, particularly the conversion support for agricultural buildings. These projects should therefore be targeted for funding. In this connection, it would make sense to improve co-ordination with projects aimed at supporting diversification.

Continuation of the support offered for agricultural **advisory services** is welcomed from the perspective of the evaluation. Given that, in some regions, between 2.5 % and 4 % of farms get off production each year, there would appear to be an urgent need for more socioeconomic advice (safeguarding livelihoods, transition to part-time-farming, holding succession) in addition to purely technical and business advice.

The **Diversification** measure should in the current funding period ensure via approval practice that the available financial resources for the measure flow where possible into those projects which can be expected to create the positive income and employment effects which were described in the past. Project categories which can be expected to have high deadweight and displacement effects (for example, boarding horses on farms) should be subordinated.

NRW should concentrate in future on developing a long-term **approach to the development of rural areas** that links together the various policies and funding measures and merges them into a single unit.

1.4 Impact of the programme as a whole

At the programme level, the effective contribution made by single measures to the topics of Population/Quality of Life, Employment and Income, Market Position of Agricultural and Forestry Products, and Environment, was assessed.

Key impacts

Overall, the inclusion of deadweight effects in the determination of net effects and the improvement in the data situation relative to the mid-term evaluation update tended to lead to gradations in the impact assessments. This applies especially to investment-related

measures, such as farm investment aid, parts of forestry support and support for processing and marketing companies.

Population/Quality of life: Support from the NRW Rural Areas programme has helped improve "soft location factors". The attractiveness of non-urban areas was increased in a local context by village renewal. Migration from rural areas in NRW was inconsequential.

Employment: Lasting employment effects of the NRW Rural Areas programme were relatively slight and, as per the objective, arose primarily in the agricultural sector. Diversification (p) and conversion support for agricultural buildings as part of Village Renewal (o) can be deemed particularly effective as regards employment. Many supported measures with an employment objective had either no effect at all or else only a temporary one (for the duration of the support).

Income: As was the case for employment effects, the lasting income effects of the NRW programme tended to be slight and mainly arose through the measures of Diversification (p), conversion of agricultural buildings as part of Village Renewal (o) and Land Consolidation (k). Dominant among the positive income effects were temporary income effects lasting just for the duration of the support (for example, Less Favoured Area Compensatory Allowance). No corresponding effects were observed for many supported measures having an income objective. The influence of training and advisory measures (Vocational Training (c), Farm Management Services (l)) on securing income and employment was probably underestimated at the programme level. So far in this area, the only studies of participating persons/holdings are qualitative and involved short observation periods and cannot serve as a basis for determining causal relationships.

Market position: The influence of the NRW programme on the market position of agricultural products was slight and tended to be indirect, as the main factors cannot be affected by the programme (e.g. international market development, etc). For reasons of adequacy and data availability, the programme effects were not quantified. The support for Farm Management Services (l) led to improvements in productivity and cost reductions. By comparison, positive albeit not so marked, improvements were achieved in this sphere through Farm Investment Aid (a), Land Consolidation (k), and forest road construction (part of i). Diversification support (p) had a positive effect on sales development and the supply of quality products. Holdings receiving Processing and Marketing support (g) enjoyed increased sales. Effects in the field of improvements in quality and/or productivity were not observed.

Environment: The main effects of the NRW programme in rural areas lay in conservation and improvement of the environment. Measures having positive environmental effects accounted for 75 % of programme funds. Agri-Environment Measures (f) were the most

effective. Along with compensatory allowances and compensatory payments, they reached slightly more than 25 % of NRW farmland. As part of an in-depth study of grassland development, an econometric analysis showed that funding for Agri-Environment Measures tended to offset the regional decline in grassland. Agri-Environment Measures aimed at water protection reached 12 % of the land in NRW at risk of nitrate leaching and 18 % of sensitive areas alongside surface waters. Implementing specific target areas under the NRW programme would possibly have led to a larger percentage of targeting. The limited quantifiable effects of the programme for reducing CO_2 emissions were primarily due to support for biogas and photovoltaic systems (farm investment aid), a high use of Funding for Timber Promotion (*HAFÖ*) and the increase in organically farmed land. Quantifiable savings on annual CO_2 emissions amounted to roughly 0.14 % of the total emissions figure for NRW in 1990. Except for *HAFÖ*, Forestry Measures (h, i) lagged behind the set targets, especially in regard to the reconstruction and afforestation objectives. Contractual nature conservation measures in forests played a little role due to their dimension. Processing and Marketing Support (g) and Farm Investment Aid (a) could hardly have contributed to environmental protection.

1.5 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal synergies between the various measures of the NRW programme were demand-driven. This led to a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. External synergies, especially arising from the Objective 2 programme, have been relatively weak so far. As a result of the application of ERDF support throughout NRW since 2007, points of contact are on the increase and should not just be seen in terms of avoidance of duplicate support. However, it must be remembered that the two funding programmes have different objectives.

The NRW programme offered a wide range of measures, especially for agricultural holdings, which were availed of to different extents or in combination with each other. The most popular were the "classic" AEMs (availed of by 35 % of all agricultural holdings), followed by compensatory allowances (18 %). Many holdings also availed of several measures simultaneously. By far the most common combination was that of AEM and compensatory allowances, which set similar spatial priorities. It was striking that, compared to all agricultural holdings, AEM holdings (AEMs and facultative modulation) participated to a higher percentage in farm investment aid, i.e. they were more growth-oriented.

The following measures assisted with the implementation of the requirements of Natura 2000 and accompanying measures: Agri-Environment Measures (f), contractual nature

conservation in forests (part of i), compensatory payments for the limited use of permanent grassland (e2) in Natura 2000 sites, (forest) land acquisition (part of t) and Land Consolidation (k). These measures focused on the preparation and implementation of conservation and maintenance. Support for plans and concepts as well as advisory and communication strategies aimed at increasing acceptance did not play a role. With a net supported area of around 35,000 ha (compensatory payments, AEMs), around half of the grassland or 32 % of UAA within the scope of Natura 2000 was reached. At 8,600 ha (33 % of the supported area), the amount of land reached by contractual nature conservation measures aimed at species and habitat protection within the scope of Natura 2000 was relatively low. Contractual nature conservation had only a very limited reach in the lowlands, especially, which are more deficient in terms of the conservation status of species and habitats. Here, according to the administration office, the lands most worthy of protection are often owned by the public sector and are leased out with maintenance provisions attached. Forestry-related measures (sub-measure of t, i) supported 4 % of the forest area or 6.5 % of private forest area inside Natura 2000 sites and were aimed at implementing conservation goals.

Survey results and further analyses indicate that deadweight effects occurred in various measures. In the programming period from 2007 to 2013, it is intended, in addition to formal eligibility criteria, to apply stricter substantive criteria to project selection, e.g. in the form of integration into regional development concepts or funding priority for certain types of holdings. Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. The evaluation suffers from the methodological problem of having to provide robust results to demonstrate the strength of deadweight effects.

Funding efficiency

At around 10 cents (personnel costs only) or 15 cents (full costs) for every euro spent in funding, the costs of implementing the NRW 2000 to 2006 Rural Areas programme were not insignificant. The empirical analysis revealed clear differences between the various measures. This applies both to the absolute level of the implementation costs and the implementation costs as a proportion of funds disbursed.

Five of the total of 21 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 60 % of disbursed public funds, had a low implementation cost ratio of less than 5 %. These were the Compensatory Allowance (e1), Compensatory Payment (e2), Farm-Investment Aid (a) and major Agri-Environment Measures (Market and Site Adapted Land Management and Erosion Protection). Four measures (17 % of public funds) had a high implementation cost ratio. First and foremost, these were Village Renewal (o) and Contractual Nature Conservation (f6). These are two measures which are advice-intensive, and this cannot be separated from the approval function.

There were different views about the extent to which the implementation costs could be attributed to the specific EU regulations. Those offices dealing with the implementation of the EU regulations at programme level saw the EU specifics as being major cost-drivers. Half of the responsibles for the measures said that the implementation costs would be just as high without the EU. Key reasons for the level of the costs were considered to be the implementation structure (centralized - decentralized), the individual nature of the projects and an advisory function, which cannot be separated from the approval function.

The total costs of the measures (public funds and implementation costs) were related to the impacts achieved by measures (none, low, medium, high). Around 27 % of the total costs for 2005 were attributable to high-impact measures. Just over 30 % of the total costs were attributable to low-impact measures. Comparison of the ratios of the public funds and the implementation costs reveals that high intensities of effect tend to go hand in hand with high implementation costs. However, there are also measures that have high intensity of effect and low implementation cost ratios and vice versa.

Funding efficiency could be increased by withdrawing measures of low (net) effects and high implementation costs. This has already been done in the case of First Afforestation, as well as quality pruning and young stands maintenance. There is an overall need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design. This need not be accompanied by rising administrative costs. The cost-impact synopsis has shown that there are also measures that have medium to high impact and low implementation cost ratios. In the case of the high-impact measures, such as contractual nature conservation, consideration needs to be accorded to how implementation costs might be reduced through changes in the funding procedure, without reducing the impact of the measure.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 **1**

2.0 Zusammenfassung 1

2.1 Einleitung 2

2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung 3
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung 3
2.2.2 Organisation der Bewertung 4
2.2.3 Struktur des Berichts zur Ex-post-Bewertung 5

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur 6
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006 7
2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen 9
2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen 10

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung 11

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006 13
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 13
2.5.2 Fakultative Modulation 19
2.5.3 Phasing-out-Förderung in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten 19
2.5.4 Einordnung des NRW-Programms Ländlicher Raum in die Förderpolitik des Landes NRW 21

2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006 24

Literaturverzeichnis **31**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen 3

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in NRW 12

Abbildung 2.3: Gegenüberstellung der geplanten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 und des tatsächlichen Mittelabflusses nach Haushaltslinien 16

Abbildung 2.4: Veränderungen der Nettoinvestitionen in NRW von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007 18

Abbildung 2.5: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Nordrhein-Westfalen (auf Basis der Zahlungen öffentlicher Mittel im EU-Haushaltsjahr 2006 (1)) 21

Abbildung 2.6: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten nordrhein-westfälischen Förderprogrammen 23

Kartenverzeichnis Seite

Karte 2.1: Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006 25

Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme 27

Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 nach Förderkategorien 29

Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2000 bis 2006) 30

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 2.1:	Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006	6
Tabelle 2.2:	Das NRW-Programm Ländlicher Raum – Rückblick und Ausblick	8
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006	14
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	15
Tabelle 2.5:	Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien	17
Tabelle 2.6:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Nordrhein-Westfalen	19
Tabelle 2.7:	Förderung der Maßnahme 4.3 im Rahmen des Ziel-2-Programms (Stand Juni 2008)	20

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006

2.0 Zusammenfassung

Ziel und Organisation der Ex-post-Bewertung

- Der modulare Aufbau der Ex-post-Bewertung hat die Möglichkeit geschaffen, einzelne Wirkungsbereiche vertieft zu untersuchen und thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. In den meisten Förderkapiteln konnten so Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz der verausgabten Mittel getroffen werden. Die getroffenen Schlussfolgerungen berücksichtigen insbesondere die Programmbereiche, die im neuen NRW-Programm ab 2007 fortgeführt werden.
- Die länderübergreifende Organisation der Bewertung hat sich bewährt, sowohl zur Absprache des Untersuchungsdesigns als auch zur Diskussion von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Schwerpunkt der Austauschprozesse lag allerdings in der Programmlaufzeit.
- Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen förderkapitelübergreifenden Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Fachreferate im MUNLV.

Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren

- Durch das starke Gewicht der Agrarumweltmaßnahmen mit ihrem fünfjährigen Verpflichtungszeitraum waren die Spielräume für grundlegende Programmanpassungen gering.
- Die vorgenommenen Detailänderungen berücksichtigten die wachsenden Erfordernisse aus der Umsetzung von Natura 2000 sowie die Konsequenzen der GAP-Reform (zusätzliche Modulation, CC-Anforderungen und Wirkungen der Entkopplung).
- An der grundsätzlichen Ausrichtung des Programms mit einem Fokus auf den Agrarsektor (investiv, flächenbezogen) hat sich in den sieben Programmjahren wenig geändert.

Administrative Umsetzung

- Wesentliche Änderungen in der Umsetzungsstruktur ergaben sich in der Fusion der beiden Landwirtschaftskammern. Der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter war zwar für das Gros der Maßnahmen zuständig, daneben existierten allerdings noch weitere Umsetzungsstränge für einzelne Maßnahmen. Insgesamt war die Programmumsetzung in NRW stark aufgefächert und komplex.

Finanzieller Vollzug

- Das Land Nordrhein-Westfalen konnte die zur Verfügung stehenden Mittel weitestgehend ausschöpfen. Nach Anlaufschwierigkeiten in den ersten zwei Programmjahren konnten im letzten Jahr sogar Mittel von anderen Bundesländern aufgenommen werden. Einen überplanmäßigen Mittelabfluss gab es im Förderschwerpunkt III, zurückzuführen auf die starke Inanspruchnahme der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einführung des investiven Naturschutzes.
- Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der GAP lag 2006 in NRW bei ungefähr drei Viertel zu einem Viertel. Damit ist nach wie vor für die Einkommenssituation der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft die Entwicklung der 1. Säule „spielentscheidend".
- Das NRW-Programm Ländlicher Raum war neben dem Ziel-3-Programm das einzige Förderprogramm mit einem flächendeckenden Angebot in NRW. Es stand hinsichtlich seines Finanzvolumens an Platz 3 der Förderprogramme mit rund 20 % der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006.
- Räumlich betrachtet setzte das NRW-Programm Ländlicher Raum seinen finanziellen Schwerpunkt in den Mittelgebirgslagen und am Niederhein. Inhaltlich lag der Fokus auf flächenbezogenen und investiven Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft mit rund 65 % der öffentlichen Mittel.

2.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,
- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug des Programms und seine Bedeutung im Kontext der nordrhein-westfälischen regionalen und sektoralen Förderpolitik darzustellen.

2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

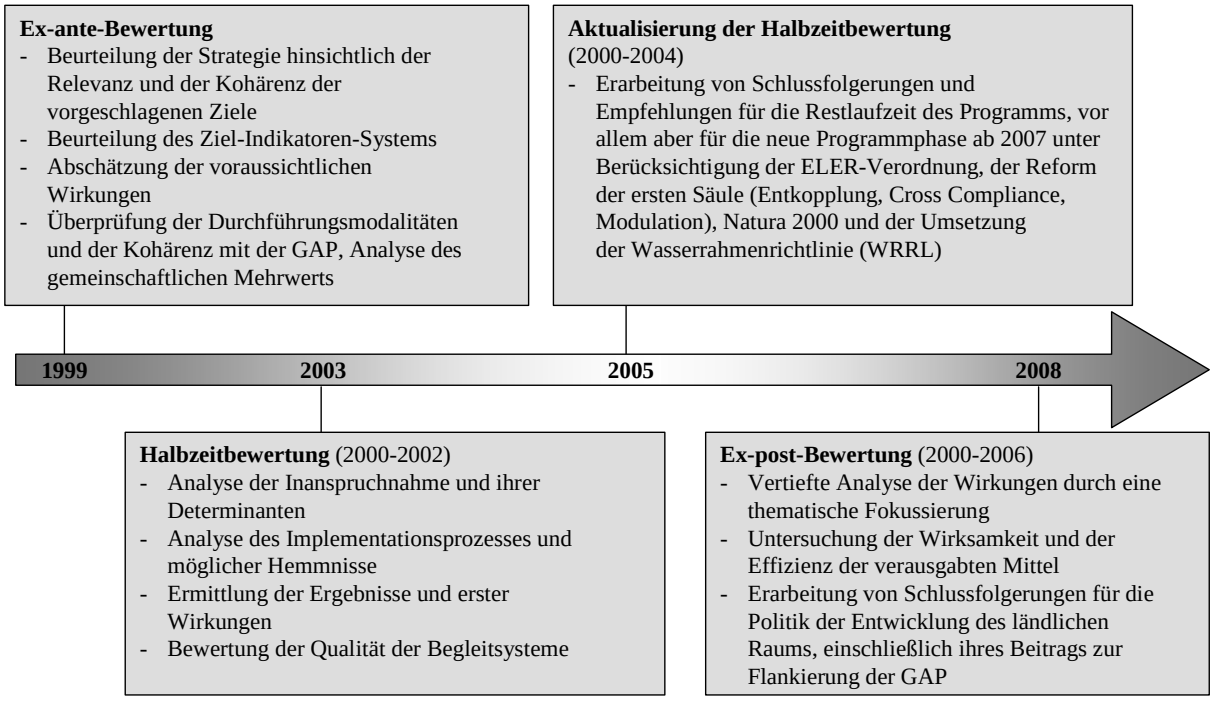
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) ist analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Ihre Funktionen sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

– Die Ex-post-Bewertung gibt Antworten auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und die Wirkungen des gesamten Programms auf die aus Sicht der EU-KOM prioritären Zielbereiche.

– Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check[1] sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

[1] Die Vorschläge der KOM zum Health Check enthalten z. B. in Anhang II eine exemplarische Liste von Vorhabensarten für die Prioritäten nach Artikel 16a (EU-KOM, 2008). Diesbezüglich würde es sich anbieten, diese mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertungen zu spiegeln, die Aussagen über kosteneffiziente Maßnahmen treffen.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL; ARUM und BFH, 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (FAL; ARUM und BFH, 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen liegt der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum werden abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen werden nur insofern in der Ex-post-Bewertung wiederholt, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich sind. Andernfalls erfolgt ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

Die Ex-post-Bewertung verfolgt einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorgehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

2.2.2 Organisation der Bewertung

Die Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) gemeinsam mit entera[2] und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft (OEF) durchgeführt.[3]

Eingebunden war die Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen und Niedersachsen sowie den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

---

[2] ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

[3] Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); das Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft war Teil der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMELV gehören beide Institute seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Drei Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht), Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ (Kapitel 5 des vorliegenden Berichts) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Erstellt wurden die Berichtsmodule vom Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (alle vTI-zugehörig).

2.2.3 Struktur des Berichts zur Ex-post-Bewertung

Der Bericht zur Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gliedert sich in einen Textband und verschiedene Materialbände (siehe Tabelle 2.1). Der Textband enthält die Antworten auf die förderkapitel- und programmbezogenen Bewertungsfragen. Die Materialbände sind unterschiedlich ausgestaltet.

Tabelle 2.1: Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006

Textband-Kapitel	Inhalt des Materialbandes
2 – Einleitung	---
3 – Berufsbildung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Umweltwirkungen, tiergerechte Haltungsformen, Arbeitsmarkteffekte, Agrarstrukturentwicklung, Einkommensentwicklung).
5a – Benachteiligte Gebiete	Daten- und Übersichtstabellen
5b – Ausgleichszahlungen Art. 16	---
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: 1 Flächennutzung, 2 Ökoeffizienz, 3 Akzeptanz, 4 Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	1 Ausführliche Beantwortung der Bewertungsfragen, 2 Fragebogen der Zuwendungsempfängerbefragung, 3 Zweckmäßigkeitsnachweis Wegebau.
9 – Artikel-33-Maßnahmen	Bewertungstexte der einzelnen Maßnahmen, ergänzende Studien der Maßnahmenbewertungen.
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	Vertiefende Studien: 1 Einkommens- und Beschäftigungswirkungen, 2 Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung, 3 Analyse der Implementationskosten vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur

Verschiedene Einflussfaktoren sind denkbar, die Programmänderungen nach sich ziehen. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung), Katastrophenereignisse wie Hochwasser oder Stürme, politisch veränderte Prioritätensetzungen, inhaltliche Abweichungen von den ursprünglichen Planungen oder finanzielle Engpässe aufgrund der insgesamt schwierigen Haushaltssituation.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum wurde seit 2001 kontinuierlich an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst, wobei die grundsätzliche Ausrichtung beibehalten wurde. Es handelte sich um ein schwerpunktmäßig auf den Agrarsektor zielendes Programm mit einem starken Gewicht auf Agrarumweltmaßnahmen. Dies führte aufgrund der 5-jährigen

Verpflichtungszeiträume zu einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit, die – selbst wenn es gewollt gewesen wäre - nur in begrenztem Umfang eine Aufnahme neuer Maßnahmen oder Umschichtungen zwischen Maßnahmen als Reaktion auf geänderte Rahmenbedingungen erlaubt hätte. Die starke Gewichtung von Agrarumweltmaßnahmen 2000 bis 2006 bestimmte auch die Neuprogrammierung 2007 bis 2013 über die bestehenden Altverpflichtungen wesentlich mit (MUNLV, 2007a).

Demnach handelte es sich bei den vorgenommenen Programmänderungen zumeist um inhaltliche Feinjustierungen, Anpassungen an GAK-Änderungen oder finanzielle Umschichtungen aufgrund des unterschiedlichen Mittelabflusses (siehe Kapitel 2.5).

2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Darüber hinaus wird dargestellt, in welcher Weise das Programm 2000 bis 2006 in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 seine Fortsetzung findet.

Tabelle 2.2 enthält nicht alle durchgeführten, sondern nur die aus Programmsicht wesentlichen Programmänderungen. Einzelheiten zu den vorgelegten Änderungsanträgen des MUNLV an die KOM können den Maßnahmenevaluationen entnommen werden.

Tabelle 2.2: Das NRW-Programm Ländlicher Raum – Rückblick und Ausblick

Förder-schwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinie	Maßnahme	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2013
I: Verbesserung der Produktionsstruktur	I / II	a, b	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	■		+ Sonder-programm Energie	Zuschuss für bes. Haltungs-verfahren	partiell Zulässigkeit von Auf-stockungs-förderung		Aufstockung Legehennen zur Umstellung Haltungs-verfahren		121, TM Diversifi-zierung unter 311
	III	c	Berufsbildung									111
	VII	g/m	Verarbeitung und Vermarktung	■		+ Produkt-bereich Salat und Kartoffel-verarbeitung	+ Öko-Regio		+ Vermark-tungskon-zeption regionaler Produkte			keine Sektor-begrenzung, zusätzlich zur GAK Ölmühlen, Einbeziehung der HaFö (vormals i)
II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	IX	n	Dienstleistungsein-richtungen für die Grundversorgung	■								321
		k	Flurbereinigung	■								125
		l	Aufbau von Betriebs-führungsdiensten					Änderung der Zuwendungs-voraussetzungen und -höhen				*Ausfinanzierung Altmaßnahmen (115)*
		o	Dorferneuerung	■								322
		p	Diversifizierung				Ausweitung Förder-spektrum					311
		q	Wasserressourcen	■	nur einzelbetriebliche Maßnahmen, abgewickelt über a							
		r	Infrastruktur für touristische Zwecke	■								313
		w	Durchführung inte-grierter Entwick-lungsstrategien für den ländl. Raum durch lokale Partner	■								Anknüpfung an Konzepte unter LEADER
III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1	Benachteiligte Gebiete	■						förderfä-hige LVZ-Grenze gesenkt	Anhebung Kofinanzie-rungssatz auf 50 %	211, 212
		e2	Gebiete mit umwelt-spezifischen Ein-schränkungen	■							Anhebung Kofinanzie-rungssatz auf 50 %	213
	VI	f	MSL	□		Erhöhung der Umstellungs-förderung Öko	+ Ökoland-bau Unterglas				Keine Bewilligung von Neuan-trägen und Änderungs-anträgen (außer VNS), Verlänge-rung bei TM	Neubewilligun-gen bei Öko, Grünlandexten-sivierung, vielfäl-tige Frucht-folge, Rest: Ausfinanzierung
		f	MSL - Modulation	■						Aufhebung Gebiets-kulisse Weide-haltung		*Ausfinanzierung bis 2009 mit Modulations-mitteln*
		f	Uferrandstreifen									214
		f	Erosionsschutz									
		f	Langjährige Stilllegung									
		f	Vom Aussterben be-drohte Haustierrassen									214
		f	Vertragsnaturschutz									214
	VIII	h	Aufforstung land-wirtschaftlicher Flächen	■								*nur noch Abwicklung von Altverpflichtun-gen (221)*
		i	Sonstige forst-wirtschaftliche Maßnahmen	□							Absenkung der HaFö-Beihilfe-sätze für Private	forstl. Wegebau als TM von 125, HaFÖ unter 123, sonst 227
	IX	t	Naturschutz- und Landschaftspflege									323
	IX	t	Modellvorhaben umweltverträg-liche Landbewirt-schaftung					zusätzliche Modell-vorhaben				*Ausfinanzierung über 216*

Maßnahmenangebot □ teilweise GAK-finanziert ■ GAK-finanziert TM=Teilmaßnahme

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen

Neben Fragen der Akzeptanz[4], die zu inhaltlichen Änderungen geführt haben, lagen Ursachen der inhaltlichen Veränderungen vor allem an der EU-Umweltgesetzgebung und der Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

Natura 2000

Es haben sich zwar vielfältige umweltrechtliche Bestimmungen EU-seitig in den Jahren 2000 bis 2006 verändert. Nur Natura 2000 hatte aber Einfluss auf die Programmgestaltung 2000 bis 2006. Alle anderen umweltrechtlichen Bestimmungen, wie beispielsweise die Wasserrahmenrichtlinie, werden erst für das Programm 2007 bis 2013 von Relevanz sein. Die Verurteilung Deutschlands aufgrund defizitärer Gebietsmeldungen für das Natura-2000-Netz hat bewirkt, dass zwischen 2003 und 2005 weitere Gebiete in NRW nachgemeldet wurden. In 2005 wurden in NRW diese neuen Gebiete in die Förderkulisse für „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ aufgenommen. Zudem wurden verstärkt Anstrengungen unternommen, auch investive Naturschutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten umzusetzen (t-Maßnahmen).

GAP-Reform und Modulation

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch neue Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Fördertatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. NRW hat aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen drei Maßnahmen ausgewählt. Mit Beginn der obligatorischen Modulation im Jahr 2005 (bzw. Mittelverfügbarkeit ab 2006) ist das Förderspektrum auf alle Maßnahmen des NRW-Programms ausgeweitet worden. Spezifisch wurden im Zuge der Einführung der obligatorischen Modulation die Förderkonditionen für die Weidehaltung verändert und damit als GAK-Maßnahme abgewickelt.

[4] Die Frage der Akzeptanz bezieht sich sowohl auf eine geringe Nachfrage als auch auf einen Nachfrageüberhang in Bezug zu den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln.

GAP-Reform und Entkopplung bzw. Änderungen der Marktorganisationen

Durch die Entkopplung der Direktzahlungen und die Änderung der Markorganisation wurde die Aufgabe extensiver Wirtschaftsweisen bzw. die Aufgabe einer landwirtschaftlichen Nutzung auf ertragsschwachen Standorten prognostiziert. Durch die Cross-Compliance-Verpflichtungen (CC) ist zwar ein Brachfallen landwirtschaftlich genutzter Flächen weitgehend ausgeschlossen, allerdings ist mit negativen Auswirkungen auf Umweltzielsetzungen (insb. Biodiversitätsziele) zu rechnen. Ein Gegensteuern war im Jahr 2005 durch die Anpassung der Fördertatbestände zur extensiven Grünlandnutzung sowie der umwelt- und tiergerechten Haltungsverfahren im GAK-Angebot erkennbar, die NRW auch aufgegriffen hat. Auch dem Sicherstellen der Einhaltung der an die Direktzahlungen gekoppelten CC-Forderungen trägt die GAK Rechnung, indem der Fördergrundsatz ‚Beratungsdienste zur Einführung von Managementsystemen zur Einhaltung der CC-Anforderungen o. ä. Ansprüche' ab 2004 etabliert wurde. Diese Maßnahme wurde in NRW zwar mit dem Änderungsantrag 2004 beantragt, aber nicht umgesetzt. Der Schwerpunkt lag bis 2006 in der Förderung der eher betriebswirtschaftlich ausgerichteten Betriebsführungsdienste.

Stärkung des territorialen Ansatzes

Mit der ersten Revision der 2. Säule der GAP im Jahr 2003 hat sich das potenzielle Maßnahmenspektrum nicht nur hinsichtlich einer stärkeren Flankierung der GAP-Reform, sondern auch hinsichtlich eines stärkeren territorialen Ansatzes verändert. Den neuen Rahmen der Verordnung (VO (EG) Nr. 1783/2003) aufgreifend, hat die GAK u. a. den Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung" im Rahmenplan 2004 bis 2007 mit erweitertem Maßnahmenspektrum aufgenommen. Dies ermöglichte NRW, das Angebot im Förderschwerpunkt II auszuweiten. Neben neuen Maßnahmen (Dienstleistungseinrichtungen, Regionalmanagement, Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)) wurde die Dorferneuerung in ihrem Angebotsspektrum erweitert. Insbesondere das Angebot, ILEKs zu erstellen, wurde von den nordrhein-westfälischen Regionen stark angenommen. Dies geschah auch in Vorbereitung auf die Förderung ab dem Jahr 2007, bei dem der LEADER-Ansatz fester Bestandteil der Förderung wurde.

2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen

Da sich die maßnahmen- und programmbezogenen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung in starkem Maße auf diejenigen Programmbestandteile konzentrieren, die in der Förderperiode 2007 bis 2013 fortgeführt werden, wird in Tabelle 2.1 ein grober Vergleich beider Programme vorgenommen, ohne auf die inhaltlichen Details einzugehen. Die meisten Maßnahmen werden fortgesetzt; an neuen Maßnahmen wurde der Natura-2000-Ausgleich im Wald (Code 224) und die Zusammenarbeit bei neuen Produkten (Code 124) program-

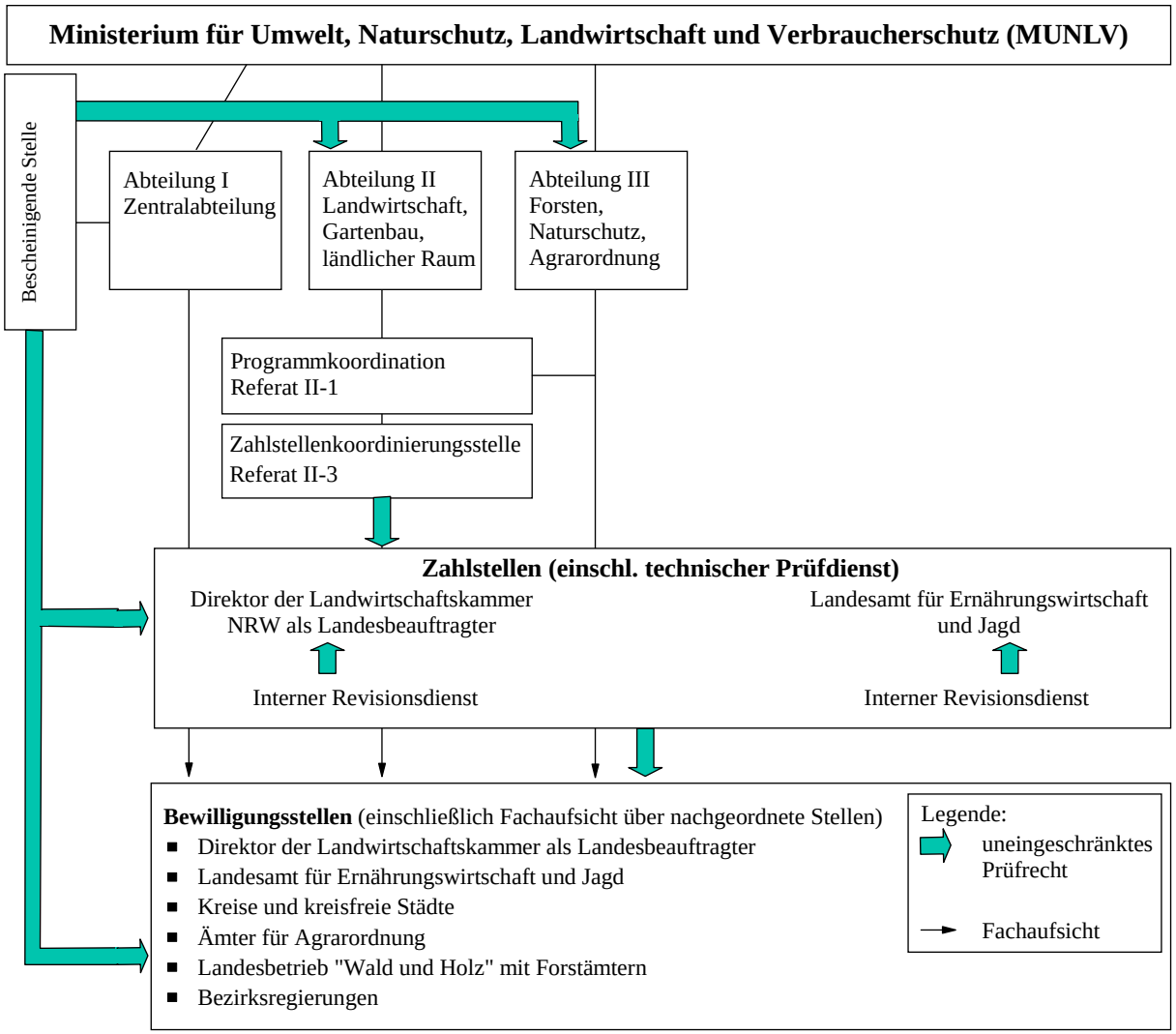
miert. Des Weiteren werden die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (Inanspruchnahme von Beratungsdiensten, Code 114) angeboten, die eigentlich schon für das Programm 2000 bis 2006 geplant waren. Im Agrarumweltbereich laufen einzelne Teilmaßnahmen aus und werden auch nicht mehr neu angeboten. Die Erstaufforstung ebenso wie der Aufbau von Betriebsführungsdiensten sind zukünftig nicht mehr Programmbestandteil. Beide werden nur noch ausfinanziert.

Entsprechend der ELER-Systematik wurde LEADER als vierte (horizontale) Achse neu in das NRW-Programm Ländlicher Raum integriert. Dies führte zu einer deutlichen Ausweitung der Lokalen Aktionsgruppen (von drei auf elf).

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung

In der Programmumsetzung 2000 bis 2006 erfolgte mit der Zusammenlegung der beiden Landwirtschaftskammern Westfalen-Lippe und Rheinland die weitreichendste organisatorische Änderung. Des Weiteren wurde die Höhere Forstbehörde rückwirkend zum 01. Januar 2005 in den Landesbetrieb „Wald und Holz“ überführt. Abbildung 2.2 stellt die organisatorische Struktur der Programmumsetzung mit Stand 16.03.2005 dar. Der Analyse der Verwaltungskosten (siehe Materialband zu Kapitel 10) lag diese Umsetzungsstruktur zugrunde.

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in NRW



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 4).

Die Darstellung zeigt die Komplexität der Programmumsetzung in NRW und die Vielzahl der mit der Abwicklung des Programms betrauten Behörden und Einrichtungen. Seit Ende des EU-Haushaltsjahres 2006 am 15.10.2006 gibt es in NRW nur noch eine Zahlstelle, den Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als Landesbeauftragten.

Ausblick: Verwaltungsreform NRW 2007

Die Diskussionen um eine weitergehende Verwaltungsreform haben die Endphase der Programmumsetzung tangiert und werden in erster Linie durch das zum 01.01.2007 in Kraft getretene Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur die Anfangsphase des neuen Programms beeinflussen. Zahlreiche gerade für die Umsetzung des Programms bedeutsame Behörden wurden aufgelöst und in andere Organisationen überführt.

Wesentliche Maßnahmen waren in diesem Zusammenhang die Eingliederung der Ämter für Agrarordnung zum 01.01.2007 in die fünf Bezirksregierungen. Möglichst zeitnah mit der Eingliederung in die Bezirksregierungen sollen die Aufgaben der betroffenen Behörden mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Kommunalisierung und Privatisierung überprüft werden.

Das Landesumweltamt (LUA) und die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) wurden zum 01.01.2007 aufgelöst. Alle Vollzugsaufgaben des LUA wurden als Schwerpunktaufgaben der Bezirksregierung Düsseldorf übertragen. Für die LÖBF galt, dass die Aufgabe „Fischerei und Gewässerökologie“ auf die Bezirksregierung Arnsberg und die Aufgaben „Waldökologie, Forsten und Jagd“ sowie „Projekte zur nachhaltigen Nutzung“ auf den Landesbetrieb Wald und Holz übergingen. Die verbleibenden Aufgaben von LUA und LÖBF wurden in einer neuen Landesoberbehörde, dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), zusammengefasst.

Das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ) wurde ebenfalls zum 01.01.2007 aufgelöst und mit Ausnahme der Aufgaben „Obere Jagdbehörde“ und „Forstsaatgut“, die auf den Landesbetrieb Wald und Holz übergingen, in das LANUV eingegliedert. Zudem wurde die Obere Flurbereinigungsbehörde Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster in die MUNLV-Referate II-8 (Integrierte ländliche Entwicklung) und II-9 (Bodenordnung, Vermessung und Technologie in der Flurbereinigung) eingegliedert.

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006

2.5.1 Finanzielle Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen konnte die zur Verfügung stehenden EU-Mittel und öffentlichen Mittel weitgehend ausschöpfen. Der Mittelabfluss blieb zwar in den ersten beiden Programmjahren hinter den Planungen zurück; im letzten Programmjahr konnten jedoch sogar Mittel anderer Bundesländer aufgenommen werden.

Waren ursprünglich rd. 300 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant, so wurde der Mittelansatz im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 269 Mio. Euro reduziert. Der EAGFL-Mittelansatz stieg durch die Integration der obligatorischen Modulation in das NRW-Programm Ländlicher Raum im Jahr 2006 allerdings wieder an. Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf NRW 8,12 Mio. Euro für das Jahr 2006. Der Plafonds im Jahr 2006 erhöhte sich damit auf 53,78 Mio. Euro. Durch den

Einsatz der Vorschussmittel des Jahres 2000 und zusätzlichen Mitteln anderer Bundesländer wurden im Jahr 2006 damit rund 65 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln abgerechnet (siehe Tabelle 2.3) und damit ein absoluter Förderhöchststand erreicht (MUNLV, 2007d). Insgesamt wurden im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 282 Mio. Euro EAGFL-Mittel verausgabt.

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000-2006**
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	140,96	134,94	133,20	131,50	131,74	134,10	134,05	940,50
Plan: Änderung 2003	K (2003) 2669	58,33	96,95	112,98	129,30	129,35	131,50	131,24	789,66
Plan: Änderung 2004		58,33	96,95	112,93	121,12	126,76	130,80	130,58	777,48
Bundestabelle	Nov. 2004	58,33	96,95	112,93	121,96	120,66	131,04	130,42	772,31
Ist: Auszahlungen [2)]		*41,79*	*96,95*	*112,98*	*121,12*	*120,83*	*127,05*	*166,84*	*787,57*
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	40,50	41,50	42,30	43,20	44,10	45,00	45,90	302,50
Plan: Änderung 2003 [1)]	K (2003) 2669	40,50	41,50	42,30	43,20	44,10	45,00	45,90	302,50
Plan: Änderung 2004		40,50	41,50	42,30	43,20	44,10	45,20	45,70	302,50
Bundestabelle	Nov. 2004	21,18	31,18	38,27	42,86	44,09	45,32	45,66	268,55
Ist: Auszahlungen [1)]		*15,91*	*31,18*	*38,27*	*42,86*	*44,09*	*45,22*	*64,60*	*282,11*

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.
2) Geschätzt auf der Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes.

Quelle: BMVEL (2004), MUNLV (2000; 2001; 2002; 2003b; 2003a; 2004c; 2004b; 2005; 2007c; 2007b).

Insgesamt wurden rund 7 % weniger EU-Mittel verausgabt (ohne Berücksichtigung der obligatorischen Modulation im Jahr 2006 rund 10 % weniger als geplant). Bei den öffentlichen Mitteln fällt die Differenz zwischen Soll und Ist deutlicher aus, da besonders die Maßnahmen mit einer 50-prozentigen Kofinanzierung stärker als geplant in Anspruch genommen wurden. Darüber hinaus wurde der Kofinanzierungssatz für die Haushaltslinie e im Jahr 2006 von 25 auf 50 % angehoben.

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der EAGFL-Mittel nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen vorgenommen. Die Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten sind ausgeprägt. Am stärksten fällt die Abweichung vom Soll in Förderschwerpunkt I aus (-46 %). Dies ist v. a. auf ein, auch aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen und verschiedener „Krisen“ (z. B. in Folge von BSE), zurückhaltendes Investitionsverhalten der landwirtschaftlichen Betriebe und der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zurückzuführen. So konnten in den ersten beiden Jahren die Mittel nicht ausgeschöpft wer-

den. In Förderschwerpunkt II wurden rund 20 Prozent weniger EU-Mittel eingesetzt, während Förderschwerpunkt III mehr Mittel beansprucht hat.

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltslinien	Programm-genehmigung 2000	Rechnungs-abschluss 2000-2006	Veränderung	
	EAGFL-Mittel (in Mio. Euro) 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ %
Förderschwerpunkt I	***67,41***	***36,23***	***-31,18***	***-46***
a	37,38	23,58	-13,80	-37
b	2,78	0,22	-2,56	-92
c	1,75	0,64	-1,11	-63
g	25,50	11,75	-13,75	-54
m	0,00	0,02	0,02	
Förderschwerpunkt II	***38,04***	***30,26***	***-7,78***	***-20***
k	13,48	12,15	-1,33	-10
l	2,28	0,81	-1,47	-65
n[2)]	0,00	0,00	0,00	
o	18,43	16,39	-2,04	-11
p	2,90	0,91	-1,99	-69
q	0,95	0,00	-0,95	-100
r [2)]	0,00	0,00	0,00	
w [2)]	0,00	0,00	0,00	
Förderschwerpunkt III	***196,08***	***215,71***	***19,64***	***10***
e	30,13	28,93	-1,20	-4
f [1)]	103,89	111,34	7,45	7
t	0,00	14,68	14,68	
h[1)]	4,77	0,40	-4,37	-92
i	26,24	21,65	-4,59	-17
Flank. Maßnahmen (2078, 2080) [1)]	31,05	38,70	7,65	25
Sonstiges	***1,00***	***0,60***	***-0,40***	***-40***
Bewertung	1,00	0,60	-0,40	-40
Summe	***302,50***	***282,80***	***-19,70***	***-7***
Rückforderungen		-0,70	-0,70	
Gesamtsumme	***302,50***	***282,10***	***-20,40***	***-7***
Mehrausgaben/Minderausgaben		0,00	0,00	
Finanzierungsplan total	***302,50***	***282,10***	***-20,40***	***-6,74***

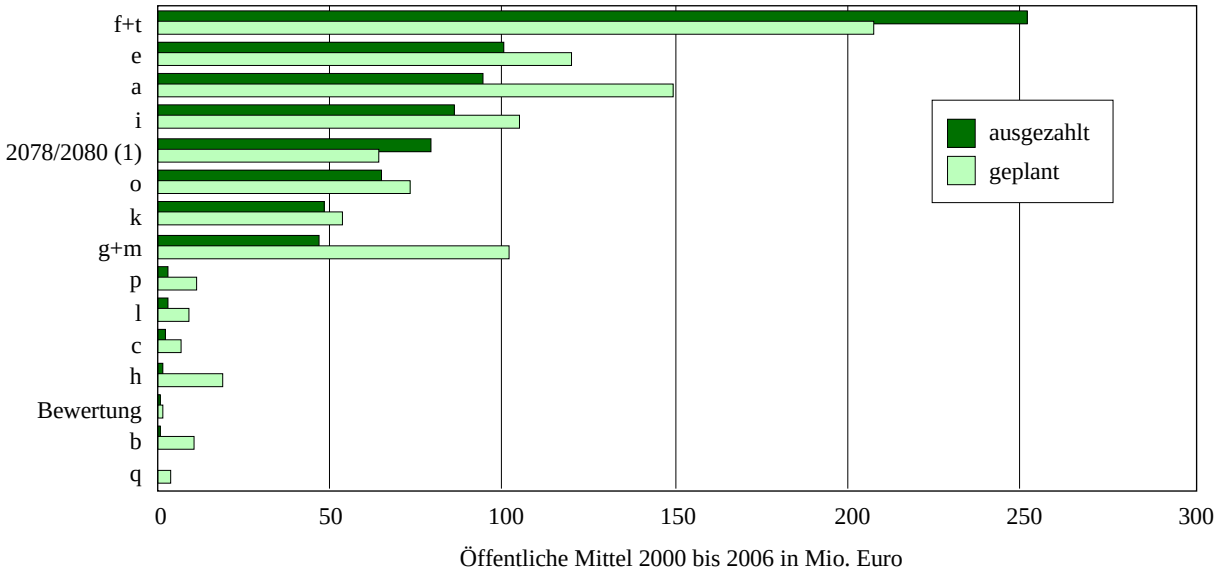
1) Geschätzt, um Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Planansätzen sicherzustellen.
2) Wurden unter Haushaltslinie o gebucht.

Quelle: MUNLV (1999; 2000; 2001; 2002; 2004b; 2005; 2007c; 2007b).

Auf einzelne Haushaltslinien bezogen sind es v. a. die Agrarumweltmaßnahmen, die deutlich mehr Mittel beansprucht haben. Den ursprünglichen Planungen entsprach auch noch

weitgehend der Mittelabfluss im Bereich der Flurbereinigung und Dorferneuerung, während die einzelbetrieblichen investiven Maßnahmen (a und g) und auch die Berufsbildung hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieben (siehe Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3: Gegenüberstellung der geplanten öffentlichen Mittel[5] 2000 bis 2006 und des tatsächlichen Mittelabflusses nach Haushaltslinien



(1) Altverpflichtungen Agrarumweltmaßnahmen und Erstaufforstung.

Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV (1999; 2000; 2001; 2002; 2005; 2007c; 2007b).

In Nordrhein-Westfalen standen nur in geringem Umfang Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen des Programms zusätzlich rein national zu finanzieren (sogenannte Artikel-52-Maßnahmen). Solche zusätzlichen Mittel wurden in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung (g und m), Agrarumweltmaßnahmen (f) und forstliche Förderung (i) eingesetzt. Insgesamt standen rund 20 Mio. Euro zur Verfügung, das waren rund 2 % des Programmvolumens (MUNLV, 2004a).

Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

In diesem Kapitel werden Hinweise auf Bestimmungsgründe dafür gegeben, warum bei einzelnen Maßnahmen die Inanspruchnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Dabei wird v. a. auf die Ursachen eingegangen, die übergreifend relevant sind, das sind die Maßnahmencharakteristik, die finanztechnischen Vorgaben der EU-KOM, die allgemein knappe Haushaltslage auf Bun-

[5] EAGFL-Mittel und nationale Kofinanzierungsmittel (GAK, Land, Kommunen, Sonstige).

des-, Landes- oder kommunaler Ebene oder die Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten, die die Investitionsneigung positiv oder negativ beeinflussen.

Tabelle 2.5 fasst die in Tabelle 2.4 aufgeführten Maßnahmen zu drei Förderkategorien zusammen. Ein Ist-Soll-Vergleich zeigt, dass die auf die Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt ausgerichteten Maßnahmen im Plansoll lagen, während der Vollzug der an öffentliche und private Zuwendungsempfänger gerichteten Sektormaßnahmen bzw. ländlichen Entwicklungsmaßnahmen unter den Planansätzen lag.

Tabelle 2.5: Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien

Förderkategorien	Ansatz[1)] in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro	Ausgaben in %
Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, g/m, c, l, p)	294,10	151,78	-142,32	52
Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (f, e, t, h, i)	516,79	520,38	3,59	101
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, o, r, w)	127,60	114,16	-13,44	89

[1)] geplante öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Stand Programmgenehmigung 2000).

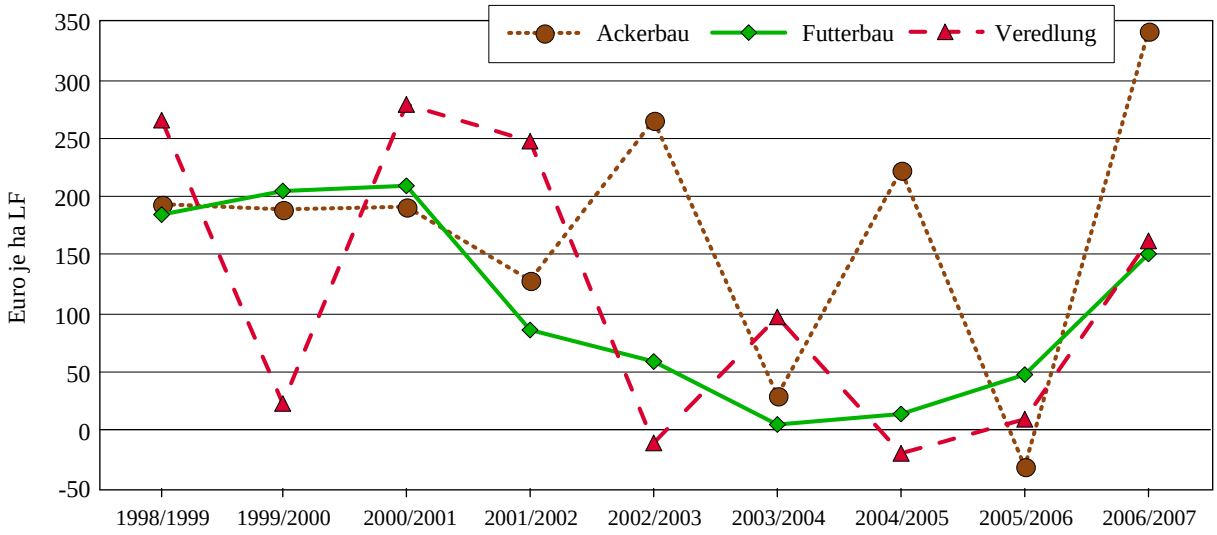
Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV (1999; 2000; 2001; 2002; 2004b; 2005; 2007c; 2007b).

Ein wesentliches Kriterium für den planmäßigen Mittelabfluss der Förderkategorie „Bewahrung und Verbesserung der Umwelt“ war der hohe Anteil von Altverpflichtungen, mit denen die AUM in die neue Förderperiode 2000 bis 2006 überführt wurden, die Kompatibilität von flächenbezogenen Maßnahmen mit den Vorgaben des EAGFL-Garantie (Jährlichkeit, Kontrollen) und im Falle der Haushaltslinie e das einfache Antragsverfahren und die wenig komplexe Förderausgestaltung. Des Weiteren wurde durch die Ausweitung des Fördermöglichkeiten in der Haushaltslinie t auf den Flächenankauf für Naturschutzzwecke eine zusätzliche Maßnahme in das Programm aufgenommen. Im Bereich der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahme (i) wurde darüber hinaus im Rahmen der HaFö eine Teilmaßnahme angeboten, die sehr stark in Anspruch genommen wurde (siehe Kapitel 8).

Bei den sektorbezogenen Maßnahmen waren die Startschwierigkeiten zumindest in den Anfangsjahren größer. Ein Grund lag in der späten Mittelfreigabe im Startjahr 2000 aufgrund der späten Programmgenehmigung, aber auch in einer zum Teil überschätzten Nachfrage durch potentielle Antragsteller. Die gilt beispielsweise für die Bewässerungsmaßnahme q (überbetrieblicher Bereich) oder die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung. Im landwirtschaftlichen Bereich war u. a. aufgrund der BSE-Krise ein Rückgang der Investitionstätigkeiten insbesondere bei den im Vordergrund der Förderung stehenden Fut-

terbaubetrieben zu erkennen (siehe Abbildung 2.4). Seit dem WJ 2003/2004 steigen die Nettoinvestitionen wieder an.

Abbildung 2.4: Veränderungen der Nettoinvestitionen in NRW von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007



Quelle: BMELV (versch. Jgg.).

Neue Maßnahmen, wie beispielsweise die Diversifizierungsförderung, erfordern eine aktive Akquise von Interessenten. Die Inanspruchnahme solcher Maßnahmen ist in starkem Maße angewiesen auf Verwaltungsstrukturen mit ausreichendem Personalbestand, um potentielle Zuwendungsempfänger zu beraten und in der Umsetzung zu begleiten. Darüber hinaus mussten die Förderkonditionen bei der Diversifizierung im Zeitablauf angepasst werden, um auf die Bedürfnisse der Zielgruppe besser eingehen zu können.

Flurbereinigung und Dorferneuerung als traditionelle Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung waren weniger mit dem Problem einer mangelnden Nachfrage konfrontiert als mit der angespannten Haushaltslage von Bund/Land und der Kommunen. In Nordrhein-Westfalen befanden und agierten viele Gemeinden unter einem Haushaltssicherungskonzept (siehe Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005, S. 12/13); sie konnten demzufolge Fördermaßnahmen nur begrenzt in Anspruch nehmen.

Jährlichkeitsprinzip, die Unterschiedlichkeit zwischen EU- und nationalem Haushaltsjahr und die Erfordernis, standardisierte, EU-kompatible Verwaltungsabläufe in allen Förderbereichen zu implementieren, erschwerten generell die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum, wobei im Zeitablauf Anpassungsstrategien gefunden wurden und sich die Abläufe einspielten. Dazu gehörten beispielsweise die Herstellung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel zur Kofinanzierung, die Einbeziehung kommunaler Eigenanteile in die Kofinanzierungsberechnung und auch die zusammen mit Bund und

Ländern entwickelten Modalitäten zur finanziellen Umschichtung nicht benötigter Haushaltsmittel.

2.5.2 Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen des NRW-Programms Ländlicher Raum wurde zusätzlich durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt III den Agrarumweltmaßnahmen zugute. Insgesamt standen Einnahmen in Höhe von acht Millionen Euro im Rahmen der Modulation zur Verfügung. Hinzu kommen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 16 Mio. Euro zusätzlich für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden können. Erstmals konnten im Jahr 2003 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.6).

Tabelle 2.6: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Nordrhein-Westfalen

KOM-Entscheidung		**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2003-2008**
				Öffentliche Ausgaben in Mio. Euro			
Änderungsantrag	2003	5,00	5,00	5,00	0,00	0,00	**15,00**
Bundestabelle	2005	0,00	3,60	5,00	5,00	1,60	**15,20**
Ist: Auszahlungen/ Plan		*0,00*	*3,76*	*9,94*	2,66	0,00	**16,37**
				EU-Beteiligung in Mio. Euro			
Änderungsantrag	2003	2,50	2,50	2,50	0,00	0,00	**7,50**
Bundestabelle	2005	0,00	1,80	1,50	2,50	0,80	**6,60**
Ist: Auszahlungen/ Plan		*0,00*	*1,88*	*4,97*	1,22	0,00	**8,07**

Quelle: BMVEL (2005), MUNLV (2003b), BMELV (2008).

Im Jahr 2006 ist das Maßnahmenspektrum der fakultativen Modulation auch zur Bindung der Mittel aus der obligatorischen Modulation genutzt worden. Die drei angebotenen Maßnahmen werden in der neuen Programmperiode ab 2007 nur noch ausfinanziert, eine erneute Antragstellung ist nicht mehr möglich.

2.5.3 Phasing-out-Förderung in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten

Als Besonderheit in Deutschland (IAT; ÖIR und EPRC, 2003) wurde im Rahmen des Ziel-2-Programms in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten (hauptsächlich Teile der Eifel und Ostwestfalen) bis 2005 die Fördermaßnahme „Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete“

(Nr. 4.3) angeboten. Aus Mitteln des EFRE konnten folgende Maßnahmen finanziert werden (MWMEV, 2000, S. 507):

– Dorferneuerung und –entwicklung einschließlich der Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz insbesondere zur Verbesserung der Voraussetzungen für neue wirtschaftliche Aktivitäten,

– Naturschutz und Landschaftspflege als Voraussetzung zur Stärkung eines nachhaltigen Tourismus im ländlichen Raum,

– Verbesserung der Umweltinfrastruktur im Bereich Wasser und Abfall.

Tabelle 2.7 stellt die Zuschüsse und Gesamtausgaben mit Stand Juni 2008 dar. Im Vordergrund standen Maßnahmen der Dorferneuerung.

Tabelle 2.7: Förderung der Maßnahme 4.3 im Rahmen des Ziel-2-Programms (Stand Juni 2008)

	Dorferneuerung		**Naturschutz und Landschaftspflege (*)**	
	Zuschuss	**Gesamtausgaben**	**Zuschuss**	**Gesamtausgaben**
	in Euro		**in Euro**	
Höxter	6.029.625	12.083.312	397.682	765.408
Paderborn	2.584.125	5.178.562	1.077.551	1.925.360
Düren	2.147.682	3.716.870	397.762	403.553
Euskirchen	3.579.469	6.194.783	5.367.194	5.409.652
Aachen	1.431.788	2.477.913	0	0
Insgesamt	**15.772.688**	**29.651.440**	**7.240.189**	**8.503.974**

(*) einschließlich Umweltinfrastruktur.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2008).

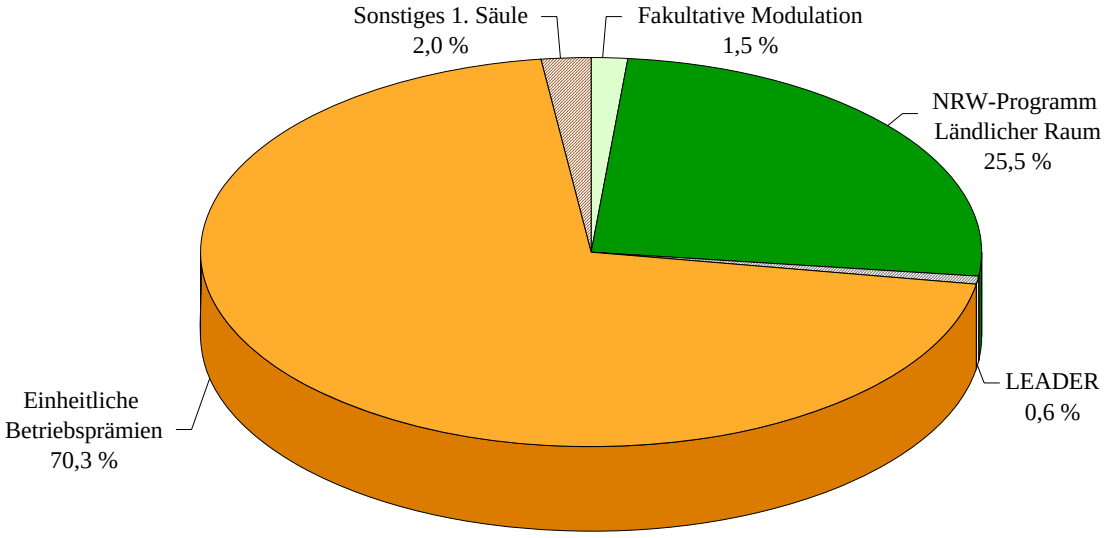
Beispiele für Fördermaßnahmen im Bereich der Dorferneuerung waren der Rückbau von Gemeindestraßen zur Verkehrsberuhigung und gestalterische Maßnahmen an Gebäuden. Im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege wurden gewässerökologische Maßnahmen durchgeführt, die Entwicklung eines naturverträglichen Tourismusleitbildes für die Nationalparkregion Eifel sowie eine Dauerausstellung „Rur und Fels" im Gebäude der Biologischen Station Nideggen-Brück finanziert (siehe auch Kapitel 9).

2.5.4 Einordnung des NRW-Programms Ländlicher Raum in die Förderpolitik des Landes NRW

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

In Abbildung 2.5 sind die Zahlungen des EU-Haushaltsjahres 2006 (16.10.2005 bis 15.10.2006) für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in NRW dargestellt. Rund 70 % der öffentlichen Mittel wurden demzufolge für Direktzahlungen aufgewendet, während das NRW-Programm Ländlicher Raum rund 26 % der Zahlungen auf sich vereinte. Dieses Verhältnis verdeutlicht die große Bedeutung, die die 1. Säule für die Einkommenssituation und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors hat.

Abbildung 2.5: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Nordrhein-Westfalen (auf Basis der Zahlungen öffentlicher Mittel im EU-Haushaltsjahr 2006 (1))



(1) Bei LEADER+ empfangene Zahlung 06. Februar 2007.

Quelle: MUNLV (2007b; 2008a), BMELV (2008).

Das NRW-Programm Ländlicher Raum im Kontext anderer Förderprogramme

Das NRW-Programm Ländlicher Raum war mit rund 800 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln[6] zwischen 2000 und 2006 das drittstärkste Förderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen.[7] Im Rahmen des Ziel-2-Programms kamen im Ziel-2-Gebiet insgesamt 1,934 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zum Einsatz; zusätzlich wurden im Phasing-out-Gebiet

[6] Einschließlich der im Rahmen der fakultativen Modulation eingesetzten öffentlichen Mittel.

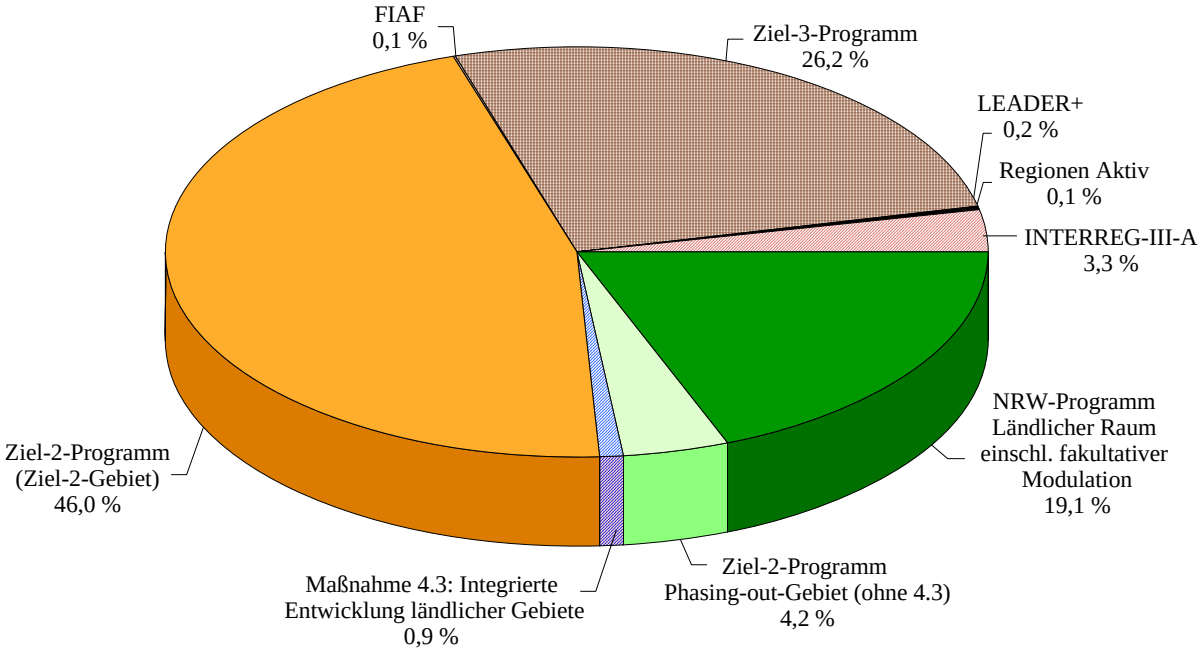
[7] Betrachtet werden in diesem Kapitel vorrangig die EU-kofinanzierten Programme.

213 Mio. Euro (darunter rund 17 % für Maßnahme 4.3) eingesetzt (Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen, 2007). Im ESF-kofinanzierten Ziel-3-Programm wurden rund 1,1 Mrd. Euro ESF- und Landesmittel bewilligt (G.I.B., 2004; MAGS, 2007). INTERREG-III-A wurde in Nordrhein-Westfalen in einem gemeinsamen Programm mit drei Unterprogrammen und einem EU-Mittelvolumen von rund 100 Mio. Euro angeboten. Mit Stand 31.12.2006 sind rund 140 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln abgeflossen, d. h. rund 3 % der in Abbildung 2.6 betrachteten öffentlichen Mittel.

Im Ziel-2-Gebiet flossen die meisten Fördermittel in den Schwerpunkt Innovation und Kompetenzentwicklung sowie den Schwerpunkt innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung. Flankierend zu den EFRE-Maßnahmen kamen im Ziel-2-Gebiet ESF-Maßnahmen zum Einsatz. Im Phasing-out-Gebiet lag der Förderschwerpunkt auf der Unternehmens- und Gründungsfinanzierung. Die ESF-Ziel-3-Förderung bot ein breites Maßnahmenbündel an; 2004 wurde die Landesarbeitsmarktpolitik infolge der veränderten Rahmenbedingungen auf Bundesebene deutlich umgestellt und eine Vielzahl neuer Förderinstrumente, insbesondere in den Bereichen der Berufsvorbereitung und der Ausbildungsförderung, entwickelt. Der regionale Ansatz der Implementation der Arbeitsmarktpolitik in NRW wurde gestärkt.

Der Fischereifonds FIAF spielte in NRW eine untergeordnete Rolle; nur 0,1 % der insgesamt betrachteten öffentlichen Aufwendungen wurden hier eingesetzt.

Abbildung 2.6: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten nordrhein-westfälischen Förderprogrammen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007) und (2008), G.I.B. (2004), MAGS (2007), MUNLV (2008b), Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006), ML (2008), MUNLV (2000; 2001; 2002; 2004b; 2005; 2007c; 2007b), BMELV (2008), (MWME; MW und Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Die inhaltlich dem NRW-Programm Ländlicher Raum am nächsten stehenden Förderinitiativen LEADER+ und Regionen Aktiv waren insgesamt nur mit einem sehr geringen Budget ausgestattet. Insgesamt standen für diese bottom-up-Ansätze der Regionalförderung rund 12 Mio. Euro zur Verfügung. LEADER+ wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 von drei Lokalen Aktionsgruppen umgesetzt. Die Regionen-Aktiv-Gruppe war im östlichen Ruhrgebiet beheimatet.

2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006[8]

Die räumliche Verteilung der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 der verschiedenen Förderprogramme war sehr unterschiedlich (siehe Karte. 2.1). Mit Ausnahme des Ziel-3-Programms[9], INTERREG-III-A und des FIAF lagen für die anderen Programme (siehe Abbildung 2.5) Daten auf Kreisebene vor oder konnten näherungsweise Kreisen zugeordnet werden. Das NRW-Programm Ländlicher Raum war im Kontext der betrachteten Programme das einzige mit einem flächendeckenden Förderangebot. Die Mittelverteilung war abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Die anderen Programme, die in Karte 2.1 berücksichtigt wurden, waren alle auf eine abgegrenzte Förderkulisse zugeschnitten.

Der finanzielle Schwerpunkt des Ziel-2-Programms lag im Ruhrgebiet. Die meisten Mittel entfielen auf Duisburg gefolgt von Hagen und Dortmund.

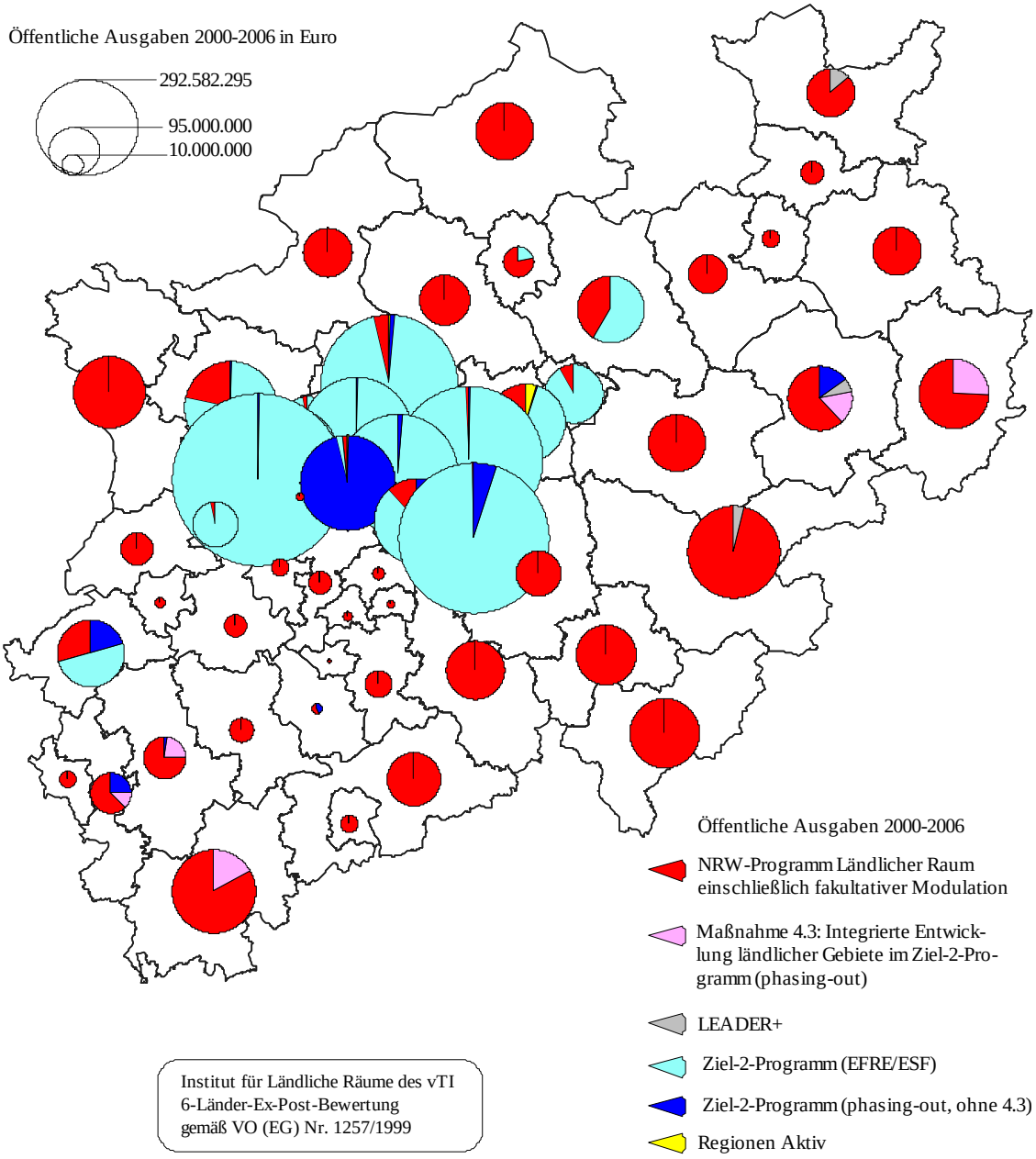
Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzte seinen finanziellen Schwerpunkt in den Mittelgebirgslagen und am Niederrhein. Hierhin floss der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2006 (siehe Karte 2.1). Die Ballungsräume an Rhein und Ruhr, die Köln-Aachener-Bucht, das Münsterland und Ostwestfalen-Lippe erhielten deutlich weniger öffentliche Zuwendungen. Die meisten Mittel flossen in den Hochsauerlandkreis, gefolgt von Euskirchen und dem Kreis Kleve. Hinzu kamen noch die Mittel aus dem Ziel-2-Programm (phasing-out), die ausschließlich in den ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulissen eingesetzt werden konnten. Diese konzentrierten sich ebenfalls auf Mittelgebirgsstandorte. Damit fokussierte das Land NRW seine 2.-Säule-Förderung stark auf Regionen, die aufgrund der natürlichen Standortbedingungen Produktionsnachteile aufweisen (siehe auch Inzidenzanalyse in Kapitel 10.3).

---

[8] Die räumliche Analyse der Finanzströme erfolgte für das NRW-Programm Ländlicher Raum und die fakultative Modulation auf der Grundlage von Buchungsdaten der Zahlstelle. Diese wurden in den ersten Jahren auf der Grundlage der Postleitzahl der Zuwendungsempfänger regionalisiert, in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte die räumliche Zuordnung über das Feld F207. F207 gibt, genau wie die Postleitzahl, den Wohnsitz des Zahlungsempfängers wieder, an dem dieser steuerpflichtig ist. Wohnsitz und Ort der Projektdurchführung können räumlich auseinander liegen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu beachten. Des Weiteren konnte ein Teil der Daten (0,2 % der öffentlichen Mittel) nicht regionalisiert werden, aufgrund eines Wohnsitzes außerhalb NRWs oder aufgrund von Eingabefehlern.

[9] Im Ziel-3-Programm wurden Mittel regional gesteuert. Die Mittelsteuerung erfolgte aber nicht nach Kreisen, sondern nach Regionen. Schwerpunkte der Interventionen 2004 bis 2006 lagen in Ostwestfalen-Lippe, gefolgt von der Region Köln der Emscher-Lippe-Region und dem Westfälischen Ruhrgebiet (MAGS, 2007).

Karte 2.1: Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006

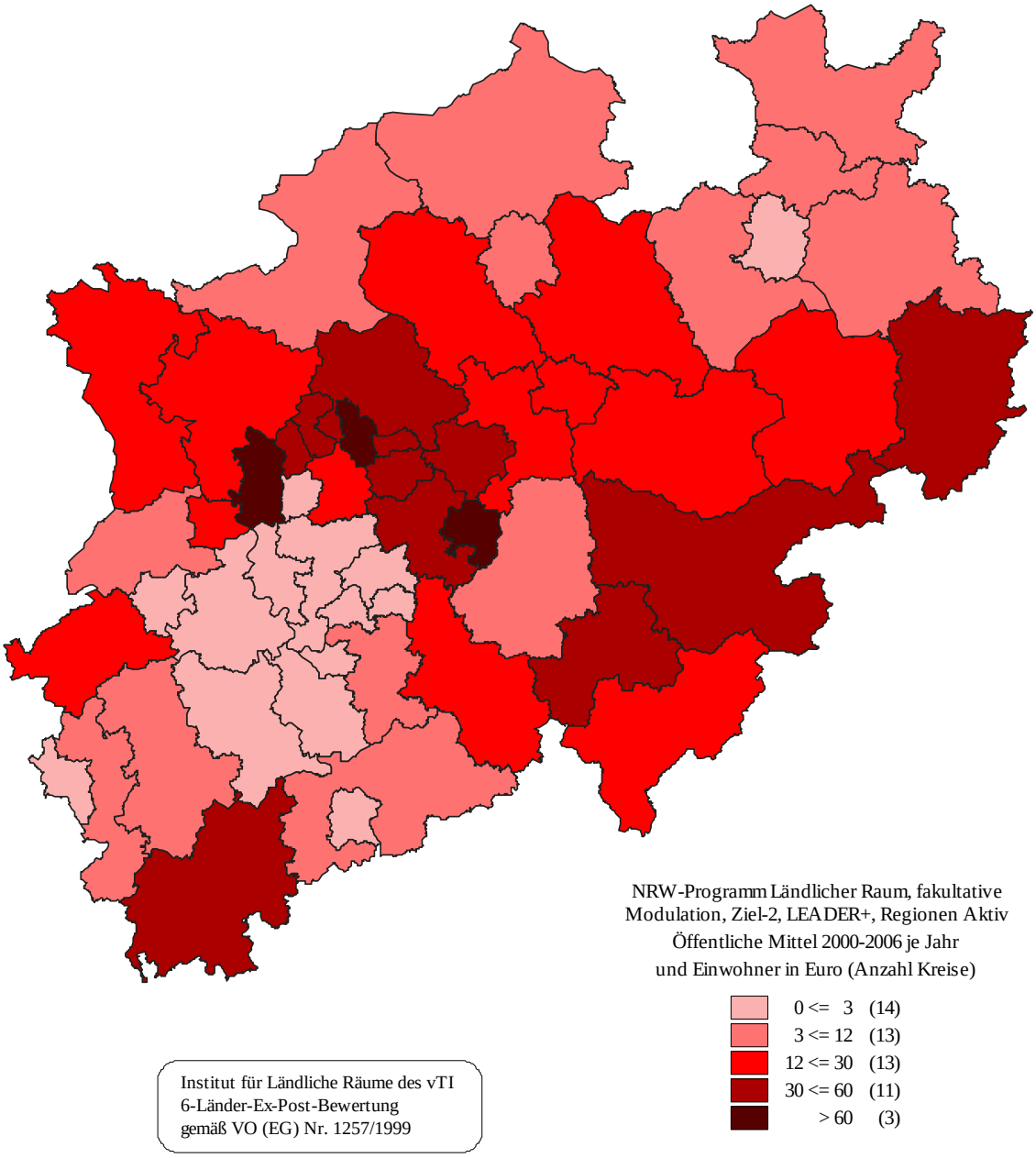


Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV und LWK NRW (2007), Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007; 2008), MUNLV (2008b), Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006).

Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität

Da die absolute Mittelverteilung alleine aufgrund der unterschiedlichen Größe und Struktur der Kreise (z. B. bezüglich der Einwohnerzahl) wenig aussagekräftig ist, werden in einer weiteren kartographischen Darstellung die öffentlichen Mittel der Karte 2.1 in Bezug zur Einwohnerzahl gesetzt (siehe Karte 2.2). Die einwohnerbezogene Förderintensität liegt in einigen Ruhrgebietsstädten sehr hoch, was auf die hohen Fördermittelzuflüsse aus dem Ziel-2-Programm zurückzuführen ist. Aufgrund der geringeren Einwohnerzahlen außerhalb der Ballungsgebiete weisen aber auch einige Kreise in den nordrheinwestfälischen Mittelgebirgslagen hohe errechnete Förderintensitäten je Einwohner auf, zurückzuführen auf die räumlichen Schwerpunkte des NRW-Programms Ländlicher Raum und der Maßnahme 4.3 des Ziel-2-Programms.

Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme[10]



Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV und LWK NRW (2007), Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007; 2008), MUNLV (2008b), Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006), (Destatis, 2008).

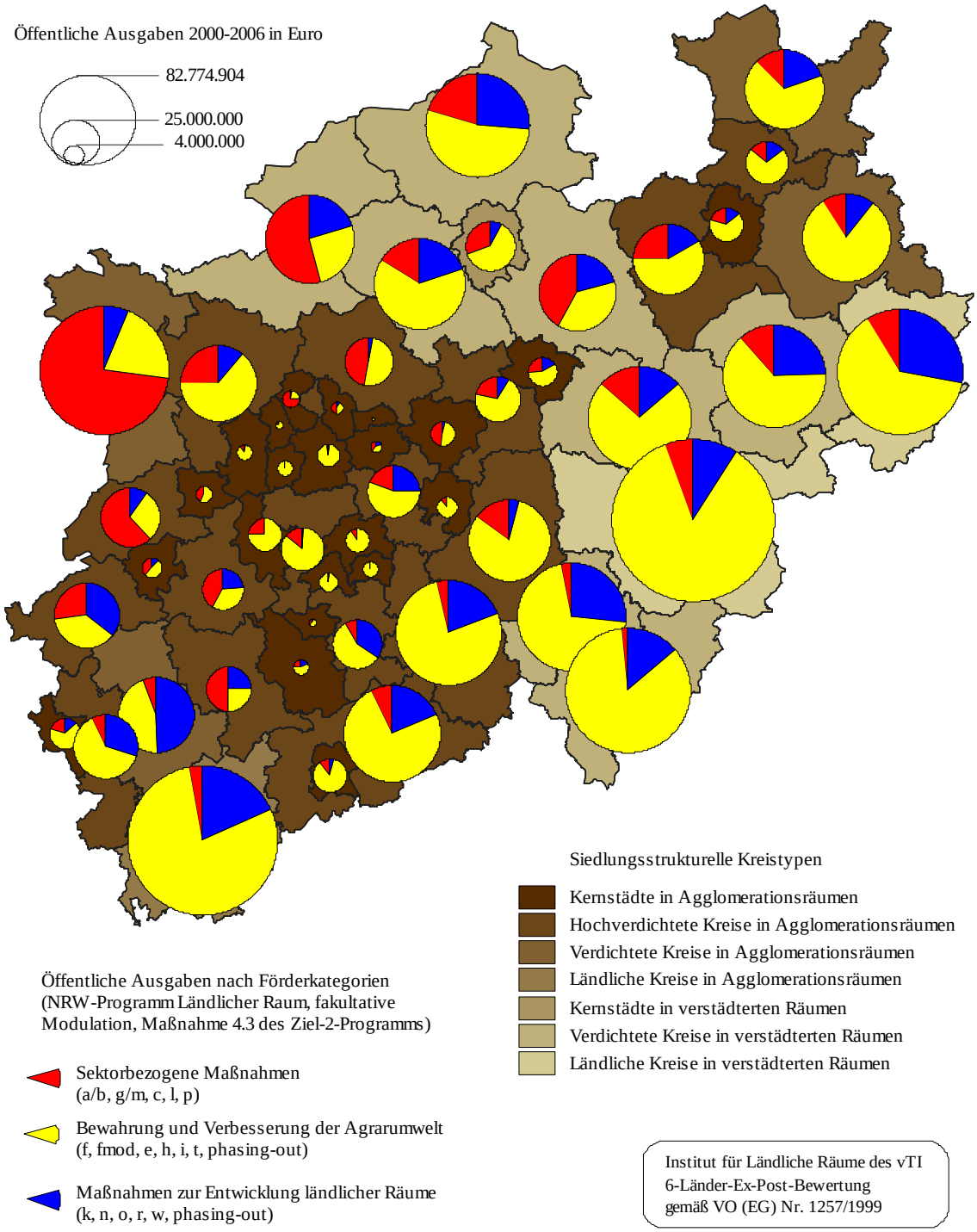
[10] Berücksichtigung fanden folgende Programme: NRW-Programm Ländlicher Raum einschließlich fakultativer Modulation, das gesamte Ziel-2-Programm, LEADER+ und Regionen aktiv.

Räumliche Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum[11]

Das NRW-Programm Ländlicher Raum setzte insgesamt unterschiedliche räumliche Schwerpunkte (siehe Karte 2.1). Darüber hinaus ist eine Betrachtung nach den drei Förderkategorien (siehe Tabelle 2.5) aufschlussreich (siehe Karte 2.3). Im Schnitt lag der Anteil der Förderkategorie „Sektorbezogene Maßnahmen“ bei 18 %. Deutliche Abweichungen nach oben finden sich v. a. in den Kreisen, in denen umfangreichere Investitionen in der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung stattfanden. 65 % der öffentlichen Mittel wurden für flächenbezogene und investive Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Die Mittelgebirgslagen liegen in ihren Anteilen deutlich darüber. Rund 17 % der öffentlichen Mittel flossen in die Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“. Überdurchschnittlich waren die Anteile in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten, aber auch in Kreisen Steinfurt (Flurbereinigung) oder Heinsberg (Dorferneuerung).

[11] Einschließlich Phasing-out-Ziel-5b-Mittel und fakultativer Modulation.

Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 nach Förderkategorien



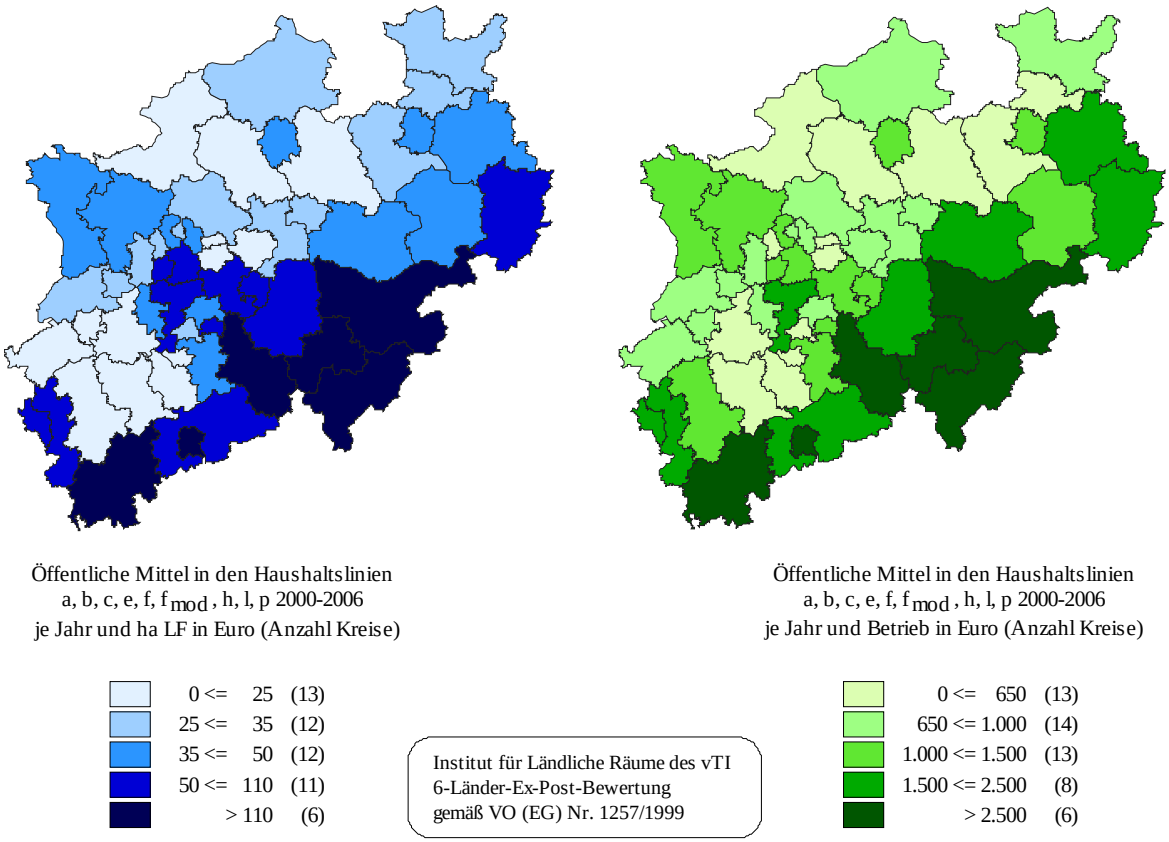
Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV und LWK NRW (2007), Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2008), BBR (2005).

Errechnete sektorale Förderintensitäten auf regionaler Ebene

Die Förderung des NRW-Programms Ländlicher Raum richtete sich schwerpunktmäßig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potentielle Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen der an landwirtschaftliche Betriebe (Destatis, 2005) gerichteten Maßnahmen (a, b, c, e, f, f_{mod}, h, l und p) in Bezug zur LF und zur Zahl an landwirtschaftlichen Betrieben in den jeweiligen Kreisen gesetzt (siehe Karte 2.4).

Die so ermittelten Förderintensitäten je Betrieb und je ha LF weisen vergleichbare räumliche Muster auf. Es erstreckt sich ein Band von Kreisen mit hohen Förderintensitäten von der Eifel entlang der Landesgrenze bis hin zum Weserbergland. Dabei lag die maximal ermittelte Förderintensität der sektoralen Maßnahmen bei 244 Euro je Jahr und ha LF (Siegen-Wittgenstein) und bei rund 4.500 Euro je Betrieb und Jahr im Kreis Euskirchen.

Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Jahresdurchschnitt 2000 bis 2006)



Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV und LWK NRW (2007), Destatis (2005).

Literaturverzeichnis

Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-ROM. Bonn.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Anlage Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Internetseite BMELV: http://www.bmelv-statistik.de. Stand 29.5.2007.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Email am 10.05.2005.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2008): Bevölkerungsstand (Anzahl) 31.12.2005 in Nordrhein-Westfalen. Internetseite Genesis: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon. Stand 21.7.2008.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.

Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.

EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2: Einleitung. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-53. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036925.pdf. Stand 23.5.2008.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

G.I.B., Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (2004): ESF-kofinanzierte Arbeitsmarktpolitik des Landes NRW, Landesbericht über die Umsetzung 2000 bis 2004, November 2004. Internetseite Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung: http://www.gib.nrw.de/service/downloads/ESF-Kofi_Landesbericht.pdf. Stand 15.7.2008.

IAT, Institut Arbeit und Technik, ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung und EPRC, European Policies Research Centre (2003): Halbzeitbewertung des Ziel 2-Programms 2000-2006 des Landes Nordrhein-Westfalen - Materialband -. Gelsenkirchen, Wien, Strathclyde.

MAGS, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): ESF-kofinanzierte Arbeitsmarktpolitik des Landes NRW, Landesbericht über die Umsetzung im Zeitraum 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2006. Internetseite MAGS: http://www.arbeitsmarkt.nrw.de/esf/material/landesbericht-2006.pdf. Stand 15.7.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003a): Mittelausschöpfung 2000 in Mio. Euro (Zahlungsstand am 15.10. inkl. 12,5 % Vorschuss, ohne Vorschuss). Schriftlich am 16.01.2003.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003b): Antrag auf Änderung des Programmplanungsdokument zur Ländlichen Entwicklung. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004a): Änderungsantrag 2004 gemäß Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 - Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes in NRW - NRW-Programm ländlicher Raum.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004b): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2002 bis 15.10.2003. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004c): Änderungen von Programmplanungsdokumenten zur Ländlichen Entwicklung, die einer Kommissionsentscheidung bedürfen. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2003 bis 15.10.2004. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007a): Das NRW-Programm 'Ländlicher Raum' 2007-2013 - Rahmenbedingungen (Foliensammlung). Internetseite MUNLV: http://www.murl.nrw.de/landwirtschaft/nrw_programm/2007/index.php. Stand 26.9.2007.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007b): Tabelle 104, Ausgaben und Vorausschätzungen, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007c): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis 16.10.2005. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007d): Obligatorische Modulation. email.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008a): Jahresbericht 2007 vorgelegt gem. Artikel 37 VO (EG) Nr. 1260/1999, Einheitliches Programmplanungsdokument des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung gebietsbezogener integrierter Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Düsseldorf. Stand 24.7.2008a.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008b): Ausgaben in der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ Titel 1 (alle Maßnahmen) und Titel 2 von 2002-2008. Email vom 03.06.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen und LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007): Auszug aus der X-Liste der Zahlstellen in NRW für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.

MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr und Ministerie van Economische Zaken (2007): Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA (PGI) 2000-2008 EUREGIO, Euregio Rhein-Waal und euregio rhein-maas-nord, Durchführungsbericht für das Jahr 2006 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999. Stand 24.8.2008.

MWMEV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2000): Ziel 2-Programm NRW 2000-2006. Düsseldorf.

Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006): Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft, Modellregion Östliches Ruhrgebiet, Abschlussbericht 2002-2005, Teil 2 - Das Erreichte aufzeigen. Internetseite Nova Institut: http://www.nova-institut.de/ra-attach/16534/OestlRuhrgAB2.pdf.
Stand 15.7.2008.

Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007): Ziel 2-Programm 2000-2006, Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2006 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Berichtszeitraum: 01.01.2006 - 31.12.2006. Düsseldorf. Internetseite MWME: http://www.ziel2-nrw.de/docs/website/de/ergebnisse/durchfuehrungsberichte/Durchfuehrungsbericht_2006.pdf. Stand 27.5.2008.

Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2008): Förderung im Rahmen der Maßnahme 4.3 im Ziel-2-Programm 2000-2006 (phasing out). Email vom 10.06.2008.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Walter Dirksmeyer, Angela Bergschmidt, Henrik Ebers,
Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner, Anne Margarian

Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **V**

3.0 Zusammenfassung 1

3.1 Untersuchungsauftrag 4

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung 5
3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 5
3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006 7

3.3 Untersuchungsdesign 9

3.4 Daten 12
3.4.1 Förderdaten 12
3.4.1.1 GAK-Berichterstattung 13
3.4.1.2 Bewilligungsdaten 13
3.4.1.3 Investitionskonzepte 14
3.4.1.4 Auflagenbuchführung 15
3.4.2 Sekundärstatistische Daten 17
3.4.2.1 Testbetriebsnetz 17
3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten 17
3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten 18
3.4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung 19
3.4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz 20
3.4.3.3 Beraterbefragung 20
3.4.4 Fazit und Empfehlungen 21

3.5 Finanzielle Ausgestaltung 23

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output) 24

3.7 Administrative Umsetzung 30

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006 32
3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen 32
3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 33

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission 36
3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen 36
3.9.1.1 Mitnahmeeffekte 36
3.9.1.2 Überwälzungseffekte 39
3.9.1.3 Verdrängungseffekte 40
3.9.1.4 Investitionshemmnisse 41
3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen 43

3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen 43
3.9.2.2 Rationalisierung 50
3.9.2.3 Produktqualität 52
3.9.2.4 Arbeitsbedingungen 53
3.9.3 Diversifizierung 54
3.9.4 Beschäftigungseffekte 57
3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben 57
3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft 58
3.9.5 Externe Effekte 60
3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern 60
3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen 65
3.9.6 Junglandwirteförderung 71

3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur 72
3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien 74
3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel 77
3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung 78
3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten 79
3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung 81

3.11 Rahmenbedingungen ab 2007 83
3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion 83
3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung 86

3.12 Fazit und Empfehlungen 88

Literaturverzeichnis 93

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 3.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	6
Abbildung 3.2:	Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Nordrhein-Westfalen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)	24
Abbildung 3.3:	Förderfälle nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Nordrhein-Westfalens (2004 bis 2006)	27
Abbildung 3.4:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Nordrhein-Westfalen und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)	34
Abbildung 3.5:	Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)	35
Abbildung 3.6:	Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Nordrhein-Westfalen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)	38
Abbildung 3.7:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter (maximal drei Nennungen)	42
Abbildung 3.8:	Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Nordrhein-Westfalen	45
Abbildung 3.9:	Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milch-/Rindbetriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Nordrhein-Westfalen	52
Abbildung 3.10:	Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)	56
Abbildung 3.11:	Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (jeweils 150.000 bis 500.000 Euro Umsatzerlöse) in Nordrhein-Westfalen	58
Abbildung 3.12:	Mögliche Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung	59
Abbildung 3.13:	Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition	67
Abbildung 3.14:	Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition	68

Abbildung 3.15: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise 70

Abbildung 3.16: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland 76

Abbildung 3.17: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland der drei Börsentermine seit Juni 2007 85

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 3.1:	Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	10
Tabelle 3.2:	Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen	16
Tabelle 3.3:	Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	18
Tabelle 3.4:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Nordrhein-Westfalen von 2000 bis 2006	23
Tabelle 3.5:	Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006)	26
Tabelle 3.6:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Nordrhein-Westfalen (2000-2006)	28
Tabelle 3.7:	AFP-geförderte Betriebe: Erfolgsdrittel nach ordentlichem Gewinn „Nachher“1) je Betrieb in Nordrhein-Westfalen	46
Tabelle 3.8:	Spezialisierte Milch-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Nordrhein-Westfalen	48
Tabelle 3.9:	Vergleich der mit AFP geförderten Milch-/Rindbetriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK) in Nordrhein-Westfalen	51
Tabelle 3.10:	Anzahl der Förderfälle und durchschnittliche Höhe der förderfähigen Investitionssumme nach vorliegenden Investitionskonzepten	54
Tabelle 3.11:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	60
Tabelle 3.12:	Schwerpunkte der Förderung von „Energieeinsparung und -umstellung“ in Nordrhein-Westfalen (2001-2006)	64
Tabelle 3.13:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe (%) in den Bewertungskategorien	69
Tabelle 3.14:	Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP	77
Tabelle 3.15:	Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Regionen Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern	81

3.0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung inhaltlich auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission Bezug. Neben den Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung, Tier- und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben wird die Frage nach den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Förderung behandelt. Es ist zu beachten, dass die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung in die Analyse und Bewertung nicht eingehen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt werden.

Förderziele des AFP

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Investitionsobjekten, Erfolgslage oder Region. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Nordrhein-Westfalen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 104 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 3.372 Fälle gefördert. Aufgrund der zwischenzeitlichen Öffnung der Förderung für sogenannte Ökomaschinen im Jahr 2003 stieg die Anzahl der Förderfälle deutlich an. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 468 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (63 %), und hier vor allem bei Rinderställen und mit einigem Abstand bei Gewächshäusern, lag. In der zweiten Hälfte der Förderperiode wurden zudem massiv Photovoltaikanlagen gefördert (24 %). Auf Diversifizierung entfielen lediglich 5 % des geförderten Investitionsvolumens und auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 3 %. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes folgt den Förderschwerpunkten Rind und Schwein und konzentriert sich daher in den nördlichen Kreisen des Landes.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnte rund die Hälfte (53 %) der relevanten Förderfälle in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Diese problematische Datenlage erschwerte die Auswertungen erheblich. Bestimmte

Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von der Mehrzahl der befragten Betriebsleiter nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft Flächenverfügbarkeit und hohe Pachtpreise angesehen, in der Direktvermarktung die Arbeitsüberlastung. Diese Aspekte können durch das AFP jedoch kaum positiv beeinflusst werden, was die Relevanz der Förderung verringert.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist jedoch schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass knapp ein Viertel der Betriebsleiter nach eigener Einschätzung ohne AFP in völlig identischer Weise investiert hätte; ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt. Lediglich 6 % der Betriebsleiter hätten ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

Förderwirkungen

Während sich die Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt haben, ist die Einkommensentwicklung je nach Produktionsrichtung unterschiedlich: Einer positiven Entwicklung im Schweinebereich steht eine negative im Bereich Milcherzeugung gegenüber. Über das Wachstum sind nur Aussagen für Milch-/Rinderbetriebe möglich, wo ein leichter Anstieg sowohl der Kuhzahl als auch der Milchquote zu verzeichnen ist. Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert. Die neuen Mastschweineställe (i. d. R. Vollspaltenbuchten) führen in Hin-

blick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe (Laufställe) entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP wenig strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass trotz einiger positiver Bruttowirkungen der in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit AFP geförderten Investitionen kaum ein Einfluss des AFP selbst auf die Investitionswirkungen identifiziert werden konnte. Neben Mitnahmeeffekten (Effizienzmängel) dürfte hierzu eine unzureichende Zielkonturierung (Relevanz- und Effektivitätsmängel) beigetragen haben, die allerdings im politischen Prozess offensichtlich schwer durchsetzbar ist. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite bei der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

Diese Empfehlungen knüpfen an die der aktualisierten Zwischenbewertung an. Empfohlen wird insbesondere, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Insbesondere die Milchproduktion ist aufgrund der Änderung der Rahmenbedingungen und des bevorstehenden Anpassungsbedarfs ein Bereich, in dem Investitionshilfen begründbar wären. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise er-

gibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur zum Teil umgesetzt. Dazu notwendig sind allerdings auch vertiefende Analyseergebnisse über eine längere Betrachtungsperiode. Die Evaluation der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 bringt hier möglicherweise vertiefende Erkenntnisse.

3.1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Nordrhein-Westfalen wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)[1] auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses[2] im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Klockenbring, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Dirksmeyer et al., 2005) voraus, die jeweils ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist Bestandteil des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (MUNLV, 2004a), das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wurde. Das AFP unterliegt daher den dort festgelegten Bewertungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht zudem in den Gesamtbewertungsbericht zum NRW-Programm Ländlicher Raum ein.

Neben dem AFP in Nordrhein-Westfalen bewertet das vTI diese Fördermaßnahme auch in den anderen Bundesländern. Durch diese zentrale Regelung ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis

[1] Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die FAL wurde zum 1.1.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (kurz vTI).

[2] Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

für Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren Gebietseinheiten (z. B. Norddeutschland, früheres Bundesgebiet) zu nehmen. Dies wird jeweils deutlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Nordrhein-Westfalen werden in den länderübergreifenden GAK[3]-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000c), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, „den Ländern alle Optionen offenzuhalten“.[4] Die Bundesländer – so auch Nordrhein-Westfalen – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen. Lediglich durch die Gestaltung der AFP-Förderrichtlinie erfolgten Akzentuierungen. Beispiele sind:

- Staffelung der Fördersätze nach Höhe der positiven Einkünfte,
- Einbringung von baren Eigenleistungen in Höhe von mindestens 20 % (ab 2002: 10 %) der förderbaren Investitionen, wobei hierfür auch die Niederlassungsprämie verwendet werden kann,
- keine Förderung von Aufstockungsinvestitionen in der Schweinehaltung und (ab 2002) in der Rinderhaltung (davon ausgenommen ist der Ökolandbau),
- Begrenzung der Förderobergrenze auf max. 750.000 DM bzw. (ab 2002) 510.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen.

Zudem existieren weitere, nicht in der Richtlinie festgehaltene Prioritätensetzungen durch die finanzielle Dotierung der verschiedenen Förderbereiche.

---

[3] GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

[4] Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Dirksmeyer et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Nordländer" Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 3.1 dargestellt. Entsprechend der Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Abbildung 3.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		**Förderziele**
Agrarstrukturelle Probleme *(Gunststandorte)*	→	Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme *(Grenzstandorte)*	→	Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachflächen	→	Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche	→	Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme	→	Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Für Nordrhein-Westfalen konnten Schwierigkeiten in regionaler Hinsicht lediglich für die Intensiv-Veredlungsregionen im Nordwesten des Landes festgehalten werden. Im Hinblick auf Wachstum wurden dort die hohe Viehdichte und die damit zusammenhängenden Flächenknappheit und Probleme der Nährstoffverwertung als Investitionshemmnisse identifi-

ziert. Die Steigerung der betrieblichen Effizienz wurde hier, wie für alle anderen Regionen Nordrhein-Westfalens auch, als wesentliches Ziel der Förderung genannt.

Weitere Schwierigkeiten, die in ganz Nordrhein-Westfalen das Erreichen des Ziels einer möglichst effizienten Produktionsstruktur verhindern und auf die die Förderung reagieren sollte, sind nach Ansicht der Landesvertreter:

- Entwicklung zu Fremd-Arbeitsfkräfte (Milch, Schwein),
- Milchquotenregelung,
- fehlende Planungssicherheit (v. a. Milch),
- hohe Umweltauflagen (v. a. BImSchG),
- Akzeptanzproblem (Viehhaltung),
- fehlender Hofnachfolger.

} spezifische Probleme der Vieh haltenden Betriebe

Auffällig ist, dass das AFP für die genannten Entwicklungshemmnisse keinen direkten Ansatzpunkt bietet.

Im Rahmen des Workshops ist es nicht gelungen, für Nordrhein-Westfalen eine stringente Interventionslogik auf der Basis der länder- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen[5]. Aus den Aussagen des Vertreters des Fachreferates geht lediglich hervor, dass Nordrhein-Westfalen mit dem AFP primär das Ziel verfolgt, die Produktionseffizienz zu steigern.

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung seit dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Klockenbring, 2003) sowie deren Aktualisierung (Dirksmeyer et al., 2005) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen ab dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr **2003** wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft so-

[5] Bereits in der Programmplanung für das NRW-Programm „Ländlicher Raum“ fehlt in der Stärken-Schwächen-Analyse eine regional bzw. nach Produktionsrichtungen differenzierte Beschreibung der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Probleme.

wie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahre Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr zu dem bislang recht strikten Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem erfolgte eine Aufwertung des Stellenwertes der Förderung tiergerechter Haltungsformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich berücksichtigt werden sollte, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die in einer Anlage zur Förderrichtlinie definierten „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllen, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurden bspw. die Anbindehaltung bei Milchvieh und die Käfighaltung bei Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro (vgl. Margarian et al., 2005, S. 9).

Im Jahr **2004** wurde die Förderung von Photovoltaik-Anlagen auf ein Drittel der Förderung gekürzt, die für andere förderfähige Investitionsobjekte gewährt werden konnte (MUNLV, 2004b). Die Förderung von Geräten der Liste „Verlustmindernde Geräte“ wurde eingeschränkt. Nunmehr erfolgte eine vorrangige Bewilligung von Maßnahmen zur Förderung der Verbesserung der Tiergerechtheit, der Direktvermarktung und der Biogasanlagen.

Seit **2005** können Betriebszusammenschlüsse anstelle von bislang maximal 1,02 Mio. Euro mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro gefördert werden. Außerdem wurde die Umrüstung von Traktoren auf Pflanzenöl in den Förderkatalog aufgenommen.

Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden im Wesentlichen in die AFP-Förderrichtlinien des Landes übernommen, wobei die oben beschriebenen landesbezogenen Besonderheiten (Punkt 2.1) beibehalten wurden. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung über die Jahre hinweg, d.h. seit 1995, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen (insbesondere Stallgebäude) mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist.

3.3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an den Zielen, die das Land Nordrhein-Westfalen mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 3.2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen sowie den von der Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen.

Die zentralen Bewertungsfragen des von der Europäischen Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000b) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen,
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.[6] Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Betrieben in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – ursprünglich ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Da das in der Richtlinie genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende

[6] Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

strukturelle Entwicklung voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 3.10).

Tabelle 3.1: Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden[7]	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredlungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich[8] (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung
Umweltschutz	Erosionsschutz	- C-Faktor Berechnung (nach Auerswald, 2002)	- InVeKoS-Daten, - Erosionskarten des LBEG, - Investitionskonzepte
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses[9] als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte[10] einer Investition auftreten.

[7] Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

[8] Siehe auch Kapitel 4.2.1

[9] Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

[10] Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.

Geförderte Investitionen im Gartenbau, die in der Aktualisierung der Zwischenbewertung untersucht wurden (Dirksmeyer et al., 2005), werden gemäß Absprache mit dem Referat II-3 aus dem MUNLV in der vorliegenden Ex-post-Bewertung nicht ausgewertet. Es ist aber geplant, eine Evaluierung von Investitionen im Gartenbau im länderübergreifenden GAK-Bericht vorzunehmen.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methodik und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 3.2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Bereiche Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Veredlung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin fließt.

Die Analysen werden großenteils auf große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese ein besseres Datenmaterial vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) und die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte negativ bewertet wurde.

Die für Mit-Ohne-Vergleiche erforderlichen vergleichbaren Betriebe ohne Förderung gibt es kaum und sind als solche auch im Testbetriebsnetz nicht zu identifizieren. Mit-Ohne-Vergleiche sind daher streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Auf das Testbetriebsnetz wird aber als für die Landwirtschaft repräsentative Referenzgruppe zurückgegriffen, indem aus den zu untersuchenden geförderten Betrieben und Betrieben des Testbetriebsnetzes Gruppen ähnlicher Betriebe gebildet und für Mit-Ohne-Vergleiche analysiert werden. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass auch Betriebe des Testbetriebsnetzes bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben können.

3.4 Daten

3.4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind für eine Ex-post-Evaluation besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze**: Für eine Ex-post-Evaluation sollten die Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.
- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende Betriebsnummern (bzw. EU-Fördernummern) behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten (IK) und Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben**: Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchen Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch erfasste Fördertatbestände (z. B. Maschinenförderung differenziert nach Pflanzenschutz, Mulchsaat, Wirtschaftsdüngerausbringung).
- **Bereitstellung durch die Bundesländer/Behörden**: Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf der GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

3.4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Dadurch ist unklar, inwieweit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben der mangelnden Sorgfalt bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst werden als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. parallel dazu auch nach Förderzielen, aufgeteilt werden.

3.4.1.2 Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Fördermittelflusses auf Basis von Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienten der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Die Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten ist, soweit das beurteilt werden kann, gut. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind die Daten überwiegend vollständig. Ein Problem in Nordrhein-Westfalen resultierte aus organisatorischen Veränderungen in der Bewilligung nach dem Zusammenschluss der beiden Landwirtschaftskammern (LWK) Rheinland und Westfalen-Lippe zum 1.1.2004 zur LWK Nordrhein-Westfalen. Da in beiden ehemaligen Kammerbezirken unterschiedlich viele und auch differente Variablen erfasst wurden, konnten beide Datengrundlagen nicht zusammengeführt werden. Daraus resultiert, dass die grafische Darstellung des Förderoutputs in Kapitel 3.6 nur für die Jahre 2004 bis 2006 erfolgen kann.

3.4.1.3 Investitionskonzepte

Aus Nordrhein-Westfalen liegen 2.224 Investitionskonzepte aus den Bewilligungsjahren 2000-2006 in elektronischer Form als Excel-Dateien vor, davon 1.236 Große Investitionen (siehe Tabelle 3.2). Bei insgesamt 3.372 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 66 % bzw. 67% der Großen Investitionen. Ein Großteil der fehlenden IK ist auf Investitionen in Photovoltaikanlagen zurückzuführen (gut 24 % aller Förderfälle), die in Absprache mit den Evaluatoren vom Auftraggeber nicht bereitgestellt wurden. Da alle IK zunächst nur in schriftlicher Form bei der Bewilligungsstelle vorlagen, mussten sie nachträglich in elektronischer Form von den Investitionsbetreuern angefordert werden.

Bis zum Bewilligungsjahr 2002 einschließlich wurde ein landesspezifisches AFP-Investitionskonzept ohne Übernahme des vierseitigen bundeseinheitlichen IK verwendet. Erst danach fand ein einheitliches IK, bestehend aus landesspezifischen Seiten („Betriebsentwicklungsplanung“) und bundeseinheitlichen Standard-Seiten, inklusive der Variablenliste, Verwendung. Wesentliche Kritikpunkte am älteren landesspezifischen IK sind die große Versionsvielfalt sowie das Fehlen der Buchführung als Datenbasis. Obwohl es gemäß der Förderrichtlinien bei Großen Investitionen eine Pflicht zur Vorlage einer Vorabbuchführung für mindestens zwei Jahre gibt (siehe z. B. MUNLV, 2003, S. 4), wird diese nicht in den IK erfasst. Dies hat zur Folge, dass

– keine Vorher-Nachher-Analysen auf der Basis von Vorher-Werten (t-3, t-2 und t-1) wie in anderen Ländern möglich sind,

– zentrale Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnungen wie Abschreibungen, Umsatz oder Betriebsertrag fehlen ebenso wie Bilanzkennzahlen, da die Erfolgsrechnung für das Ist-Jahr (t0) auf Deckungsbeitrags-(DB-) Rechungen[11] beruht und daher eine Abbildung der Produktivitäts- und Vermögensentwicklung auf dieser Basis nicht möglich ist.

Ein weiterer Kritikpunkt sind Unsicherheiten bei wichtigen Kenngrößen. So konnte die Kennzahl „nicht entlohnte Familienarbeitskraft“ bei 62 % dieser IK nicht belastbar ausgewertet werden. Ebenso war die Reihenfolge der Eintragung von Kennzahlen pflanzlicher und tierischer Produktionsverfahren frei wählbar und wich daher von IK zu IK voneinander ab. Das hatte zur Folge, dass Sauen- und Mastschweinebestände überhaupt nicht und der Milchkuhbestand nur nach umfangreichen Plausibilitätsprüfungen erfasst werden konnten. Datenverluste traten auch auf, wenn in einzelnen Zellen der Investitionskonzepte kein numerischer Wert, sondern ein Verweis auf eine lokale Datenquelle z. B. auf dem PC

[11] Laut MUNLV ist das Ergebnis (v. a. Gewinn/Verlust) der DB-Rechnungen identisch mit dem der Buchführung.

des Betreuers eingetragen wurde. Des Weiteren war die eindeutige Unternehmensnummer in den IK nur sehr unvollständig ausgefüllt. Dies musste zur Evaluation seitens der Bewilligungsstelle manuell durch Eintragung in den Dateinamen nachgeholt werden.

Problematisch für die Analyse spezifischer Fragen ist, dass die in den IK verwendeten Kategorien nicht denen in den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung entsprechen. Dadurch können viele sinnvolle Auswertungen nicht durchgeführt werden. Als Beispiel kann die Diversifizierung angeführt werden, bei der die förderfähigen Investitionssummen für Investitionsobjekte in den IK anders differenziert sind als Aufwand und Ertrag von Handel, Dienstleistungen und Nebenbetrieben in der Auflagenbuchführung. Zudem fallen bei der Auswertung spezifischer Fragestellungen immer wieder Angaben auf, die nicht korrekt zu sein scheinen (z. B. Dauer der Wirtschaftsdüngerlagerung) und auf wenig Sorgfalt beim Ausfüllen der Tabellen schließen lassen.

Für die kombinierte Auswertung von IK und Jahresabschluss (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich die im IK angegebenen Ist-Jahre 1999 bis 2002 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition widerspiegelnden JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab dem Ist-Jahr 2003 und folgende weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren IK Großer Investitionen von 1.236 vorliegenden IK auf 465 IK (siehe Tabelle 3.2). Von rund 67 % dieser Fälle lag mindestens ein JA der Auflagenbuchführung vor.

3.4.1.4 Auflagenbuchführung

Gemäß den Förderrichtlinien des Landes besteht bei Großen Investitionen lediglich eine Pflicht zur Führung der Auflagenbuchführung. Die JA sind erst „auf Verlangen“ der Bewilligungsbehörde vorzulegen (MUNLV, 2003). Der zu erwartende Arbeitsaufwand beim Anfordern der Auflagenbuchführung war wahrscheinlich der Grund dafür, dass trotz wiederholter Aufforderung der Evaluatoren an Bewilligungsstelle und MUNLV, die JA bereitzustellen, dieses zunächst unterblieb. Erst nach Ankündigung, die Auflagenbuchführung in den Bewertungsberichten als nicht verfügbar zu deklarieren, wurde ab Ende 2006 seitens der EG-Zahlstelle beim Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter aktiv daran gearbeitet, die JA der geförderten Betriebe einzusammeln und eingehend zu bearbeiten. Die Daten mussten z.B. mit einer Betriebsnummer für die Zusammenführung mit den IK versehen oder teilweise noch in das csv-Format überführt werden. Im Juli 2007 erfolgte die letzte umfassende Lieferung von JA, so dass erst zu diesem Zeitpunkt mit den Analysen begonnen werden konnte.

Insgesamt wurden 3.045 Jahresabschlüsse von 815 Betrieben von der LWK für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 3.2).[12] Bei 1.837 Großen Investitionen in der Förderperiode entspricht dies 44 % der buchführungspflichtigen Förderfälle. Davon konnten 2.601 Jahresabschlüsse anhand einer einheitlichen und eindeutigen Identifikationsnummer 624 IK zugeordnet werden. Die „Trefferquote“ beträgt daher ca. 34 % der geförderten Betriebe mit Großen Investitionen bzw. 50 % der vorliegenden IK mit einer Großen Investition.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet – werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht in die Auswertung einbezogen. Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren (WJ) zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, sind die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 3.9) vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 3.2: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen

Investitionskonzepte Große Investitionen			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Auflagenbuchführung (in %)	Wirtschaftsjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	2	-		
1999	31	64,1		
2000	182	69,5		
2001	168	68,8	2000/01	308
2002	84	58,1	2001/02	395
2003	167	64,9	2002/03	488
2004	263	49,1	2003/04	568
2005	215	23,1	2004/05	614
2006	123	20,6	2005/06	658
sonstige*	1	-	sonstige*	14
Insgesamt	1.236	50,5	Insgesamt	3.045

* Ohne Jahresabgabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

[12] Hinzu kommen 79 Jahresabschlüsse von 24 Gartenbaubetrieben über das Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. Hannover. Da der Gartenbau in Nordrhein-Westfalen gemäß Absprache mit den Auftraggebern erst im Länder übergreifenden GAK-Bericht untersucht wird (siehe Kapitel 3), wurden diese nicht in die Auswertungen einbezogen.

Inhaltliche Mängel der Auflagenbuchführung erschwerten die Datenanalyse oder machten diese unmöglich. Die häufigsten Defizite bei der Auflagenbuchführung waren:

– als csv-Dateien gekennzeichnete Excel-Dateien,
– Dateien mit Exponentialzahlen,
– Text-Dateien mit unbekanntem Format,
– Dateien mit csv-inkompatiblen Formatierungen wie Tausendertrennpunkten, Tausenderleerzeichen, Leerzeichen vor oder nach dem Dezimalkomma, alphanumerische Zeichen in der Codespalte usw. und
– fehlende Strukturdaten wie Betriebsfläche, Arbeitskräfte[13] und Milchquoten.

Diese Mängel sind in aller Regel auf Unachtsamkeiten bei den Stellen zurückzuführen, die die csv-Dateien erstellen, d. h. bei den für die geförderten Unternehmen tätigen Steuerberatern und Buchführungsgesellschaften.

3.4.2 Sekundärstatistische Daten

3.4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Identifizierung der *Netto*förderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen, diese aber nicht identifiziert werden können. Im Referenzzeitraum waren je nach Wirtschaftsjahr Daten von 1.202 bis 1.254 nordrhein-westfälischen Testbetrieben bzw. 688 identischen Betrieben verfügbar.

3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrar-

[13] Z. B. fehlen Angaben zu Familienarbeitskräften bei 27 % der vorliegenden Jahresabschlüsse, bei 25 % fehlen AK-Angaben vollständig.

strukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) [14] für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR[15] veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt (Tabelle 3.3). Die Fragebögen zu den verschiedenen Erhebungen können dem Anhang entnommen werden.

Tabelle 3.3: Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungs-jahre	N	Stichprobe	
					n	%
Nordrhein-Westfalen	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2002	384	282	73
	Direktvermarktung	Betriebsleiter	2000 - 2003	47	25	53
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732[16]	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

[14] Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die beiden Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

[15] Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

[16] Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweineställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweineställe deutlich unter 700 Förderfällen.

3.4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung

In den Monaten Februar und März 2007 wurde eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren[17] 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten (30.000 Euro bei Direktvermarktung). Während die Befragung für die Direktvermarktung in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern durchgeführt wurde, erfolgte die landwirtschaftliche Befragung bundesweit. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielt die Befragung im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Verfahrens durch die Bundesländer. In der Befragung zur Direktvermarktung wurden zusätzlich auch die Inhalte und die Qualität der Beratung zur Investition in die Direktvermarktung und ihr Einfluss auf die Investitionsentscheidung erfasst. Informationen zum landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen (Familien-) Einkommen wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt.

In Nordrhein-Westfalen kamen für den Bereich Landwirtschaft gemäß den o. g. Selektionskriterien 384 Betriebe als Befragungsteilnehmer in Frage (siehe Tabelle 3.3). Die Rücklaufquote betrug rund 73 % (Bundesdurchschnitt: 68 %).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, in Nordrhein-Westfalen größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).[18]

---

[17] Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

[18] Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

3.4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall gebaut hatten.[19]

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber Sachsen, das Saarland und Thüringen aus, während Hessen und Brandenburg nur an der Mastschweine-Erhebung teilnahmen. Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlsatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Reinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren, sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch. Dabei wurde eine Vielzahl an Informationen zu Stall und Weide, Fütterung, Tiergesundheit etc. abgefragt. Für die Auswertungen stehen aus dieser Erhebung die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

3.4.3.3 Beraterbefragung

Zur Analyse der Wirkung des AFP auf die Strukturentwicklung wurde eine geschlossene und standardisierte Befragung landwirtschaftlicher Berater in ganz Deutschland durchgeführt. Ziel war es, durch die Befragung einen Überblick über die Situation der Betriebe insbesondere mit Blick auf die agrarstrukturellen Bedingungen für alle Regionen zu erhal-

[19] Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.

ten. Die Angaben der Experten wurden für die Durchführung einer regionalisierten quantitativen Analyse verwendet.

In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet, was einer Rücklaufquote von 37 % entspricht. Allerdings stammten die aufgrund der Ergebnisse einer Internetrecherche angeschriebenen Berater oft aus den gleichen Institutionen und antworteten gemeinsam. Zum Teil waren sie auch inzwischen durch andere ersetzt worden oder ganz aus der Beratungs- bzw. Betreuungspraxis ausgeschieden. Zieht man diesen Anteil von den versandten Fragebögen ab, so liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

3.4.4 Fazit und Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Förderdaten, da die Verwendung der sekundärstatistischen Daten sowie der Primärdaten weitgehend problemlos war.

Die mangelnde Qualität der Förderdaten (nicht nur aus Nordrhein-Westfalen) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt.[20] Auf Seiten der Landwirte entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereit gestellt werden müssen (z.B. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn diese Daten nicht ausgewertet werden können. Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar sind.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Da-

[20] Für alle in die Bewertung einbezogenen Bundesländer mussten mehr als zwei volle Personenjahre in die Aufbereitung der Daten gesteckt werden, bevor mit deren Auswertung begonnen werden konnte.

tensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sogenannte Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- EU-Nummern der Betriebe müssen in den IK **und** Jahresabschlüssen (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere für die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität fehlen gegenwärtig vielfach Angaben. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu erfassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
  - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) oder mindestens fünf Jahre nach Verwendungsnachweis ihren Jahresabschluss in Form einer csv-Datei übergeben.
  - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
  - Von den Gartenbaubetrieben sind die Daten über das Zentrum für Gartenbau in Hannover zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) bereit zu stellen.
  - Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.[21]

[21] In Bundesländern, die die Auflagenbuchführung für eigene statistische/wissenschaftliche Untersuchungen nutzen, ist die Datenqualität wesentlich besser. Das liegt daran, dass die Angaben dort zentral bei einer Landesanstalt gesammelt und Plausibilitätschecks durchgeführt werden.

Die seit 2007 in NRW aus Gründen des Bürokratieabbaus geltende Einschränkung der standardisierten Auflagenbuchführung von zehn auf drei Jahre nach Abschluss der Maßnahme (LWK NRW, 2008) wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Diese Zeitspanne beträgt nach Schätzungen mindestens zwei Jahre. Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung wäre weiterhin angemessen, obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten würden. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist jedoch für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich.

3.5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Nordrhein-Westfalen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 104 Mio. Euro (Tabelle 3.4). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 50 % der Gesamtausgaben betragen. Nordrhein-Westfalen hat jedoch lediglich eine Kofinanzierungssatz von 25 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 30 % ausmachte. Der höhere Anteil an Landesmitteln im Jahr 2000 ist auf Altverpflichtungen aus der Förderperiode von 1993 bis 1999 zurückzuführen.

Tabelle 3.4: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Nordrhein-Westfalen von 2000 bis 2006

Haushaltsjahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
			GAK		
	Insgesamt	EAGFL	Bund	Land	
2000 [1)]	12.674	1.213	6.877	4.585	36,2
2001	9.874	2.468	4.443	2.962	30,0
2002	16.878	4.220	7.595	5.063	30,0
2003	15.163	3.791	6.823	4.549	30,0
2004	15.546	4.372	6.704	4.469	28,8
2005	17.180	4.152	7.817	5.211	30,3
2006	16.206	4.036	7.302	4.868	30,0
2000 - 2006	103.522	24.252	47.562	31.708	30,6

[1)] Im Jahr 2000 sind die Altverpflichtungen aus früheren Förderperioden in den Werten enthalten, da sie in den GAK-Tabellen für 2000 nicht separat ausgewiesen wurden.

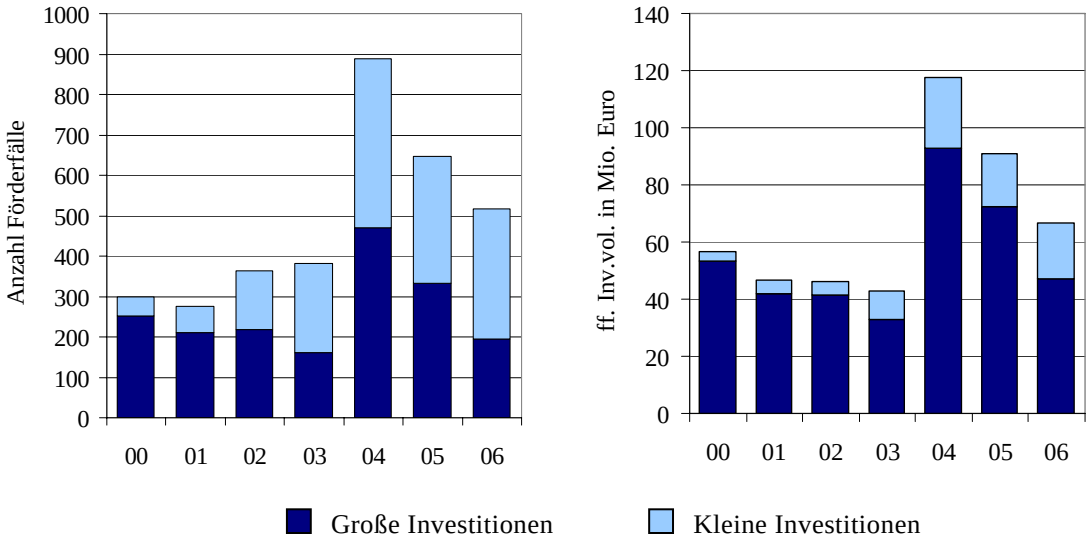
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

Im AFP wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 3.372 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen fast 55 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark und lag insbesondere in den Jahren 2003 bis 2006 über dem Durchschnitt (Abbildung 3.2). Während die Gesamtzahl der Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2003 um 300 Fälle schwankte, stieg sie im Jahr 2004 sprunghaft auf 889 Fälle an und sank in den beiden Folgejahren wieder bis auf 517 Förderfälle. Dies wurde durch einen deutlichen Anstieg bei Kleinen und Großen Investitionen gleichermaßen verursacht, obwohl die Anzahl an Großen Investitionen von 252 Fällen in 2000 auf 160 Fälle in 2003 abnahm. Gründe für den Anstieg sind die Öffnung der Förderung für Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft zur besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion (z. B. Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen) im Rahmen von Kleinen Investitionen und ein deutlicher Anstieg der Förderzahlen im Bereich der Energieproduktion bei Großen Investitionen, also für den Bau von Biogas- und vor allem Photovoltaikanlagen.

Abbildung 3.2: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Nordrhein-Westfalen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 3.372 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 468 Mio. Euro. Damit erreichte das förderfähige Investitionsvolumen über die gesamte Förderperiode ein mittleres Niveau von knapp 140.000 Euro pro Förderfall. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen über 80 % auf Große Investitionen. Die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina pro Jahr nahm von 2000 bis 2003 von 57 Mio. Euro auf 43 Mio. Euro ab und stieg in 2004 sprunghaft auf 118 Mio. Euro an. Anschließend sank das förderfähige Investitionsvolumen über 91 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 66 Mio. Euro in 2006 (Abbildung 3.3). Das zeigt, dass die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina etwa dem Verlauf der Förderfälle folgte (Abbildung 3.2). Ausnahmen bilden die Jahre 2002 und 2003. Der Anstieg der Förderfälle bei Kleinen Investitionen in diesem Zeitraum kompensierte die sinkenden Förderzahlen bei Großen Investitionen und führte schließlich sogar zu einem Anstieg der gesamten Förderfälle. Aufgrund der deutlich geringeren durchschnittlich förderfähigen Investitionsvolumina bei Kleinen in Vergleich zu Großen Investitionen (gut 55.000 Euro bzw. knapp 210.000 Euro je Förderfall) sind die Entwicklungen der Anzahl der Förderfälle und der förderfähigen Investitionsvolumina in den Jahren 2002 und 2003 jedoch gegenläufig.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 63 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 3.5). Aufgrund der hohen Investitionssummen bei Gebäuden liegt der Anteil der an Gesamtzahl der Förderfälle jedoch nur bei 51 %. Bei den Gebäuden machen wiederum die Rinderställe mit knapp 18 % der Förderfälle und 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens den größten Anteil aus. In Nordrhein-Westfalen haben zudem auch Investitionen in Gewächshausbauten eine hohe Bedeutung, deren Anteil 7 % der Förderfälle und 10 % der förderfähigen Investitionsvolumina beträgt. In der Kategorie der sonstigen Gebäude sind überwiegend Maschinen- und Lagerhallen vertreten. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 entfielen 11 % der Förderfälle bzw. 3 % der förderfähigen Investitionssummen im AFP auf Maschinen und Geräte. Besonders hoch war deren Anteil in den Jahren 2002 und 2006. Die klassischen Investitionen in die Einkommensdiversifizierung[22] waren in Nordrhein-Westfalen hingegen von eher geringer Bedeutung.

[22] Diese umfassen die Bereiche Direktvermarktung und Fremdenverkehr.

Tabelle 3.5: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006)

Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	92	96	88	72	40	41	62	63
- Rinderställe	*48*	*39*	*39*	*32*	*10*	*16*	*23*	*25*
- Schweineställe	*16*	*11*	*6*	*8*	*4*	*4*	*12*	*8*
- Sonstige Ställe	*4*	*9*	*11*	*4*	*8*	*3*	*3*	*6*
- Gewächshäuser	*16*	*15*	*11*	*7*	*10*	*8*	*5*	*10*
- sonst. Gebäude	*9*	*21*	*21*	*21*	*8*	*10*	*19*	*14*
Geräte / Maschinen	0	0	4	2	5	2	4	3
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	8	4	7	7	2	5	9	5
Sonstige	0	0	1	20	54	52	25	29
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

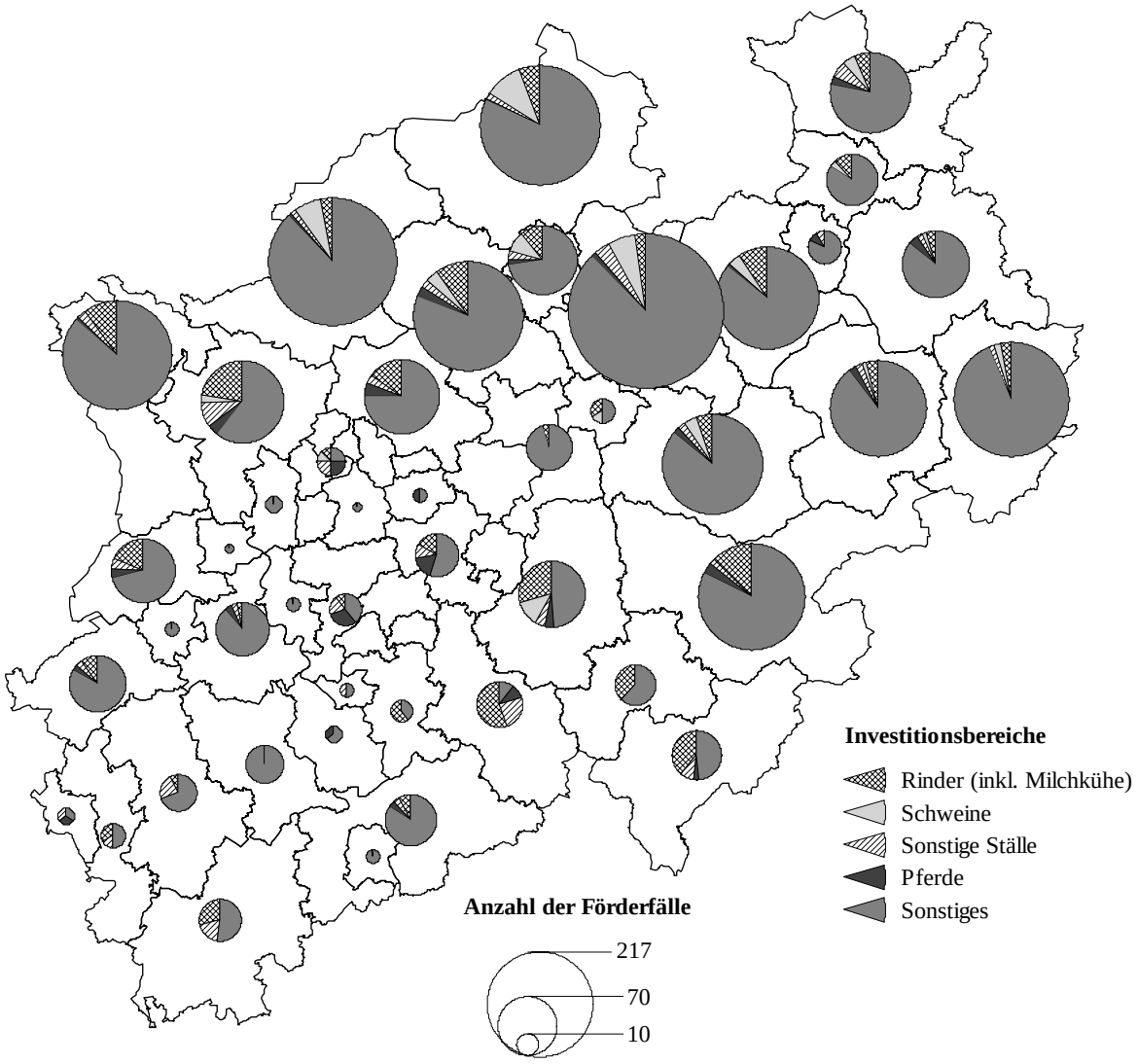
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Regionale Verteilung

In Abbildung 3.3 wird die Verteilung der Förderfälle zwischen den Landkreisen und verschiedenen Investitionsbereichen dargestellt. In den betrachteten Jahren 2004 bis 2006[23] wurden vor allem Maschinen und Geräte sowie Photovoltaikanlagen gefördert, die neben anderen in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst sind und dort den mit deutlichem Abstand größten Anteil ausmachen. Obwohl diese Photovoltaikanlagen ebenso wie Maschinen und Geräte nicht an bestimmte Produktionsrichtungen gebunden sind, liegt der regionale Förderschwerpunkt in den nördlichen Kreisen Nordrhein-Westfalens mit hoher Viehdichte. Auch in den Grünlandregionen wurde mehr in Geräte und vor allem Photovoltaikanlagen investiert als in den pflanzenbaulich geprägten Kreisen im Südwesten. Die Kenntnis von bestehenden Fördermöglichkeiten und die Bereitschaft zur Inanspruchnahme scheint demnach in der Nachfrage nach Mitteln eine Rolle zu spielen. Eine genauere Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses folgt in Kapitel 3.10.4.

[23] Aufgrund von unterschiedlich strukturierten Bewilligungsdaten der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe ist eine zusammenfassende Darstellung für den gesamten Förderzeitraum von 2000 bis 2006 nicht möglich.

Abbildung 3.3: Förderfälle nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Nordrhein-Westfalens (2004 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten der LWK Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung.

Investitionen in die Einkommensdiversifizierung

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren ab 2003 wurde im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang auch in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert. Photovoltaikanlagen wurden insbesondere in 2004 und 2005, Biogasanlagen vor allem in 2005 gefördert (BMELV, versch. Jg.b). Aufgrund der Größe der geförderten An-

lagen schlagen die Biogasanlagen überproportional beim förderfähigen Investitionsvolumen durch (gut 410.000 Euro je Förderfall).

Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. Dies spiegeln die Förderzahlen von Nordrhein-Westfalen wider (Tabelle 3.6). In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt 34,2 % der Förderfälle und 35,1 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Allerdings stammte der mit Abstand größte Teil von den Photovoltaikanlagen (24,2% aller Fälle beziehungsweise 23,4 % des förderfähigen Investitionsvolumens) und damit auf einen im AFP nur temporär geförderten Investitionsbereich. Unter den klassischen Bereichen der Diversifizierung hatte die Direktvermarktung die höchste Relevanz (3,9 % der Fälle bei gut 115.000 Euro je Förderfall). Der Fremdenverkehr war mit 19 Förderfällen nahezu unbedeutend. Geförderte Investitionen in die ländliche Gastronomie werden in der GAK-Berichterstattung nicht separat aufgeführt.

Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Nordrhein-Westfalen (2000-2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle	Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens (Mio. Euro)
Insgesamt	3.372	467,7
Direktvermarktung	133	15,5
Urlaub auf dem Bauernhof	19	2,8
Sonstige Diversifizierung	113	6,3
Photovoltaikanlagen	816	109,4
Biogasanlagen	73	30,0

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 ebenfalls mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden[24]. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich ist in Nord-

[24] Bei den Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt gibt es Überschneidungen mit den im Förderbereich Diversifizierung aufgeführten Förderfällen. Diese betreffen Biogasanlagen und Photovoltaik, die in beiden Kategorien aufgeführt sind. Zusätzlich enthalten die Investitionen mit „besonderem Zuschuss“ aber noch Energieeinsparungsmaßnahmen (z. B. beim Gewächshausbau) und die Anschaffung von Maschinen und Geräten (z. B. Mulchsaatgeräte).

rhein-Westfalen als hoch einzustufen. Im Mittel der Jahre 2001 bis 2006 sind 38 % aller Förderfälle und 41,4 % der förderfähigen Investitionssummen diesem Bereich zuzuordnen (inklusive Neubau von Gewächshäusern). Allerdings gibt es zwischen den einzelnen Jahren erhebliche Differenzen. Der sehr hohe Anteil der förderfähigen Umweltinvestitionsvolumina an den gesamten förderfähigen Investitionssummen in den Jahren 2004 (72,2 %) und 2005 (57,2 %) ist mit der bereits erwähnten verstärkten Förderung von Photovoltaikanlagen zu begründen, auf die in 2004 allein 66,8 % der gesamten förderfähigen Investitionsvolumina entfielen (2005: 30,3 %). Daneben nahm die Förderung von Biogasanlagen 17,8 % des förderfähigen Investitionsvolumens in 2005 und 15 % im Jahr 2006 ein. Kontinuierlich gefördert wurde der Neubau von Gewächshäusern mit im Mittel 5 % des förderfähigen Investitionsvolumens.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Nordrhein-Westfalen über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Sie wurde allerdings nur bei Großen Investitionen vergeben. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte besagen, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führen darf. Auf dieser Grundlage wurde in 18 % der Förderfälle mit Großen Investitionen zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Dies entspricht 9 % aller Förderfälle. Im Zeitablauf zeigt sich, dass der Anteil der Fälle mit Junglandwirteförderung von allen Förderfällen von 38 % im Jahr 2000 auf gut 5 % in 2006 sinkt.

Fazit

Die AFP-Förderung in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude, und hier insbesondere auf Rinderställe und mit einigem Abstand Gewächshäuser, gekennzeichnet. In der zweiten Hälfte der Förderperiode wurden jedoch massiv Photovoltaikanlagen gefördert, was die Konzentration auf Gebäudeinvestitionen im AFP teilweise ausglich. Sehr hohe fallbezogene Investitionssummen wurden bei Biogasanlagen gefördert. Unter den Investitionen in die Diversifizierung als auch im Umweltbereich haben Photovoltaikanlagen eine besonders große Bedeutung. Die zwischenzeitliche Öffnung der Förderung für sog. Ökomaschinen und -geräte im Jahr 2003 wurde aufgrund der sehr großen Nachfrage ab 2006 wieder eingeschränkt. Der Anteil der Förderfälle mit Junglandwirteförderung ist im Lauf der Jahre 2000 bis 2006 deutlich abgesunken.

3.7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben und bewertet, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es vor allem um Zuständigkeiten im Förderverfahren, um die Kommunikation der Fördermöglichkeiten, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung und Regelungen der Betreuungsförderung.

Zuständigkeit für Bewilligung und Auszahlung

Die administrative Umsetzung des AFP ist Aufgabe des Landes. Als zentrale Bewilligungsstelle fungiert seit Beginn 2004 der Direktor der Landwirtschaftskammer (LWK) Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter mit den beiden Hauptdienstsitzen in Bonn und Münster. Diese ging aus der Fusion der LWK Rheinland und der LWK Westfalen-Lippe hervor.

Zwei Gutachterausschüsse, getrennt nach Investitionen in der Landwirtschaft und im Gartenbau, sind als Regelverfahren in die Antragsbewilligung integriert. Diese sollen die Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens bei den Antragstellern sichern und setzen sich aus Vertretern der Landwirte bzw. Gärtner und Bewilligungsbehörde zusammen. Nach Aussage eines AFP-Betreuers der Landwirtschaftlichen Unternehmensberatung Nordrhein-Westfalen GmbH (LUB) werden rund 10 % der gestellten Anträge im Gutachterausschuss beanstandet und Nachprüfungen veranlasst.[25]

Die LWK ist als EG-Zahlstelle anerkannt und nimmt daher auch die Auszahlungen an die Fördermittelempfänger vor.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=275) bestätigt dies; lediglich 17 % der befragten Betriebsleiter sind mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden. Die Fördermaßnahme, deren -bedingungen und die Antragsformalitäten werden jährlich frühzeitig in der regionalen und überregionalen Fachpresse veröffentlicht. Auch im Internet wird über die Förderung informiert; relevante Dokumente und Formulare können von dort bezogen werden (z. B. http://www.landwirtschaftskammer.de), wenngleich nicht die gesamten Förderunterlagen (z.B. Investitionskonzept) erhältlich sind.

[25] Telefonische Auskunft von Herrn Deitermann vom 7.5.2008.

Vermutlich geht man davon aus, dass für die Antragstellung ohnehin ein weiterer Beratungsbedarf besteht.

Zusätzlich veröffentlichen die vom MUNLV anerkannten Betreuungsgesellschaften einschlägige Informationen auf ihren Internetseiten. In den landwirtschaftlichen Wochenblättern des Rheinlandes und Westfalen-Lippe gibt es regelmäßig Informationen zum AFP.

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind jedoch relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; fast die Hälfte der befragten Betriebsleiter (48 %) bemängelt den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Ähnlich negativ beurteilen die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung. Vermutlich resultiert diese Einschätzung auch daher, dass die Förderrichtlinien häufig erst relativ spät im Jahr veröffentlicht werden (s. Klockenbring, 2003, S. 28), so dass eine Realisierung der geplanten Investitionen im selben Kalenderjahr oftmals nicht mehr erreichbar ist. Es ist jedoch anzumerken, dass das Land bei vollständig eingereichten Anträgen den vorzeitigen Maßnahmenbeginn zulässt.

Im Förderzeitraum 2000 - 2006 war die Nachfrage nach Fördermitteln weitgehend durch Haushaltsmittel gedeckt, so dass keine nennenswerten Wartezeiten entstanden. Die Anträge konnten überwiegend ganzjährig eingereicht werden. Investitionen im ökologischen Landbau wurden unter der rot-grünen Landesregierung (bis 2005) bevorzugt bewilligt.

Betreuung

Bei Investitionsvorhaben mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro (bis 2001: 150.000 Euro) konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP gefördert werden.[26] Der Förderumfang konnte bis zu 3 % des förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumens betragen, wobei der maximale Zuschussbetrag bis 2001 bei 9.000 Euro lag. Damit war die Höhe der Betreuungsgebühren praktisch festgelegt. Ab 2002 können Betreuungsgebühren in die förderungsfähigen Investitionskosten einbezogen und genauso gefördert werden wie die baulichen Investitionen.

[26] Es wird häufig argumentiert, dass die Betreuung zu einer deutlichen Kosteneinsparung auf der Verwaltungsebene führen würde, weil die Förderanträge professionell vorbereitet, der Baufortschritt beaufsichtigt und die Zahlungsabwicklung und Rechnungslegung reibungslos abgewickelt würden.

Hinsichtlich der Betreuungsqualität urteilen die befragten Landwirte überwiegend mit „zufrieden“ (46 %) oder „sehr zufrieden“ (23 %).

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Weltmarkt werden die Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion stark durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen

Reform der Direktzahlungen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit (Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

Insbesondere die Entkoppelung der Prämien von der Produktion führt erstens zu einer Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der Rinderhaltung und zweitens – wegen der mittelfristigen Umverteilung der entsprechenden Prämien auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Bundeslandes – mittelfristig auch zu einem Einkommensverlust der Betriebe mit überdurchschnittlichen Prämienvolumina je Hektar Landfläche. Im Gegensatz zu den zunächst beim Betrieb verbleibenden Tierprämien werden die Prämien betroffener Ackerkulturen sofort auf die Fläche umgelegt. Mit Blick auf das Grünland ist auch hier wieder insbesondere die Rinderhaltung durch negative Einkommenswirkungen betroffen. Die GAP-Reform bedeutet also einen Verlust an relativer Vorzüglichkeit anderer Formen der Rindfleischproduktion gegenüber der Milchproduktion.

National wurden die Milchmarktregelungen dahin weiter entwickelt, dass ab dem 1. April 2000 der zwischenbetriebliche Handel von Milchquoten nur noch über regionale Verkaufsstellen (Börsen) möglich war. Das Ziel war hauptsächlich, die Quotenkosten für die wachstumswilligen Milchproduzenten zu reduzieren.

Erneuerbare Energien

Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit des Faktors Boden steht die Rohstoffproduktion für die Energieerzeugung in direkter Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion; die Landwirtschaft kann somit von der staatlichen Förderung durch das EEG und den weltweit steigenden Rohölpreisen doppelt profitieren: zum einen eröffnen sich ihr durch das Überschreiten der Rentabilitätsschwelle von Bioenergie neue Produktionsbereiche in der Rohstoffproduktion und -weiterverarbeitung, zum anderen steigen weltweit die Preise für Nahrungsmittel (Isermeyer und Zimmer, 2006). Andererseits verteuert sich die Produktion besonders in flächen- und vorleistungsintensiven traditionellen Produktionsrichtungen, wie der Milchproduktion und der Tiermast, deutlich.

3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

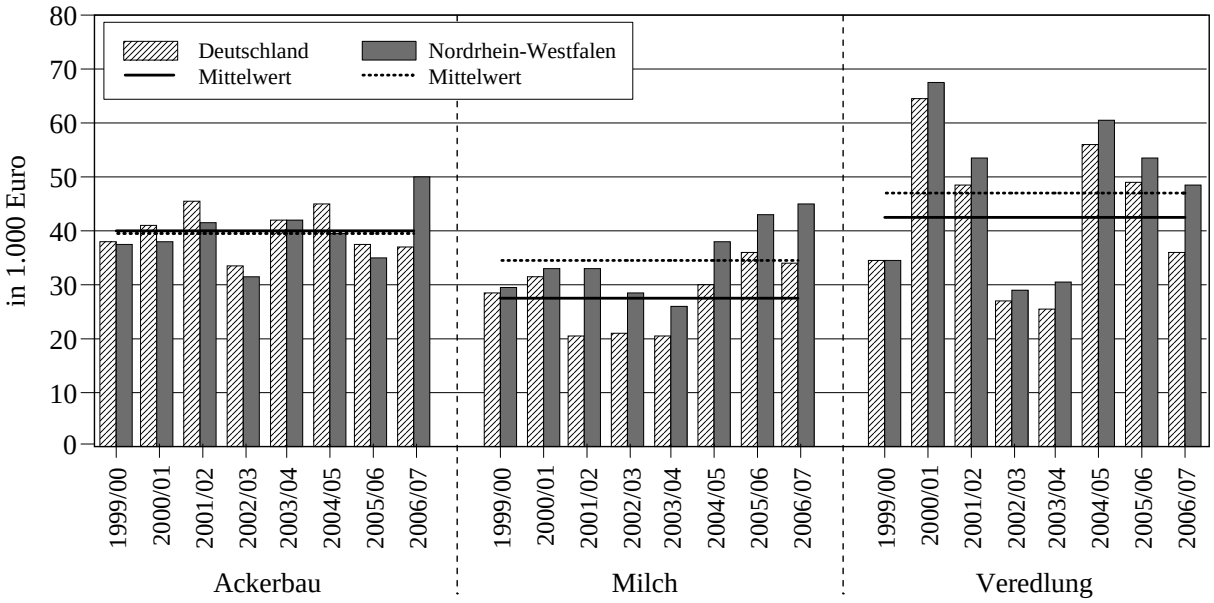
Entwicklung des Betriebserfolges

Die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Nordrhein-Westfalen und Deutschland zeigt für die verschiedenen Produktionsrichtungen deutliche Unterschiede in den Einzeljahren und zwischen den Produktionsrichtungen (Abbildung 3.4). Die Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Betriebe liegen im Durchschnitt bei den Milchvieh- und Veredlungsbetrieben deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Betriebe.

Die Veredlungsbetriebe unterliegen großen jährlichen Gewinnschwankungen; dennoch liegen deren Gewinn im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums deutlich über dem der Milchvieh- und Ackerbaubetriebe. Die Gewinne der Ackerbaubetriebe liegen im Betrachtungszeitraum konstant über denen der Milchproduzenten. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass bei Marktfrüchten im Wirtschaftsjahr 2006/07 bereits eine sehr günstige Preisentwicklung vorlag, während insbesondere im Schweinebereich eine eher ungünstige Preissituation zu beobachten war.

Die überdurchschnittlichen Gewinne der nordrhein-westfälischen Betriebe im westdeutschen Vergleich resultieren unter anderem aus den relativ günstigen strukturellen Gegebenheiten in Verbindung mit einem hohen Grad an Spezialisierung. Im Vergleich mit der Agrarstruktur der nördlichen Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein oder vor allem mit der unter gänzlich anderen Bedingungen entstandenen Agrarstruktur der neuen Bundesländer besteht jedoch ein deutlicher betriebsstruktureller Nachteil.

Abbildung 3.4: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Nordrhein-Westfalen und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)[27]



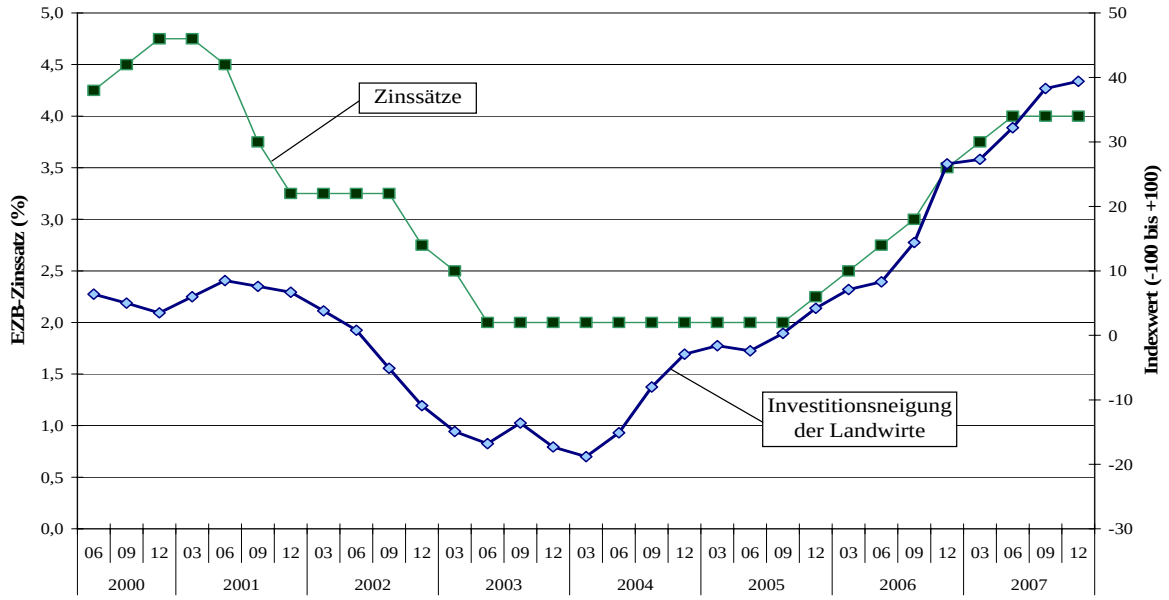
Quelle: BMELV, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007a) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 3.5). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht. Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.a).

[27] Durch die Umstellung der Betriebssystematik auf die EU-Normen sind die Werte für die Betriebsgruppen ab 2001/02 mit denen davor nur bedingt vergleichbar. Erst ab 2001/02 wurden die Milch produzierenden Betriebe von den anderen Futterbaubetrieben getrennt erfasst.

Abbildung 3.5: Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



Quelle: Deutscher Bauernverband (2007), Deutsche Bundesbank (2007).

Zinsentwicklung am Kapitalmarkt

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum entgegen der Erwartung mit der in Abbildung 3.5 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). Normal wäre eine steigende Investitionsneigung bei sinkenden Zinsen. Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für Hauptrefinanzierungsgeschäfte hat sich seit 2000 zwischen 4,75 und 2,0 Prozentpunkten bewegt. Die Kapitalkosten der Landwirte für Neukredite dürften sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, ähnlich entwickelt haben. Bei niedrigen Zinsen müssten die Investitionen wieder zunehmen und bei steigenden Zinsen wieder zurückgehen. Tatsächlich scheint die Liquidität der Betriebe eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen als die Kapitalkosten. Gleichzeitig steht diesen zeitlich variablen Kapitalkosten und sich stark ändernden Investitionsneigungen der Landwirte eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

Fazit

Vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der stark schwankenden Stimmungs- und Investitionsentwicklungen in der Landwirtschaft ist es von großer Bedeutung, zu welchem Zeitpunkt eine Befragung von Betriebsleitern und Betriebsberatern erfolgt. Da die in Kapitel 3.4.3 dargestellten Erhebungen alle im Jahr 2007 durchgeführt wurden, müssen bei der Einordnung der Auswertungsergebnisse entsprechende Bezüge hergestellt werden.

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission

3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

- Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. empirisch sogar unmöglich sind. Als Ausweg könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.
- Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss intervenierender Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Die wesentlichen indirekten Effekte, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, werden im Folgenden (9.1.1 bis 9.1.3) kurz im Hinblick auf das AFP erläutert. Anschließend (9.1.4) werden noch wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

3.9.1.1 Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Margarian et al., 2005). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode ist allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

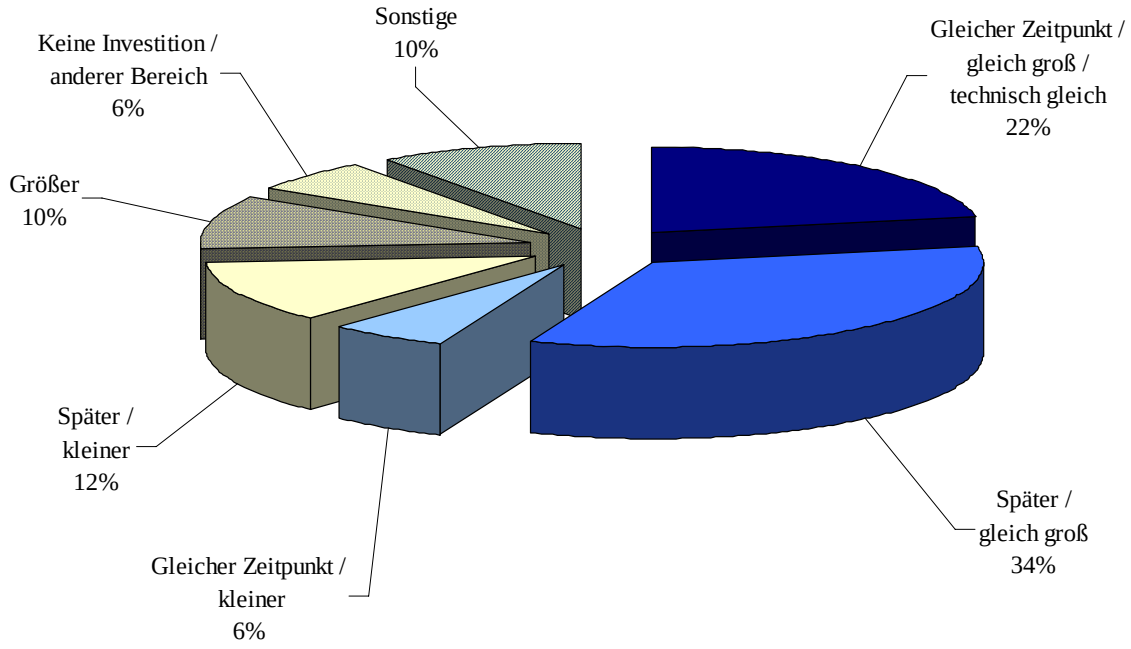
- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealer Weise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
  - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
  - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
  - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
  - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2007 hat ergeben (siehe Abbildung 3.6), dass bei mehr als der Hälfte der Fälle ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, jedoch bei einem Drittel „später“ oder „in mehreren Schritten“. In weiteren zehn Prozent der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei rund einem Drittel der geförderten Fälle ausschließlich Mitnah-

meeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP einen Vorzieheffekt bewirkte (34 % der Fälle), ebenfalls ein Teil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

Abbildung 3.6: Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Nordrhein-Westfalen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 229.

Diese Einschätzungen stimmen weitgehend mit früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe in Nordwest-Deutschland durchgeführt wurden (Margarian et al., 2005). Berücksichtigt man auch die bei einem reinen Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung zwischen 30 und 50 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Diese dürften bei kleineren Investitionen noch über dieser Spanne liegen und bei sehr großen Investitionen darunter.-

3.9.1.2 Überwälzungseffekte

Wenn Fördermittel nicht bzw. nicht im vollen Umfang den eigentlichen Adressaten erreichen, sondern an andere Akteure oder Sektoren weitergegeben werden, liegen Überwälzungseffekte vor.[28] Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Insbesondere bei der Maschinenförderung wird von Beratern vielfach die Meinung vertreten, dass Hersteller und Händler von Landmaschinen durch eine Erhöhung der Preise geförderter Maschinen und Geräte einen Teil der Fördermittel abschöpfen. Entsprechende Aussagen wurden bspw. wiederholt in den Beraterworkshops der Aktualisierungsevaluation getroffen (Dirksmeyer et al., 2006). Aufgrund der geringen Relevanz der Listenpreise und der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Händler konnten keine Daten zur Entwicklung von Verkaufspreisen für die geförderten Landmaschinen ermittelt werden. Aus Gesprächen mit zahlreichen Landmaschinenhändlern und Landwirten geht jedoch hervor, dass die Konkurrenz zwischen Händlern zu groß ist, um auf dieser Ebene Preisaufschläge einstreichen zu können.

Bei Photovoltaikanlagen hat der deutliche Nachfrageschub durch verschiedene Förderprogramme (EEG 2000/2004/2006 einschließlich 100.000-Dächer-Programm, AFP) zu höheren Preisen bei den Anlagen geführt und somit die Förderung teilweise wieder kompensiert. Seitens der Hersteller werden die höheren Anlagenpreise vor allem auf gestiegene Siliziumpreise zurückgeführt. In Fachkreisen werden dagegen erhebliche Gewinnmitnahmen unterstellt, die sich insbesondere in den starken Gewinnsteigerungen der Solarindustrie offenbarten (Kreutzmann und Siemer, 2005; Schlumberger und Siemer, 2006). Die Gesamtnachfrage wird allerdings in erster Linie durch die Konditionen des EEG bestimmt. Zwar hat die bis 2003 mögliche attraktive Zuschussförderung des AFP in Höhe von bis zu 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens[29] zu einer erheblichen Anzahl an AFP-Förderanträgen in Nordrhein-Westfalen geführt (siehe Kapitel 3.6). Daraufhin hat das MUNLV zu Beginn des Jahres 2004 eine drastische Reduzierung der Fördersätze sowie eine Deckelung des für PV-Anlagen insgesamt verfügbaren Fördermittel beschlossen (siehe Kapitel 3.2), so dass fortan die Förderung von PV-Anlagen nur noch mit einem Drittel der Förderung der übrigen förderfähigen Objekte gefördert werden konnten (MUNLV, 2004b).

---

[28] Ein klassisches Beispiel von Überwälzungseffekten in der Landwirtschaft sind die durch die Milchmarktpolitik verursachten Quotenpreise und die induzierten höheren Pachtpreise. Ein Teil der für die Milchviehbetriebe vorgesehenen Subventionen kommt dadurch den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Quoten- und Grundeigentümern („Sofa-Melkern“) zugute.

[29] Der Zuschuss konnte laut AFP-Förderrichtlinie 2003 bei einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro je nach Höhe der positiven Einkünfte max. 35 % betragen (MUNLV, 2003).

Auch bei Biogasanlagen setzt das EEG den entscheidenden Rahmen für eine Investition (siehe Materialband). Aus der schriftlichen Betriebsleiterbefragung der FAL (2007) ergibt sich, dass nur rund 20 % der antwortenden Betriebe ohne AFP-Förderung nicht in eine Biogasanlage investiert hätten. Zwar ist eine Überwälzung der Förderung bei Pachtpreisen und Substratkosten auf regionaler Ebene wahrscheinlich, Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen liegen jedoch bislang nicht vor. Dass ein Teil von Fördermitteln mit Produktionsanreiz den Besitzern des Bodens zukommt, gilt darüber hinaus generell.

3.9.1.3 Verdrängungseffekte

Subventionsbedingte Verdrängungseffekte ergeben sich, wenn die geförderten neuen Kapazitäten bereits bestehende verdrängen und dadurch der Nettofördereffekt verringert wird. Verdrängungseffekte zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben werden in Kapitel 3.10 zur Agrarstruktur mit behandelt. An dieser Stelle wird das Beispiel der Förderung von sogenannten Öko-Maschinen[30] angeführt, deren Ziel die Verringerung von Umweltproblemen ist: Die Förderung verbilligt die Anschaffung von derartigen Maschinen und Geräten. Auch einige Betriebe, die vorher aus Kostengründen auf die Leistung von Lohnunternehmern zurückgegriffen haben, werden nun allein oder gemeinsam mit weiteren Betrieben in förderfähige Maschinen investieren. Wenn die volle Auslastung dieser Maschinen auf den eigenen Flächen nicht gegeben ist, können diese Betriebe in direkte Konkurrenz zu Lohnunternehmern treten und den Einsatz ihrer Maschinen und Geräte als Dienstleistung anbieten. Die Maschinenförderung kann somit zu einer Verdrängung von Lohnunternehmen oder auch anderen Landwirten, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, führen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur bei hoher Konzentration der Förderung eine Verdrängung in nennenswertem Umfang stattfindet bzw. messbar ist. Beispielsweise hat in Niedersachsen, wo im Vergleich zu allen anderen Bundesländern mit über 1400 geförderten Maschinen und Geräten die Anzahl der Förderfälle im Betrachtungszeitraum am höchsten war (185 in NRW), nur ein geringer Anteil der Betriebe (max. 5,0 - 6,5 % in einzelnen Landkreisen) an allen landwirtschaftlichen Betrieben die Maschinenförderung in Anspruch genommen.

Ein hohes Potential für Verdrängungseffekte auf dem Bodenmarkt hat unter den geförderten Produktionsrichtungen vor allem Biogas mit seinem erheblichen Rohstoffbedarf[31]. Das gilt vor allem, wenn die Anlagen ohne Güllezufuhr betrieben werden. In einer Studie der Universität Göttingen wird für das Untersuchungsgebiet Niedersachsen festgestellt, dass

---

[30] Zu nennen sind vor allem Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Gülleausbringungsgeräte.

[31] Wie bereits dargelegt ist aber nicht die AFP-Förderung sondern das EEG von maßgeblicher Bedeutung für die Entscheidung, eine Biogasanlage zu betreiben.

sich Biogasproduktion und Tierhaltung zwar grundsätzlich ergänzen, aber bei einer regionalen Verdichtung von Anlagen die Bodenpreise so weit ansteigen könnten, dass Futterbaubetriebe nicht mehr konkurrenzfähig wären (Bahrs und Held, 2007, S. 21). Aufgrund der hohen Substratpreise könnten auch Ackerbaubetriebe z. B. von Kartoffel- auf Silomaisanbau wechseln; der nachgelagerten Wirtschaft könnten so wichtige Verarbeitungsprodukte verloren gehen. Bislang (Stand 2/2007) seien derartige Fälle in jedoch nur punktuell bedeutsam (ebenda, S. 22). Der Wissenschaftliche Beirat des BMELV empfiehlt u. a. aufgrund der Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion, die Biogasproduktion auf der Basis von Ackerkulturen einzuschränken und auf Güllebasis (Abfall- oder Beiprodukt der Tierhaltung) auszubauen (Wissenschaftlicher Beirat, S. 196). Auf diese Weise soll eine Verdrängung der Tierproduktion mit den einhergehenden negativen Beschäftigungswirkungen vermieden werden (ebenda, S. 189).

3.9.1.4 Investitionshemmnisse

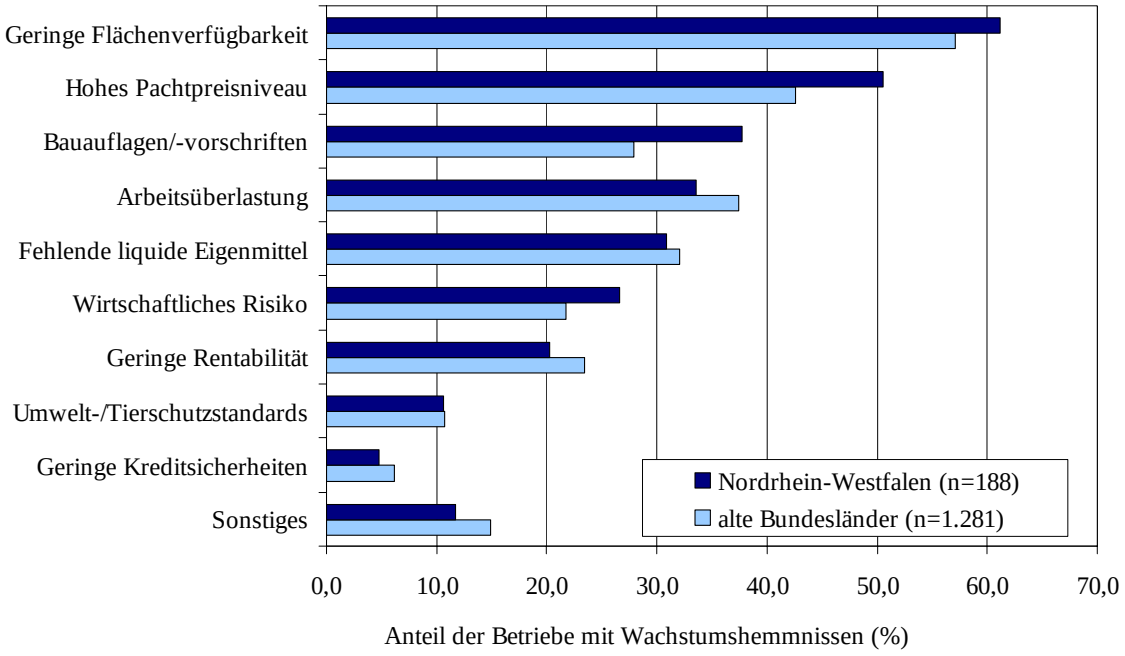
Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Nordrhein-Westfalen relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=282) beantwortet werden.

Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, antworteten lediglich 4 % (n=12) der nordrhein-westfälischen Betriebsleiter mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch eine innerfamiliäre Regelung (z. B. Bürgschaft) gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand nur in zwei Fällen statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung bei 17 % der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von rund der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten 20 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Da möglicherweise die Finanzierung von Investitionen für viele Betriebe nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt. Von den 56 % der befragten Betriebsleiter in Nordrhein-Westfalen, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (61 % der Fälle) eine zu geringe Flächenverfügbarkeit genannt (Abbildung 3.7). Auch die hohen Pachtpreise, Arbeitsüberlastung und die als restriktiv empfundenen Bau- und Umweltvorschriften, wie z. B. das Bundesimmissionsschutzgesetz, werden in vielen Fällen als Wachstumshemmnis angesehen. Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Länder in Westdeutschland sind diese

Wachstumshemmnisse in Nordrhein-Westfalen stärker ausgeprägt. Die genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden.

Abbildung 3.7: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter (maximal drei Nennungen)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung. Fehlende liquide Eigenmittel werden von einem Drittel der befragten Betriebsleiter als ein wesentliches Hemmnis für Wachstumsinvestitionen gesehen; hier kann die Investitionsförderung jedoch in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern.

Zur Überwindung der für viele Familienbetriebe typischen Arbeitsüberlastung wäre häufig eine andere Arbeitsorganisation (z. B. stärkere Auslagerung von Arbeiten) oder die Beschäftigung einer Fremdarbeitskraft notwendig. Vielfach wäre ein Wachstumssprung erforderlich, um eine zusätzliche Arbeitskraft gewinnbringend einsetzen zu können, so dass eine Verbindung zum Problem der Flächenverfügbarkeit besteht.

Anzumerken ist, dass die Hemmnisse für weitere Wachstumsinvestitionen nicht zwangsweise den Engpässen entsprechen, die im Zusammenhang mit den geförderten Investitio-

nen bestanden haben. Dennoch dürfte die Grundstruktur der Hemmnisse für die hier untersuchten umfangreicheren Investitionen zutreffen, weil die befragten Betriebsleiter mit den geförderten Investitionen zu 69 % betriebliches Wachstum verfolgten und kleinere Investitionen (unter 100.000 Euro) von der Erhebung ausgeschlossen waren.

3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden wesentliche Wirkungsbereiche auf der Ebene der Einzelbetriebe genauer analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3.3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000a) zugrunde gelegt. Diese Kriterien und Indikatoren werden verwendet, sofern die Datenbasis es zulässt. Herangezogen und gegenübergestellt werden die Auswertungen der Betriebsleiterbefragung sowie Daten der Investitionskonzepte, der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung und des Testbetriebsnetzes. Die ausführlichen Ergebnistabellen zu den im Folgenden dargestellten Tabellen und Abbildungen sind im Materialband (Kapitel 4) zu finden.

3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3.3, Bewertungsfragen). Knapp drei Viertel der befragten Betriebsleiter (n=276) sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Schweinehaltung liegt dieser Anteil mit 86 % sogar noch deutlich darüber, während sich von den Betriebsleitern mit Investitionen in die Rindviehhaltung lediglich 65 % positiv über die Einkommensentwicklung äußern. Insgesamt gehen nur 9 % aller Betriebsleiter von einer Verschlechterung des Einkommens aus. Im Vergleich zur Situation vor der Investition steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 37 %-Punkte auf nunmehr insgesamt 80 % an.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Während die Milchpreise im Zeitraum 2003/04 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000 lagen, haben die Schweinepreise eine günstigere Entwicklung genommen. Die Preisentwicklung zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Abbildung 3.5). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen. Die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter findet sich in den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche nicht wieder. Als „Vor-

her"-Situation wurde die Ausgangslage im Investitionskonzept mit den Angaben zur Faktorausstattung und Erfolgsrechnung zugrunde gelegt. Letztere baut auf einer Deckungsbeitragsrechnung auf. Jahresabschlussdaten der Vorweg-Buchführung liegen nicht in digitaler Form vor, weshalb sie im Rahmen der Evaluation nicht verwertbar sind. Die Ausgangssituation wurde auf der Grundlage der Deckungsbeitragsrechnungen erfasst.[32] Die „Nachher"-Situation wird aus dem Durchschnitt der Wirtschaftsjahre (WJ) 2004/05 und 2005/06 gebildet. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsjahre („Vorher") der untersuchten Förderfälle variiert der Abstand zwischen „Vorher" und „Nachher" bei den Förderfällen der verschiedenen Bewilligungsjahre. Dieser Nachteil wird jedoch in Kauf genommen, weil anderenfalls keine ausreichenden Gruppengrößen für die Analysen entstanden wären. Zur Problematik der Einbeziehung von Ergebnissen aus Deckungsbeitragsrechnungen in den Vergleich wird in Kapitel 3.4 (Daten) ausführlich Stellung genommen. Die Einkommensentwicklung kann mit zunehmendem Abstand zur geförderten Investition variieren, weil sich positive Investitionswirkungen z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten möglicherweise erst mit erheblichem zeitlichem Verzug manifestieren. Längerfristig angelegte Analysen könnten in Verbindung mit einer hohen Fallzahl, die jedoch auf Landesebene kaum zu erreichen ist, Aufschluss über die Erfolgswirkung unterschiedlicher betrieblicher Strategien (z. B. Wachstum, Diversifizierung) geben.

Die Einkommenssituation der Betriebsleiterfamilien wird durch die vorliegenden Jahresabschlüsse vielfach nur unzureichend wiedergegeben und müsste daher durch außerbetriebliche Einkommensbereiche ergänzt werden. Letzteres ist jedoch aufgrund fehlender Sekundärdaten und mangelnder Auskunftsbereitschaft bei Primärerhebungen kaum leistbar.

Von den insgesamt 465 vorliegenden Investitionskonzepten Großer Investitionen mit den „IST-Jahren" 1999 bis 2002[33] konnten 246 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe der Jahresabschluss des WJ 2005/06 der Auflagenbuchführung vorlag. Um die Heterogenität der Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsrichtungen zu reduzieren und damit die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen, wurde die Kernanalyse auf die zwei wesentlichen Betriebsgruppen „Rinder, Milch" (133 Betriebe) und „Schweine" (79 Betriebe) konzentriert, wobei jeweils ein Anteil am betrieblichen Umsatzerlös von mindestens 50 % im Mittel des WJ 2005/06 und des Vorjahres erreicht werden musste.

Die untersuchten Betriebe in Nordrhein-Westfalen haben von der Ausgangssituation bis zum Mittel der WJ 2004/05 und 2005/06 im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis um

---

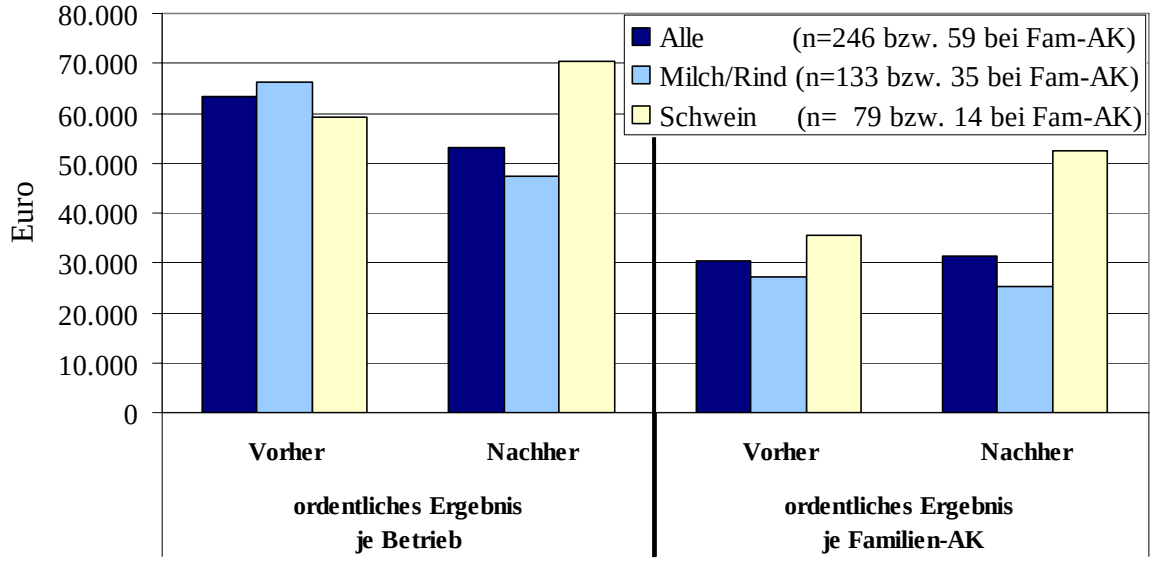
[32] Bezüglich der Defizite der Deckungsbeitragsrechnung siehe Kapitel 4.1.3.

[33] Das entspricht den Bewilligungsjahren 2000 bis 2002. Der genaue Zeitpunkt der Bewilligung sowie der Durchführung der geförderten Investitionen ist nicht in den IK dieser Förderfälle enthalten.

10.277 Euro (-16 %) verringert (Abbildung 3.8). Während die Schweinebetriebe ihren Unternehmensgewinn um durchschnittlich 11.012 Euro auf 70.312 Euro erhöhen konnten (+19 %), mussten die Rinderbetriebe im Durchschnitt einen Gewinnrückgang um 19.037 Euro auf 47.300 Euro (-28 %) hinnehmen.

Weil die Anzahl der Familien-AK je Betrieb im Betrachtungszeitraum aber im Durchschnitt deutlich (-23 %) abgenommen hat, ist dennoch im Mittel der Betriebe eine leicht positive Entwicklung der Gewinne je Familien-AK zu beobachten.[34] Während die Milch-/Rindbetriebe jedoch trotz eines Rückgangs der Familien-AK um rund 25 % einen Rückgang der personenbezogenen Gewinne im Betrachtungszeitraum um 7 % hinnehmen mussten, konnten die Schweinebetriebe ihren Gewinn um fast die Hälfte steigern. Aufgrund der geringen Beobachtungen sind diese Aussagen aber sehr vorsichtig zu interpretieren.

Abbildung 3.8: Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06)

Die geförderten Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 197.400 Euro im Mittel eine Subvention von rund 62.100 Euro, was einem periodisierten Wert von rund 4.982 Euro pro Jahr entspricht. Bei den Milch-/Rindbetrieben liegt der

[34] Die Angaben je Familien-AK fehlen in der Ausgangssituation des Investitionskonzeptes in sehr vielen Fällen (siehe hierzu auch Kapitel 4.1.3). Von den insgesamt auswertbaren 246 Fällen enthalten lediglich 59 Fälle Angaben zu den Familien-AK in der „Vorher“ und „Nachher“ Situation.

Subventionswert mit rund 65.000 Euro deutlich unter diesem Durchschnittswert, bei Schweinebetrieben mit rund 55.000 Euro etwas darüber. Beim relativen Subventionswert (Anteil am förderfähigen Investitionsvolumen) ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Betrieben.

Zur Beurteilung der Einkommensentwicklung wurden die auswertbaren Betriebe in Erfolgsdrittel entsprechend der Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher" im Vergleich mit „Vorher" eingeteilt (Tabelle 3.7).

Tabelle 3.7: AFP-geförderte Betriebe: Erfolgsdrittel nach ordentlichem Gewinn „Nachher"1) je Betrieb in Nordrhein-Westfalen

Variable		Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe (n=246)						
		Unteres		Mittleres		Oberes		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK [2]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [3]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	76.422	46	56.667	32	56.816	38	***
	Nachher (2)	26.296	132	43.585	44	89.161	55	***
	(2) - (1)	-50.127	-42	-13.082	-57	32.345	132	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	k.A.		k.A.		k.A.		
	Nachher (2)	299.741	64	231.983	42	363.648	49	***
Umsatzanteile (%)								
- Pflanzenproduktion	Nachher	12,3	181	10,2	194	9,2	171	
- Rinder, Milch	Nachher	58,7	70	58,5	72	34,6	122	***
- Schweine	Nachher	22,0	160	25,6	149	46,2	92	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,8	51	2,21	28	2,37	43	***
	Nachher (2)	2,17	72	1,69	33	1,93	55	
	(2) - (1)	-0,63	-210	-0,52	-125	-0,44	-144	
Gesamtkapital (€)	Nachher	955.620	48	812.647	53	1.002.555	59	*
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	34,1	60	26,6	65	26,6	81	***
Subventionswert (€)		70.461	34	55.388	34	60.004	44	***

[1] *Vorher (1)*: Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Variationskoeffizient (%).

[3] Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Ein Mittelwertvergleich ergibt Folgendes:

- Die Unterschiede der Änderung des ordentlichen Gewinns zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel sind mit 82.000 Euro erheblich.
- Die Betriebe des oberen Drittels sind „Nachher“ im Mittel gemessen am Umsatz und Gesamtkapital größer. Die Unterschiede im Umsatzwachstum können aufgrund der fehlenden Daten nicht ausgewertet werden.
- Gleichzeitig ist jedoch der AK-Besatz der Betriebe des oberen Drittels im Durchschnitt deutlich geringer als bei den Betrieben des unteren Drittels.
- Das obere Erfolgsdrittel weist „Nachher“ mit rund 27 % im Durchschnitt einen geringeren Fremdkapitalanteil auf als das untere Drittel mit rund 34 %.
- Die Betriebe des unteren Erfolgsdrittels erhielten eine höhere AFP-Förderung (Subventionswert) als die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Förderung und Betriebserfolg ist somit nicht zu beobachten. Betrachtet man lediglich die Milch-/Rindbetriebe (n=59) zeigen sich die gleichen Zusammenhänge, außerdem sind hier die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels im Durchschnitt stärker gewachsen. Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten eignet sich ein Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes (siehe Tabelle 3.8). Dazu wurden die Betriebe mit ähnlicher Produktionsstruktur (Milchvieh-, Schweinebetriebe) und solche herangezogen, die mindestens 150.000 Euro und maximal 500.000 Euro Umsatzerlöse pro Jahr „Nachher“ aufwiesen. Ein Mittelwertvergleich der Rind-/Milchbetriebe zeigt folgendes auf:

- Das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe lag „Vorher“ mit 65.635 Euro um fast die Hälfte höher als das der Testbetriebe. Von diesem höheren Niveau aus hat sich allerdings das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe im Durchschnitt sehr negativ entwickelt (-27 %), während die Testbetriebe ihr Ergebnis durchschnittlich leicht verbessern konnten.
- Ein Grund für die negative Ergebnisentwicklung der AFP-Betriebe liegt in den vergleichsweise niedrigen Abschreibungen „Vorher“ und den investitionsbedingt höheren Abschreibungen „Nachher“. Entsprechend ist der Cashflow (ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) der AFP-Betriebe im Mittel nur leicht höher als der Cashflow der Testbetriebe.
- Die AFP-Betriebe haben im Durchschnitt im Betrachtungszeitraum einen starken Arbeitskräfteabbau vollzogen, während die AK-Ausstattung der Testbetriebe leicht zunahm. Im Ergebnis lag die AK-Ausstattung der Testbetriebe im WJ 2005/06 gleich hoch wie die der AFP-Betriebe.
- Die Entwicklung des für Milch-/Rindbetriebe maßgeblichen Produktionsfaktors Milchquote ist bei den AFP- und den Testbetrieben vergleichbar.

– Aufgrund der umfangreichen Gesamtinvestitionen der AFP-Betriebe von durchschnittlich rund 256.000 Euro (bzw. förderfähigen Investitionen von 207.000 Euro) liegen die Fremdkapitalanteile im Durchschnitt „Nachher“ höher als bei den Testbetrieben.

Tabelle 3.8: Spezialisierte Milch-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Nordrhein-Westfalen

		Rinderbetriebe (> 50 % Umsatzerlöse Rinder, Milch)				
Variable		**AFP-Betriebe (n=73)**		**Testbetriebe (n=134)**		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [2]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	65.635	31	44.773	51	***
	Nachher (2)	47.852	58	47.232	55	
	(2) - (1)	-17.783	-159	2.459	928	***
Abschreibung (€)	Vorher (1)	12.395	42	26.314	49	***
	Nachher (2)	38.823	39	29.332	53	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,55	20	1,67	28	***
	Nachher (2)	1,78	29	1,81	34	
	(2) - (1)	-0,77	-71	0,15	300	***
Milchquote (kg)	Vorher (1)	492.308	40	459.086	39	
	Nachher (2)	536.721	40	523.872	41	
	(2) - (1)	44.413	256	64.786	145	
Umsatz (€)	Nachher	243.405	27	235.270	31	**
Gesamtkapital (€)	Nachher	916.848	44	894.112	50	
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	27,1	63	24	93	***

[1] *Vorher (1)* : Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2) : Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligungsjahre 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Diese Durchschnittszahlen und insbesondere die Ergebnisveränderung beinhalten eine große Streuung der Einzelwerte. Dies deutet darauf hin, dass neben sehr erfolgreichen Betrieben auch stark nach unten abweichende Betriebe im Datensatz enthalten sind.

Wie die vorangegangenen Resultate zeigen, konnten die mit AFP geförderten Betriebe teilweise ihr ordentliches Ergebnis steigern. Um genauer zu spezifizieren, welche Faktoren diese positive Einkommensentwicklung beeinflussen könnten, wurde eine logistische Regression durchgeführt. Dieses statistische Verfahren ermittelt, wie die Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Ereignisses (z.B. als Betrieb im oberen Einkommensdrittel zu liegen), durch verschiedene Einflussgrößen (z.B. ordentliches Ergebnis „Vorher“, Höhe der Abschreibungen oder Fremdkapitalanteil) erhöht oder verringert wird. Die Analyse

wurde dabei zum einen für die Gruppe Oberes Drittel bzgl. der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses (Differenz zwischen den ordentlichen Gewinnen „Vorher“ und „Nachher“) als auch für das Obere Drittel bzgl. des ordentlichen Ergebnisses „Nachher“ durchgeführt.

Die Resultate zeigen, dass es für Betriebe mit einem hohen ordentlichen Gewinn „Vorher“ zwar schwieriger ist, zum oberen Drittel *Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses* zu gehören, andererseits aber diese Betriebe eher im oberen Drittel *Ordentliches Ergebnis „Nachher“* sein werden. Für beide Größen wird die Wahrscheinlichkeit, im oberen Drittel zu liegen, positiv durch die Umsatzentwicklung, negativ hingegen durch den Fremdkapitalanteil „Nachher“, die Abschreibungen „Nachher“ und den Subventionswert beeinflusst. Es lassen sich im übrigen die gleichen Aussagen treffen, wenn statt des ordentlichen Ergebnisses „Vorher“ der Cashflow „Vorher“ herangezogen wird, womit indirekt auch eine Wirkung der vorherigen Abschreibungen berücksichtigt wird.

Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine positive Wirkung investiven Verhaltens auf das Einkommen hin, wobei es nicht allein die aktuellen Investitionen sind. Der nachgewiesene positive Einfluss des Cashflow „Vorher“ ist ein Indiz dafür, dass die Betriebe, die auch in der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, heute vermutlich erfolgreicher sind. Um hier genauere Aussagen machen zu können, wäre eine dynamische Analyse der Jahre vor und nach der Investition wünschenswert, wozu jedoch die notwendigen Daten nicht vorliegen. Hervorzuheben bleibt, dass zwar eine positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden kann, ein direkter Einfluss der AFP - Förderung jedoch nicht, da dem Subventionswert entweder keine oder lediglich eine negative Wirkung nachgewiesen werden kann. Der Vergleich mit den Testbetriebsdaten unterstützt diese Resultate, da sich bei deutlich besserer Datenlage annähernd die gleichen Wirkungszusammenhänge feststellen lassen. Für dieses Ergebnis kann es verschiedene Gründe geben:

- Es existiert kein Zusammenhang zwischen der Gewinnentwicklung der Betriebe und der AFP-Förderung, z.B. aufgrund der hohen Variation der Einzelergebnisse; wenn für zahlreiche Betriebe die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und nicht des Betriebsgewinnes im Vordergrund der Investition stand oder ungeplante negative betriebliche Entwicklungen nach Durchführung der Investition auftraten.
- Die Qualität der Daten (Vollständigkeit, Repräsentativität etc.) ist so gering, dass die Ergebnisse einer solchen Analyse nicht zuverlässig interpretierbar sind.
- Der Abstand zwischen Investition und Gewinnmessung ist nicht ausreichend, um die Wirkung der Förderung messen zu können. Hier können vor allem Wachstums- und Lerneffekte eine große Rolle spielen.

Weitere Untersuchungen, insbesondere längerfristige Betrachtungen, werden notwendig sein, um die Datenerfassung und Auswertungsmethodik der Fragestellung angemessen zu gestalten. Diese für den Bereich Gewinn/Einkommen relevanten Aspekte gelten gleichermaßen für andere Wirkungsbereiche wie z.B. Produktivität (Kapitel 3.9.2), wo ebenfalls die kurz- und mittelfristigen Effekte deutlich von den längerfristigen Effekten der Förderung abweichen können.

Fazit zur Einkommenswirkung des AFP

Die Wirkung der mit dem AFP geförderten Investitionen auf das Einkommen ist aus Sicht der Betriebsleiter überwiegend positiv. Die Gewinnentwicklung der Betriebe ist dagegen im Betrachtungszeitraum negativ. Im Vergleich mit den Testbetrieben führt insbesondere der starke Rationalisierungseffekt durch die Einsparung von Arbeitskräften zu einer deutlichen Zunahme des Gewinns je Familien-AK. Ein Zusammenhang des AFP selbst und der Gewinnentwicklung konnte nicht festgestellt werden. Die Ergebnisse sind aufgrund der Datenprobleme jedoch wenig belastbar und vorsichtig zu interpretieren. Längere Datenreihen und ein einheitliches, vollständiges und umfassenderes Datenmaterial könnten die Zielrichtung und Art der Analysen sowie die Aussagekraft der Ergebnisse deutlich verbessern.

3.9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 94 % der in Nordrhein-Westfalen befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Nachfolgend wird lediglich die Arbeitsproduktivität der Milch-/Rinderbetriebe näher beleuchtet, weil für die Analyse anderer Produktivitäten und Produktionsbereiche die erforderlichen Daten im vorliegenden Datenmaterial nicht vorhanden sind.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse zeigt, dass die geförderten Milch-/Rinderbetriebe ihre Milchquote (+9 %) und Kuhzahl (+7 %) seit der Ausgangssituation nur leicht erhöht haben. Berücksichtigt man jedoch die Entwicklung der Voll-AK (-30 %), dann ergibt sich ein deutlicher Anstieg der Arbeitsproduktivität. Die Betriebe weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf (siehe Tabelle 3.9). Die Betriebe des oberen Produktivitätsdrittels waren in der Ausgangslage („Vorher“) – gemessen an der Milchquote – nur geringfügig größer, haben dann aber die Milchquote deutlich stärker aufgestockt als die Betriebe der anderen Drittel. Zusätzlich haben die Betriebe des oberen Drittels den AK-Besatz wesentlich stärker verringert. Die

Erhöhung der Arbeitsproduktivität resultiert somit neben dem gestiegenen Output auch aus dem verringerten AK-Besatz. Das Drittel der Betriebe mit der höchsten Produktivitätsentwicklung weist eine stärkere Spezialisierung in Richtung Milch/Rind auf als die Betriebe der beiden anderen Drittel.

Es fällt auf, dass sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Milch-/Rinderbetriebe nicht in der Höhe und Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und auch nicht in der Höhe der geförderten Investitionen und des Subventionswertes zeigt.

Tabelle 3.9: Vergleich der mit AFP geförderten Milch-/Rindbetriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK) in Nordrhein-Westfalen

		Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK; n=73)			
Variable		**Unteres Drittel**	**Mittleres Drittel**	**Oberes Drittel**	Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	niveau [2]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	66.431	63.780	66.651	
	Nachher (2)	48.258	44.036	51.125	
	(2) - (1)	-18.172	-19.745	-15.526	
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,47	2,46	2,72	
	Nachher (2)	2,15	1,74	1,47	***
	(2) - (1)	-0,32	-0,72	-1,25	***
Milchquote (kg)	Vorher (1)	465.907	456.274	552.246	
	Nachher (2)	445.118	515.003	645.510	**
	(2) - (1)	-20.790	58.729	93.264	***
Milchquote (kg / AK)	Vorher (1)	187.400	185.099	201.580	
	Nachher (2)	204.460	294.881	442.886	***
	(2) - (1)	17.060	109.782	241.306	***
Subventionswert (€)	Nachher	57.644	65.947	64.480	
Investitionsvol., ff (€)	Nachher	180.057	209.713	213.368	

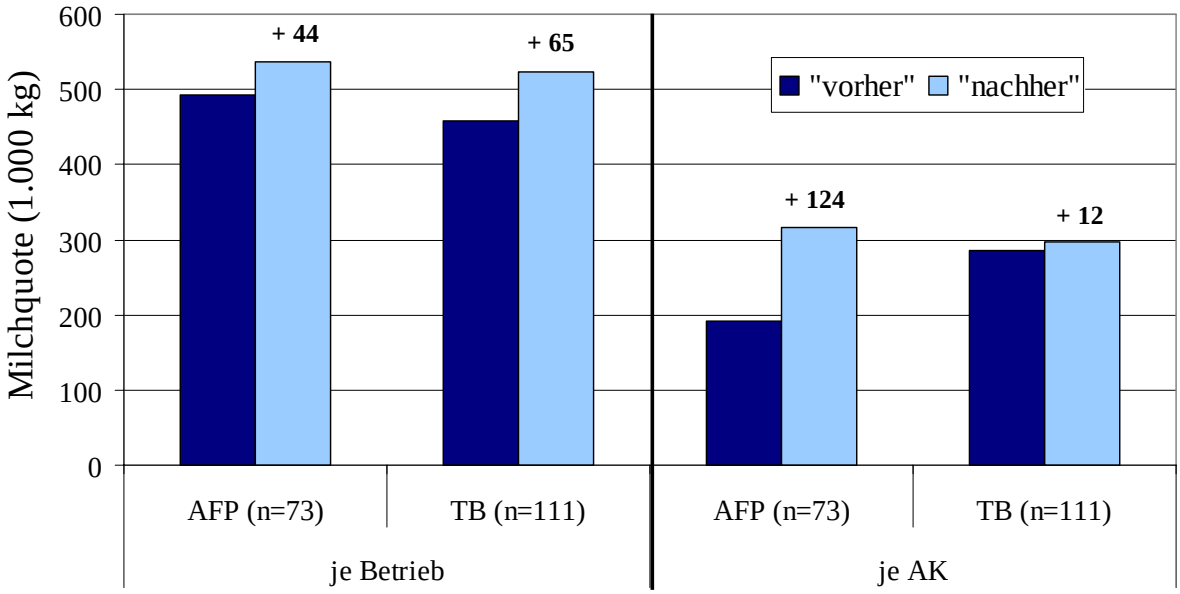
[1] *Vorher (1)*: Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Die dargestellten Ergebnisse der Produktivitätsentwicklung bei den AFP-geförderten Betrieben werden durch entsprechende Auswertungen vergleichbar großer Testbetriebe bestätigt. Die Reduzierung der Arbeitskräfte ist der entscheidende Faktor im Hinblick auf die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität (Abbildung 3.9). Während sich Umfang und Entwicklung der Milchquote je Betrieb bei den AFP- und den Testbetrieben kaum unterscheiden, liegen bei dem AK-Bezug deutliche Unterschiede vor.

Abbildung 3.9: Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milch-/Rindbetriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05, 2005/06), Testbetriebe.

Fazit zur Produktivitätswirkung des AFP

Die Produktivität der AFP-geförderten Milch-/Rindbetriebe wächst im Vergleich zu ähnlich strukturierten Testbetrieben deutlich stärker. Dies ist vor allem die Folge des Arbeitskräfteabbaus bzw. der Rationalisierung bei den AFP-Betrieben. Die mit AFP geförderten Investitionen haben somit zum Produktivitätswachstum beigetragen. Dies lässt sich jedoch nicht auf den Subventionswert und damit auf die Förderung durch das AFP übertragen.

3.9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Lediglich für sieben Prozent der befragten Betriebsleiter war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel und für weitere 23 % der Betriebsleiter zumindest eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. Aufgrund dieser relativ geringen Bedeutung und der ohnehin

schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.[35]

In der Betriebsleiterbefragung haben insgesamt 76 % der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben. Diese Wirkung attestieren auch 58 % der Betriebe, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der Mitnahmeeffekte (vgl. Kapitel 3.9.1.1) und vielfach auftretender „Kuppeleffekte“[36] ist auch die Nettowirkung des AFP auf die Produktqualität geringer als der Bruttoeffekt der Investition.

3.9.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 16 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 64 % der Fälle um ein Nebenziel.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 66 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon bei einem Viertel der Fälle sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedrig ist (siehe Kapitel 3.9.2.4). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

Bei der Beurteilung der Nettofördereffekte ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den Fällen, in denen ohne Förderung „kleiner“ oder „billiger“ gebaut worden wäre, vermutlich größere Einschränkungen erfahren hätte. Die Mitnahmeeffekte im Hinblick auf dieses Ziel sind daher vermutlich geringer und die Entwicklung der Arbeitsbedingungen könnte vergleichsweise sensibel auf eine Änderung der Investitionsförderung reagieren.

---

[35] Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Dirksmeyer et al., 2005; Klockenbring, 2003).

[36] Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

3.9.3 Diversifizierung

In diesem Teil der AFP-Bewertung wird untersucht, in welchem Ausmaß Investitionen in betriebsnahe außerlandwirtschaftliche Aktivitäten[37] dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. Da Diversifizierungsinvestitionen generell sehr heterogen sind, ist die Konzentration auf eine vergleichsweise homogene Teilgruppe sinnvoll. Investitionen in die Direktvermarktung wurden als Beispiel für die Analyse gewählt, da von den klassischen Bereichen der Diversifizierung zwischen 2000 und 2006 in der Direktvermarktung am meisten Investitionen gefördert wurden (siehe Tabelle 3.10). Die hohe Anzahl an Förderfällen, bei denen keine Informationen zur Höhe der Investitionssumme im Bereich der Diversifizierung vorliegen, stammen aus den Jahren 2000 bis 2002, d.h. aus der Zeit vor der Einführung der Variablenliste in Nordrhein-Westfalen (siehe Kapitel 3.4).

Tabelle 3.10: Anzahl der Förderfälle und durchschnittliche Höhe der förderfähigen Investitionssumme nach vorliegenden Investitionskonzepten

		Investitionssumme (Euro)		Anteil
Investitionsbereich	n	Diversifizierung	Insgesamt	Diversifizierung (%)
Direktvermarktung	75	92.076	112.571	82
Fremdenverkehr	22	96.972	122.675	79
Alle mit Angaben	99	92.151	118.702	78
Keine Angaben	75	-	-	-

Quelle: Investitionskonzepte der Jahre 2000-2006 aus Nordrhein-Westfalen.

Aufgrund inhaltlicher und datentechnischer Probleme ist die Nutzung von Förderdaten für die Bewertung von Diversifizierungsinvestitionen wenig sinnvoll (für eine ausführliche Darstellung der Probleme bei der Nutzung der IK und Auflagenbuchführung für die Bewertung der Diversifizierung siehe Materialband). Daher basiert die Analyse im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung (n=25) in Nordrhein-Westfalen.

Die wichtigsten geförderten Investitionen in die Direktvermarktung waren die Schaffung von Kühlräumen und -lagern (44 % der Betriebe) sowie sonstigen Lagerhallen und -räumen (36 % der Betriebe) und von Räumlichkeiten für den Direktabsatz (32 % der Be-

[37] Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr und sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in der Variablenliste nicht gesondert geführt werden. Photovoltaik- und Biogasanlagen wurden auf Wunsch des Auftraggebers nicht näher analysiert.

triebe). Im Vergleich zu anderen Bundesländern haben in Nordrhein-Westfalen auch Investitionen in die Spargelaufbereitung einen verhältnismäßig hohen Stellenwert (12 %). Die geförderten Investitionen dienten dem Absatz von Obst (32 %), Kartoffeln (28 %), Spargel (24 %), Gemüse (20 %) und Fleisch und Wurst (20 %).

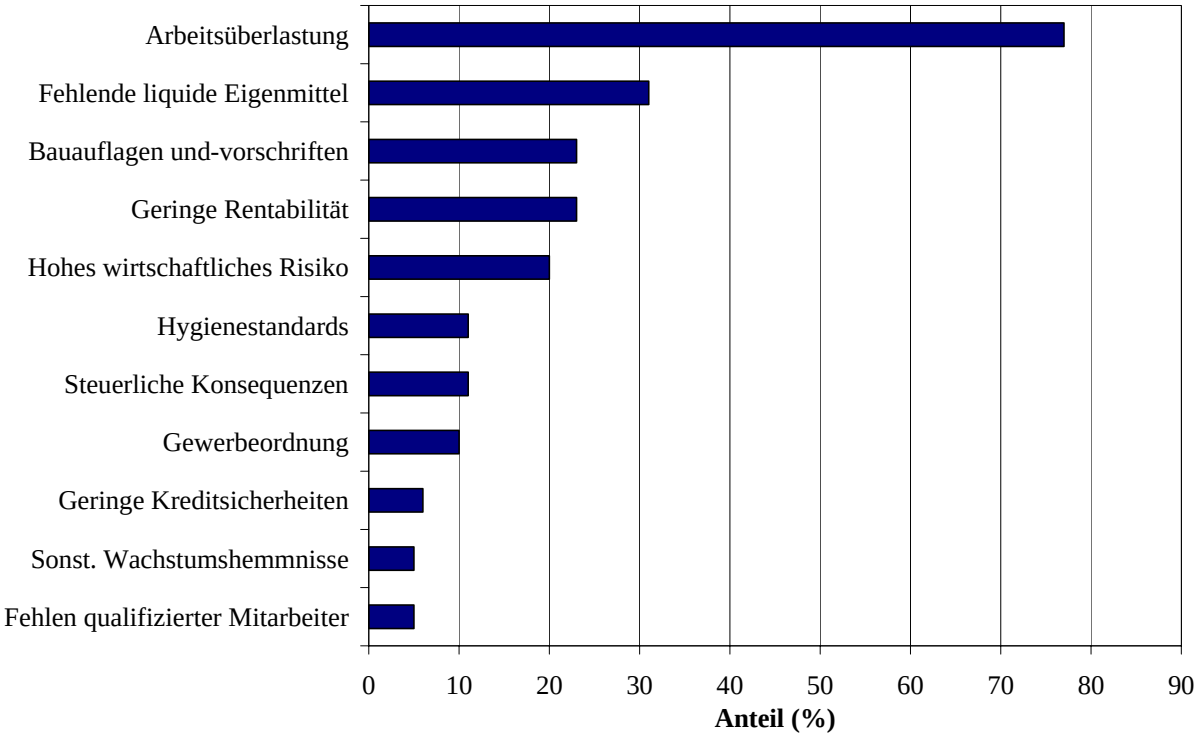
Aus Sicht der Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die deutlich positiv empfundenen Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit, d. h. auf das Betriebswachstum, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität und das Einkommen. Die Direktvermarktung trug in 38 % der Fälle zu 26 bis 50 % und in einem Drittel der Fälle zu über 50 % zum Familieneinkommen bei. Dies zeigt, dass die Direktvermarktung in vielen geförderten Betrieben in Nordrhein-Westfalen einen hohen Beitrag zum Familieneinkommen liefert.

Bei der Befragung konnten aber auch Mitnahmeeffekte identifiziert werden. Ein Anteil von 33 % der befragten Betriebsleiter hätte die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung technisch identisch und zeitgleich oder früher und gleich groß oder größer umgesetzt (acht Betriebe). Einen Vorzieheffekt hatte die Förderung bei einem Viertel der Betriebe (sechs Betriebe). Kein Betrieb hätte ohne Förderung nicht investiert. Zur Einschätzung der damit verbundenen Mitnahmeeffekte siehe Kapitel 3.9.1.1.

Generell würden rund zwei Drittel der Befragten in den untersuchten Bundesländern[38] im Bereich Direktvermarktung gerne stärker wachsen, als dies bisher der Fall ist. Als wichtigsten Grund dafür, dass dieses Wachstum ausbleibt oder erst verzögert stattfindet, nannte über 75 % der Betriebsleiter die Arbeitsüberlastung (siehe Abbildung 3.10). Weitere wichtige Wachstumshemmnisse, die jeweils von etwa einem Drittel der Befragten genannt wurden, sind fehlende Liquidität, das Risiko und die Rentabilität möglicher Investitionen sowie Bauauflagen und -vorschriften, die solche Investitionen erschweren. Das Hauptinvestitionshemmnis, die Arbeitsüberlastung, kann mit der Investitionsförderung im Bereich der Diversifizierung kaum angegangen werden. Damit wird die AFP-Förderung nur in sehr eingeschränktem Umfang in der Lage sein, Investitionen in die Direktvermarktung zu initiieren.

[38] Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs in Nordrhein-Westfalen wird diese Frage hier für alle erfassten Bundesländer gemeinsam ausgewertet.

Abbildung 3.10: Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007) in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern; n=132.

Die Wirkungen der durchgeführten Investitionen in die Direktvermarktung werden von den Fördermittelempfängern überwiegend positiv bewertet. Defizite in der Beratung wurden insbesondere zu eher grundsätzlichen Themen der Direktvermarktung artikuliert[39].

Bei den hier untersuchten Investitionen mit Investitionsvolumina von mehr als 30.000 Euro handelt es sich in den meisten Fällen um Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung, Dabei ist davon auszugehen, dass in diesen Betrieben bereits ausreichend Erfahrungen vorliegen, um die Rentabilität von geplanten Erweiterungen einschätzen zu können. Für Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung sollte daher keine Förderung mehr angeboten werden.

[39] Im Zusammenhang mit der Investition in die Direktvermarktung nahmen 88 % der Befragten aus Nordrhein-Westfalen eine Beratung in Anspruch. 41 % dieser Betriebsleiter fühlten sich gut oder sogar sehr gut beraten. Deutlich verbesserungsfähig ist die Beratung nach Meinung der Befragten in grundsätzlichen Fragen der Direktvermarktung wie „Marketing/Werbung“ oder „Wahl von Absatzkanälen“.

Die Bewertung könnte bei Einstiegsinvestitionen in die Direktvermarktung anders ausfallen, da dann auf Betriebsebene noch keine Erfahrungen mit diesem Betriebszweig vorliegen. Wenn das Ziel besteht, die Einkommensbasis in landwirtschaftlichen Betrieben zu verbreitern, kann es sinnvoll sein, ein Konzept zu entwickeln, das Betriebsleiter zum Einstieg in die Direktvermarktung motiviert, indem das Risiko verringert wird. Da sich gezeigt hat, dass die aus der Direktvermarktung resultierende Arbeitsbelastung das größte Hindernis für Investitionen in diesen Bereich darstellt, scheinen im Rahmen eines solchen Konzepts zusätzlich zu Investitionszuschüssen auch Lohnkostenbeihilfen und eventuell auch Sachkostenbeihilfen eine sinnvolle Ergänzung zu sein. Zur Abrundung des Konzepts sollte ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern bereitgestellt werden. Eine Einstiegsförderung mit diesen Komponenten wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten. Sie wird im Rahmen der Programmevaluierung bewertet und ist daher nicht Bestandteil dieser AFP-Evaluierung.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 hat das Land entsprechend reagiert und die Diversifizierungsförderung, die bislang im Rahmen der GAK und als Landesrichtlinie organisiert war, zu einem Gesamtkonzept zusammengefasst. Diese besteht aus den Förderbereichen Konzepterstellung, Qualifizierung, Organisationskosten- und Investitionskostenzuschüssen.

3.9.4 Beschäftigungseffekte

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen des Gesamtprogramms EPLR zur Entwicklung der ländlichen Räume und der gegenwärtig hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

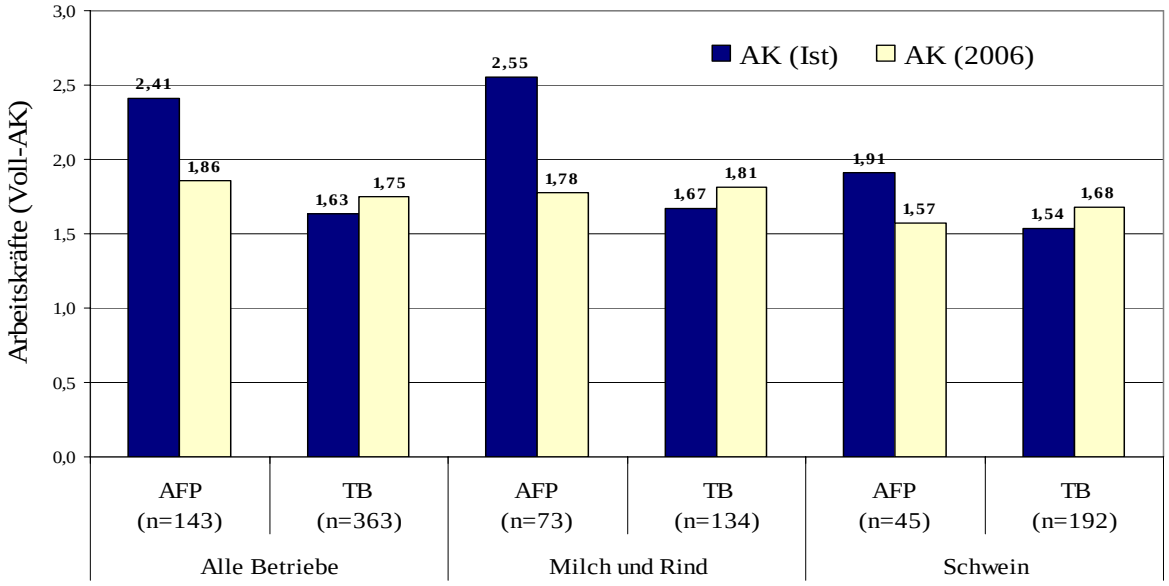
3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

Grundsätzlich ist bei Rationalisierungsinvestitionen, um die es sich überwiegend bei den AFP-geförderten Investitionen handelt, im Vergleich zur Situation vor der Investition auf dem Betrieb mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von den jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

Bei dem Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben zeigt sich, dass die Testbetriebe im Vergleichszeitraum (vorher – nachher) eine geringe

Zunahme der Zahl der Voll-AK aufweisen. Die im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe verzeichnen dagegen eine deutliche Reduktion der AK (Abbildung 3.11).

Abbildung 3.11: Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (jeweils 150.000 bis 500.000 Euro Umsatzerlöse) in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (Bewilligungsjahre 2000-2002); Testbetriebe.

Dabei wird die Ausgangssituation im Investitionskonzept vor der Durchführung der geförderten Investitionen mit der Situation im aktuellen vorliegenden Jahresabschluss (WJ 2005/06) verglichen. Der Rückgang der Voll-AK bei den geförderten Betrieben beruht im Wesentlichen auf der Reduzierung der Familien-AK.

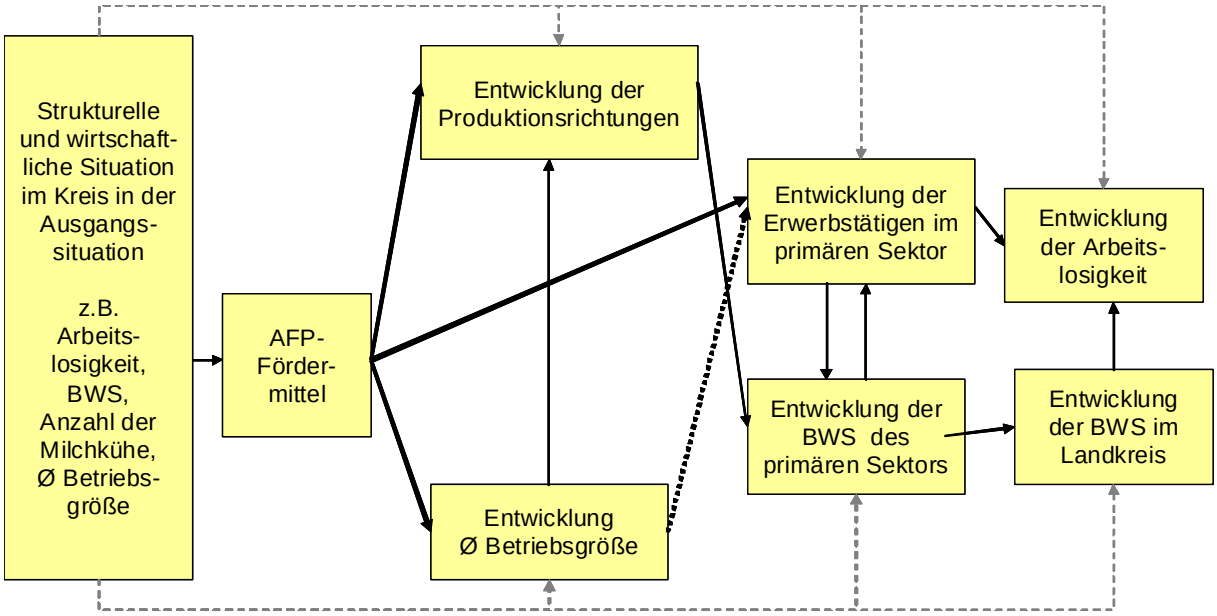
3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft

Zur Analyse der Nettowirkungen des AFP auf die Beschäftigung müssen über die einzelbetrieblichen Ergebnisse hinaus die Effekte erfasst werden, die sich auf die Umgebung der geförderten Betriebe sowohl im landwirtschaftlichen Sektor als auch in der gesamten regionalen Wirtschaft auswirken. So können zum Beispiel neben dem Rationalisierungseffekt, als eine mögliche Wirkung der mit AFP geförderten Investition, weitere positive und negative Effekte, wie Multiplikator- oder Verdrängungseffekte, eintreten, die je nach Stärke insgesamt zu mehr oder weniger Beschäftigung in der betrachteten Region führen.

Für eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Agrarinvestitionsförderung und Entwicklung der Beschäftigung in ländlichen Regionen wurde daher ein komplexeres Mo-

dell einer möglichen Interventionslogik zugrunde gelegt, das sowohl die strukturelle und wirtschaftliche Situation der Region vor den getätigten Investitionen als auch direkte und indirekte Wirkungen der Förderung berücksichtigt (vgl. Abbildung 3.12). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband beschrieben.

Abbildung 3.12: Mögliche Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge für viele Landkreise. Der einzige, nur gering signifikante Fördereffekt in den norddeutschen Regionen besteht nach den Modellergebnissen in einer leichten Stabilisierung der Anzahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. Gleichzeitig zeigen sich die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer verringerten Faktormobilität an den nach den Modellergebnissen negativen Auswirkungen einer starken Nebenerwerbslandwirtschaft auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung im Sektor sowie auf die Zahl der Erwerbstätigen in der Region insgesamt. Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass eine effiziente Landwirtschaft zu einer positiven regionalen Entwicklung beitragen kann, während kurzfristige Zunahmen in der Bruttowertschöpfung, die auf reduzierte Faktormobilität zurück gehen, keine nachhaltig positive Wirkung entfalten. Die fehlenden Förderwirkungen auf regionaler Ebene können daher auch positiv dahingehend gewertet werden, dass in den norddeutschen Regionen offensichtlich keine kurzfristigen gravierenden Marktverzerrungen entstehen. Positive Wirkungen sind andererseits höchstens auf einzelbetrieblicher Ebene zu finden.

Es sollte aber für eine Förderung, die das Beschäftigungsziel verfolgt, die jeweilige regionale strukturelle und wirtschaftliche Situation, wie sie zum Beispiel in der Stärken- und Schwächen-Analyse der Ex-ante-Evaluation des EPLR beschrieben ist, berücksichtigt werden, denn die Ausprägung der indirekten Effekte hängt von der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Der angewandte methodische Ansatz ließe sich zu diesem Zweck auch im Rahmen der Programmplanung einsetzen, um empirische basierte Interventionslogiken zu erarbeiten und eine den spezifischen regionalen Problemlagen angepasste Förderung zu implementieren.

3.9.5 Externe Effekte

3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern

Die „dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen“ ist in Nordrein-Westfalen im gesamten Förderzeitraum laut Richtlinie eines der Ziele des AFP.[40] In den Diskussionen mit Vertretern des nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsministeriums hinsichtlich der spezifischen Ziele, die mit dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele jedoch eine untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 3.2.1).

Die potenziell umweltwirksamen Fördermaßnahmen im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 3.11 dargestellt. Hier wird deutlich, dass einer der Hauptansatzpunkte in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt.

Tabelle 3.11: Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“

Maßnahme	Wirkungsbereich
Boden schonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (Mulchsaatgeräte)	Reduktion von Wasser- und Winderosion
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	Reduktion von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik, verlängerte Wirtschaftsdüngerlagerung	Reduktion von Ammoniak (NH_3)-Emissionen
Biogasanlagen, Photovoltaik, Energieeinsparung	Klimaschutz, Reduktion von Treibhausgas-Emissionen

Quelle: Eigene Darstellung.

[40] Zu weiteren Zielen sowie der Problematik multipler Ziele siehe (Margarian, 2006).

Die Maschinenförderung ist seit 2003 Bestandteil der nordrhein-westfälischen AFP-Richtlinie (MUNLV, 2003) und ermöglicht eine Förderung in Höhe von 35 % der förderfähigen Anschaffungskosten (bei 20.000 Euro bis 50.000 Euro) für den Kauf von „Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“. In der vergangenen Förderperiode wurden in Nordrhein-Westfalen laut IK insgesamt 185 „Öko-Maschinen“ gefördert, davon 133 Mulchsaatgeräte und 52 Geräte zur exakten Wirtschaftsdüngerausbringung. Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik wurde in Nordrein-Westfalen nicht gefördert. Damit betrug der Anteil der Maschinenförderung am gesamten bewilligten förderfähigen Investitionsvolumen 3 % (siehe Kapitel 3.6), während der Anteil der Förderfälle bei 5,5 % lag.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.

Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik

Zu dieser Technikgruppe gehören Geräte zur Boden nahen Flüssigmistausbringung und deren direkten Einarbeitung sowie Exaktstreuaggregate zur Festmistausbringung. Die Reduktion von Ammoniak-(NH_3-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH_3-Immissionen sind durch ihren Beitrag zur Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren (z. B. Moore, Heiden), ein Problem. Vor allem Regionen mit hohen Viehdichten sind bedeutende NH_3-Emittenten.

Die geförderten Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung und die für Stallinvestitionen geforderte sechs- bis neunmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung sind grundsätzlich geeignet, um die NH_3-Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der NH_3-Emissionen für diese beiden Minderungsverfahren wäre der geeignete Wirkungsindikator.[41] Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.

[41] Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)“ sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die NH_3-Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik

Die Bewertung der Umweltwirkungen der Förderung von Mulchsaatgeräten wurde beispielhaft für Niedersachsen durchgeführt. Die Anforderungen an die Datenbasis sind für diese Berechnung sehr hoch und das Verfahren aufwändig, so dass eine gesonderte Betrachtung aller Bundesländer, die Mulchsaatgeräte gefördert haben, nicht möglich war. Auch wenn die in Niedersachsen beobachteten Effekte nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen übertragen werden können, lassen sich Rückschlüsse auf grundsätzliche Wirkungszusammenhänge ableiten.

Das Mulchsaatverfahren stellt eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bodenschutzes dar, wobei neben der Erosion auch die Bodenschadverdichtung reduziert werden kann (MUNLV, 2004c; Nitzsche; Schmidt und Richter, 2000; NMU, 2007; Reiter et al., 2005). Da die Ermittlung von Winderosion und Bodenschadverdichtung bislang noch nicht auf der Ebene eines ganzen Bundeslandes möglich ist (Thiermann, 2008), erfolgt die Bewertung der Wirksamkeit der Mulchsaatgeräte im Hinblick auf den Schutz vor Bodenabtrag durch Wassererosion. Dabei ist es von Bedeutung, in welchem Umfang und bei welchen Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte[42] wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode von Auerswald (2002) zur Berechnung des C-Faktors ermittelt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha^{-1} a^{-1}) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von 0,24 t ha^{-1} a^{-1} erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbear-

[42] Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte und Voßhenrich, 2007).

beitung keine entscheidende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen[43], beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf 0,14 t ha^{-1} a^{-1} auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

Auch in Nordrhein-Westfalen kann davon ausgegangen werden, dass die Effizienz der Förderung von Mulchsaatgeräten gering war, da die effektive Erosionsneigung der Flächen und die Anbaustrukturen der Betriebe bei der Genehmigung keine entscheidende Rolle gespielt haben. Inwiefern sich der im Vergleich zu Niedersachsen höhere Anteil erosionsgefährdeter Flächen in Nordrhein-Westfalen positiv auf die Effizienz der Förderung auswirkt, müsste durch eine spezifische Untersuchung überprüft werden[44].

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Insgesamt wurden in Nordrhein-Westfalen im gesamten Förderzeitraum gemäß Auswertung der GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.b) rund 1.200 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert (siehe Tabelle 3.12). Die förderfähigen Investitionsvolumina beliefen sich dabei auf ca. 170 Mio. Euro. In den ersten Jahren der Förderung spielte der Gartenbau sowohl im Hinblick auf die Anzahl der Förderfälle als auch die Höhe der öffentlichen Ausgaben mit den Maßnahmen „Neubau von Gewächshäusern“ und „Wärme- und Kältedämmungsmaßnahmen“ eine große Rolle. In der Landwirtschaft, auf die in den Jahren 2003-2006 der Großteil der Förderfälle und der öffentlichen Ausgaben entfiel, war insbesondere die Förderung von Photovoltaik und Biomasseanlagen/Biomasseverfeuerung relevant.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ist schwierig. Folgende Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

– Essentielle Angaben (z.B. zur Leistung) der geförderten Anlagen, fehlen weitgehend.
– Bei Energiesparmaßnahmen, die mit einer Ausdehnung der Produktion im Zusammenhang stehen, ist die Auswahl einer geeigneten Vergleichssituation problematisch.
– Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen.
– Die Angaben zur Energiebilanz von PV-und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z.B. wird für Photovoltaik-Strom bei Scholwin et

[43] Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.

[44] Die Voraussetzung für eine solche Untersuchung, die Verfügbarkeit von Daten zur Erosionsgefährdung in t/ha auf Feldblockebene, lagen in Nordrhein-Westfalen allerdings nicht vor.

al. (2006) eine Emission von 180 t CO_2/GWh berechnet während diese bei Wilfert; Nill und Schattauer (2003) 250 t CO_2/GWh beträgt).

– Die Förderung von erneuerbaren Energien führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch fossiler- bzw. Atomstrom substituiert werden kann. Bei einer unveränderten Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an Erneuerbaren Energien den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger stark CO_2 emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

Tabelle 3.12: Schwerpunkte der Förderung von „Energieeinsparung und -umstellung**"** in Nordrhein-Westfalen (2001-2006)

	Förderfälle		**Förderfähiges Investitionsvolumen**	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Gartenbau	***220***	***19***	***27***	***16***
Neubau von Gewächshäusern	112	10	20,4	12
Wärme- und Kältedämmungsmaßnahmen	72	6	4,7	3
Wärmerückgewinnungsanlagen	6	0	0,09	0
Sonstiges	30	3	1,8	1
Landwirtschaft	***947***	***81***	***143***	***84***
Photovoltaik	816	70	109,4	64
Biomasseanlagen / Biomasseverfeuerung	122	10	32,2	19
davon Biogasanlagen	72	6	30	18
Sonstiges	9	1	1,4	1
Insgesamt	**1.167**	**100**	**170**	**100**

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von GAK Daten

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen liegt das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen aus dem Agrarbereich neben der Energieeinspaarung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen.

Fazit

Inwiefern die „umweltrelevanten" Maßnahmen des AFP ein wirksames Instrument für die Erreichung von Umweltzielen darstellen, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die unfokussierte Implementierung (Erosionsschutzmaßnahmen in nicht erosionsgefährdeten Gebieten) und die nicht optimale Einbettung in politische Rahmenbedingungen (Förderung im Zusammenhang mit EEG und Emissionshandel) stellen bedeutende Hindernisse für eine effiziente Zielerreichung dar. Das Land hat zwischenzeitlich reagiert und die Förde-

rung von Biogas- und Photovoltaikanlagen und die umweltbezogene Maschinenförderung im Rahmen des AFP eingestellt.

3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen

Die Förderung der „tiergerechteren Haltung, einer Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene“ ist eines der AFP-Ziele, das sowohl in der Förderperiode 2000 bis 2006, als auch 2007 bis 2013 Bestandteil der Richtlinie ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der gesonderten Anlage 2 der AFP-Förderrichtlinie erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz (MUNLV, 2004b).

Die Untersuchung der Tiergerechtheit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tierverhalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweineställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche, wobei die Anzahl der geförderten Milchviehställe die Mastschweineställe um ein Vielfaches übersteigt (siehe Kapitel 3.6). Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.[45] Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind[46], erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtheit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Bewertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken. [47]

---

[45] Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Rindern zwischen 70 und 83 % der Großen Investitionen in Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineställen zwischen 36 und 54 % (BMELV, versch. Jgg.b). Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

[46] Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

[47] Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen[48] gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

– uneingeschränkt ausführbar (u. a.),
– eingeschränkt ausführbar (e. a.) oder
– stark eingeschränkt/nicht ausführbar (n. a.).

Die Indikatorenbewertungen werden anschließend zu einer Gesamtbewertung in die Kategorien A, B und C verdichtet, wobei A der besten und C der schlechtesten Bewertung entspricht.

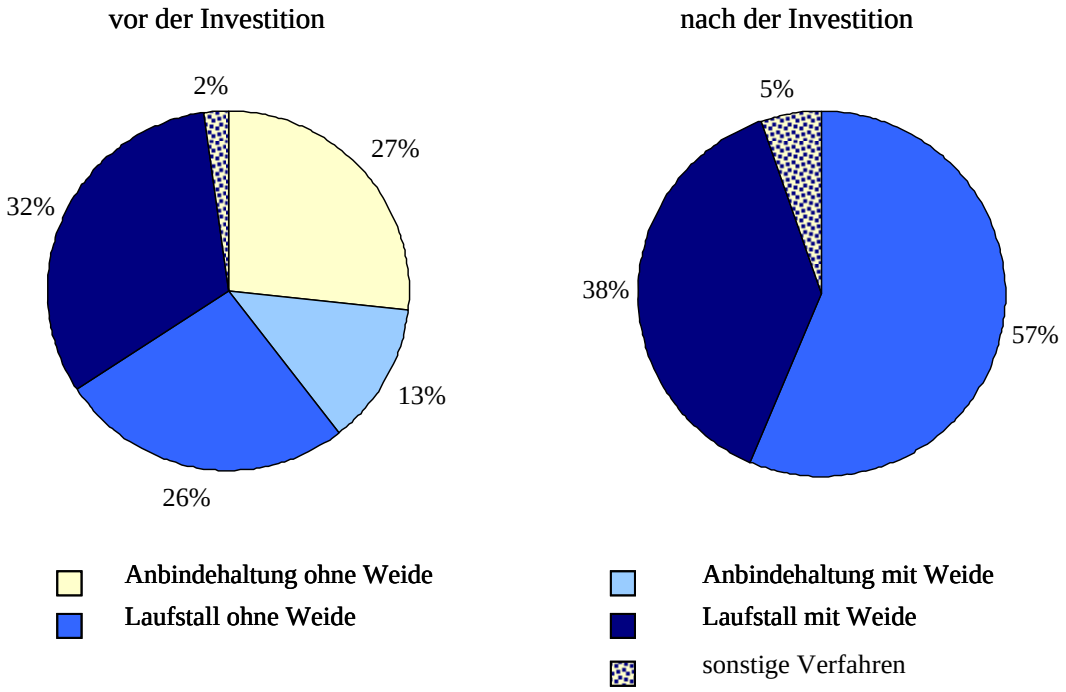
Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe.[49] Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene.

Wie Abbildung 3.13 zeigt, hatten 40 % der Betriebe vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe (hier sind die Verfahren Kurzstand und Mittellangstand mit Fest- und mit Flüssigmist zusammengefasst). Da gemäß AFP-Richtlinie eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren erwartungsgemäß nach der Investition keine Rolle mehr.

[48] Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

[49] Zusätzlich wurden auch nicht geförderte Betriebe erhoben. Da die Adressenbeschaffung aus Datenschutzgründen ausgesprochen schwierig war, reicht der Stichprobenumfang nur für eine explorative Untersuchung.

Abbildung 3.13: Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition

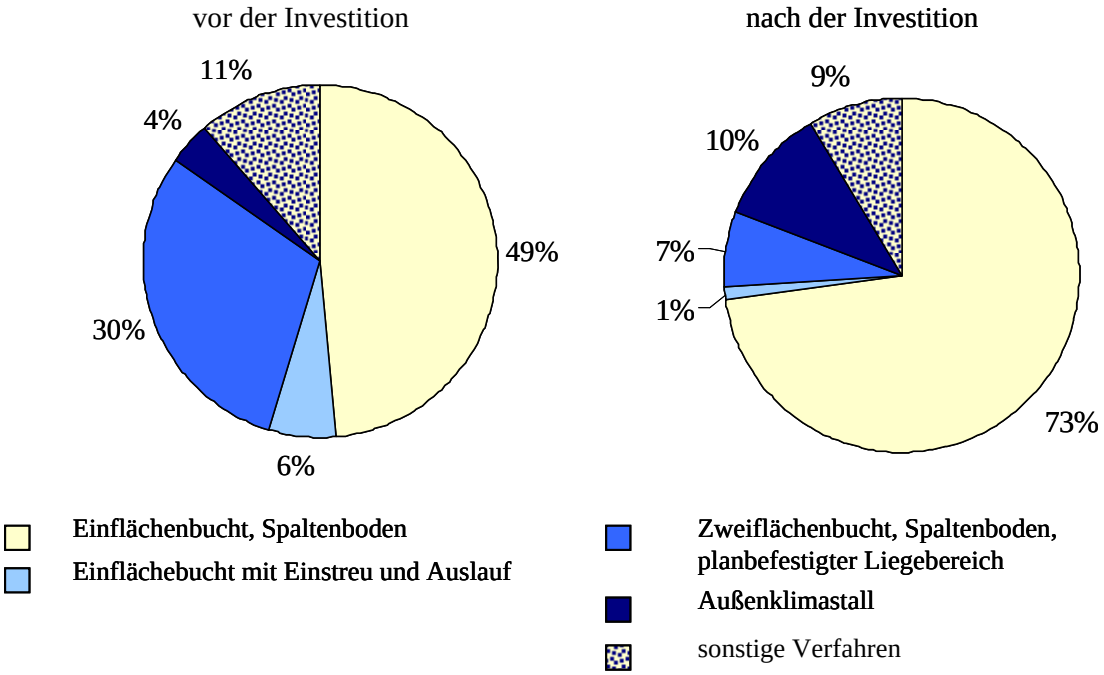


Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 320

Im Hinblick auf die Verbreitung von Verfahren mit und ohne Weide ist festzustellen, dass der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 53 auf 57 % angestiegen ist. Die Betriebe mit Anbindehaltung ohne Weidegang haben überwiegend auf Boxenlaufställe ohne Weide umgestellt. Zusätzlich hat ein Teil der Betriebe, die vorher Weidenutzung hatten (sowohl in der Anbindehaltung als auch bei Boxenlaufställen), diese im Zuge der Investition abgeschafft.

Bei Mastschweinen erfährt das bereits vor der Investition gängigste Verfahren, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch „Vollspaltenbucht“ genannte perforierte Einflächenbucht, eine Ausdehnung von ca. 50 auf 73 % der Betriebe (siehe Abbildung 3.14). Ebenfalls ein Zuwachs ist bei den Außenklimaställen zu verzeichnen, die nach der Investition auf 10 % der Betriebe etabliert sind. Im Gegensatz dazu hat die Zweiflächenbucht mit planbefestigtem Liegebereich, die vor der Investition mit einem Anteil von 30 % der Betriebe das zweithäufigste Verfahren darstellte, nach der Investition stark an Bedeutung verloren.

Abbildung 3.14: Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 209

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Tabelle 3.13 zeigt, dass sich die Haltungsbedingungen für die Milchkühe verbessert haben, während die Situation bei Mastschweinen stagniert. Außerdem fällt auf, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchvieh-Haltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 80 % der Mastschweineställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 28 % der Kategorie „C“ zugeordnet, nach der Investition jedoch alle Ställe mit „B“ bewertet.

Die Ballung der Verfahren in einem bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen (z. B. bei Milchvieh den Übergang von der Anbindehaltung zum Boxenlaufstall) abzubilden. Eine Vielzahl von Verbesserungen und Verschlechterungen, wie z. B. der Übergang von Systemen mit Weidegang zu solchen mit ganzjähriger Stallhaltung, wird dagegen nicht erfasst. Damit wird die Differenziertheit, die auf der Basis der ethologischen Indikatoren existiert, nicht abgebildet.

Tabelle 3.13: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe (%) in den Bewertungskategorien

	Milchvieh		Mastschweine	
	Alter Stall (%)	Neuer Stall (%)	Alter Stall (%)	Neuer Stall (%)
A	0	0	0	0
B	72	100	13	13
C	28	0	87	87

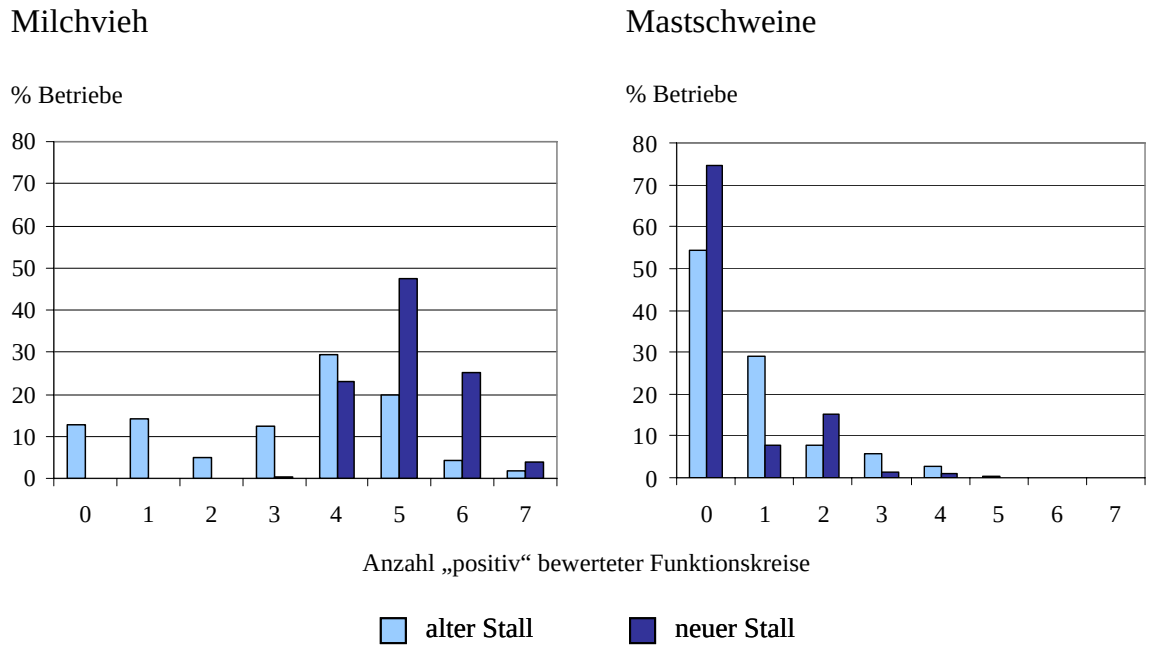
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n=529, eigene Berechnung.

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 3.15 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. Während bei Milchvieh durch die Abschaffung der Anbindehaltung nach der Investition keine Verfahren mehr existieren, bei denen die Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise unter 2 liegt, steigt bei den Mastschweinen dieser Anteil deutlich an.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh kann insbesondere für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert und im Referenzfall „ohne AFP“ die Milchviehhaltung im Anbindestall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten möglich ist (siehe Materialband, Kapitel 6), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

Abbildung 3.15: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnungen

Fazit

Bei Milchvieh verbessert sich die Situation für das Tierverhalten insbesondere aufgrund der Abschaffung der Anbindehaltung und ist daher ein Kuppelprodukt einer arbeitswirtschaftlich und ökonomisch sinnvollen Investition (siehe auch Dirksmeyer et al., 2006). Auch bei Boxenlaufställen werden durch Neubau noch Verbesserungen erreicht. Allerdings ist hier das Ausgangsniveau vergleichsweise gut, da ca. 90 % der Boxenlaufställe bereits vor der Investition mehr als 4 positiv bewerteten Funktionskreisen erhielten. Bei Mastschweinen wurde anhand des Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten problematische Ausgangslage festgestellt. Durch die Investition in den Stall verschlechtern sich die Haltungsbedingungen weiter. Im Gegensatz zu Milchviehställen erhielten diese Ställe aber keinen erhöhten Fördersatz nach Anlage 2.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tiergerechter Haltungsformen sind unter anderem:

– bei Milchkühen die geringen Anforderungen der Anlage 2 und
– bei Mastschweinen die geringe Umsetzung der Anlage 2, deren Kriterien hier zwar anspruchsvoller sind, aber höhere Produktionskosten verursachen.

Wenn das Tierschutzziel des AFP weiterhin verfolgt werden soll, wäre eine Anpassung der „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ notwendig.[50] Allerdings kann eine erfolgreiche Strategie zur Förderung tiergerechter Haltungsformen nicht allein auf der Agrarinvestitionsförderung aufbauen. In Frage kämen bspw. die Überprüfung und Anpassung der entsprechenden Gesetze, die Definition von Leitlinien, Konsumenteninformation und eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren, für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

3.9.6 Junglandwirteförderung

Die Wirkung der Junglandwirteförderung (JLF) wurde in der vorliegenden Ex-post-Bewertung nicht mehr bearbeitet. Daher wird hier lediglich auf die Feststellungen im Aktualisierungsbericht zurückgegriffen (Dirksmeyer et al., 2005, S. 55-57, 80).

Die Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung zeigen, dass die JLF in ihrer damaligen Ausgestaltung (max. 10.000 Euro zusätzliche Prämie bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 100.000 Euro) allenfalls Vorzieheffekte oder marginale Effekte, jedoch keine signifikanten Strukturwirkungen beinhaltet kann. Andererseits stellt sich angesichts des vor allem im Milchsektor notwendigen Strukturwandels auch die Frage nach dem Sinn des Ziels der JLF, nämlich möglichst viele junge Unternehmer zu einer Fortführung der bestehenden landwirtschaftlichen und gärtnerischen Betriebe zu bewegen. Es ist offensichtlich, dass in dem durch Quotierung begrenzten Milchmarkt ein Widerspruch zwischen dem den Strukturwandel beschleunigenden Wachstumsziel des AFP und dem die Struktur konservierenden Ziel der JLF besteht. Dies gilt analog für den wenig wachsenden Zierpflanzenmarkt. Gegenwärtig ist kein Bedarf erkennbar, vermehrt junge Menschen in den landwirtschaftlichen Sektor zu ziehen. Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes nicht überzeugend, weil einerseits die Förderung bis zu einer Altersgrenze von 39 Jahren zum Zeitpunkt der Antragstellung möglich ist und andererseits eine lange Verschiebung der Hofübergabe aufgrund der Vorschriften zur Zahlung Renten aus der Altershilfe der Landwirte (AdL) aus Sicht der Hofübergeber unvorteilhaft wäre. Zudem zeigt die agrarstrukturelle Entwicklung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die jeweils keine JLF anbieten, keine auffälligen Abweichungen.

[50] Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur

Agrarstrukturelle Fragen sind in den letzten Jahren mehr und mehr aus dem Blick der einzelbetrieblichen Förderung geraten. Die Folge ist, dass das Verständnis für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verloren geht. Die wichtigsten Gründe für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sind (vgl. Kapitel 3.9.4.2):

(1) Die Handlungsalternativen der Betriebe in der dynamischen und längerfristigen Betrachtung werden nur im Kontext der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erkennbar.

(2) Die Förderung des einen Betriebes hat aufgrund der Konkurrenz der Betriebe untereinander auf den Produkt- und Faktormärkten, vor allem aber dem Bodenmarkt, auch Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Betriebe (Verdrängungseffekte).

(3) Der landwirtschaftliche Sektor steht auf den Faktormärkten in Konkurrenz zu anderen Sektoren: Die in der Landwirtschaft verbleibende qualifizierte Arbeitskraft oder der in die Landwirtschaft investierte Euro können nicht in anderen Sektoren eingesetzt werden. Andererseits bestimmen die Arbeitsmöglichkeiten insgesamt die Höhe der Kosten, mit denen die Arbeitsstunde in der Landwirtschaft aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bewerten ist.

Eine Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe (vgl. Kapitel 3.9.2) optimiert daher nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors oder die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt, weshalb eine Analyse der Wirkungen der Förderung nicht nur auf einzelbetrieblicher Ebene sondern auch auf die Entwicklung der Agrarstruktur vorgenommen werden sollte.

Um mögliche Nebenwirkungen in die Bewertung zu integrieren, wird im vorliegenden Kapitel der Rahmen der Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 1999), die einen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 3.9.4.2 dargestellt. In diesem Kapitel stehen die agrarsektoralen Zusammenhänge im Vordergrund. Als Kernproblem wird dabei die Konkurrenz der Betriebe um Fläche und deren Verteilung zwischen den Betrieben sowie der Einfluss der Förderung darauf betrachtet. Die ausgewählten Fragestellungen sind im Einzelnen:

(1) Welche Rolle spielen Probleme der Flächenverfügbarkeit in der Entwicklung der Betriebe und welche direkten Wirkungen hat das AFP auf Betriebe mit unterschiedlichen Wachstumsstrategien?

(2) Wo wirkt die Förderung auf den Strukturwandel beschleunigend und wo eher verlangsamend?

(3) Welche Faktoren bestimmen, in welche Regionen die Mittel der Agrarinvestitionsförderung fließen und welche Rolle spielen insbesondere Wachstumsmöglichkeiten und Wachstumsdynamik der Betriebe?

(4) Wo ist Förderung nötig und sinnvoll, wenn Investitionsdefizite überwunden werden sollen?

(5) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?

Die Entwicklung der Milchproduktion wurde in Punkt fünf beispielhaft aufgegriffen, weil ein Fokus der Agrarinvestitionsförderung traditionell auf der Förderung der kapital- und arbeitsintensiven Milchproduktion liegt und um den Zusammenhang zwischen der Wachstumsdynamik der Betriebe und der produzierten Menge eines bestimmten Produktes in den Regionen zu analysieren.

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (s. a. Kapitel 3.4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 3.9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (s. a. Kapitel 3.4.3.4). Die Expertenbefragung wird für die alten Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer sieben-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (s. a. Kapitel 3.4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zusammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milchanlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten[51] genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

[51] Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden den Verfassern freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

Anhand der Antworten in der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 3.4.3) auf die Frage nach den wesentlichen Wachstumshindernissen von Betrieben, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun (siehe Abbildung 3.7, Kapitel 3.9.1.4), wurde deutlich, dass in Nordrhein-Westfalen ebenso wie den anderen westlichen Bundesländern die fehlende Flächenverfügbarkeit den wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Von den 122 Landwirten, die in Nordrhein-Westfalen (n=282) **die Flächenverfügbarkeit** für ein Wachstumshindernis halten,

– nennen 65 % gleichzeitig einen **zu hohen Pachtpreis** als Problem. Die Möglichkeit oder die Bereitschaft dieser Betriebe auf dem Bodenmarkt aktiv zu werden, ist zurzeit nicht gegeben, wobei andere Betriebe in den entsprechenden Regionen offensichtlich in der Lage oder bereit sind, den hohen Pachtpreis aufzubringen.

– Die anderen 35 % erachten die Pachtpreise als nicht zu hoch. Trotz der höheren Zahlungsbereitschaft dieser Betriebsleiter ist für sie die Flächenverfügbarkeit aufgrund der geringen Mobilität der anderen Betriebe beschränkt.[52]

Falls die AFP-Förderung die Mobilität der ersten Gruppe verringerte, hätte dies einen negativen Einfluss auf den Zugang zu Flächen der zweiten Gruppe.

Das nach Flächenknappheit und Arbeitsüberlastung am häufigsten genannte Wachstumshindernis in den alten Bundesländern sind **Liquiditätsprobleme.** Diese können durch die Förderung positiv beeinflusst werden. Sie sind, wie sich zeigen lässt, nicht unabhängig von den strukturellen Problemen. Der Zusammenhang zwischen den Problemen wurde für die alten Bundesländer insgesamt analysiert. So werden häufiger Liquiditätsschwierigkeiten in der Gruppe der Betriebsleiter genannt, die die Flächenverfügbarkeit nicht als Problem betrachtet. Es fließt also möglicherweise Kapital in den Flächenerwerb, das hinterher nicht mehr für andere Investitionen zur Verfügung steht. Eine extensivere Produktionsform ist die Folge. Rationales Verhalten der Landwirte unterstellt muss diese Extensivierungstendenz als Ausdruck einer Entwicklung in Richtung eines effizienten Faktoreinsatzes gewertet werden Die Förderung bewirkt unter diesen Umständen tendenziell eine kapital- und arbeitsintensivere Produktion. Die daraus resultierende intensivere Produktion trägt nicht zwingend zum Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

Mangelnde Liquidität und geringe Flächennachfrage können auch ein Zeichen **fehlender Rentabilität** sein. Doch zwischen der Nennung des Problems mangelnder Liquidität und fehlender Rentabilität lässt sich kein Zusammenhang feststellen, und auch Betriebe, die

[52] Zum Zusammenhang zwischen Betriebsmobilität und Pachtpreisen vgl. auch (MARGARIAN, 2008).

keine Schwierigkeiten mit der Pachthöhe haben, klagen häufiger über Liquiditätsprobleme. Liquiditätsprobleme sind damit nicht unbedingt ein Zeichen **fehlender Rentabilität**. Warum Liquiditätsschwierigkeiten unter diesen Umständen nicht mithilfe von Fremdfinanzierung überwunden werden können, ist aus den Antworten nicht ersichtlich. Dort, wo die Flächenverfügbarkeit kein Problem ist, dafür aber die Liquidität, stellen die ohnehin selten genannten **fehlenden Sicherheiten** noch mal signifikant seltener ein Wachstumshindernis dar. Auch aus den sonstigen Antworten der Betriebsleiter ergaben sich keine Hinweise auf einen nicht funktionierenden Kapitalmarkt. Ohne weitere gesellschaftliche Ziele benötigen daher Wachstumsbetriebe in Regionen ohne Strukturprobleme keine staatliche Unterstützung. Wenn hier überhaupt eine Wirkung erreicht wird, ist es die Stützung der relativ schwachen Betriebe. Eine Struktur konservierende Förderung reduziert aber die Flächenmobilität. Gleichzeitig werden dort, wo sowohl die Flächenverfügbarkeit als auch das Pachtpreisniveau problematisiert werden, häufiger Rentabilitätsprobleme beklagt. Reduziert die Förderung die Flächenmobilität, so bedingt sie damit also tendenziell eine geringere Rentabilität der Landwirtschaft und damit die Notwendigkeit einer noch stärkeren Förderung im Zeitablauf.

Um die qualitative Wirkungsweise des AFP genauer bestimmen zu können, wurden die Experten gebeten, mögliche Wirkungen eines Wegfalls der Förderung auf der Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten. Der Anteil der Experten, der auf die einzelnen Kategorie mit Stufe 5 der Skala („eher mehr“) oder höher geantwortet hat, wird in der folgenden Abbildung 3.16 dargestellt. Um genauer herauszufinden, welche Wirkung die Förderung auf die potentiellen Wachstumsbetriebe einerseits und auf die wenig dynamischen Betriebe andererseits hat, und in welchem Verhältnis die Wirkungen zueinander stehen, wurden die Experten gebeten, ihre Einschätzungen nach konservativen und unternehmerischen Betriebsleitern getrennt abzugeben. Diese wurden dabei folgendermaßen definiert:

– **Unternehmerische Landwirte** investieren Arbeit und Kapital dort, wo es am rentabelsten ist;

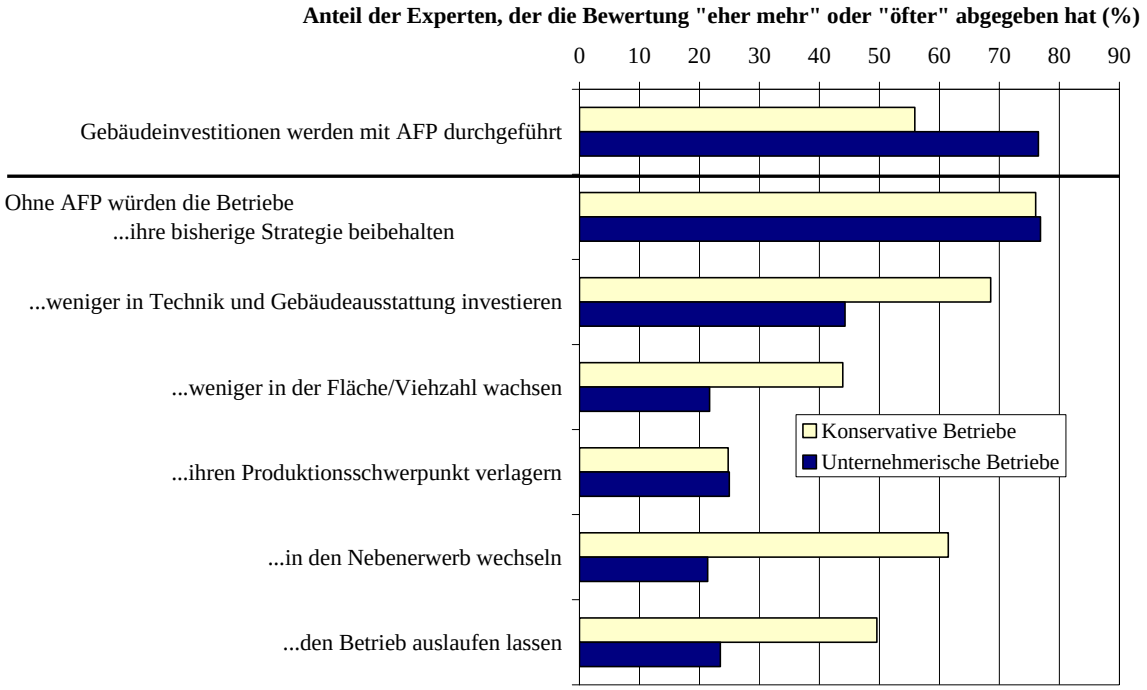
– **Konservative/traditionelle** Landwirte wollen vor allem den Betrieb stabilisieren. Sie vermeiden Risiko, verhalten sich also vorsichtig, und machen meist kleinere Entwicklungsschritte in erprobten Betriebszweigen.

Die durch die Experten vorgenommene Zuordnung der Landwirte in ihrer Region zu den eher unternehmerischen oder den eher konservativen ließ sich in einem Regressionsmodell (s. Materialband) zu über 80 % durch die Produktionsmöglichkeiten und das ökonomische Potential der Betriebe in den Regionen erklären.[53] Die Kategorien können daher als relativ

[53] Etwa knapp die Hälfte der Betriebe wird als eher unternehmerisch eingestuft.

verlässlich betrachtet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass „konservatives“ Verhalten nicht im Widerspruch zu einem rationalen ökonomischen Verhalten stehen muss.

Abbildung 3.16: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung (n=225)

Abbildung 3.16 zeigt, dass zwar die unternehmerischen Betriebe einen größeren Anteil ihrer Investitionen mit Förderung durchführen (können) als die konservativen, dass aber gleichzeitig die Förderwirkung bei den konservativen Betrieben deutlich ausgeprägter ist. Somit entfällt von den Mitnahmeeffekten (vgl. Kapitel 3.9.1.1) der größte Teil auf die unternehmerischen Betriebe. Wenn das Ziel in einer Überwindung struktureller Probleme und Effizienzsteigerung besteht, müssten aber vor allem unternehmerische Betriebe gefördert werden. Angesichts der Mitnahmeeffekte in der relevanten Empfängergruppe ist die Förderung daher vor dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit nur beschränkt effektiv. Anders sähe die Beurteilung vor dem Ziel des Erhalts der Kulturlandschaft aus, wenn etwa in einzelnen Regionen die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet wäre. Wo die Landwirtschaft nicht mehr rentabel ist, verbleiben in erster Linie die „konservativen“ Betriebsleiter in der Produktion, deren Haupterwerbsbetriebe nach den Experteneinschätzungen durch die Förderung in größerem Umfang stabilisiert werden.

3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel

Um genauer feststellen zu können, unter welchen Bedingungen das AFP eine Wirkung auf die unternehmerischen und die konservativen Betriebe hat, und wann die beschleunigende oder die hemmende Wirkung auf den Strukturwandel überwiegt, wurden die einzelnen Aussagen der Abbildung 3.16 zu den folgenden möglichen Wirkungsrichtungen zusammen gefasst:

(1) Erhalt konservativer Betriebe im Haupterwerb,

(2) Verstärkung der Investitionstätigkeit in konservativen Betrieben,

(3) Beeinflussung der Strategie der unternehmerischen Betriebsleiter.

Mithilfe eines Strukturgleichungsmodells wurde analysiert, unter welchen Bedingungen welcher der Effekte (1), (2) und (3) verstärkt auftritt, wenn man ihre Wechselwirkungen untereinander mit in Betracht zieht. Es zeigt sich, dass dort, wo die Wirkung des AFP auf die Strategie unternehmerischer Betriebe als vergleichsweise stark eingeschätzt wird, die Wirkungen auf die konservativen Betriebe ebenfalls als relativ hoch erachtet werden. Ein klarer struktureller Effekt ist unter solchen Bedingungen nicht zu erwarten. Tabelle 3.14 fasst zusammen, welche Faktoren den Effekt der Förderung in Richtung einer Beschleunigung bzw. eines Abbremsens des Strukturwandels beeinflussen.

Tabelle 3.14: Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP

	AFP stärkt...	
Einflussbereiche	**konservative Betriebe[1] bei…**	**unternehmerische Betriebe[2] bei…**
a) Betriebsstruktur	... geringer Flächenausstattung der Betriebe und - homogener Flächenverteilung - hohem Pachtflächenanteil	
b) Produktions-möglichkeiten	... hohen Marktfrucht-Flächenanteilen und - hohen Viehdichten (mehr Kühe und/oder Schweine)	- geringer Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft
c) Ökonomische Rahmenbedingungen	- positiver Arbeitsmarktentwicklung	- negativer Arbeitsmarktentwicklung

[1] Dies entspricht einer Verlangsamung des Strukturwandels.
[2] Dies entspricht einer Beschleunigung des Strukturwandels.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass das AFP auf beide Betriebsgruppen, die konservative und die unternehmerische, potentiell stärker wirkt, wenn die Betriebe im Durchschnitt eine geringe Flächenausstattung haben oder es viele Marktfruchtbetriebe gibt. Die agrarstrukturelle Wirkung der Maßnahme ist in den entsprechenden Regionen daher ambivalent. Der Effekt auf die unternehmerischen Betriebe überwiegt, wo die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft und damit die Vorzüglichkeit von Investitionen in der Landwirtschaft ohne Förderung gering sind. Wo es weniger außerlandwirtschaftliche Alternativen gibt, wird die Strategie der unternehmerischen Betriebe stärker durch die Förderung beeinflusst. Andersherum liegt die Wirkung von besseren Zuverdienstmöglichkeiten auf konservative Betriebe vor allem in einer Erhöhung ihrer Mobilität. Unter diesen Umständen verstärkt die Förderung die Vorzüglichkeit eines Verbleibs in der Landwirtschaft und hat damit einen Struktur konservierenden Effekt. Die Förderung wirkt außerdem stärker Struktur konservierend in Regionen mit intensiver Viehwirtschaft, einem höheren Pachtflächenanteil und dort, wo die Fläche relativ gleich unter den Betrieben verteilt ist.

Zusammenfassend ergibt die Auswertung der Expertenbefragung, dass die Förderung den Strukturwandel vor allem dort verlangsamt, wo

– die möglichen regionalwirtschaftlichen Effekte dieses Abbremsens angesichts der relativ guten Arbeitsmarktsituation am geringsten (Tabelle 3.14, Einflussbereich c) und
– die nicht genutzten möglichen Effizienzgewinne durch einen schnelleren Strukturwandel angesichts der hohen Produktionsintensität und der klein strukturierten Betriebe am höchsten sind (Tabelle 3.14, Einflussbereiche a und b).

Andersherum wird der Strukturwandel durch die Förderung tendenziell dort beschleunigt, wo

– die Arbeitsmarktsituation schlecht (Tabelle 3.14, Einflussbereich c) und
– die Landwirtschaft eher extensiv (Tabelle 3.14, Einflussbereich b) ist.

3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung

Das AFP ist eine stark durch die Nachfrage der Landwirte gesteuerte Maßnahme. Eine effiziente Mittelverteilung soll daher schwerpunktmäßig nicht durch zentrale Steuerung des Mittelflusses gewährleistet werden, sondern soll sich aus der Nachfrage, die aus den unterschiedlichen regionalen Bedingungen resultiert, selbst ergeben. Aus diesem Grund kommt einer Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses besondere Bedeutung zu. In Abbildung 3.3 wurde die Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene in einer Karte dargestellt. Mithilfe einer Regressionsanalyse wurde ergänzend untersucht, wie stark die strukturelle Situation, die Standortbedingungen, die Produktionsschwerpunkte und die ökonomischen Rahmenbedingungen im Einzelnen den Mittelfluss bestimmen.

In den alten Bundesländern insgesamt spielen die strukturellen Bedingungen eine große Rolle bei der Bestimmung der Nachfrage nach Fördermitteln. In Nordrhein-Westfalen fließen vor allem dort mehr Mittel hin, wo mehr Schweine und Milchkühe, aber weniger sonstige Rinder stehen. Regionen mit geringer durchschnittlicher Betriebsgröße erhalten umso mehr Mittel, je größer die Anzahl der ausscheidenden Betriebe ist. Hingegen ist der Anteil der Fördermittel in groß strukturierten Kreisen umso höher, je stabiler die Zahl der Betriebe ist. In diesen Regionen treten an die Stelle aufgebender Betriebe oft solche, die aufgrund ihrer Größe entweder nicht mehr förderfähig sind (Prosperitätsgrenze) oder aber Strategien wie verstärkten Marktfruchtbau oder Extensivierung verfolgen, die weniger förderrelevant sind. Darüber hinaus lässt sich auch ein Einfluss außerökonomischer Rahmenbedingungen aufzeigen: in Regionen mit einer ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung fließen tendenziell mehr Mittel.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Förderung nur wenig zur Beschleunigung des Strukturwandels beiträgt. In Regionen mit strukturellen Problemen wachsen und investieren die verbleibenden Betriebe mit Förderung umso mehr, je größer die Mobilität der Betriebe und die Möglichkeit betrieblichen Wachstums sind. Zudem werden die strukturellen Problemregionen ohne Dynamik weniger erreicht. Die Tatsache, dass mehr Fördermittel in Regionen mit negativer Arbeitsmarktentwicklung nachgefragt werden, zeigt, dass die Mobilität der Betriebsleiter auch von Entwicklungen außerhalb des Sektors bestimmt wird und die Förderung diese reduzierte Mobilität mancher Betriebsleiter zusätzlich unterstützt.

3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten

Des Weiteren wird untersucht, inwiefern landwirtschaftliche Betriebe eine Unterstützung zum Erhalt ihrer Entwicklungsfähigkeit benötigen und worin die Ursachen möglicher Schwierigkeiten zu sehen sind. Die Experten wurden gebeten, die Aussagen „Um ihre Entwicklungsfähigkeit zu erhalten, müssten die Haupterwerbsbetriebe mehr in Gebäude/in Technik investieren“ auf einer siebenstufigen Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten.

Mithilfe einer Regressionsanalyse wurden die Bestimmungsgründe für das Bestehen von Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung analysiert. Demnach bestehen Investitionsdefizite

(1) nach dem Grad der Benachteiligung:

a) in nicht benachteiligten Regionen nur dort, wo die Banken restriktiv[54] und/oder die außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten gering sind, wo also der Zugang zu außerbetrieblichem Kapital beschränkt ist;

b) in benachteiligten Regionen vor allem dort, wo ein guter Zugang zu außerbetrieblichem Kapital und Arbeit besteht, die Vorzüglichkeit der Landwirtschaft also gering ist;

(2) nach der Rentabilität:

a) in Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft dort, wo Fläche nicht knapp ist und daher eine hohe Vorzüglichkeit extensiver Entwicklungsstrategien besteht;

b) in Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft eher dort, wo die Fläche sehr knapp ist und die Effizienz der Betriebe daher aufgrund der strukturellen Situation beschränkt ist.

Stellt man den Einschätzungen der Experten zu den Investitionsdefiziten in den Kreisen den Mittelfluss in die Landkreise gegenüber, zeigt sich, dass zwischen den Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung und der Höhe der Fördermittel, die in die Landkreise geflossen sind, kein Zusammenhang besteht. Gemessen an diesem Kriterium werden die Mittel der Agrarinvestitionsförderung nicht gezielt verteilt.

In nicht benachteiligten Regionen werden nur wenige Investitionsdefizite diagnostiziert. Der Zusammenhang zur Verfügbarkeit außerlandwirtschaftlichen Kapitals impliziert aber, dass es in begrenztem Umfang gewisse Restriktionen im Kapitalzugang gibt. Anders ist es in benachteiligten Regionen. Die Förderung wirkt hier vor allem stabilisierend auf die Betriebe, deren Betriebsleiter Alternativen außerhalb der Landwirtschaft haben. Sind diese gegeben, ist hier eine Förderung kaum zu rechtfertigen, solange nicht die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet und ihre Aufrechterhaltung ein politisches Ziel ist. In Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft ist die Wettbewerbsfähigkeit extensiver Bewirtschaftungsstrategien am höchsten. Eine Förderung zur Stabilisierung der bestehenden Betriebe und mit dem Ziel des Erhalts der intensiveren Landbewirtschaftung geht daher auf Kosten der betrieblichen und sektoralen Effizienz. Sie kann deshalb nur in stark landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen ohne Entwicklungsalternativen vor dem Hintergrund des Ziels der Stabilisierung der Zahl der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 3.9.4.2). In Regionen mit sehr rentabler Land-

[54] Auch diese Einflussgrößen stammen aus der Expertenbefragung. Die geringe Risikobereitschaft der Banken und fehlende außerbetriebliche Einkommensmöglichkeiten bildeten einen gemeinsamen Erklärungsfaktor. Die Risikobereitschaft von Banken ist vermutlich in wirtschaftlich schwachen Regionen geringer.

wirtschaft, aber geringer Flächenverfügbarkeit liegen die Ursachen für Investitionsdefizite in den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten der investitionswilligen Betriebe aufgrund der eingeschränkten Mobilität anderer Betriebe.

Da die Förderung nicht in erster Linie in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten fließt, bleibt zusammenfassend festzuhalten ein Teil der Mittel nicht effizient eingesetzt wird. .

3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll am Beispiel der Entwicklung der Milchproduktion ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung insgesamt und speziell in den rheinländischen Kreisen waren. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben. Die Tabelle 3.15 stellt zur Einordnung der rheinländischen Ergebnisse die Bestimmungsgründe der Entwicklung der Milchproduktion für alle Analyseregionen (Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern) dar.

Tabelle 3.15: Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Regionen Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern

	Fördernde Faktoren	**Hemmende Faktoren**
Betriebliche Strategien:	– Intensive Produktion auf wenig Fläche – Produktion mit hoher Milchleistung	– Extensivierung – Diversifizierung der Produktion
Relative Wettbewerbsfähigkeit:	– Hoher Grünlandanteil an der Fläche – Spezialisierte Betriebe	– Hohe Ertragsmesszahl bei niedriger und mittlerer Ackerpacht – Sehr flächenstarke Betriebe
Strukturwandel und Betriebsstruktur:	– Ausscheiden sehr kleiner Betriebe, wenn es große Wachstumsbetriebe gibt – Wachstum größerer Betriebe in der Milchproduktion	– Insgesamt klein strukturierte Betriebe – Ausscheiden kleiner Betriebe, wo es nur kleine Betriebe gibt – Ausscheiden mittlerer Betriebe

Quelle: Eigene Darstellung

Nach den in Tabelle 10.2 dargestellten Ergebnissen des Gesamtmodells sind die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Milchproduktion in Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedlich. Zu diesem Urteil führen die folgenden Einzelaspekte:

– Es gibt wenige reine Grünlandregionen mit gleichzeitig großen spezialisierten Milchviehbetrieben.
– Es gibt viele Regionen mit Alternativen zur Milchproduktion in Ackerbau und Veredlung.
– Es gibt eine Gruppe sehr flächenstarker Betriebe und
– die Bodenverhältnisse sind zum Teil sehr gut.

Der wesentliche Unterschied in den Ergebnissen des Modells für das Rheinland im Vergleich zu den anderen Regionen besteht darin, dass hier die Anzahl der Milchkühe und nicht die in der Ausgangssituation produzierte Milchmenge die Entwicklung der Milchproduktion positiv beeinflusst. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass

(1) im Rheinland die von Milchviehbetrieben bewirtschaftete Fläche nicht mehr ausgedehnt wird,
(2) die Intensität auf den von Milchviehbetrieben bewirtschafteten Flächen in vielen Kreisen des Rheinlands schon an ihrem ökonomischen oder natürlichen Maximum liegt und
(3) nur dort noch Steigerungen der Milchproduktion möglich sind, wo Produktionsreserven durch eine höhere Viehintensität auf der Fläche oder eine höhere Milchleistung je Kuh realisiert werden können.

Auch für das Rheinland gilt aber, dass sich die Produktion positiver entwickelt, wenn die Kühe in möglichst wenigen großen Betrieben stehen. Entscheidend für die Entwicklung der Milchproduktion im Rheinland ist unter diesen Umständen die Entscheidung des einzelnen Betriebsleiters für oder gegen eine intensivere Produktion. Entsprechend gilt auch, dass die Milchproduktion sich besonders dort positiv entwickelt hat, wo viel mit AFP, und das bedeutet für die Jahre 2000 bis 2003 im Milchbereich, investiert wurde. Angesichts der Ergebnisse kann die Stärke der Anreizwirkung der Förderung nicht abgeschätzt werden. In der Tendenz führt aber die Förderung zu einer **höheren Produktionsintensität auf den einzelnen Betrieben** des Rheinlandes. Im Rheinland ist die Entwicklung der Milchproduktion aufgrund der bereits recht ausdifferenzierten Struktur weniger abhängig vom Strukturwandel. Die möglichen Wirkungen der Förderung auf die Verteilung der Faktoren **zwischen den Betrieben** spielen daher anders als in anderen Regionen im Westen Deutschlands hier keine so große Rolle.

Wird das Ziel verfolgt, die Produktivität der Milchproduktion zu steigern, so muss im Rheinland nach diesen Ergebnissen anders als in anderen Regionen kurzfristig nicht mit

großen negativen Allokationseffekten durch die AFP-Förderung gerechnet werden. Die wesentliche Wirkung der Förderung besteht hier kurzfristig in einer Erhöhung der Vorzüglichkeit einer intensiveren Milchproduktion auf einzelbetrieblicher Ebene. Die positive Wirkung der Förderung auf die Entwicklung der Milchproduktion sagt auch noch nichts darüber aus, ob sie zu einem volkswirtschaftlich effizienten Faktoreinsatz beiträgt. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine ohne Förderung vermutlich extensivere Produktion unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen effizienteren Einsatz der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft insgesamt ergeben würde. Langfristig sind negative Auswirkungen der tendenziell Struktur konservierenden Wirkungen im Bereich der Milchproduktion möglich, weil Wachstumsbetriebe ihre Wachstumsdynamik und mögliche Größenvorteile nicht optimal nutzen können.

Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP

In Nordrhein-Westfalen sind die strukturellen Bedingungen in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich. Die Fördermittel fließen nicht in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten. Die tendenziell Struktur konservierende Wirkung der Förderung führt in Regionen mit Strukturproblemen tendenziell dazu, dass die Probleme nicht gezielt gelöst werden. Die Effizienz und die Effektivität der Förderung sind also angesichts der breiten Streuung der Mittel zwischen Regionen und Betrieben gering. Die Bruttowirkung besteht in einer erhöhten Intensität der Produktion in Regionen mit mehr geförderten Investitionen, die Nettoeffekte dürften angesichts von Mitnahmeeffekten niedriger ausfallen. Eine durch die Förderung induzierte höhere Intensität der Produktion führt nicht automatisch zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft insgesamt.

3.11 Rahmenbedingungen ab 2007

Im Folgenden werden die voraussichtlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Förderung in den nächsten Jahren zusammenfassend dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die laufende Diskussion eingegangen, die diese geplanten und voraussichtlichen Änderungen begleitet, sofern sie für die Förderung von Agrarinvestitionen relevant ist. Die Argumente werden im Lichte der Ergebnisse der Evaluation kurz aufgegriffen und kommentiert. Der Fokus der Darstellung liegt wie in der Förderung und in der Diskussion auf der Milchproduktion.

3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion

Auslaufen der Quote und Weltmarkt

Im Rahmen des im Jahr 2008 anstehenden „Health-Checks“ (EU-KOM, 2007) ist eine kontinuierliche Erhöhung der Milchquotenmenge bis zum endgültigen Ausstieg in 2015

im Gespräch. Die nationalen Milchquoten wurden zunächst nach einem Beschluss des Agrarrates zum 1.4.2008 einmalig um zwei Prozent angehoben (Agra Europe, 2008). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Entwicklung auf den Weltmärkten ab. Nachdem es in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 aufgrund einer weltweiten Nachfragesteigerung nach Milchprodukten zu deutlichen Milchpreissteigerungen auf bis zu 40 ct/kg Milch kam, gingen die Erzeugerpreise 2008 wieder deutlich auf unter 35 ct/kg zurück (ZMP, 2008). Da sich die Kosten der Vorleistungen der Milchproduktion ebenfalls stark verändert haben, hat sich die Rentabilität der Milchproduktion nicht entsprechend den Milchpreisen entwickelt.

Während im Hinblick auf die Abschaffung der Milchquoten Isermeyer et al. (2006) auf der Basis von Modell gestützten Analysen noch davon ausgingen, dass die Milchproduktion in Deutschland bei gleichzeitiger Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird, prognostiziert eine aktuelle Studie eine leicht steigende Milchproduktion (Gömann et al., 2008). Unter Berücksichtigung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zum Health Check ergeben diese neuen Modellberechnungen eine Ausdehnung der Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Quotenregelung um 4 bis 7 % (ebenda, S. 77-78). Hinsichtlich der regionalen Verlagerung der künftigen Milchproduktion in Deutschland zeigen die Modellergebnisse von Gömann et al. und auch die Ergebnisse dieser Evaluation, dass insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit überwiegend effizienten Betriebsstrukturen, wie die nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel, sowie der Voralpenraum, wettbewerbsfähig sind und die Produktion ausdehnen werden.

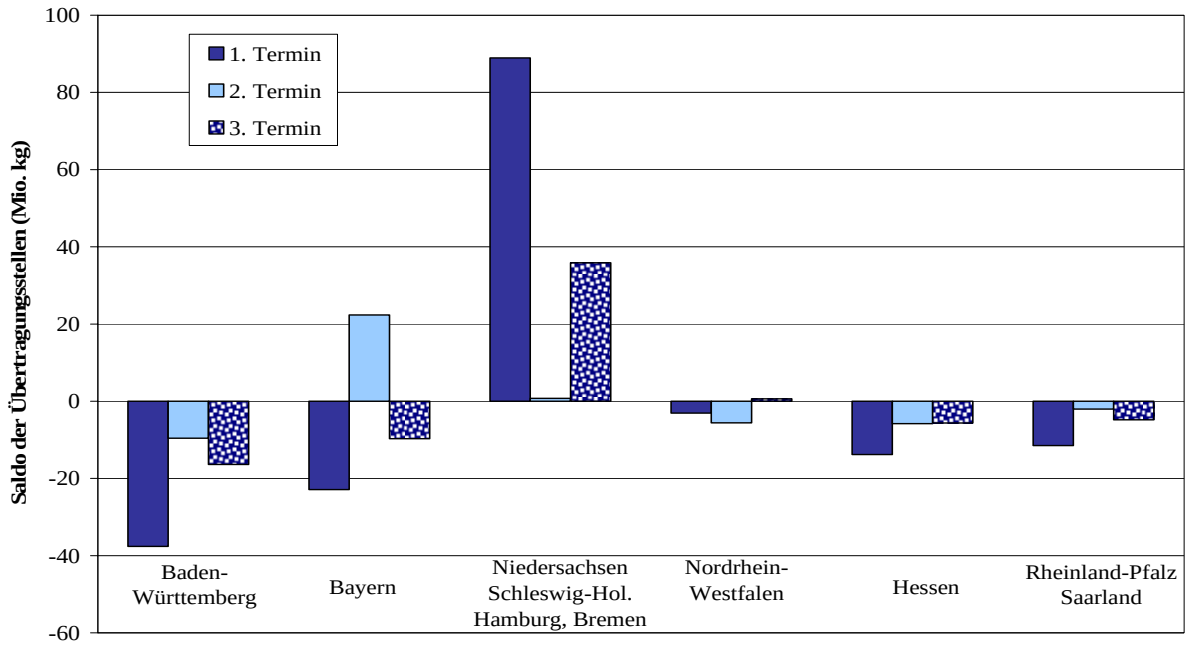
In den jüngsten Beschlüssen zum Health Check vom November 2008 wurde zum Milchbereich vereinbart, die Milchquoten von 2009 bis 2013 um jährlich ein Prozent zu erhöhen (BMELV, 2008b). Es ist nun möglich, in Deutschland einen Milchfonds für Begleitmaßnahmen einzurichten. Hierfür sollen ab 2010 Mittel, die bis zum Jahr 2013 ansteigen und alleine in diesem Jahr 350 Mio. Euro erreichen sollen, bereit gestellt werden. Inhaltlich soll dabei auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung von Stallbauten eine wichtige Rolle spielen.

Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen

In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Die Betriebe der verschiedenen Produktionsregionen stehen damit in direkter Konkurrenz um die Quote. Die zentrale Frage ist nun, ob die Milch in die Regionen mit der höchsten relativen Wettbewerbsfähigkeit wandern wird und welche das sind. Die Saldi für die letzten drei Handelstermine, zugleich die ersten in der großen Handelsregion, werden in der folgenden Abbildung 3.17 dargestellt.

Die Betriebe in Nordrhein-Westfalen haben bei den drei Handelsterminen seit dem 1.7.2007 insgesamt rund 8 Mio. kg Milchquoten an andere Handelsregionen abgegeben. Die größten Zuwächse verzeichneten dagegen die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit rund 126 Mio. kg Zuwachs. Vor allem die Betriebe Baden-Württembergs (-64 Mio. kg) und auch die der anderen westdeutschen Länder haben per saldo Milchquoten und damit Produktionskapazitäten an andere Regionen veräußert.

Abbildung 3.17: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland der drei Börsentermine seit Juni 2007



Quelle: DBV (2008b), AfL Landshut (2007).

Diese Zahlen deuten die hohe innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel an. Gerade in den Bundesländern mit stärkeren strukturellen Problemen und Verlusten im Bereich der Milchproduktion besteht aber das erklärte Ziel, die Milchproduktion auf dem bestehenden Niveau zu halten (z.B. Miller, 2008) und dafür Anreize durch eine hohe Förderung zu setzen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch nicht sinnvoll, wenn innerhalb Deutschlands die Länder gegeneinander anfördern.

3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung

Die zunehmende Bedeutung der Politik der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER-Verordnung (EU-KOM, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung" (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen gibt es lediglich im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung im Bereich Landwirtschaft sind:

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre nach der Investition wird den Ländern frei gestellt.
- der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Seit 2008 können für bauliche Investitionen, die der erstmaligen und vollständigen Umstellung von Anbindehaltung für Milchkühe auf Laufstallhaltung dienen, Zuschüsse bis zur Höhe von 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens gewährt werden.

Die Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung (siehe Dirksmeyer et al., 2005), wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes in einigen Bereichen übernommen. Hierzu gehören z.B. die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse, die Einführung bzw. Beibehaltung anteiliger staatlicher Bürgschaften, die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft sowie – zumindest in geringem Umfang – die Anhebung der förderfähigen Mindestinvestitionsvolumina auf 30.000 Euro und die Aufhebung der förderfähigen Bestandsobergrenzen. Nicht übernommen wurden dagegen z. B.

- die mittelfristige Begrenzung der Förderung auf klar abgrenzbare Tatbestände (v. a. öffentliche Güter, Innovationen),
- die noch deutlichere Verringerung der Förderintensität,
- eine noch stärkere Anhebung des förderfähigen Mindestinvestitionsvolumens (auf mindestens 50.000 Euro),
- und der Vorschlag, die Junglandwirteförderung aufzugeben.

In Nordrhein-Westfalen wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft weitgehend in die Landesrichtlinie übernommen. (LWK NRW, 2008). Darüber hinaus wurden jedoch weitere Akzentuierungen in der Förderung vorgenommen:

- Der Zuschuss blieb mit einem Regelsatz von 20 % unter dem Satz von 25 % im Rahmenplan.
- Milchviehbetriebe erhalten einen Vorrang in der Förderung.
- Der 35 %-Zuschuss für die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung im Milchbereich wird nicht angeboten.
- Im Schweinesektor wird eine deutliche Differenzierung in der Förderung vorgenommen:
  - Aufstockungen im Bereich der Ferkelerzeugung werden gefördert, weil Nordrhein-Westfalen hier ein erhebliches Defizit aufweist,
  - Kapazitätserweiterungen im Mastschweinebereich sind hingegen nicht zulässig.
- Maschinen und Geräte erhalten generell keine Förderung.
- Hallen werden nur zur Lagerung von Obst, Gemüse und Kartoffeln gefördert.
- Die Obergrenze der förderfähigen Investitionen liegt mit 750.000 Euro (bis 2006: 510.000 Euro) lediglich halb so hoch wie im Rahmenplan.

Insgesamt bleibt die Förderung unter dem Subventionsniveau, das auch bislang üblich war. Durch den Förderausschluss jeglicher Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft und eines Großteil der Hallenbauten wird der Anteil der Mitnahmeeffekte reduziert.

3.12 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität, Schaffung alternativer Einkommensquellen, Förderung tiergerechter Haltungsverfahren und Umweltschutz untersucht. Zudem wurde als bedeutende wettbewerbswirksame Komponente die Wirkung des AFP auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel betrachtet. Dabei konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die empirisch im Rahmen der durchgeführten Analysen belegt werden konnten:

- Mitnahmeeffekte verringern die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn Flächenknappheit und hohe Pachtpreise die Hauptprobleme sind.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B.
  - beim Tierschutz bei Mastschweinen, da die laufenden Produktionskosten bei der Investition in tiergerechte Haltungsformen ansteigen,
  - bei der Diversifizierung, wenn das Hauptproblem in einer Arbeitsüberlastung bei gleichzeitig geringer Bereitschaft zur Einstellung von Lohnarbeitskräften liegt.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
  - tiergerechte Haltungsformen bei Milchvieh durch die Umstellung von Anbinde- auf Boxenlaufställe
  - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, wenn Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern können. Beispiele hierfür sind
  - die Förderung von Mulchsaatgeräten in nicht-erosionsgefährdeten Gebieten,
  - die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.

Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel (a) ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- und Umweltschutz). Außerdem existieren regional relevante sektorale Probleme wie etwa Strukturdefizite aufgrund von zu geringen Betriebsgrößen (Beispiel b), für die das AFP in der politischen Diskussion als maßgeblicher Lösungsansatz im Zusammenhang mit der bevorstehenden Abschaffung der Milchquote betrachtet wird (DBV, 2008a; Dorfner, 2007; Seehofer,

2008). Im Folgenden werden diese beiden Beispiele exemplarisch für einige mögliche Problemlagen im Kontext der Investitionsförderung diskutiert:

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mastschweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

– Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von **Investitionen in tiergerechtere Haltungsformen bei Mastschweinen** ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.
– In der Milchviehhaltung wird bereits der Großteil der Tiere in Boxenlaufställen gehalten, die in der Bewertung des Tierverhaltens vergleichsweise gut abschneiden. Lediglich die Anbindehaltung stellt diesbezüglich ein Problem dar. Dennoch stellt die Förderung der **Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh** keinen optimalen Lösungsansatz dar. Die betriebsbezogenen Kuhbestände in Anbindehaltung sind in der Regel relativ klein, und aufgrund von arbeitswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Gründen werden keine neuen Anbindeställe gebaut. Daher ist es nur eine Frage der Zeit, bis diese Stallform „ausstirbt“ (z.B. bei der Hofübergabe, da die Milchviehhaltung dann entweder eingestellt oder auf eine größere Herde in einem Laufstall umgestellt wird).

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz besonders kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher in der Förderung der Mastschweinehaltung zu setzen.

(b) Als Beispiel für regionale betriebsstrukturelle Defizite sei die Milchproduktion genannt; dies beinhaltet, dass viele Betriebe zu kleine Milchkuhherden halten, um mögliche Größeneffekte nutzen zu können. Von Seiten der Politik wird unterstellt, dass die entwicklungsfähigen Betriebe mit Förderung schneller wachsen und damit die regionale Milchproduktion erhalten oder ausgebaut werden könne. Es gibt jedoch keine empirischen Bele-

ge, die diese Position stützen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde.[55] Grundsätzlich sollte aber in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung die staatliche Intervention eine Ausnahme darstellen, die nur bei gravierendem Marktversagen oder bei Strukturbrüchen erfolgt. Inwiefern die Abschaffung der Milchquote, die bereits seit Jahren Bestandteil der agrarpolitischen Debatte ist, einen solchen „Strukturbruch" darstellt, ist zu diskutieren.

Um strukturelle Defizite beheben zu können, müsste eine gezielte Auswahl an Betrieben erfolgen. Für eine solche Auswahl existieren verschiedene Optionen:

– Ein naheliegendes Selektionskriterium, dass deutliche Struktureffekte verspricht, wäre die Auswahl von **Betrieben, die in bestimmte Größenklassen (z.B. mindestens 60 Milchkühe) hinein wachsen:** Dieses Selektionskriterium ähnelt den Zielvorstellungen des Mansholt-Plans von 1968, der u. a. vorsah, dass nach 1975 nur noch Betriebe oberhalb definierter Mindestbetriebsgrößen (z.B. 40 Milchkühe) Investitionsbeihilfen erhalten sollten (EG-KOM, 1968). Für diesen stark planwirtschaftlich ausgerichteten Ansatz spricht, dass die positiven Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Betriebserfolg empirisch belegt sind.[56] Allerdings ist die Streuung der Betriebsergebnisse innerhalb der Größenklassen sehr groß, so dass die Auswahl der zu fördernden Betriebe schwierig ist. Zudem sind derartige Begrenzungen bei der Förderung politisch schwer durchzusetzen, weil eine offensichtlich stark selektive Förderung die Mehrheit der nicht förderbaren Betriebe diskriminiert.

– **Betriebe mit einer hohen bereinigten Eigenkapitalbildung beim Unternehmen in der Ausgangssituation** haben bereits den Nachweis ihres unternehmerischen Potentials erbringen können. Jedoch dürfte gerade bei diesen Betrieben die Finanzierung von Wachstumsinvestitionen die vergleichsweise geringsten Probleme bereiten, sofern es sich um voraussichtlich rentable Investitionen handelt. Die Mitnahmeeffekte bei dieser Auswahl der Förderempfänger würden daher tendenziell sehr hoch sein und es lässt sich schwer begründen, warum gerade die Betriebe, die am ehesten auch ohne Förderung investieren würden, einer Unterstützung bedürfen. Zudem werden durch die Auswahl dieser Betriebe nicht automatisch die erwünschten Struktureffekte erzielt.

---

[55] Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Agrarstrukturpolitik von 1968 bis 1975 (Heidhues, 1968; BMELF, 1968, 1970 und 1975), in denen sich zahlreiche aktuelle Überlegungen bereits genauso wiederfinden. Die aktive Rolle des Staates zur Förderung der Agrarstruktur wurde im damaligen Agrarprogramm (Höcherl-Plan) konzeptionell dargelegt und dann im Einzelbetrieblichen Förderungs- und sozialen Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft umgesetzt. Im Kern ging es darum, dass viele Betriebe zu klein und nicht rentabel waren, so dass über Struktur fördernde Investitionen – begleitet von Mobilitätshilfen – die betrieblichen Produktionskapazitäten erhöht werden sollten.

[56] Ergebnisse aus der Analyse von Testbetriebsdaten zeigen, dass größere Betriebe im Durchschnitt höhere Gewinne erzielen (z.B. BMELV, 2008a).

Die genannten Auswahlkriterien lassen sich in strukturschwachen Regionen mit einer weitgehend problematischen Ausgangslage (für größere Betriebe ungünstiges Bodenrelief, Milchviehbetriebe zu klein und rentabilitätsschwach) ohne nennenswerten Anteil an Wachstumsbetrieben kaum umsetzen. Falls der Staat die bestehende Milchproduktion in diesen Regionen aus übergeordneten Gründen (z.B. Erhaltung der Kulturlandschaft) mit Hilfe von öffentlichen Mitteln erhalten will, kann es sinnvoll sein, den für die Weiterbewirtschaftung erforderlichen Betrieben ihre Wirtschaftserschwernisse durch zusätzliche finanzielle Anreize zu kompensieren. Zu klären ist in diesen Fällen, welche Bewirtschaftungsziele in diesen Regionen genau verfolgt werden (z.B. intensive oder extensive Milchproduktion oder extensive Rinder- oder Schafhaltung) und wie diese möglichst effizient erreicht werden können.

Es wird deutlich, dass bereits die Auswahl der geeigneten Betriebe eine Vielzahl von Fallstricken beinhaltet. Hinzu kommt, dass die Förderung eines ausgewählten Betriebstyps je nach Region zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann (siehe Kap. Strukturentwicklung). Vor diesem Hintergrund ist eine Verringerung betriebsstruktureller Defizite durch das AFP problematisch.

Generell stellt sich hier wie auch bei der Verbesserung des Tierschutzes die Frage nach den zentralen Hemmnissen der Zielerreichung und danach, ob anstelle einer Kapitalverbilligung andere und/oder zusätzliche Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen.

– Beispielsweise stellt im Zusammenhang mit Wachstum die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar. Mit Fremdarbeitskräften haben diese Betriebe im Gegensatz zu kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vielfach keine Erfahrung (Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation, etc.). Zudem sind Wachstumssprünge für deren Entlohnung notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehören (z.B. Diversifizierungsinvestitionen). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z.B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.
– Einen Ansatzpunkt, um umfangreiche Investitionen bei geringen eigenen Sicherheiten zu ermöglichen, stellen **staatliche Ausfallbürgschaften** dar. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovisi-

on unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig eine Gestaltung der Förderung ist. Tatsächlich ist das Zielspektrum der Förderung gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

Literaturverzeichnis

Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. S. LB 29-30.

Alf Landshut, Sachgebiet Rinderhaltung (2007): Rinder-Fax Nr. 4/2007. Internetseite ALF Landshut: http://www.alf-la.bayern.de/tierhaltung/20649/020707.pdf. Stand 12.2.2008.

Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.

Bahrs, E. und Held, J.-H. (2007): Steigende Nachfrage auf den Energie- und Agrarrohstoffmärkten - Konsequenzen für die niedersächsische Landwirtschaft, die Bodenmärkte und die Agrarpolitik. Internetseite ML Niedersachsen: www.ml.niedersachsen.de. Stand 11.4.2007.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1968): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm).

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1970): Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 150.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1975): Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BMELF. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 183.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP). Interne Mitteilung.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/ Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw, property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf. Stand 13.2.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe 2006/07 (Tabellenteil). http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/Haupt_D_BF0607.xls. Stand 30.9.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Aigner: Europäische Agrarpolitik hat den Gesundheitscheck bestanden. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_754188/DE/04-Landwirtschaft/Statement Agrarrat.html__nnn=true. Stand 21.11.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.

Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.

DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870. Stand 11.4.2008a.

DBV, Deutscher Bauernverband (2007b): Entschließungen des DBV zum Deutschen Bauerntag. Agra-Europe, H. 28. S. Sonderbeilage S. 1-6.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008a): Begleitprogramm Milch zum Health Check. Agra-Europe, H. 12. S. Dokumentation 1-4.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928. Stand 7.2.2008.

Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php. Stand 6.2.2008.

Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.

Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.

Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.

Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 – Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.

Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emmissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_intern/zi026492.pdf. Stand 2.10.2007.

Dorfner, G (2007): Milchproduktion im Jahr 2020 - lohnt es sich, dabei zu sein. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) (Hrsg.): Strategien zur Stärkung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landbewirtschaft in Bayern – Landwirtschaft 2020 – Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. http://www.LfL.bayern.de.

EG-KOM, Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. KOM (68) 1000, Teil A, Brüssel 18.12.1968.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000c): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).

EU-KOM, Europäische Kommission (2007): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm. Stand 13.2.2008.

EU-RAT, Europäischer Rat (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF. Stand 13.2.2008.

FDZ, Forschungsdatenzentrum (2003): Landwirtschaftszählung 2003. Haupterhebung.

Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, O. und Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Nr. 12/2008. Braunschweig.

Heidhues, T und Schmitt, G (1968): Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft, H. 33.

Isermeyer, F., Brockmeier, M., Gömann, H., Hargens, R., Klepper, R., Kreins, P., Offermann, F., Osterburg, B., Pelikan, J., Salomon, P. und Thiele, H. (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.

Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.

Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 02/2006. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi039820.pdf.

Klockenbring, C. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Nordrhein-Westfalen. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

Kreutzmann, A. und Siemer, J. (2005): Teure Exoten - Komplettsysteme 2005: hohe Preise, lange Wartezeiten, unbekannte Module. Photon 4/2005, S. 82-83.

Krey, M. (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.

KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.

Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes. Europäische Kommission, Brüssel, Juli 2008.

LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2008): Agrarinvestitionsförderung 2007. http://www.landwirtschaftskammer.de/fachangebot/foerderung/laendlicherraum/02.htm.

Margarian, A. (2008): Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch? Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, H. 01/2008. Braunschweig.

Margarian, A. (2006): How to Evaluate a Measure without Goals - Considerations on the Basis of the Paradigmatic Example of Farm Investment Support in Germany. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support and Investment Support for Improvement of Processing and Marketing of Agricultural Products. Braunschweig. S. 33-45. http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi040499.pdf. Stand 13.2.2008.

Margarian, A., Forstner, B., Dirksmeyer, W. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041138.pdf. Stand 12.2.2008.

Menges, R. (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69. Internetseite TU Wien: http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/iewt/Abstracts_IEWT_2005.pdf. Stand 12.2.2008.

Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf. Stand 2.5.2008a.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004c): Maßnahmen zur Minderung von Bodenerosion und Stoffabtrag von Ackerflächen – Abschlussbericht des NRW-Verbundvorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2003): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 18.6.2002 - II-3 - 2114/11 - Änderung gem. RdErl. v. 29.4.2003.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004a): NRW-Programm „Ländlicher Raum" – Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004b): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 18.6.2002 - II-3 - 2114/11 - Änderung gem. RdErl. v. 29.4.2003, 7.4.2004.

Nitzsche, O., Schmidt, W. und Richter, W. (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.

NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. www.umwelt-niedersachsen.de. Stand 6.6.2007.

Reiter, K., Roggendorf, W., Schnaut, G. und Runge, T. (2005): Materialband zu Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.

Schlumberger, A. und Siemer, J. (2006): Stein des Anstoßes - Der Anstieg der Siliziumpreise rechtfertigt die hohen Modulpreise nicht. Photon 3/2006, S. 52-54.

Scholwin, F., Michel, J., Schröder, G. und Kalies, M. (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.

Seehofer, H. (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html__nnn=true. Stand 15.4.2008.

Thiermann, A. (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen.

tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland.

Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf. Stand 12.2.2008.

Wilfert, R., Nill, M. und Schattauer, A. (2003): Biogasgewinnung aus Gülle, organischen Abfällen und aus angebauter Biomasse - Eine technische, ökologische und ökonomische Analyse -.

ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (2008): Milchmarkt: Mehr Preisschwankungen. AgrarWoche vom 7.6.2008 (Nr. 23), S. 2-3.

ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 03.09.2008.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 4

Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **II**

4 Kapitel III – Berufsbildung **1**

4.0 Zusammenfassung 1

4.1 Ausgestaltung des Kapitels 3
4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 3
4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 4
4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 5

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 7

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 8
4.4.1 Veranstaltungsangebote 8
4.4.2 Dauer der Kurse 9
4.4.3 Förderhöhe der Kurse 10
4.4.4 Kurse nach Oberzielen 11
4.4.5 Beantragte und nicht durchgeführte Kurse 12
4.4.6 Teilnehmerstruktur 12
4.4.7 Regionale Herkunft der Teilnehmer und Durchführungsorte der Lehrgänge 14
4.4.8 Trägerspezifische Kurs- und Teilnehmerstruktur 15
4.4.9 Zielerreichung auf Outputebene 16

4.5 Administrative Umsetzung 18

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 20
4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 20
4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 26

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen 36

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 38

Literaturverzeichnis **41**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft 14

Abbildung 4.2: Träger mit Verteilung der Kurse und Teilnehmer 2000 bis 2006 17

Abbildung 4.3: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht *(Alle Kurse)* 21

Abbildung 4.4: Einfluss längerer Kurse auf die persönliche Entwicklung der KursteilnehmerInnen 28

Abbildung 4.5: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmerstruktur 31

Abbildung 4.6: Einfluss längerer Kurse auf die betriebliche Entwicklung 33

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 4

Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Berufsbildung zur Ex-post-Bewertung 6

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr) 8

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren 9

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Kursdauer 10

Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Oberzielen 11

Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart 13

Tabelle 4.8: Teilnehmer- und Kursmerkmale der beiden größten Trägergruppen 17

Tabelle 4.9: Mögliche Synergiebereiche zu anderen Fördermaßnahmen 24

Tabelle 4.10: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 36

4 Kapitel III – Berufsbildung

Das Kapitel 4 ist in acht Unterkapitel gegliedert. Nach der Darstellung zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen im zweiten Unterkapitel Untersuchungsdesign und Datenquellen sowie im dritten der Finanzmitteleinsatz. Daran schließen sich die Darstellung und Analyse des erreichten Outputs an. Das fünfte Unterkapitel fasst die administrative Umsetzung der Maßnahme kurz zusammen. Als nächstes folgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU zur Berufsbildung mit der Wirkungsanalyse. Im siebten Unterkapitel werden die Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengefasst. Das letzte Unterkapitel enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die Ex-post Bewertung baut auf den methodischen Vorarbeiten und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung auf (Eberhardt, 2005). Der Vollzug, die erreichten Outputs sowie Ergebnisse und Wirkungen werden für die gesamte Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt.

4.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme: Im Förderzeitraum fanden 1.290 Weiterbildungsveranstaltungen mit über 16.600 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 46 %. Die Dauer erstreckte sich bei rund 87 % der Kurse über ein bis fünf Veranstaltungstage.

Gemessen am Mittelabfluss, wird die im NRW-Programm Ländlicher Raum angestrebte Höhe der Finanzmittel deutlich unterschritten. Von 2000 bis 2006 wurden 37 % der vorgesehenen Mittel verausgabt. Gründe dafür sind, z. B. dass der ursprüngliche Finanzansatz für die Startphase hoch kalkuliert war und 2004 aus haushaltstechnischen Gründen die geplante Summe nicht zur Verfügung stand und somit viele der beantragten Veranstaltungen in den ersten Monaten des Jahres nicht mehr durchgeführt werden konnten. Die eingeworbenen EU-Mittel waren wichtig, um die Fördermaßnahme in größerem Umfang als in der vergangenen Förderperiode durchführen zu können. Über die Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig konnten viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren teilnehmen.

Wesentliche Wirkungen: Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmer, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell notwendige Inhalte hinzuzulernen. Sie erhalten somit Unterstützung, um aktiv Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln.

Über Teilnehmerbefragungen wurde nachgewiesen, dass durch die Berufsbildung die vergleichsweise größten Erfolge im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei

„nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“ erreicht werden. Darunter fallen z. B. verbesserte fachliche Kompetenz, höhere Motivation, verbesserte berufliche Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung, sie trägt zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die betrieblichen Wirkungen und die Beschäftigungseffekte fallen vergleichsweise geringer aus. Bei der Längsschnittanalyse des dreistufigen Teilnehmerpanels zu diesen verschiedenen Aspekten fiel auf, dass sich die Erwartungswerte vom Kursende in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden (ein halbes bzw. zwei Jahre später) zumeist bei leicht abnehmender Tendenz bestätigten.

Insbesondere Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück. Auf der Basis der Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die entsprechend langen Kurse in NRW (Dauer ab 11 Tage) hochgerechnet. Daraus ergeben sich insgesamt 51 geschaffene und 179 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Stärken und Schwächen der Maßnahme: Die Stärken dieser Berufsbildungsmaßnahme liegen - trotz der verhältnismäßig geringen Ausstattung mit Finanzmitteln - in der breiten Palette positiver Wirkungen. Sie reichen von den Verbesserungen bei der persönlichen beruflichen Entwicklung, über positive Umwelteffekte bis hin zu Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum eine wichtige Rolle spielen und zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbereiche beitragen. Sie nehmen damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung der Ziele ländlicher Entwicklungsprogramme oder einzelner Maßnahmen ein. Durch die geförderten Kurse besteht ein großes Synergiepotential zu anderen Programmmaßnahmen. Als Schwäche wird der hohe Verwaltungsaufwand gesehen. Aufgrund der umfangreichen EAGFL-Anforderungen ist für Träger und Bewilligungsstelle bei Kursen mit geringen Fördersummen der gleiche Verwaltungs- und Kontrollaufwand erforderlich wie bei Projekten bzw. anderen großen Maßnahmen mit deutlich höheren Summen.

Wesentliche Empfehlungen: Für die neue Förderperiode ab 2007 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen und Hinweise gegeben:

– *Finanzielle Ausgestaltung*: Die Förderung der Berufsbildung im NRW-Programm soll beibehalten werden, weil der Weiterbildung in der Landwirtschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Übersteigt die Weiterbildungsnachfrage den vorgesehenen Fördermittelumfang, sollte der Finanzrahmen des Landes rechtzeitig erhöht werden. Wesentlich Gründe sind u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und politischer Rahmenbedingungen: Hinzu kommen die Ziele der Lissabon Strategie.

– *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden" und zu fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.
– *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Mehrere Anregungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme 111 in der neuen Programmperiode finden sich in der Maßnahmenbeschreibung wieder, z. B.:

– Weiterhin breite inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme,
– Finanzielles Anreizsystem zur Durchführung längerer Veranstaltungen,
– Ausdehnung der Zielgruppe auf Personen aus der Forstwirtschaft.

4.1 Ausgestaltung des Kapitels

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) hat im Gesetz über die Einrichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (LWK) die LWK beauftragt, die berufsbezogene Weiterbildung aller in der Landwirtschaft Tätigen durchzuführen. 1983 begann es, Veranstaltungen zur berufsbezogenen Weiterbildung der in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen im Rahmen einer Förderrichtlinie mit Landesmitteln zu fördern, wodurch auch Veranstaltungen anderer Träger in die Landesförderung einbezogen wurden.[1] In wesentlichen Grundzügen deckte der Zuwendungszweck damals bereits weite Teile vom inhaltlichen Förderungsrahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ab.

Eine Förderung der berufsbezogenen Weiterbildung der in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen mit Unterstützung der EU erfolgte in NRW in den neunziger Jahren über

[1] Siehe „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur berufsbezogenen Weiterbildung in der Landwirtschaft" vom 25.05.1983.

die VO (EG) Nr. 950/1997. Im Rahmen der VO (EG) Nr. 2078/1992 wurden 1996 die Mittel zur Förderung umweltbezogener Weiterbildungsmaßnahmen aufgestockt (MUNLV, 1999). Darüber wurden bis 1999 z. B. im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms NRW umweltbezogene Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zum Thema „Umweltgerechte Landbewirtschaftung“ durchgeführt (LWK Rheinland, 1999).

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Nach der Zielsetzung im EPLR sollen die Berufsbildungsmaßnahmen allen im Agrarbereich Tätigen (unabhängig von ihrem Geschlecht und Alter, ihrer Bildung, sozialen oder beruflichen Stellung) die Chance bieten, sich weitere berufsbezogene Fähigkeiten und Kenntnisse, insbesondere zu den in den Oberzielen genannten Themenschwerpunkten, anzueignen (siehe Tabelle 4.1). Als operationelle Ziele sind die jährliche Anzahl der Lehrgänge, Teilnehmer und Teilnehmerstunden sowie der Anteil zum thematischen Schwerpunkt umweltbezogene Maßnahmen deutlich benannt worden. Die Tabelle 4.1 zeigt die unterschiedlichen Zielebenen, die in dieser Form bereits Grundlage für die beiden vorangegangenen Bewertungen waren.

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	Unterziele	Operationelle Ziele
• Flächendeckendes Angebot berufsbezogener Weiterbildungsveranstaltungen zum Erhalt *und* zur Erweiterung *berufsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten sowie zur* Anpassung an die technische Entwicklung (Anpassungs- und Aufstiegsweiterbildung); • Einführung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und *Förderung der* Erzeugung gesundheitlich unbedenklicher Nahrungsmittel; • Lösung sozio-ökonomischer Probleme	• Finanzielle Erleichterung der Teilnahme an berufsbezogenen Weiterbildungsveranstaltungen für im Agrarbereich Tätige; • Ausweitung der Bildungsaktivitäten aufgrund vereinfachter Abrechnung; • Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft für Personen aus der Landwirtschaft; • Vermehrte Teilnahme.	*Steigerung der Anzahl der bisher geförderten Maßnahmen um ca. 50 %. Dies bedeutet, dass künftig in jedem Programmjahr stattfinden sollten:* - ca. 250 geförderte Maßnahmen mit - rund 4.000 Teilnehmern und - 16.500 Teilnehmertagen Jeweils mindestens die Hälfte dieser Maßnahmen, Teilnehmer und Teilnehmertage soll sich dabei auf umweltbezogene Maßnahmen beziehen.

Kursiv: Änderungen vom zuständigen Fachreferat (26.07.2002)

Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben im EPLR.

Im MUNLV wurde vor Programmbeginn damit gerechnet, dass verbesserte Förderkonditionen zu einer vermehrten Zahl von Veranstaltungen führen würden, für die zuvor noch keine Förderung beantragt worden war, bzw. dass auch die Bildungsaktivitäten insgesamt ausgeweitet würden. Dazu war eine Aufstockung der Fördermittel erforderlich, die auch mit dem EPLR erfolgt ist.

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Im Bereich der Artikel-52-Maßnahmen gab es in Nordrhein-Westfalen (NRW) keine ergänzenden Fördermaßnahmen oder Projekte zur beruflichen Weiterbildung.

Einige Träger, z. B. Gartenbauzentrum Wolbeck (Kammereinrichtung) und Bioland (Verband des ökologischen Landbaus) führen weitere Weiterbildungslehrgänge/Seminare zum Agrarbereich **ohne** Landes- oder EU-Mittel durch. Andere Bildungsträger (z. B. Landwirtschaftszentrum Westfalen-Lippe) bieten Kurse an, deren Durchführung **mit Landesmitteln** unterstützt wird (siehe Trägerbefragung FAL, 2003).

Über die Maßnahme p „Diversifizierung“ im NRW-Programm „Ländlicher Raum“ sind Ausgaben für Zusatzqualifikationen der Zuwendungsempfänger (Einzelpersonen) förderfähig, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der neuen betrieblichen Einkommensperspektive stehen und die notwendig sind, um das (Diversifizierungs-) Projekt erfolgreich durchführen zu können (Qualifizierungsmaßnahmen, RL-Ziffer 2.3). Diese Förderung erfolgt nur, wenn keine Förderung über die Richtlinien zur berufsbezogenen Weiterbildung möglich ist. Unter p wurde bei 47 Diversifizierungsprojekten bis 2006 auch eine Lehrgangsteilnahme von Zuwendungsempfängern gefördert (siehe Kapitel 9, Materialband-Abschnitt p9.1.1.und p9.4 zur Maßnahme „Diversifizierung“).

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie begonnenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft werden sogenannte Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) durchgeführt. Gemeinsam mit der Kammer beteiligen sich berufsständische Organisationen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung (z. B. Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen (VLF)) an dieser Veranstaltungsreihe. Die Kreisstellen der LWK fungieren dabei als örtliche Träger.

6.800 Betriebe in NRW sind in Arbeitskreisen der LWK organisiert, in denen Weiterbildung Bestandteil des Dienstleistungsangebots ist, für das sie in Form eines pauschalen Jahresbeitrags bezahlen.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die in den beiden vorangegangenen Bewertungen erprobte Untersuchungsmethodik hat sich bewährt und wurde deshalb beibehalten. Tabelle 4.2 zeigt den Methodenmix mit zentralen Arbeitsschritten zur Evaluierung dieser Berufsbildungsmaßnahme.

Ein wichtiger Schritt im Untersuchungsdesign war die schriftliche Panelbefragung der TeilnehmerInnen ausgewählter längerer Kurse (Dauer mindestens sechs Tage) zu drei

Zeitpunkten (Kursende, sechs Monate bzw. zwei Jahre danach) im Hinblick auf mögliche Effekte und Wirkungen infolge der Kursteilnahme. Die erste Panelrunde fand 2002, die zweite 2003 und die abschließende dritte Befragungsrunde Ende 2004 statt. Insgesamt wurden im Rahmen der Sechs-Länder-Evaluation[2] länderübergreifend letztendlich zehn Kurse in drei Bundesländern befragt, davon fanden vier Kurse in NRW statt. Zur Beantwortung der Maßnahmenspezifischen und Kapitelübergreifenden Bewertungsfragen wird vorwiegend das länderübergreifende Gesamtergebnis dargestellt. Soweit es sinnvoll ist, werden auch länderspezifische Ergebnisse aus NRW ausgewiesen.

Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Berufsbildung zur Ex-post-Bewertung

Arbeitsschritte	**Datensatzbeschreibung/-größe**	**Fortlaufender Arbeitsschritt in den Bewertungen**	**Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom**			
			Vollzug	**Output**	**Admin. Umsetzung**	**Ergebnissen, Wirkungen**
Auswertung der Projekterfassungslisten 2000 bis 2006 mit Förder-/Projektdaten	Jährl. Liste der Bewilligungsstelle	**X**	**X**	**X**		**X**
Auswertung der Teilnehmererfassungslisten 2002 bis 2006	873 Listen der Träger (ca. 92 % der Kurse) mit 10.643 Teilnehmern	**X**		**X**		**X**
Auswertung der Monitoringdaten 2000 bis 2006		**X**	**X**	**X**		
Schriftliche Panel-Befragung von Teilnehmern in ausgewählten längeren Kursen	Länderübergreifend insgesamt 10 Kurse: 1. Runde: 174 Teiln., 2. Runde: 128 Teiln., 3. Runde: 113 Teiln.; davon in NRW: 4 Kurse; 1. R.) 73, 2.) 53 und 3.) 52 Teiln.	**X**				**X**
Expertengespräche, Leitfadengestützte Interviews mit Trägern und Bewilligungsstelle		**X**	**X**	**X**	**X**	(x)
Literaturauswertung		**X**				(x)

X**:** Sehr wichtige Informations- und Datenquelle;

(x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

[2] Die sechs Bundesländer NRW, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-H., Bremen und Hamburg haben die FAL gemeinsam mit der Bewertung ihrer Länderprogramme beauftragt (siehe Kapitel 2 dieser Bewertung zum NRW-Programm).

Bereits zur Halbzeitbewertung wurde dargelegt, weshalb die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ebenso wie ein Mit-Ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar ist: Bereits die Auswahl von Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar, weil sich solche Personengruppen kaum identifizieren lassen. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Zu den geförderten Personengruppen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, mit aufwendigen Matching-Verfahren annähernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es lange offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können (zu Unschärfen und Risiken siehe u. a. Blaschke und Plath, 2000; Brinkmann und Wießner, 2002; Jaenichen, 2002; Klose und Bender, 2000). Auch in jüngeren längerfristig angelegten Evaluationsprojekten mit mikroökonomischen Wirkungsanalysen zur beruflichen Qualifizierung sowie der Begleitforschung zum ESF-Programm der Bundesagentur für Arbeit treten trotz einer neu geschaffenen Datenbasis deutlich die Schwierigkeiten und Grenzen bei der Vergleichsgruppenbildung hervor (siehe dazu u. a. in Deeke und Kruppe, 2006; Pfeiffer und Winterhager, 2006). Allein die deutlichen Unterschiede in der Dauer der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von halb- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich beim EAGFL in der Regel um Kurse von einem Tag bis zu drei Wochen handelt.

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

Im Verhältnis zu den bei Programmbeginn geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle Maßnahmen des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (Förderschwerpunkte I bis III) von 2000 bis 2006 entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,74 %, bezogen auf den Förderschwerpunkt I beträgt er 2,6 %.

Tabelle 4.3 zeigt, dass insgesamt rund 37 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel und auch der EU-Mittel abgeflossen sind. Die angestrebte Höhe der Finanzmittel wird somit deutlich unterschritten. Ein Grund dafür ist, dass dieser ursprüngliche Finanzansatz auf der Basis von Annahmen für die Startphase hoch kalkuliert worden war, weil angenommen wurde, mehr Träger ansprechen zu können. Auch das Mittelvolumen von 2003 konnte nicht, wie vom Fachreferat erhofft, in den Folgejahren gehalten werden.[3] 2004 bis 2006 kamen niedrigere Summen zur Auszahlung. Das Fachreferat im MUNLV und die

[3] Angaben des Fachreferats vom 27.03.2003.

LWK haben dazu unterschiedliche Ansichten und Gründe angeführt. 2004 sind z. B. durch die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes im April weniger Mittel abgeflossen, dadurch musste ein Großteil der im 1. Quartal geplanten Maßnahmen ausfallen. Außerdem finden jedes Jahr Veranstaltungen wegen zu geringer Teilnehmerzahlen nicht statt.

2005 und 2006 fiel etwa jede dritte geplante Veranstaltung aus, davon sollten jeweils rund zwei Drittel im 1. Quartal des Jahres stattfinden. (siehe Kapitel 4.4, Beantragte und nicht durchgeführte Kurse).

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr)

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000-2006**
		Öffentliche Ausgaben (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	1,300	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,700	**7,000**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,191	0,343	0,476	0,487	0,265	0,600	0,680	**3,040**
Ist: Auszahlungen (1)		0,191	0,343	0,476	0,487	0,265	0,381	0,433	**2,576**
		EU-Beteiligung (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	0,330	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,180	**1,760**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,048	0,086	0,119	0,122	0,066	0,150	0,170	**0,760**
Ist: Auszahlungen (1)		0,048	0,086	0,119	0,122	0,066	0,095	0,108	**0,644**

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Von den Gesamtkosten der Veranstaltungen 2000 bis 2006 (rund 4,740 Mio. Euro) wurden über 46 % von den Trägern selbst getragen oder über Teilnehmergebühren finanziert (siehe Tabelle 4.4).

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

4.4.1 Veranstaltungsangebote

Fördergegenstand sind Lehrgänge in offener Form (Seminare), in geschlossener Form und Besichtigungsfahrten im Rahmen der Lehrgänge. Die Zuwendung beantragen und erhalten öffentliche und private Organisationen oder Einrichtungen, die diese Maßnahmen als Bildungsträger durchführen. Die TeilnehmerInnen an den Weiterbildungsmaßnahmen müssen haupt- oder nebenberuflich in einem landwirtschaftlichen Beruf tätig sein.

Tabelle 4.4 zeigt die Verteilung und Anzahl der durchgeführten Kurse für die Kalenderjahre 2000 bis 2006. Im Zeitablauf ist die Zahl der Kurstage, Kursstunden, Teilnehmer und Teilnehmertage bis 2003 deutlich angestiegen. In den beiden Folgejahren gingen diese Zahlen wieder zurück, 2006 wurde dagegen nochmals ein hohes Niveau erreicht.

Durchschnittlich nahmen insgesamt rund 13 Personen an einem Kurs teil. Der Anteil der Männer an den Teilnehmenden betrug landesweit 54 %. Ihr Anteil bewegte sich im Förderzeitraum zwischen rund 71 % im Jahr 2000 und rund 46 % im Jahr 2004.

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Anzahl durchge-führte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl Kurs-stunden** (insges.)	**Anzahl Teil-nehmer** (insges.)	**... davon Anzahl der Frauen**	**Anzahl Teiln.-Tage**	Gesamtkosten der Maßnahme *(in Euro) (*)*	Öffentl. Förderung insgesamt *(in Euro)*	... davon EAGFL-Anteil *(in Euro)*
2000	127	603	4.135	1.715	497	8.685	430.478	199.410	43.191
2001	208	685	5.524	2.528	951	8.076	964.348	408.469	102.140
2002	206	838	5.863	2.666	1.099	11.912	704.358	443.722	111.893
2003	225	862	5.971	2.818	1.484	12.720	732.493	393.009	101.675
2004	180	784	5.501	2.166	1.170	11.600	594.771	297.546	99.682
2005	159	722	5.230	2.113	1.079	11.565	620.901	352.420	112.619
2006	185	776	5.357	2.616	1.323	12.978	693.216	442.752	129.037
Gesamt	**1.290**	**5.270**	**37.581**	**16.622**	**7.603**	**77.536**	**4.740.565**	**2.537.328**	**700.237**

(*) Die exakte Nacherfassung der "Gesamtkosten"zu den Jahren 2000 u. 2001 war nach Mitteilung der LWK Westfalen-Lippe im Nachhinein 2002 zur Halbzeitbewertung nicht mehr für alle durchgeführten Kurse anhand der Akten möglich. Die aufgeführten Kosten sind Schätzwerte der LWK (Mitteilung von Herr Schürmann vom 26.03.2003).

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK NRW.

4.4.2 Dauer der Kurse

Aus Tabelle 4.5 geht die Verteilung der Kurse für den gesamten Förderzeitraum nach ihrer Dauer hervor. Bei 42 % der Kurse betrug die Dauer einen bis zwei Tage. 45 % der Kurse erstreckten sich über drei bis fünf Tage, auf diese Kursgruppe entfallen jeweils die höchsten Werte.[4]

An den **kürzeren Kursen** (ein bis fünf Tage) nahmen 81 % aller Personen und 73 % der Frauen teil. Der Frauenanteil ist in kürzeren Kursen deutlich niedriger als in längeren Kursen. In die kürzeren Kurse fließen zwei Drittel der öffentlichen Fördermittel. Kurze Veranstaltungen dienen der Vermittlung aktueller Informationen und bieten einerseits den

[4] In der berufl. Weiterbildung dominieren Veranstaltungen von kurzer Dauer. Während bei der Anpassungsweiterbildung Veranstaltungen bis zu drei Tage Dauer überwiegen, dauern Aufstiegsfortbildungen und wissenschaftl. Weiterbildungen zumeist mehrere Monate bis zu zwei Jahren (Schade, 2006).

Vorteil kürzerer Fehlzeiten im Betrieb, beinhalten andererseits aber nur sehr selten praktische Übungseinheiten in denen das Erlernte auch erprobt werden kann.

Auf die geringe Kursanzahl **längerer Kurse** (ab sechs Tage), dies sind 13 % der Kurse. entfallen knapp 42 % der gesamten Kurstage und rund 34 % der öffentlichen Fördermittel. Bemerkenswert ist der hohe Frauenanteil unter den Teilnehmern (über 66 %). Unabhängig vom Geschlechterverhältnis in den Kursen ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn Lehrgänge mit längerer Dauer (über 6 Tage) angeboten werden, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist. Längere Kurse fanden im Block oder verteilt über mehrere Monate mit zumeist einem festen wöchentlichen Termin statt.

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Kursdauer

Dauer der Kurse nach Tagen	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insgesamt)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Öffentl. Förderung insgesamt* *(in Euro)*
1 bis 2 Tage	543	872	7.346	5.719	2.562	467.161
3 bis 5 Tage	579	2.185	16.143	7.738	2.964	1.209.929
6 bis 10 Tage	89	719	4.885	1.710	972	345.397
ab 11 Tage	78	1.484	8.748	1.442	1.115	513.554
Insgesamt	**1.289**	**5.260**	**37.122**	**16.609**	**7.613**	**2.536.041**

* = 25 % der öffentlichen Aufwendungen sind EAGFL-Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK NRW.

4.4.3 Förderhöhe der Kurse

Durchschnittlich betrug bei den knapp 1.300 geförderten Kursen die Höhe der öffentlichen Ausgaben 1.965 Euro je Kurs. Die Höhe der Zuwendungen zu den jeweiligen Kursgruppen lag im Durchschnitt zwischen 860 Euro (ein- bis zweitägige Kurse) und 6.585 Euro (Kurse ab elf Tage). Die entsprechenden durchschnittlichen Förderkosten für eine Kursstunde unterscheiden sich geringfügig: rund 58 Euro bzw. 75 Euro.

Die tatsächlichen Werte der abgerechneten Lehrgänge weisen eine weitaus größere Spannweite auf: Die Höhe der öffentlichen Förderung lag zwischen rund 70 Euro (24-stündiges Seminar mit einem förderfähigen Teilnehmer) und 15.400 Euro (153-stündiger

Kurs mit 9 Teilnehmern). Die entsprechenden durchschnittlichen Förderkosten für eine Teilnehmerstunde[5] betrugen rund 2,90 Euro bzw. 11,80 Euro.

Zur Finanzierung der nicht zuwendungsfähigen Ausgaben wurden die Teilnehmergebühren oder sonstige Einnahmen der Träger herangezogen.

4.4.4 Kurse nach Oberzielen

Die Förderrichtlinie ermöglicht inhaltlich ein breites Themenfeld an Kursen. Viele Themen wiederholen sich über die Jahre, teilweise werden Lehrgangsteile durch die Träger abgeändert. Die Einordnung der Kurse zu den fünf Oberzielen wurde von den Bewilligungsstellen vorgenommen (siehe Tabelle 4.6). Diese Oberziele entsprechen bis auf Ziel 4 den Zielen im EU-Monitoring.

Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Oberzielen

Oberziele	**Anzahl durch-geführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insgesamt)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	**Anzahl Teiln.-Tage**
1 - Vorbereitung auf eine qualitative Neuausrichtung der Erzeugung	165	432	3.660	1.674	696	4.537
2 - Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverf., die mit Belangen der Landschaftserhaltung / -verbesserung, Umweltschutz, Tierhygiene u. Tierschutz vereinbar sind	561	2.066	15.560	6.886	2.412	25.330
3 - Erwerb der für die Führung eines wirtschaftl. Betriebs erforderl. Qualifikation	543	2.677	17.790	7.691	4.282	46.484
4 - Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen / Diversifizierung	22	89	563	361	220	1.185
5 - Vorbereitung auf die Anwendung von Forstbewirtschaftungsmethoden	0	0	0	0	0	0
2000 bis 2006 gesamt	**1.291**	**5.264**	**37.573**	**16.612**	**7.610**	**77.536**

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK NRW.

Zum **Oberziel 2** (umweltbezogene Veranstaltungen) wurden 44 % der Kurse mit rund 42 % aller Teilnehmer durchgeführt. Häufigere Lehrgänge zum Ziel 2 waren z. B.:

(1) Grund- und Vertiefungskurse zur ökologischen Landwirtschaft im Rahmen der freien Ausbildung zum Biologisch-Dynamischen Landwirt (Demeter NRW),
(2) Kurse zur Milchvieh-, Schweine- und Rinderhaltung (LZ Haus Düsse),
(3) Sachkundenachweis Pflanzenschutz für Anwender (Deula) und

[5] Höhe der Fördersumme geteilt durch die Anzahl der Teilnehmerstunden eines Kurses. Diese ergibt sich aus folgendem Produkt (Anzahl der Teilnehmer x Anzahl der Kursstunden).

(4) kürzere Kurse zu Floristik und Garten-/Landschaftsbau sowie einige längere Kurse (Seilklettertechnik, Grundlehrgang Motorsäge) (GZ Wolbeck).

Zum **Oberziel 3** wurden die meisten der längeren Kurse (ab sechs Tage) durchgeführt. Dies wird durch die hohe Anzahl der Kurs- bzw. Teilnehmertage und Kursstunden belegt. An den Kursen nahmen über 55 % aller Frauen teil. Wiederkehrende Themen waren:

– Milcherzeugung bzw. Schafhaltung, PC- und Internetkurse (alle zwei- bis dreitägig);

– Qualifizierung zur Agrarbürofachfrau bzw. Büromanagement für Frauen im landwirtschaftlichen Betrieb (längere mehrtägige Kurse der beiden Landfrauenverbände).

Die drittgrößte Gruppe bilden Kurse zum **Oberziel 1** (rund 13 %). Zum **Oberziel 4** wurden nur vereinzelt Kurse angeboten. Kurse zum **Oberziel 5** (Forstliche Belange, entspricht dem 4. Ziel im EU-Monitoring) gab es nicht, weil dieser Themenbereich in NRW nicht über die Richtlinien zu dieser Maßnahme gefördert wird.

4.4.5 Beantragte und nicht durchgeführte Kurse

In den Trägerbefragungen der FAL gaben mehrere Träger an (FAL, 2003 und FAL, 2005), dass in den Vorjahren bei beantragten Veranstaltungen die Förderung von der zuständigen Bewilligungsstelle abgelehnt wurde. Die Ablehnungsgründe waren hauptsächlich haushaltsrechtliche Aspekte (1. Landeshaushalt war bei Antragstellung noch nicht verabschiedet, 2. Mittelknappheit /VE-Fördermittel reichten nicht aus) und nur selten formelle Ausschlusskriterien. Die Träger können ihre zumeist für das 1. Quartal geplanten Veranstaltungen terminlich nicht verschieben, weil außerhalb dieses Zeitraums in der Regel weniger Personen aus landwirtschaftlichen Betrieben teilnehmen können.

Im Kalenderjahr 2005 sind 97 Veranstaltungen (mit insgesamt 245 Lehrgangstagen) ausgefallen bzw. abgesagt worden, 2006 waren es insgesamt 86 Veranstaltungen (244 Lehrgangstage). Davon hätten jeweils rund zwei Drittel der Veranstaltungen im 1. Quartal stattfinden sollen. Bezogen auf die Anzahl der tatsächlich abgehaltenen Kurse - zur Durchführung kamen in beiden Jahren 344 Kurse (siehe Tabelle 4.4) - waren rund 50 % mehr Kurse von den Trägern geplant und beantragt worden. Da nicht alle geplanten Seminare stattfanden, wurden die beantragten und zugewiesenen Haushaltsmittel nicht in voller Höhe abgerufen.

4.4.6 Teilnehmerstruktur

Zielgruppe sind in NRW gemäß der Maßnahmendarstellung im EPLR grundsätzlich alle in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen – unabhängig von Geschlecht und Alter.

Von 2000 bis 2006 haben insgesamt über 16.600 Personen an den Kursen teilgenommen, davon waren fast 46 % Frauen. Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten weitere Personenmerkmale erfasst werden. Zur Ex-Post-Bewertung waren zu rund 92 % der durchgeführten Kurse diese Listen der Träger über die Landesbeauftragten an die FAL übersandt worden. Die Datenqualität der Listen war überwiegend gut, sie enthielten jedoch auch lückenhafte oder unlogische Angaben. Die Angaben mussten deshalb ergänzt oder bereinigt werden. Dies führte bei einigen Auswertungen zu geringeren Fallzahlen. Tabelle 4.7 zeigt die Verteilung der Teilnehmenden nach ihrer beruflichen Position und der Betriebsart.

Die größte Teilnehmergruppe bilden die Arbeitnehmer, jeweils rund ein Sechstel waren mithelfende Familienangehörige und Betriebsinhaber. Bezogen auf die Betriebsart stammt über die Hälfte der Teilnehmer aus landwirtschaftlichen Betrieben. Der Bereich Gartenbau ist ebenfalls stark vertreten, darunter ist die Gruppe der Arbeitnehmer zahlenmäßig sehr groß (über 90 %). Der hohe Arbeitnehmeranteil aus dem Gartenbau hängt auch mit dem höheren Anteil an Lohnarbeitskräften im Vergleich zur Landwirtschaft zusammen. Relativ unbedeutend ist der Anteil von Personen aus Betriebshelferdiensten oder aus Forstbetrieben.

Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart

alle Kurse (n=7.739)

Betriebsart	**Arbeit-nehmer**	**Betriebs-inhaber**	**Mithelf. Familienang.**	**Insgesamt** (Anzahl)	***Insgesamt** (in %)*
1 – Landwirtschaftsbetrieb	1.890	1.049	1.058	**3.997**	*51,6*
2 – Forstbetrieb	31	23	26	**80**	*1,0*
3 – Gartenbaubetrieb	2.485	155	70	**2.710**	*35,0*
4 – Betriebshelferd./ Lohnuntern.	459	9	8	**476**	*6,2*
5 – Sonstige	378	44	54	**476**	*6,2*
Insgesamt (Anzahl)	**5.243**	**1.280**	**1.216**	**7.739**	*100*
Insgesamt (in %)	*67,7*	*16,5*	*15,7*	*100*	

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der betrieblichen Ausrichtung (Aspekt ist nicht in der Tabelle aufgeführt) sind Gemischtbetriebe mit 43 % am häufigsten vertreten, danach folgen Veredlungs- und Futterbaubetriebe mit deutlichem Abstand (27 bzw. 15 %).

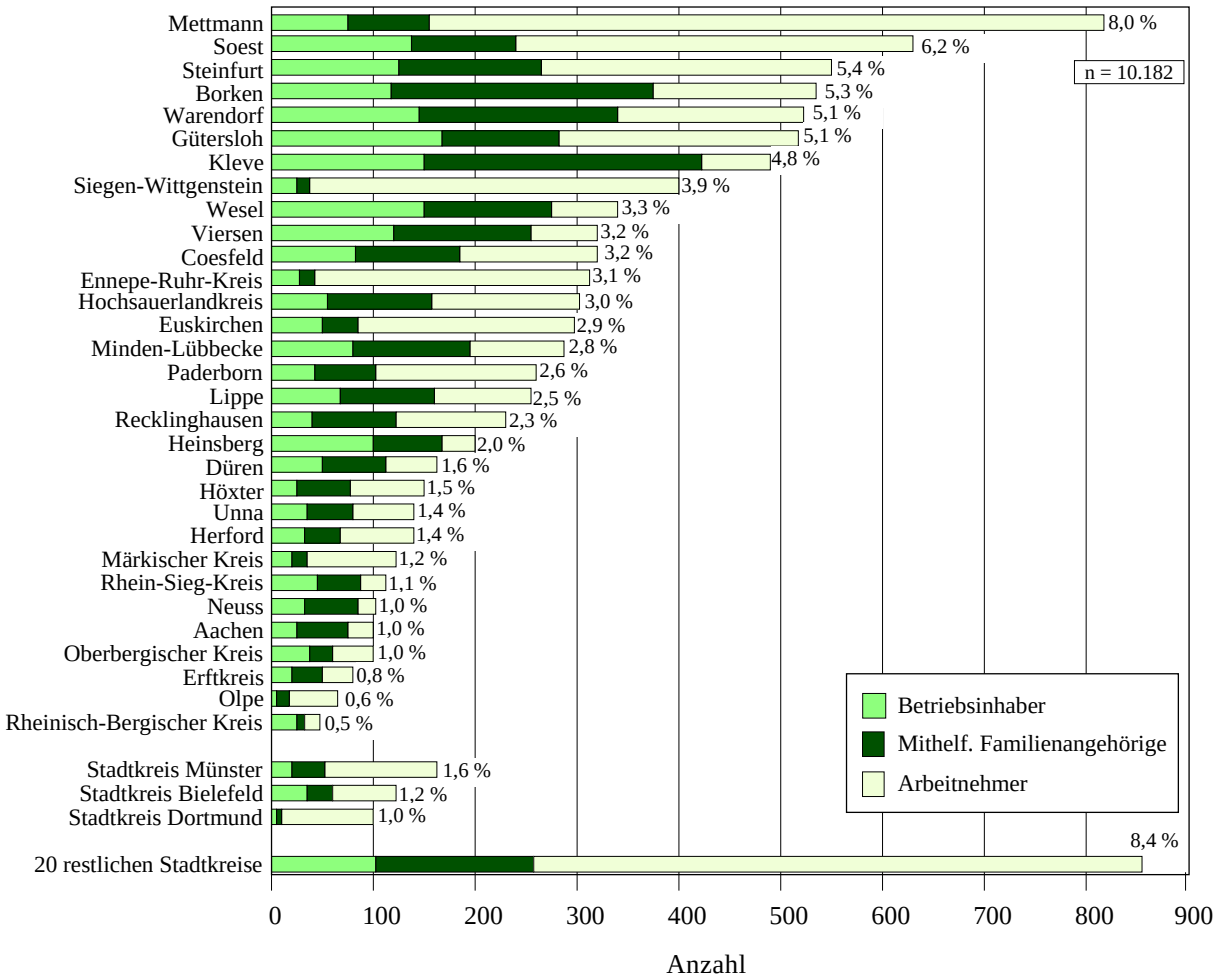
Die Zahl der mit betrieblichen Arbeiten Beschäftigten in den landwirtschaftlichen Betrieben lag in NRW im Jahr 2003 bei rund 127.800 (rund 98.000 Betriebsinhaber und Familienangehörige (Rechtsform Einzelunternehmen) und rund 29.800 beschäftigte familienfremde Arbeitskräfte. (LDS, 2007). Insgesamt haben rund 16.600 Personen an den Kursen teilgenommen, dies entspricht rund 13 % der insgesamt Beschäftigten in diesem Bereich.

Die Einschränkung, dass darunter Teilnehmer sein können, die möglicherweise an mehreren Kursen teilnahmen, muss dabei in Kauf genommen werden. Der Aufwand, dazu entsprechende personenspezifische Angaben zu erfassen, wäre unvertretbar hoch.

4.4.7 Regionale Herkunft der Teilnehmer und Durchführungsorte der Lehrgänge

Ein Oberziel zu dieser Maßnahme beinhaltet ein flächendeckendes Veranstaltungsangebot im Land. Die Auswertung der Teilnehmerlisten nach der **Herkunft der Teilnehmer nach Kreisen** (Zeitraum 2002 bis 2006) in Abbildung 4.1 zeigt, dass sich die Teilnehmer auf alle 31 Kreise verteilen (kreisbezogene Anteile von 0,5 bis 8,0 %, insgesamt rund 88 %). Die kreisfreien Städte sind nicht mit dargestellt worden. Unter den 23 kreisfreien Städten (insgesamt 1.240 Teilnehmer, dies entspricht rund 12 %) sind alle Städte, wenn auch mit unterschiedlichen Anteilen vertreten (0,1 bis 1,6 %).

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den sechs Kreisen Mettmann, Soest, Steinfurt, Borken Warendorf und Gütersloh kommen, mit jeweils über 5 %, mehr Teilnehmer als aus den anderen Kreisen. Gründe dafür sind in vier dieser sechs Kreise (Ausnahmen: Kreise Mettmann und Soest), dass dort im Kreisvergleich höhere Werte hinsichtlich der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe zu finden sind (Wiener, 2005). Die hohe Teilnehmeranzahl aus dem Kreis Mettmann (v. a. Arbeitnehmer) ist in erster Linie auf die große Anzahl von Kursen zur Ökologischen Landwirtschaft zurückzuführen (Träger: Demeter). Soest und Kleve sind Regionen in denen jeweils zwei Träger (LZ Haus Düsse und WLLV bzw. Rheinische Landfrauen und LZ Riswick) ein Großteil ihrer Veranstaltungen durchführen.

Drei Kreise unterschreiten den Wert von einem Prozent (Teilnehmeranteil nach Kreisen). Ein möglicher Grund ist, dass sie zu den Kreisen gehören, in denen insgesamt eine niedrigere Anzahl von landwirtschaftlichen Betrieben vorkommt (LDS, 2007).

Die **Durchführungsorte der Lehrgänge** stehen in der Regel in Zusammenhang mit dort ansässigen Trägern. Die Nähe bzw. eine gute Erreichbarkeit der Lehrgangsorte beeinflusst auch die Entscheidung der Teilnehmer an Weiterbildungsangeboten teilzunehmen. Die Lehrgangsorte verteilen sich auf etwa die Hälfte der Kreise in NRW. Regionale Schwerpunkte mit insgesamt über 100 Veranstaltungen sind folgende Kreise: Münster, Warendorf, Soest und Kleve. Abbildung 4.1 zeigt, dass diese Kreise bei der regionalen Herkunft der Teilnehmer zu den Kreisen gehören, die höhere Anteile aufweisen und im vorderen Drittel aller Kreise liegen. Einige Kurse von Demeter NRW mit förderfähigen Teilnehmern aus NRW fanden auch in den benachbarten Bundesländern statt.

4.4.8 Trägerspezifische Kurs- und Teilnehmerstruktur

Trägerstruktur: An der Durchführung der Kurse waren über 50 Bildungsträger beteiligt. Darunter waren hauptsächlich kammernahe und gemeinnützige Träger (z. B. Kreisstellen der LWK, Landfrauenvereinigungen, Anbauverbände des Ökologischen Landbaus, DEULA). Die **Trägergröße** wurde u. a. nach der Anzahl der durchgeführten Kurse untersucht: Anhand der insgesamt pro Jahr durchgeführten EAGFL-Kurse 2000 bis 2006 haben:

– nur zwei Träger durchschnittlich mehr als 10 Kurse/Jahr (GZ Wolbeck: insgesamt 415 Kurse mit 2.954 Teilnehmern; Demeter NRW: 283 Kurse mit 4.411 Teiln.) und
– etwa 35 sehr kleine Anbieter nur einmalig oder gelegentlich Kurse durchgeführt.

Kurs- und Teilnehmerstruktur 2000 bis 2006: Auf der Basis der übersandten Projektlisten zu den Jahren 2000 bis 2006 wurden die Projektdaten trägerspezifisch bzw. nach Trägergruppen ausgewertet. Träger mit geringer Kursanzahl und ähnlicher Themenausrichtung wurden dabei zur besseren Übersicht zusammengefasst. Die Abbildung 4.2 zeigt die-

se sechs Gruppen mit ihren Kennwerten zur Kurs- und Teilnehmerstruktur. Besonders charakteristische Merkmale der beiden größten Träger zeigt Tabelle 4.8.

Die größten Teilnehmerzahlen (dargestellt sind nur förderfähige Teilnehmer) verzeichnen Träger wie Demeter und das GZ Wolbeck. Für die Kurse des GZ Wolbeck ergibt sich eine niedrige durchschnittliche Teilnehmeranzahl (7 pro Kurs), weil an diesen Kursen auch viele Personen teilnehmen, die nicht im Sinne der Richtlinien förderfähig sind.

Die Zusammensetzung der KursteilnehmerInnen in den Trägergruppen spiegelt zum Teil deren Schwerpunkte bei den Zielgruppen und den Angeboten wieder. Träger mit Angeboten zu typischen Männerthemen wie Landtechnik, Tierproduktion, Bautechnik im GaLa-Bau verzeichnen höhere Anteile bei den Männern, zum Teil auch bei Betriebsinhabern und höherwertigen Qualifikationen (Meister und FH-/Uniabschluss).

4.4.9 Zielerreichung auf Outputebene

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2. zeigt die drei Zielebenen: Ober-, Unter- und Operationelle Ziele. Die operationellen Ziele sehen eine Steigerung der geförderten Maßnahmen um ca. 50 % auf jährlich rund 250 geförderte Lehrgänge mit rund 4.000 Teilnehmern und 16.500 Teilnehmertagen vor. Nach dem ersten Programmjahr 2000 wurden deutliche Fortschritte erzielt. Die besten Werte wurden 2003 erreicht. 2004 und 2005 sind die Kurs- und Teilnehmeranzahl allerdings wieder um rund ein Fünftel gesunken. Das angestrebte Niveau (100 %) wurde nicht voll erreicht, wie folgende Durchschnittswerte für den Zeitraum 2001 bis 2006 zeigen:

– die Kursanzahl entspricht 77 %,
– die Teilnehmeranzahl rund 63 % und
– die Anzahl der Teilnehmertage 70 %.

Jeweils mindestens die Hälfte der Lehrgänge, Teilnehmer und Teilnehmertage sollte sich dabei auf **umweltbezogene Maßnahmen** beziehen. Dieses Ziel kann anhand der Einstufung der Kurse 2000 bis 2006 zu den fünf Oberzielen in Tabelle 4.6 überprüft werden. Zum Oberziel 2 sollten die Kurse zugeordnet werden, die mit Belangen der Landschaftserhaltung und –verbesserung, des Umweltschutzes und des Tierschutzes vereinbar sind. Dies waren fast 44 % der Kurse mit rund 42 % der Teilnehmer. Der Anteil der Teilnehmertage lag bei 33 %. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einigen der zum Oberziel 2 eingeordneten Kurse der konkrete Umweltbezug sich nicht aus dem Kursthema ableiten lässt.

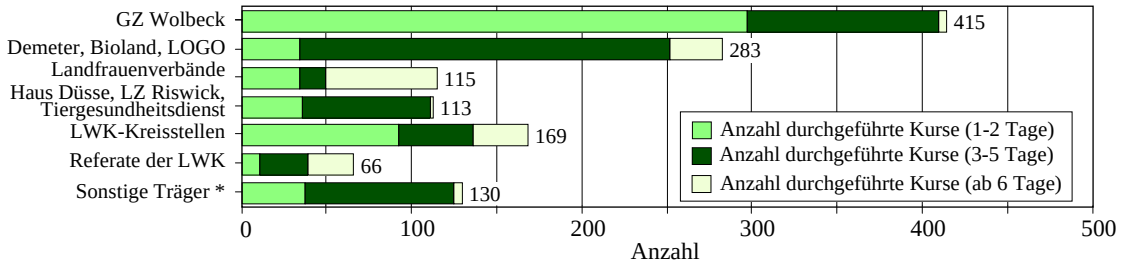
Tabelle 4.8: Teilnehmer- und Kursmerkmale der beiden größten Trägergruppen

Träger	Merkmale der Teilnehmer	Hintergrund/Ursache
(1) GZ Wolbeck	- Überdurchschnittl. hoher Männeranteil, - Höchster Arbeitnehmeranteil, - Überdurchschnittl. Anteil Angelernter.	Im GaLa-Bau dominieren Männer, Arbeitnehmeranteil höher als in der Landwirtschaft, in „Grünen Berufen“ arbeitet große Personenzahl ohne festen Berufsabschluss.
(2) Demeter, Bioland, LOGO, Naturland	- Jeweils höchster Anteil in den beiden jüngsten Altersstufen, - Höchster Anteil an Auszubildenden, - Hoher überdurchschn. Arbeitnehmeranteil.	Schwerpunkt sind Grundlagenkurse zur ökologischen Landwirtschaft für Lehrlinge i. R. der freien Ausbildung zum Biol.-Dynamischen Landwirt.
	Merkmale der Kurse	
(1) GZ Wolbeck	- Träger führte die meisten Kurse durch, davon rund 75 % kurze 1-2 tägige Kurse, - Die wenigsten förderfähigen Teilnehmer pro Kurs (Durchschnitt: 7 pro Kurs).	Viele Kursthemen/-inhalte sind auf kurze Dauer ausgelegt. Tendenz: Nachfrage nach Weiterbildung hat abgenommen, Betriebe schicken ihre Mitarbeiter eher in kurze Kurse.
(2) Demeter, Bioland, LOGO, Naturland	- Rund 75 % der Kurse sind 3-5 tägig.	Themenschwerpunkt findet i.d.R. in Blockseminaren (Wochenende) statt

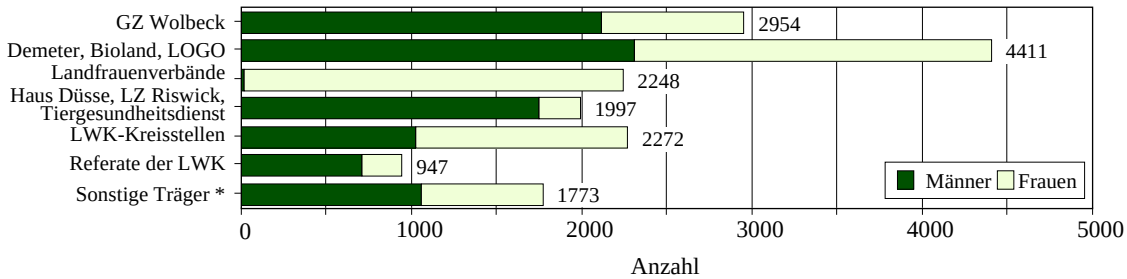
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4.2: Träger mit Verteilung der Kurse und Teilnehmer 2000 bis 2006

Anzahl der durchgeführten Kurse (n = 1.291)



Anzahl der Teilnehmer (n = 16.602)



* Sonstige Träger: u.a. DEULA, Kuratorium für BHD und Maschinenringe, Betriebshilfsdienste, Landgestüt Warendorf, Andreas-Hermes-Akademie.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.5 Administrative Umsetzung

Die Analyse der administrativen Umsetzung bildete in der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung einen Schwerpunkt (Eberhardt, 2003 und 2005). Sie enthalten eine ausführlichere Darstellung, während die vorliegende Ex-post Bewertung nur die wichtigsten Eckpunkte zusammenfasst.

Zuständigkeit und Verfahrensablauf

Das **Ministerium** für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) ist fachlich für die Konzeption der Maßnahme c verantwortlich. Dort erfolgt die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme (Förderrichtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse und Mustervordrucke) sowie die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen.

Die zuständige **Behörde für die verwaltungsmäßige Durchführung** der Maßnahme ist der Direktor der Landwirtschaftskammer NRW als **Landesbeauftragter**. Auf schriftlichen Antrag der Träger entscheiden die Landesbeauftragten über die Zuwendungen aus Landes- und EAGFL-Mitteln zu den geplanten Bildungsveranstaltungen. Die LWK NRW, Referat 34 in Bonn ist Bewilligungsstelle für alle Bildungsträger in NRW.

Der Haushaltsgesetzgeber legt die jährliche Höhe der Fördermittel fest. Das MUNLV erteilt der Bewilligungsbehörde einen Bewilligungsbescheid, mit dem die Kassenmittel für das laufende Haushaltsjahr zugewiesen werden. Im Laufe des gleichen Haushaltsjahres (etwa September/Oktober) erteilt das MUNLV der LWK NRW einen weiteren Bewilligungsbescheid über Verpflichtungsermächtigungen für geplante Veranstaltungen, die zu Beginn (1. Quartal) des nächsten Jahres stattfinden.

Förderbedingungen und Förderhöhe

In den „**Richtlinien** über die Gewährung von Zuwendungen zur berufsbezogenen Weiterbildung in der Landwirtschaft“ sind die grundsätzlichen Eckpunkte zur Maßnahme festgelegt, wie Gegenstand der Förderung, Zuwendungsvoraussetzungen, Art und Umfang der Zuwendung und das Verfahren der Bewilligung. Der Fördersatz der EU-Kofinanzierung beträgt wie für alle Maßnahmen im NRW-Programm 25 %.

Verwaltungsaufwand für Landesbeauftragten und Träger

Die Vorgaben der EU wurden von den beteiligten Behörden als sehr detailliert und hinderlich im Hinblick auf eine möglichst effektive Umsetzung bewertet: Sehr aufwendig sind danach das EU-Monitoring und die Vorgaben zur Evaluierung. Darüber hinaus entsteht

seit 2003 durch den Wegfall der Pauschalierung ein erheblicher Mehraufwand für Träger und Bewilligungsstelle.[6] Die Pauschalen waren nach Ansicht des Evaluators für Antragsteller und Bewilligungsbehörde sehr hilfreich, weil sie erheblich zur Vereinfachung der Abrechnung und einer höheren Kosten-Nutzen-Relation führen. Dies trifft insbesondere bei ein- bis zweitägigen Veranstaltungen mit niedrigen Fördersummen zu, bei denen der gleiche Aufwand erforderlich ist wie bei Projekten mit höheren Summen.

Als sehr vorteilhaft stellt sich die Bündelungsfunktion der Träger dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über die Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme deutlich.

Verwaltungskostenanalyse zur Durchführung der Maßnahme

Eine ausführlichere Verwaltungskostenanalyse des Förderprogramms wird im Rahmen der Programmbewertung in Kapitel 10 (Kapitelübergreifende Fragen) vorgenommen. Dabei werden die maßnahmenspezifischen Implementationskosten (jährliche Personalkosten in der Verwaltung und Evaluierungskosten) den durchschnittlich im Jahr aufgewendeten öffentlichen Ausgaben zur Maßnahme gegenübergestellt. Pro Jahr entstehen nach den Angaben des Landes durch die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahme im MUNLV und beim Landesbeauftragten (Bewilligungsstelle) durchschnittlich Implementationskosten in Höhe von 73.500 Euro. Die durchschnittliche jährliche Förderhöhe beträgt rund 380.000 Euro. Der Verwaltungskostenaufwand entspricht somit rund 19 % dieser Fördersumme.

[6] Die Träger konnten danach eine Pauschale (6,13 Euro) pro Teilnehmer und Lehrgangsstelle ohne Einzelnachweis der Angaben in Ansatz bringen. Bei größeren Gruppen oder längerer Lehrgangsdauer reduzierte sich die Pauschale auf die Hälfte. Sollten die Kosten der dazu vorgesehenen Positionen höher liegen, konnten die Träger diese auch über Einzelnachweise abrechnen.

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren vorgegeben. In diesem Kapitel werden nur noch die relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Gründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden bereits in den beiden vorangegangenen Bewertungen dargelegt. Zum Kapitel III sind insgesamt zwei kapitelspezifische Fragen mit den dazugehörigen Kriterien und Indikatoren zu beantworten.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

	Beantwortet
Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen.	**X**
Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/ Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden. (a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer (z.B. Jugendliche, Frauen ...) (in %); (b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse (in %); (c) Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen (Beschreibung); (d) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel (Beschreibung).	X

Zusammenfassung zu Frage III.1

Die Bewertungsfrage III.1 ist für alle Kurse unabhängig von ihrer Dauer relevant. Aus der Auswertung kann geschlossen werden, dass die Kurse zur Berufsbildung dem Bedarf entsprechen und die Ober- und Unterziele der Maßnahme weitgehend aufgreifen. Die Kurse decken die Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer, insbesondere von Arbeitnehmern, ab. Die für die Betriebsführung relevanten Personen, Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige werden ebenfalls erreicht. Sie stellen zusammen die Hälfte der Teilnehmer[7]. Die Teilnahme an den Kursen liefert oftmals wichtige Anregungen und Hinweise für die betrieblich benötigte Veränderung/Verbesserung. Synergien bestehen zum Teil zu Maßnahmen im AFP, zur Diversifizierung und bei umweltbezogenen Inhalten zu einigen Agrarumweltmaßnahmen. Die Synergien entstehen bisher zumeist zufällig. Zumindest Zielgleichheit besteht zwischen mehreren Kursen und der Maßnahme Verarbei-

[7] Die Angabe bezieht sich auf alle Kurse von 2002 bis 2006, unabhängig von ihrer Dauer.

tung/Vermarktung. Über eine stärkere Abstimmung mit anderen Förderbereichen im Programm ließen sich auch gezielt Synergien herbeiführen.

Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/ Möglichkeiten berücksichtigt wurden.

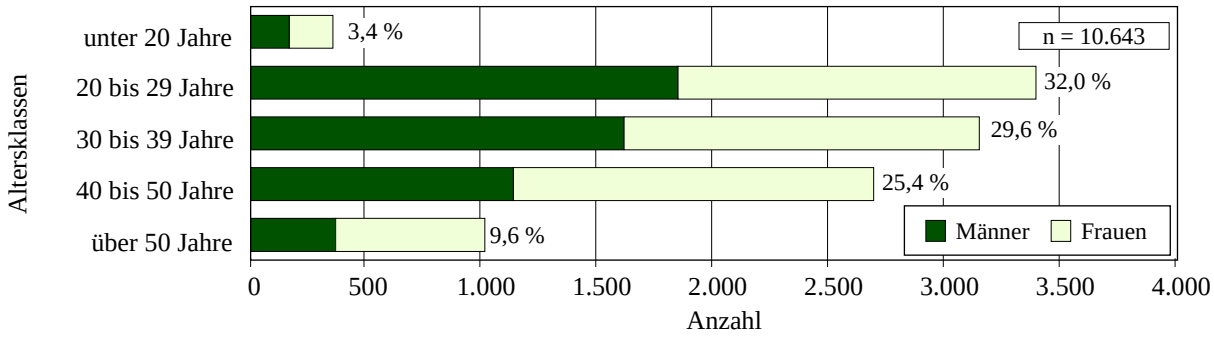
Die Kurse passen in der Regel zu den Zielen der Maßnahme. Das Fachreferat überlässt die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahme in der Praxis der LWK NRW und den an der Maßnahme beteiligten Trägern. Die Kurse tragen zum Erhalt und zur Erweiterung berufsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten bei. Der Anteil umweltbezogener Maßnahmen liegt bei rund 44 % und damit nur geringfügig unter dem angestrebten Zielwert von 50 %.

(a) - Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Die Maßnahme wendet sich an Betriebsleiter, da diese für die Einführung neuer Methoden und Veränderungen in landwirtschaftlichen Betrieben die entscheidenden Personen sind, daneben aber auch an Arbeitnehmer zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse. Geschlechts- und altersspezifische Quoten sind nicht vorgegeben. Im Zeitraum 2000 bis 2006 haben insgesamt rund 7.600 Frauen und 9.000 Männer an den Kursen teilgenommen. Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von Frauen zu Männern liegt bei 46:54.

Weitere personenbezogene Angaben wurden erstmalig 2002 erhoben. Seither wurden zu über 92 % der Kurse Teilnehmerlisten vorgelegt, auf die sich die folgenden Ergebnisse stützen. Die Verteilung nach Alter und Geschlecht zeigt Abbildung 4.3.

Abbildung 4.3: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht *(Alle Kurse)*



Quelle: Eigene Darstellung.

Zum **Altersprofil** sind zwei Aspekte hervor zu heben: erstens der hohe Anteil junger Menschen (über 35 % der Teilnehmer waren unter 30 Jahre) und zweitens der deutliche Abfall von der vierten zur ältesten Altersstufe (über 50 Jahre). Deren Anteil beträgt nur knapp

10 %. Im Geschlechtervergleich sind Männer nur in der zweiten und dritten Altersklasse etwas stärker vertreten (55 und 51 %).

Viele betriebliche Grundsatzentscheidungen z. B. über die Neuausrichtung werden in den landwirtschaftlichen Haushalten gemeinsam von Betriebsleitung und Ehepartner/Ehepartnerin getroffen. Für Frauen hat die Weiterbildung deshalb eine große Bedeutung, weil sie häufig wichtige Arbeitsbereiche auf den Betrieben übernehmen und über die Lehrgänge hilfreiche bzw. erforderliche Zusatzqualifikationen erwerben können.

Beim **Berufsstatus** erreicht die Gruppe der Arbeitnehmer mit 50 % den größten Anteil. Knapp die Hälfte von ihnen stammt aus Gartenbaubetrieben. In diesem Bereich helfen die besuchten Kurse den Teilnehmern oftmals ihre Beschäftigungschancen zu verbessern, indem sie sich vielfach Fachwissen aneignen, das zuvor innerbetrieblich nur begrenzt oder im Rahmen der Ausbildung nicht erlernbar war. 27 % der Teilnehmer waren mithelfende Familienangehörige und 23 % Betriebsinhaber. Über 90 % der Teilnehmer in diesen beiden Gruppen stammten aus Landwirtschaftsbetrieben.

(b) - Sachgebiete/Inhalte der Kurse

Die Kursthemen sind entsprechend der Bedeutung der Bereiche sehr stark auf landwirtschaftliche Belange und auf Gartenbauthemen zugeschnitten. Die Einstufung der Kurse zu den fünf Oberzielen zur Evaluierung erfolgte für den gesamten Förderzeitraum (siehe Abschnitt 4.4), daraus lassen sich folgende inhaltliche Schwerpunkte erkennen:

Die größte Gruppe der Kurse entfällt mit fast 44 % auf das **Oberziel 2** (Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren mit Belangen zu Landschaftserhaltung, Umweltschutz, Tierhygiene/Tierschutz ...). Danach folgen **Ziel 3** (Erwerb der für die Betriebsführung erforderlichen Qualifikation, 42 %) und **Ziel 1** (Vorbereitung auf die qualitative Neuausrichtung der Erzeugung, 13 %). Weniger als 2 % des Angebots beziehen sich auf **Ziel 4** (Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen/Diversifizierung).

In mehreren Kursen bestand die Möglichkeit, qualifizierte Kursabschlüsse zu erlangen. Für viele Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen haben **Kurse mit qualifiziertem Abschluss** einen hohen Stellenwert, weil sie darüber ihre Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten verbessern können oder als berufliche Seiteneinsteiger fehlende Qualifikationen nachholen können. Nach den Angaben der Träger führten einige von Kurse durch, in denen ein anerkannter Abschluss (z. B. Kammerabschluss oder Meister) oder trägereigene Zertifikate erworben werden können (z. B. bei WLLV, Demeter, Deula oder GZ Wolbeck). Erfolgreiche Kursabschlüsse tragen auch dazu bei, die berufliche Zufriedenheit und Motivation der Teilnehmer zu erhöhen (siehe Indikator (c).

Kurse, in denen Spezialkenntnisse mit Zertifikat bzw. hilfreiche/grundlegende Abschlüsse erworben werden können, dauern in der Regel mindestens fünf Tage. Sie machten 2005 und 2006 bezogen auf die Gesamtanzahl 18 bzw. 10% aller Kurse aus. Dies sind z. B.:

– Lehrgänge zum Pflanzenschutz-Sachkundenachweis,
– Qualifizierungslehrgänge für Nebenerwerbslandwirte,
– Vorbereitungslehrgänge auf die Abschlussprüfung in Ausbildungsberufen gem. § 40 (2) Bundesbildungsgesetz (BBiG),
– Motorsägengrundlehrgänge (mit Prüfung zum Fachkundigen für Baumarbeiten mit der Motorsäge) und Arbeitssicherheit Baum II,
– Lehrgänge mit Berufsabschluss „Zertifizierter European Treeworker“ (ETW) und
– Qualifizierung zur Agrarbürofachfrau.

(c) – Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung 2003 und der Aktualisierung 2005 sind zu diesem Indikator ausführlich Ergebnisse aus zwei Teilnehmerbefragungen präsentiert worden:

– Paneluntersuchung der FAL in längeren Kursen (Panel 1, 2 und 3) und
– Abschlussbewertung zu BUS-Kursen (Bauern- und Unternehmerschulungen) der Andreas-Hermes-Akademie, die im Jahr 2004 in NRW stattfanden.

In beiden Erhebungen wurden in hohem Maße positive Rückmeldungen festgestellt: Aus der länderübergreifenden Teilnehmerbefragung in längeren Kursen am Kursende (Panel 1) ist ersichtlich, dass in den vier Kursen der Träger aus NRW[8] die Teilnehmererwartungen an die Kurse „übertroffen“ bzw. „erfüllt wurden“. Alle der insgesamt neun genannten Aspekte erhielten mit Werten zwischen 73 und 100 % eine sehr positive Bewertung. Dieses positive Ergebnis wird in beiden späteren Befragungsrunden bestätigt:

– Über 96 % der Befragten gaben an, sie würden beides – Kursthema und Träger – weiterempfehlen (2. Panel-Befragung der FAL, 2003, n= 53).
– Über 86 % hielten die Kursteilnahme aus persönlicher und beruflicher Sicht für „Sehr wichtig“ bzw. „Wichtig“ (3. Panel-Befragung der FAL, 2005, n=52).

[8] In NRW wurden im Rahmen der Panelbefragung insgesamt 73 TeilnehmerInnen aus vier längeren Kursen zu drei Zeitpunkten befragt (Kursdauer zwischen 10 u. 20 Tage; Kursdurchführung in 2002): 1.) Lehrgang zur Vorbereitung auf die Abschlussprüfung „Gärtner/in“ (gemäß §40 (2)), GZ Wolbeck; 2.) Agrar-Bürofachfrau – Büromanagement im landwirtschaftlichen Betrieb, WLLV; 3.) Fortbildung für Nebenerwerbslandwirte: Vorbereitung auf Abschlussprüfung als Geselle, Kreisstelle Neuss der LWK Rheinland sowie 4.) Fortbildung für Schafhalter: Vorbereitungskurs auf die Meister- und Gehilfenprüfung, LWK Rheinland (Ref. 32).

Die Teilnehmer der sieben BUS-Kurse der Andreas-Hermes-Akademie (n=88) bewerteten Seminarinhalte, Trainer und Unterlagen in den BUS-Modulen (bei einer 6er-Skala: 1 = sehr gut bis 6 = sehr schlecht) mit 1,6 bis 2,2. Die Teilnehmer waren mit dieser Veranstaltungsreihe somit relativ zufrieden (Andreas-Hermes-Akademie, 2005).

(d) - Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in NRW ein gewisses Potenzial an Synergien. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist stark vom jeweiligen regionalen Kontext abhängig. Durch das Zusammenwirken der Maßnahmen können Synergien bzw. direkte und zufällige/indirekte Wirkungen entstehen. In Tabelle 4.9 wird kurz auf die gefundenen Synergien eingegangen.

Tabelle 4.9: Mögliche Synergiebereiche zu anderen Fördermaßnahmen

Maßnahmen zu denen Synergien möglich sind	**Beispiele von entsprechenden Berufsbildungskursen aus dieser Maßnahme in NRW**	**Synergiebeschreibung**
a – Investitionsförderung (AFP)	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - zu Erwerbs-/Einkommensalternativen, - zur Direktvermarktung, - zu Erneuerbaren Energien. *Zielgleichheit zu AFP besteht bei folgenden Kursen:* - Verbesserung der Tierhaltung und Tierpflege: Klauenpflege, Besamungstechniken, ... , - Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS-Kurse), - Kurse zu Managementtraining und Zeitmanagement.	Synergien entstehen zufällig. Direkte Synergien treten nur auf, wenn Betriebe auch am AFP teilnehmen. Es besteht zumindest Zielgleichheit in beiden Maßnahmen.
g/m – Verarbeitung/Vermarktung	*Zielgleichheit besteht bei folgenden Kursen:* - Kursthemen zur Ökologischen Landwirtschaft, biologisch-dynamischen Wirtschaftsweise.	Zufällig. Gleichartige Ziele in den Maßnahmen.
f – Agrarumweltmaßnahmen	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - Themen zur Ökologischen Landwirtschaft, biologisch-dynamischen Wirtschaftsweise, - Angebote zum Pflanzenschutz v. a. im Gartenbau/Gartenlandschaftsbau.	Zufällig.
p – Diversifizierung	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - zu Erwerbs-/Einkommensalternativen (Gästeführungen, Betrieb von Bauernhofcafes), - zur Direktvermarktung, - zur „Rentabilität als Zukunftsstrategie“, - zur Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude.	Zufällig. Maßnahmen verfolgen grundsätzlich gleiche Ziele.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Ziele der Maßnahme mit dem besonderen Gewicht auf umweltbezogene Maßnahmen wurde das Zusammenwirken mit anderen Fördermaßnahmen und -programmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und Verarbeitung und Vermarktung), die auf eine vermehrt ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft abzielen, erhöht. Die vorheri-

ge/gleichzeitige Teilnahme an den Berufsbildungskursen ist jedoch keine Voraussetzung für eine Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen.

Weitere Synergien gibt es durch Kurse zu Erwerbs- und Einkommensalternativen. Da einige Seminare mit Inhalten zur Diversifizierung/Vermarktung stattfinden, die den Landwirten neue Einkommensquellen ermöglichen sollen, treten Synergien zum AFP und Art.-33 Maßnahmen (Diversifizierung, Umnutzung) auf.

Ein Ergebnis aus der Teilnehmerbefragung in längeren Kursen (3. Panel) unterstreicht die genannten Punkte. Danach gab ein Drittel der Befragten in den NRW-Kursen an, dass ihre Betriebe auch an anderen Fördermaßnahmen teilnehmen. Jeweils 16 % der Betriebe nehmen an Grünlandextensivierung und AFP teil, gefolgt von Vertragsnaturschutz/Landschaftspflegemaßnahmen (11 %).

Die Berufsbildungsmaßnahme hat ein großes Synergiepotenzial. Die benannten zumeist zufälligen entstehenden Zusammenhänge können aus Sicht des Evaluators durch maßnahmenbezogene Gespräche und Absprachen zwischen dem Bildungsreferat und anderen Fachreferaten verstärkt werden.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

	Beantwortet
Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/ Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern	**X**
Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen, (a) die Betriebsinhaber sind (in %); (b) die Arbeitnehmer sind (in %); (c) die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung); (d) die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereicherndere Tätigkeit ...) (Beschreibung), (e) die bessere Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt erhalten haben (Beschreibung).	X
Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/ Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/ Neuausrichtung/ Verbesserung)	**X**
Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/ Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon: (a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %); (b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %); (c) Betriebe m. Verbesserungen i. Bereich Betriebsführung (in %); (d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %); (e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).	X

Zusammenfassung zur Frage III.2

Im Zuge der Beantwortung der Bewertungsfrage III.2 wird auf die Wirkungen der Bildungsveranstaltungen eingegangen. Die Frage ist insbesondere für Kurse von längerer Dauer bedeutsam, weil die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen/betrieblichen Effekte und Wirkungen durch kürzere Kurse in der Regel kaum erreicht werden. Die Effekte und Wirkungen können zudem bei deren TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe Abschnitt 4.2). Zur Beantwortung dieser Frage eignen sich deshalb hauptsächlich die Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen aus den längeren Kursen in NRW. Ergänzend werden die Ergebnisse zu kürzeren Kursen anhand der Bewertung aus den FAL-Trägergesprächen 2005 mit vier größeren Trägern exemplarisch dargestellt.

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte Teilnehmer ... (a) bis (e)

Vorweg ist anzumerken, dass die Effekte und Wirkungen grundsätzlich vom Thema, Qualität der Dozenten und Lernmaterialien und vor allem von den TeilnehmerInnen selbst abhängen. Die Wirkung der erhaltenen Impulse bei kurzen Kursen lässt schneller nach als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Bruchteil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von kürzeren Veranstaltungen weitaus weniger zu erwarten.

(a) die Betriebsinhaber sind
(b) die Arbeitnehmer sind

In der abgelaufenen Förderperiode nahmen insgesamt rund 16.600 Personen an den Kursen teil. Detailliertere Angaben zu den Personen wurden erstmalig 2002 erhoben. Sie sind eine solide Datenbasis, die folgenden Ergebnisse aus den Auswertungen (relative Angaben) sind auf die zuvor genannte Gesamtanzahl der Personen übertragbar.

Unter der Annahme, dass die Teilnahme an einem Kurs generell zu Verbesserungen am Arbeitsplatz führt, waren unter den Teilnehmern– bezogen auf die Auswertungsergebnisse der Teilnehmerlisten 2002 bis 2006 – (siehe Abbildung 4.5 unter (e)):

– rund 23 % Betriebsinhaber und 27 % mithelfende Familienangehörige (davon über 90 % aus Landwirtschafts- und Gartenbaubetrieben) sowie
– über die Hälfte Arbeitnehmer (davon rund ein Drittel aus Landwirtschaftsbetrieben und knapp die Hälfte aus dem Gartenbau).

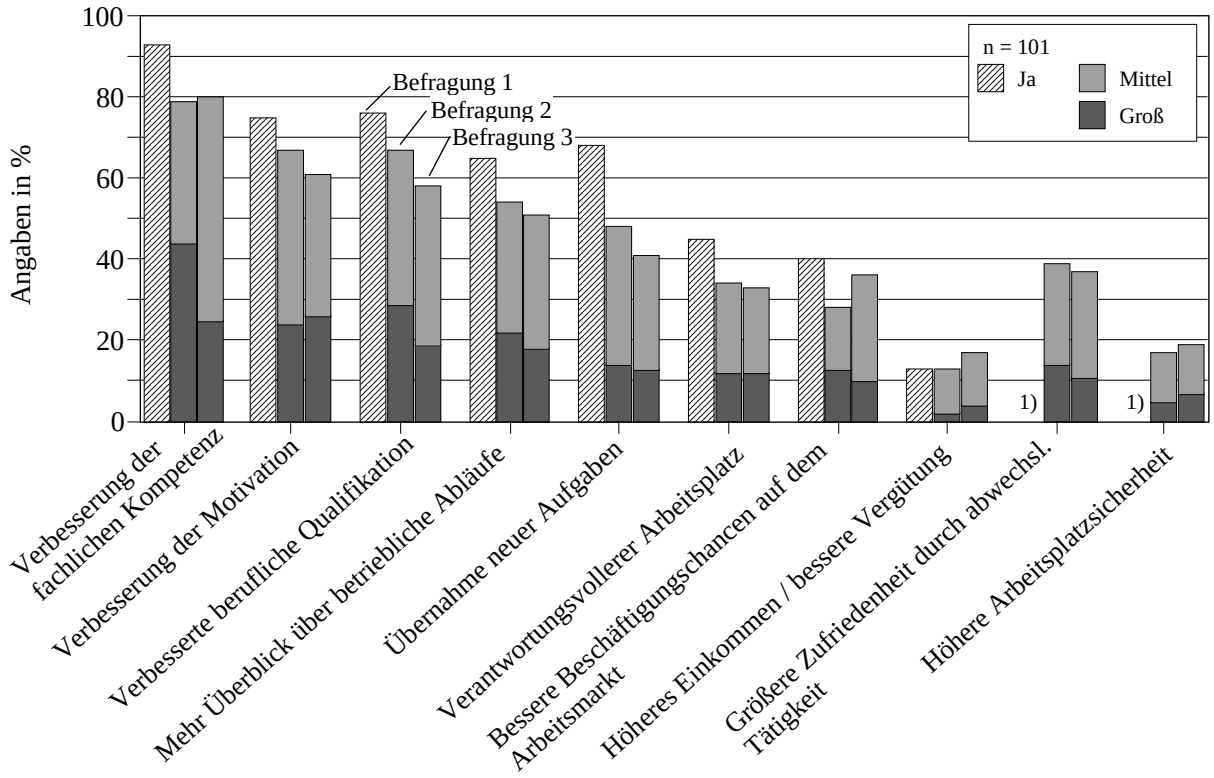
Verschiedene Einzelaspekte zu den Indikatoren (c), (d) und (e) werden anhand der Ergebnisse der Teilnehmerpanels in längeren Kursen aufgezeigt. Dazu werden im Rahmen der Längsschnittanalyse zu den drei Befragungsrunden nur die Antworten derselben Personen zusammengefasst (n=101). **Abbildung 4.4** zeigt insgesamt zehn Aspekte zur persönlichen Entwicklung der Teilnehmenden infolge der Kursteilnahme. Dabei fällt auf, dass die Erwartungswerte vom Kursende in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden ein halbes Jahr (2. Panel) bzw. zwei Jahre später (3. Panel) zumeist bei leicht abnehmender Tendenz in etwa bestätigt werden.

(c) Geförderte Teilnehmer, die auf Grund der Maßnahme eine bessere Entlohnung erhalten haben

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Der Aspekt „höheres Einkommen/bessere Vergütung“ in **Abbildung 4.4** betrifft diesen Indikator. Im Vergleich zu den anderen Aspekten

sind bezogen auf die befragten Kurse geringere Kurseinflüsse feststellbar. Am Kursende erwarteten 12 % der Teilnehmenden für sich persönlich später ein „höheres Einkommen/bessere Vergütung“. Diese Einschätzung wurde zwei Jahre später (3. Panel) sogar noch übertroffen: rund 17 % der Teilnehmenden sahen einen großen bis mittleren Einfluss durch den besuchten Kurs.

Abbildung 4.4: Einfluss längerer Kurse auf die persönliche Entwicklung der KursteilnehmerInnen



1) In Befragung 1 noch nicht abgefragt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Darüber hinaus wurde in der 3. Panelrunde nach dem Haushaltseinkommen gefragt. Nach den Angaben der Teilnehmenden (n=113) sind deutlich erfreuliche Effekte erkennbar:

• Haushaltseinkommen hat deutlich zugenommen	4,4 %
• Haushaltseinkommen hat geringfügig zugenommen	16,8 %
• Das derzeitige Haushaltseinkommen wurde durch die Teilnahme sicherer gemacht	11,5 %
• Haushaltseinkommen ist gleichgeblieben	29,2 %
• Haushaltseinkommen hat abgenommen	5,3 %
• Keine Angabe bzw. Weiß nicht	32,8 %

Kürzere Kurse (1-5-tägige Kurse): Im Rahmen der Trägergespräche sind mit den Trägern auch mögliche Effekte und Wirkungen zum Indikator (c) und (d) zu ihren eigenen kürzeren Kurse erörtert worden. Die vier befragten Träger (GZ Wolbeck, Demeter, Westfälische Landfrauen und Rheinische Landfrauen) führten selbst die Mehrzahl aller kürzeren Kurse durch (2000 bis 2006 rund 62 %, 696 von 1.122 Kursen) und erreichten auch über die Hälfte der Teilnehmer in den kürzeren Kursen (rund 53 %, 7.181 von 13.457). Die Bewertung deckt somit die Mehrzahl der Kurse und Teilnehmer ab und hat damit durchaus repräsentativen Charakter: Die Träger sahen infolge der Kursteilnahme einstimmig nur eine „geringe Bedeutung“ im Hinblick auf „Höheres Einkommen/Bessere Vergütung“ der Teilnehmer. Diese Einschätzung bestätigte sich durch die Erfahrungen aus Expertengesprächen und Erhebungen in anderen Ländern.

Indirekte Wirkungen sind für Betriebsinhaber infolge besseren Wirtschaftens in den Betrieben nach Teilnahme an einzelnen Weiterbildungsveranstaltungen denkbar (u. a. Managementtraining, BUS-Schulungen, Seminaren zur Direktvermarktung oder Diversifizierung (z. B. Frauen als Botschafterinnen heimischer Agrarprodukte). Direkte Einkommenswirkungen treten dagegen nicht auf.

Für Arbeitnehmer ergeben sich nur Verbesserungen, wenn ihnen die Betriebe bei verbesserten Einnahmen einen höheren Lohn zahlen würden, z. B. aufgrund des Erwerbs eines Trägerzertifikat/-bescheinigung für die Arbeit mit Geräten und Maschinen. Als indirekte Wirkung für Arbeitnehmer ist auch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit anzuführen. Sie entsteht, wenn infolge der Kursteilnahme eines Mitarbeiters/Betriebsleiters Betriebe eine bessere Ertragslage erreichen.

(d) Geförderte Teilnehmer, die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, abwechslungsreichere/bereicherndere Tätigkeit ...)

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Zum Indikator (d) sind sechs Aspekte zur persönlichen beruflichen Entwicklung in den drei Panelbefragungen untersucht worden (siehe Abbildung 4.4). Dabei fällt auf, dass die hohen Erwartungswerte vom Kursende zwei Jahre später in der 3. Befragungsrunde in etwa bestätigt wurden. Die Teilnehmer sahen insbesondere bei den vier folgenden Aspekten mehrheitlich einen großen bzw. mittleren Einfluss infolge der Kursteilnahme:[9]

– Verbesserung der fachlichen Kompetenz,
– Verbesserung der Motivation,
– verbesserte berufliche Qualifikation und
– mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

Die letzten drei Aspekte hatten im Vergleich der Teilnehmergruppen bei Arbeitnehmern einen höheren Stellenwert als in der Gruppe der Betriebsinhaber/mithelfenden Familienangehörigen.

Sehr hilfreich für fachfremde Newcomer in der Landwirtschaft oder im Garten- und Landschaftsbau (z. B. Unternehmerfrauen, Bürofachkräfte und Personen mit Abschlüssen außerhalb der Grünen Berufe) die als berufliche Seiteneinsteiger in Betrieben tätig sind, waren z. B. Kurse, in denen Zertifikate bzw. grundlegende Qualifikationen für anschließende Abschlüsse erworben werden konnten (siehe Kapitel 4.6.1 Indikator c).

Kürzere Kurse (1 bis 5-tägige Kurse): Kurze Veranstaltungen dienen insbesondere der Informations- und Wissensvermittlung, sie sollen außerdem Aufklären, Interesse wecken, Motivation erzeugen, möglichst auch den Austausch untereinander fördern bzw. Kontakte zu Kollegen herstellen. In kurzen Veranstaltungen besteht jedoch nur sehr selten die Gelegenheit, das Erlernte in praktischen Übungseinheiten zu erproben.

Tendenziell hat die Veranstaltungsteilnahme **zufriedenheits- und aufstiegsorientierte Motive**. Das Ergebnis der Trägerbefragung 2005 deckt sich mit den vorrangig benannten

[9] Eine andere Untersuchung enthält ähnliche Aspekte zum Nutzen beruflicher Weiterbildung durch die Teilnehmenden (vgl. Beicht; Krekel und Walden, 2004): Der hauptsächliche Nutzen lag dort für die meisten Befragten allgemein in einer Kompetenzerweiterung oder Persönlichkeitsentwicklung. Die wichtigsten Aspekte waren dazu „persönliche Weiterentwicklung“ und „Verbesserung der beruflichen Leistungsfähigkeit“. Im Bericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland werden ebenfalls „weiche“ Nutzenaspekte wie „Kann Arbeit besser als vorher erledigen“ und Verbesserung der beruflichen Chancen“ am häufigsten von den befragten Erwerbstätigen genannt (BMBF, 2006).

Wirkungsbereichen in der Teilnehmerbefragung längerer Kurse. Nach den Angaben der Träger führt die Kursteilnahme bei einer nicht näher zu quantifizierenden Teilnehmeranzahl zu positiven Wirkungen. Die Teilnahme dient insbesondere der

– Informationsvermittlung sowie Verbesserung der fachlichen Kompetenz bzw.

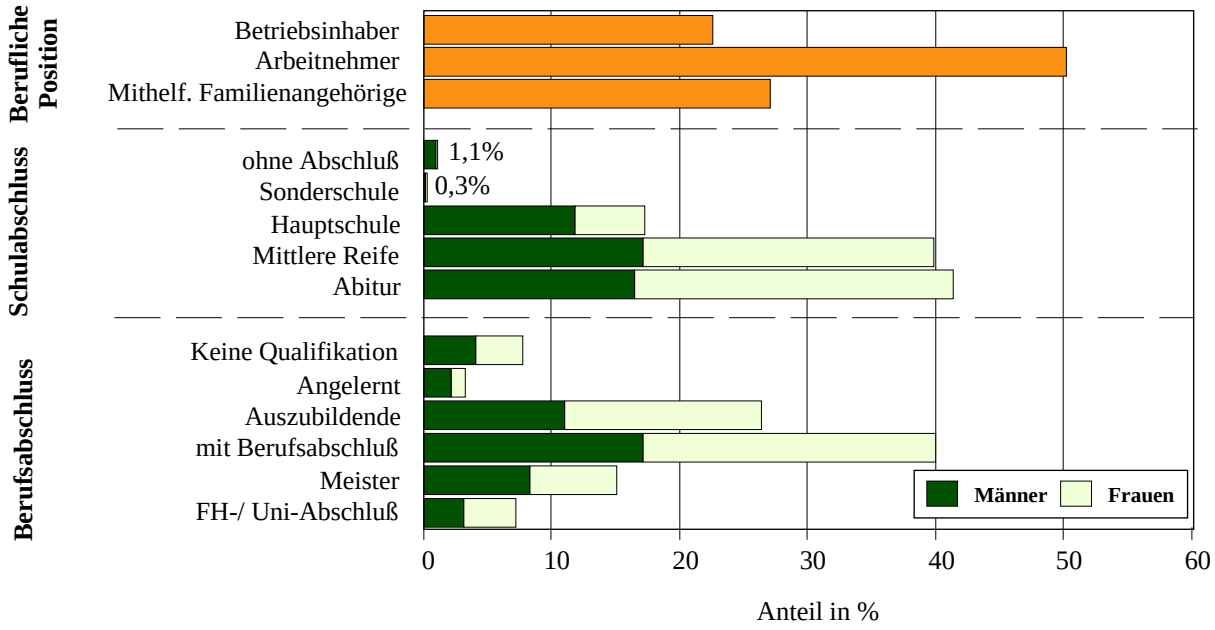
– Verbesserter beruflicher Qualifikation und Verbesserter Motivation.

In anderen Erhebungen konnten als Folge der beruflichen Weiterbildung bei vielen Teilnehmern zwei weitere „weiche Indikatoren" feststellen: sie können „ihre Aufgaben besser erledigen" und können sie häufig „als Hilfe im Alltag" nutzen (Wiener, 2005).

(e) Geförderte Teilnehmer mit verbesserten Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt (Beschreibung)

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Der Aspekt „Bessere Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt" aus der Teilnehmerbefragung in längeren Kursen trifft auf diesen Indikator zu (siehe oben Abbildung 4.4). Zu diesem Aspekt wurde ein mittleres Einflussniveau durch die Teilnahme festgestellt. Zwei Jahre nach Kursende (3. Panelrunde) sahen über 35 % einen großen bis mittleren Einfluss infolge der Kursteilnahme.

Abbildung 4.5: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmerstruktur



Quelle: Eigene Darstellung.

Unabhängig von der Kursdauer ist zu diesem Indikator das **Bildungsniveau der Teilnehmer** anhand der Teilnehmererfassungslisten untersucht worden. Abbildung 4.5 weist ein relativ gutes Niveau aus: Deutlich wird ein hoher Anteil höherer Schulabschlüsse (über 79 % oberhalb Hauptschule, zum Vergleich: Landesdurchschnitt NRW der 20 bis 64-jährigen Bevölkerung nur 56 %)[10] und ebenso ein hoher Anteil gut qualifizierter Personen beim Berufsabschluss (über 22 % haben Meister oder FH-/Universitätsabschluss). Etwa jeder 10. Teilnehmer ist bisher ohne Berufsabschluss oder angelernt. Mindestens jeder vierte befindet sich noch in der Ausbildung. Über 90 % dieser Lehrlinge nehmen im Rahmen der *freien* Ausbildung zum Biologisch-Dynamischen Landwirt an den Grundlagen- bzw. Vertiefungskursen zur ökologischen Landwirtschaft teil (Demeter und LOGO e.V.).

Diese Zahlen zum Berufsabschluss lassen auf einen durchschnittlichen Bedarf an zusätzlichen Basisqualifikationen bei diesen Teilnehmern schließen, damit sie ihre beruflichen Chancen durch Teilnahmezertifikate verbessern können. Zertifikate bieten insbesondere für Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Weiterbildungsaktivitäten zu dokumentieren und sich beruflich gute Beschäftigungsmöglichkeiten zu sichern. Für Betriebsleiter/Unternehmer sind Zertifikate dagegen weniger wichtig, weil sie nicht relevant für andere Fördermaßnahmen sind (siehe auch Darstellung zum Indikator III.1-1 (b)). Für mithelfende Familienangehörige erhöhen sie die Chance der Diversifizierung/Einkommenserzielung innerhalb aber auch außerhalb des Betriebes.

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon ... (a) bis (e)

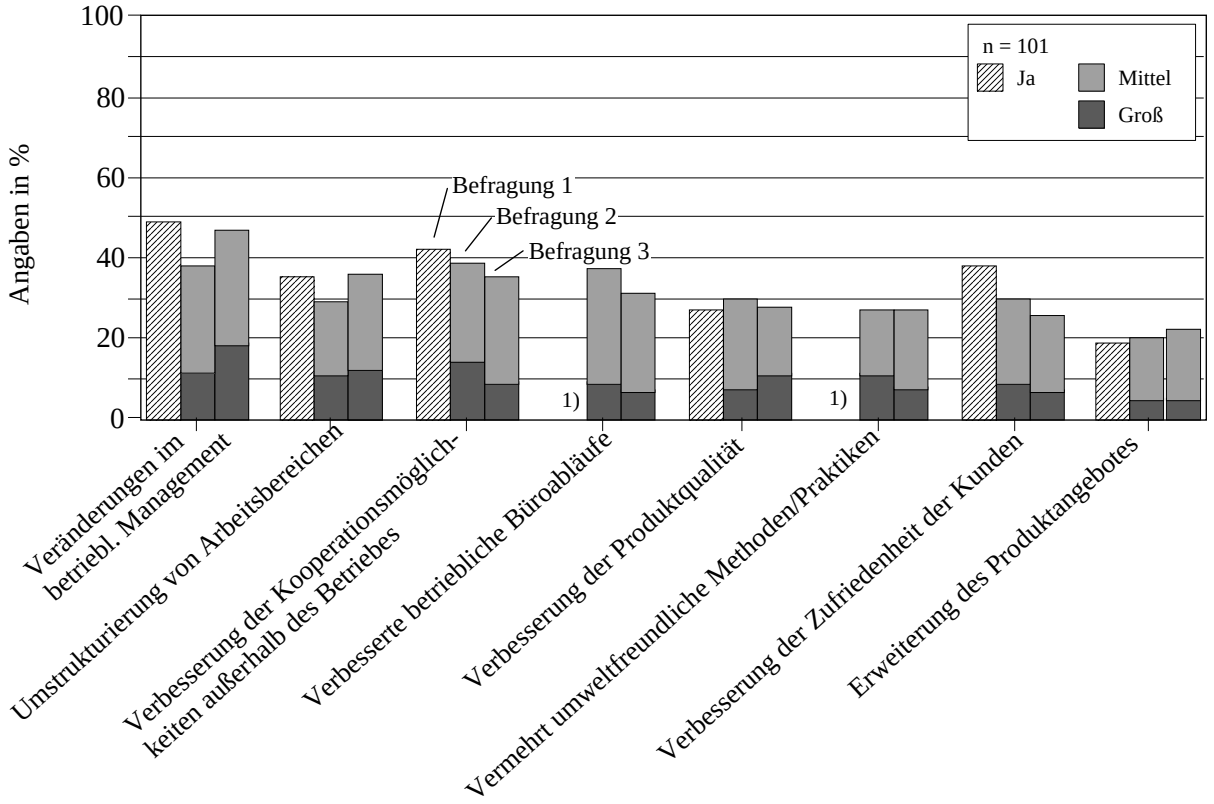
Betriebliche Veränderungen wie Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung leiten in der Regel Betriebsinhaber, aber auch mithelfende Familienangehörige, und nur selten Arbeitnehmer ein. In den Gruppen Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige nahmen viele Personen aus Landwirtschaftsbetrieben an den geförderten Lehrgängen in NRW teil. In der größten Gruppe, der der Arbeitnehmer, stammen die Teilnehmer überwiegend aus Gartenbaubetrieben.

Wirkungen bei längeren Kurse (ab 6 Tage Dauer): Einzelaspekte zu den Indikatoren (a) bis (d) in denen Verbesserungen eingetreten sind, werden wie zuvor beim Indikator III.2.-1.1 anhand der Ergebnisse aus der Längsschnittanalyse des Teilnehmerpanels in längeren Kursen dargestellt (s. Abbildung 4.6). Die Ergebnisse zu diesen Kursen beziehen sich in der Regel auf landwirtschaftliche Betriebe. Garten- und Obstbaubetriebe waren in den befragten Kursen selten und forstwirtschaftliche Betriebe überhaupt nicht vertreten.

[10] Siehe Internet-Information vom 12.09.2007, http://www.lds.nrw.de, Bildungsstand der Bevölkerung in NRW 2005.

Zunächst ein Befragungsergebnis zu den Kursteilnehmern aus NRW, das allgemein alle fünf Indikatoren (a) bis (e) betrifft. Zu sogenannten **Folgeaktivitäten** infolge der Kursteilnahme kam es demnach – innerhalb von bis zu zwei Jahren nach Kursabschluss - bei über 40 % der Teilnehmer. Davon waren 3/4 *mit* und 1/4 *ohne* Investitionen. Die investiven Aktivitäten bezogen sich hauptsächlich auf zusätzliche Maschinen/Geräte, Büroausstattung oder bauliche Anlagen.

Abbildung 4.6: Einfluss längerer Kurse auf die betriebliche Entwicklung



1) Befragung 1 noch nicht abgefragt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

(a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten

Die Teilnehmerbefragungen der FAL in längeren Kursen weisen zum Indikator (a) für die Teilnehmer zwei Jahre nach Kursende folgende **Beschäftigungseffekte** aus (n=113):

– Rund 10 % der Teilnehmer gaben an, dass ihr Arbeitsplatz gesichert bzw. ein neuer Arbeitsplatz im Betrieb geschaffen werden konnte. Konkret benannt wurden:

  → 4 *geschaffene* Arbeitsplätze (davon 1 Vollzeit, 3 Teilzeit) und
  → 14 *gesicherte* Arbeitsplätze (davon 9 Vollzeit, 5 Teilzeit).

– Weitere 5 % erwarteten noch in den nächsten 2 Jahren Arbeitsplatzeffekte infolge der Kursteilnahme.

Diese Angaben zu geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze wurden auf die Gesamtzahl der Teilnehmer in längeren Kursen ab 11 Tage (78 Kurse mit 1.442 Teiln.) hochgerechnet: Für die Berufsbildung ergeben sich daraus rechnerisch für den Zeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 51 *geschaffene* und 179 *gesicherte* Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (FTE[11]; Annahme: 2 Teilzeitarbeitsplätze entsprechen 1 Vollzeitarbeitsplatz) ergeben sich 176 Vollzeitarbeitsplätze, davon 29 FTE geschaffene und 147 FTE gesicherte Arbeitsplätze.

(b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten

(c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung

Einzelaspekte zu den Indikatoren (b), (c) und (d) werden anhand der Ergebnisse der Teilnehmerpanels in längeren Kursen aufgezeigt. Dazu werden aus der Längsschnittanalyse zu den drei Befragungsrunden die Antworten derselben Personen zusammengefasst (n=101). Abbildung 4.6 zeigt insgesamt acht Aspekte zur betrieblichen Entwicklung infolge der Kursteilnahme. Dabei fällt auf, dass die Erwartungswerte vom Kursende, in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden ein halbes Jahr (2. Panel) bzw. zwei Jahre später (3. Panel) zumeist bei leicht abnehmender bzw. gleichbleibender Tendenz bestätigt werden.

Zu den **Indikatoren (b) und (c)** sind in Abbildung 4.6 bis auf die beiden Aspekte verbesserte Produktqualität und erweitertes Produktangebot die anderen sechs Aspekte von Belang. Zum Aspekt „Veränderungen im betrieblichen Management“ sind die stärksten Einflüsse auf betrieblicher Seite infolge der Kursteilnahme festgestellt worden: Am Kursende (1. Panel) gaben fast 50 % der Teilnehmenden an, dass sie für ihren Betrieb in der Folgezeit Veränderungen im Management erwarten. Zwei Jahre später (3. Panel) haben fast alle dieser Teilnehmer diese Einschätzung bestätigt:

Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt verständlicherweise insgesamt geringer aus als im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung: Die Einflüsse auf der persönlichen Ebene sind für die Teilnehmer eher spürbar und besser zu identifizieren als auf der betrieblichen Ebene.

---

[11] Die *geschaffenen* und *gesicherten* Arbeitsplätze wurden in Vollzeitäquivalente (FTE) pro befragten Teilnehmer umgerechnet (geschaffene Arbeitsplätze: 0,02 FTE/TN, gesicherte 0,102 FTE/TN) und auf die Gesamtzahl der Teilnehmer in längeren Kursen ab 11 Tage hochgerechnet. Ein Vollzeitarbeitsplatz, gemessen in Vollzeitäquivalenten (FTE), entspricht ca. 1.530 bis 1.800 Arbeitsstunden pro Jahr bzw. 34 bis 38 Wochenarbeitsstunden = 1 FTE.

(d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken

Zum **Indikator (d)** wurden ebenfalls mehrere Umweltaspekte im Rahmen der Teilnehmerbefragungen untersucht. Den Einfluss zum wichtigsten dieser Aspekte „vermehrt umweltfreundliche Methoden“ zeigt Abbildung 4.6. Andere - hier nicht abgebildete – Aspekte wie „vermehrte Aufnahme ökologischer Aspekte in die Produktion“ hatten in den befragten Kursen eine geringere Bedeutung. Zwei Jahre nach Kursende (3. Panelbefragungsrunde) ergaben sich zu den Umweltaspekten etwas niedrigere Durchschnittswerte als 18 Monate zuvor (2. Panel).

(e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe

Die in diesem Abschnitt zu den Indikatoren (a) bis (d) dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf landwirtschaftliche Betriebe und einige Garten- und Obstbaubetriebe. Forstwirtschaftliche Betriebe waren in den befragten Kursen überhaupt nicht vertreten.

Wirkungen bei kürzeren Kursen (1- bis 5-tägige Kurse): In den Trägergesprächen 2005 in NRW sind auch mögliche Effekte und Wirkungen auf der betrieblichen Ebene zu den Indikatoren (a) und (e) durch kürzere Kurse erörtert worden. Für diese Ebene ergab sich bei keinem der dargestellten Aspekte eindeutig trägerübergreifend eine größere Bedeutung. Einem Drittel der aufgeführten betrieblichen Aspekte wurde in Abhängigkeit der Kursinhalte zumindest eine „geringe-mittlere Bedeutung“ beigemessen. Daraus ist ersichtlich, dass kürzere Kurse sicher kaum dazu beitragen, die Umstellung oder Neuausrichtung in einem Betrieb zu fördern. Dennoch besteht in einem geringen aber nicht näher nachweisbaren Maß die Möglichkeit, dass erhaltene Anregungen und Hinweise in einigen Betrieben aufgegriffen wurden, um umweltfreundlichere Praktiken oder ein erweitertes Produktangebot auszuprobieren.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen

Tabelle 4.10 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme. Die Bilanz der Maßnahme fällt positiv aus, auch wenn sich die Erwartungen nicht ganz erfüllt haben. Gemessen am Mittelabfluss (Spalte 6), blieb die Inanspruchnahme im Förderzeitraum mit 37 % deutlich hinter den Erwartungen zurück. 2003 und 2006 wurden mit rund 50 bzw. 62 % die höchsten Werte erreicht (siehe Tabelle 4.3). 2004 verhinderten z. B. haushaltsrechtliche Aspekte bzw. die Verfügbarkeit von Finanzmitteln (Landeshaushalt noch nicht verabschiedet) die Realisierung von beantragten Projekten zum Jahresbeginn.

Ohne die Förderung mit Landes- bzw. EU-Mittel würden die im Rahmen der Maßnahme angebotenen Kurse nach Angaben des Fachreferats, des Landesbeauftragten und der Träger nicht durchgeführt. Die eingeworbenen EU-Mittel waren wichtig, um die Fördermaßnahme in größerem Umfang als in der vorangegangenen Förderperiode durchführen zu können. Über die Förderung konnten somit Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig konnten viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen.

Tabelle 4.10: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

		Implementation				Wirkungen								
		Verwaltungsumsetzung												
Geförderte Einheiten 2000-2006 (Ist)	Erfüllung operationelles Ziel	Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle	Finanztechnische Abwicklung	Richtliniengestaltung	Vollzug	Bedarfsgerechtes Angebot	Kohärenz mit anderen Programm-Maßnahmen	Lage der Teilnehmer	Lage land- / forstw. Sektor	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen	- Einkommen, Entlohnung	- Beschäftigungseffekte	- Marktposition der Betriebe	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)				(8)				
1.290 Kurse	77 %	++	++	(1)	37 %	2	1	2	1	3	2	1-2	1-2	2

(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse im Zeitraum 2000 bis 2006
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten EU-Mittel 2000 bis 2006
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
positive Wirkungen zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine feststellbaren Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung

In der Verwaltungsumsetzung ist ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die jeweils einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Rahmen dieser vom Mittelvolumen her kleinen Maßnahme erforderlich. Die Umsetzung funktionierte relativ problemlos.

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z. B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der Motivation, der beruflichen Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung. Sie trägt auch zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei.

Die betrieblichen Wirkungen fallen vergleichsweise geringer aus. Beschäftigungseffekte konnten – obwohl Beschäftigungswirkungen kein explizites Ziel dieser Maßnahme waren – erfreulicherweise ebenfalls festgestellt werden. Insbesondere Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück. Sie entstehen erst in den Folgejahren nach der Kursteilnahme und sind zudem schwer messbar. Auf der Basis der Befragungsergebnisse in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die in der Förderperiode durchgeführten längeren Kursen in NRW (Dauer ab 11 Tage) hochgerechnet. Für diese Berufsbildungsmaßnahme ergeben sich daraus rechnerisch insgesamt 51 geschaffene und 179 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte zu dieser Maßnahme sind nicht hier bei den kapitelspezifischen Fragen, sondern bei den kapitelübergreifenden Fragen auf Programmebene dargestellt worden (siehe Kapitel 10, Programmbewertung). Diese Beschäftigungseffekte entstehen bei den ausführenden Bildungsträgern (Lehr- und Verwaltungspersonal) durch die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Kurse und zwar für den gesamten Förderzeitraum in einer Größenordung von 65 bis 92 Beschäftigtenjahren[12].

Das Angebot berücksichtigt die maßnahmenspezifischen Zielsetzungen, erreicht die operationellen Ziele aber nicht vollkommen. Darüber hinaus entstehen durch einige Kurse Synergien zu anderen Maßnahmen im NRW-Programm „Ländlicher Raum“, die durch Abstimmung zwischen den entsprechenden Fachreferaten im MUNLV bzw. zielgerichtetes Vorgehen weiter hätten verstärkt werden können.

[12] Berechungsgrundlage sind folgende Werte: (Kursanzahl x2) und (Anzahl der Kurstage x2 bzw. x3). Gesamtsumme der Tage durch 200 Tage (= 1 Beschäftigtenjahr) ergibt Zahl der Beschäftigtenjahre.

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Anregungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus den vorangegangenen Bewertungen zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden. Die Entwicklung zu den inhaltlichen und formalen Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung 2003 war in der Aktualisierung 2005 aufgezeigt worden (siehe Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005, Tabelle 4.11).

Anregungen für die neue Förderperiode ab 2007

Im März 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon eine ehrgeizige Agenda verabschiedet – die Lissabon-Strategie. Das Ziel: Bis 2010 soll die EU zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum" der Welt werden. Nach dem die Europäische Kommission 2005 in der Halbzeitbilanz zur Lissabon-Strategie erhebliche Umsetzungsdefizite testierte, beschloss der EU-Frühjahrsgipfel 2005, die Strategie von Lissabon auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fokussieren. Ein vorrangiges Ziel soll dabei die Förderung des Humankapitals durch mehr Investitionen in Forschung/Bildung/Innovation sein. Im neuen Förderprogramm ist die Berufsbildung eine kleine Maßnahme geblieben. Ihr Anteil an den Programmmitteln beträgt rund 0,9 %.

1) Finanzielle Ausgestaltung: Eine wichtige Empfehlung die auch weiterhin beachtet werden sollte, bezog sich auf die finanzielle Ausgestaltung der Weiterbildungsmaßnahme. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im NRW-Programm soll beibehalten werden, weil der Weiterbildung in der Landwirtschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Bei zunehmender Nachfrage sollte rechtzeitig ein höheres Fördervolumen vom Land bereitgestellt werden. Wesentliche Gründe sind neben den Zielen der Lissabon Strategie u. a. der Strukturwandel, der aufgrund immer anspruchsvollerer beruflicher Anforderungen durch wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter stellt (lebenslanges Lernen). Weitere Gründe sind der beschleunigte technische Wandel und dass zugleich bei vielen Mitarbeitern die Ausbildung bereits längere Zeit zurückliegt (Wiener, 2004; Wiener, 2005).

2) Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Die Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Unternehmergeist gewinnt als Voraussetzung für die Schaffung innovativer Einkommen immer stärker an Bedeutung. Diesen Unternehmergeist zu „bilden“ und zu fördern ist eine wichtige Aufgabe für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen.

Für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe ist neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberIn und der MitarbeiterInnen entscheidend (Herzog, 2003). Weitere wichtige elementare Fähigkeiten für Personen in landwirtschaftlichen Betrieben, deren Bedeutung häufig unterschätzt wird, sind z. B. Teamarbeit, Konfliktbewältigung zwischen den Generationen, Kreativität, Motivation und Ausübung von Ehrenämtern. Entsprechende persönlichkeitsbildende Elemente können mit fachlichen Themen verknüpft werden.

3) Bildungsmotivation verbessern: Die Bildungsmotivation der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zu erhöhen, bleibt eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe. Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

4) Fachkräftemangel begegnen: Einem Fachkräftemangel im Agrarsektor - Dauerstellen für Fachkräfte können gegenwärtig nicht immer mit geeigneten Bewerbern besetzt werden - kann durch Umschulungen und die Ausbildung von Nachwuchskräften sowie Quereinsteigern entgegengewirkt werden (Fasterding und Rixen, 2005; Wiener, 2004; Wiener, 2005). Beide Lösungsansätze gehen sicherlich deutlich über das vergleichsweise kleine Angebot dieser Weiterbildungsmaßnahme im NRW-Programm hinaus. Sie sollen aber an dieser Stelle den grundsätzlichen Bedarf verdeutlichen, der sich in der nächsten Dekade regional zusätzlich durch den demographischen Wandel verschärfen kann.

5) Verwaltungsaufwand durch EDV-Bearbeitung reduzieren: Um künftig den Verwaltungsaufwand einzugrenzen, wird angeraten, die Antragsbearbeitung komplett per EDV vorzunehmen (Ausnahme: Nachweis von Kosten durch vorzulegende Belege).[13] Dies setzt voraus, dass alle erforderlichen Formularvordrucke in der EDV für die beteiligten Akteure verfügbar gemacht werden und diese Formulare auch praxistauglich sind. Für die Arbeit der Bewilligungsstelle ist es sehr hilfreich und zeitsparend, wenn für die Erfassung und weitere Bearbeitung der Anträge (z. B. für gesonderte Auswertungen und Abfragen) eine Access-Datenbank maßnahmenbezogen angelegt und gepflegt wird.

Ergänzend zu diesen Punkten enthielt die Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine Reihe von Anregungen zur inhaltlichen und formalen Ausgestaltung in der neuen Programmperiode. Davon finden sich folgende Punkte in der Maßnahmenbeschreibung im neuen NRW-Programm für die Förderperiode 2007 bis 2013 wieder:

[13] Bisher wurden beim Landesbeauftragten, der LWK, bereits der Antragseingang und alle Daten die die Antragstellung betreffen, zentral im System INVEKOS eingegeben. Weitere Daten, z. B. Bewilligungs- und Auszahlungssummen für den Verwendungsnachweis werden nicht in INVEKOS erfasst.

– Weiterhin breite inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme,
– Finanzielles Anreizsystem zur Durchführung längerer Veranstaltungen (gestaffelte Förderung in Abhängigkeit von der Veranstaltungsdauer,
– Ausdehnung der Zielgruppe auf Personen aus der Forstwirtschaft.

Empfehlungen für zukünftige Evaluierung

Die zur Halbzeitbewertung eingeführte Projektliste zur Erfassung der jährlich durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten sollten auch zukünftig bei der Durchführung der Maßnahme - zumindest in Form und Umfang vergleichbar - genutzt werden. Auf ihnen können spätere Bewertungen aufgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Andreas-Hermes-Akademie (2005): Auswertungen der BUS-Kurse (Bauern- und Unternehmerschulungen) 2003/04 und 2004/05. Zusendung vom 03.08.2005.

Beicht, U., Krekel, E. M. und Walden, G. (2004): Weiterbildung nützt. Empirische Untersuchung des BIBB zum individuellen Nutzen beruflicher Weiterbildung. DIE 2004, H. III, S. 38-41. Internetseite www.bibb.de:

Blaschke, D. und Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Berlin. Internetseite www.bmbf.de:

Brinkmann, C. und Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. S. 373-386.

Deeke, A. und Kruppe, T. (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung beruflicher Weiterbildung. In: Brinkmann, C., Hujer, R. und-Koch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 391-424.

Eberhardt, W. (2005): Kapitel 4: Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036927.pdf. Stand 02.10.2007.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (2003): Schriftliche Trägerbefragung der FAL 2003 von Bildungsträgern in Nordrhein-Westfalen zur Fördermaßnahme Berufsbildung im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999.

Fasterding, F. und Rixen, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 05/2005. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi038332.pdf. Stand 02.10.2007.

Herzog, H. (2003): Lebensmittel "Bildung": Bildung als existenzsichernder "Produktionsfaktor". Ländlicher Raum 2003, H. 2, S. 23-27.

Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.

Klose, C. und Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2007): Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen 2004. Statistische Berichte, H. C 01 2 2004 00 (Kennziffer CI, CII, CIII, CIV - j/04). Düsseldorf. Internetseite www.lds.nrw.de:

LWK Rheinland, Landwirtschaftskammer Rheinland (1999): Analyse und Bewertung des Förderprogramms für eine umweltgerechte und standortangepasste Landbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen (Kulturlandschaftsprogramm NRW). Bonn.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

Pfeiffer, F. und Winterhager, H. (2006): Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. In: Brinkmann, C., Hujer, R. undKoch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 425-446.

Schade, H. J. (2006): Was die Datenbank KURS über Entwicklungen am Weiterbildungsmarkt verrät. In: Feller, G. (Hrsg.): Weiterbildungsmonitoring ganz öffentlich. Entwicklungen, Ergebnisse und Instrumente zur Darstellung lebenslangen Lernens. Schriftenreihe des Bundesinstitutes für Berufsbildung, H. Sonderband. S. 157-172.

Wiener, B. (2005): Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben ... Der Landwirtschaft droht eine Fachkräftelücke. B&B Agrar 2005, H. 3, S. 107-111.

Wiener, B. (2004): Aus- und Weiterbildung, Anforderungen an die Qualifikation von Nachwuchskräften in der Landwirtschaft (Vortrag auf der Klausurtagung des Präsidiums des Landesbauernverbandes Sachsen-Anhalt am 18.11.2004). Internetseite Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg (zsh):

http://www.lds.nrw.de, Bildungsstand der Bevölkerung in NRW 2005. Internet-Information vom 12.09.2007.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung 5a

Reiner Plankl, Samy Gasmi, Regina Daub, Marion Pitsch, Christian Pohl, Katja Rudow

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Projektbearbeitung 5b

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Thomas Horlitz

Ingenieurbüro entera

Braunschweig • Hannover November 2008

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5a

Kapitel V (a) - Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete **1**

5a.0 Zusammenfassung 1

5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung 3

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 3

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 5

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 6

5a.2.2 Datenquellen 8

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 9

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 12

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 14

5a.6 Kapitelspezifische Bewertungsfragen 15

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 15

5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen 30

5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum 36

5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Nordrhein-Westfalen) 42

5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (R1) 47

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme 51

5a.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten Rahmenbedingungen 54

5a.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien 54

5a.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik 56

5a.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage 60

5a.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage 61

5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 62

5a.9.1 … hinsichtlich der Förderausgestaltung 62
5a.9.2 … hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage 66
5a.9.3 Forschungsbedarf 68
Literaturverzeichnis **69**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5a.1: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF 21

Abbildung 5a.2: Verteilung der identischen MiRi-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF 23

Abbildung 5a.3: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet zwischen 1999 und 2005, Nordrhein-Westfalen 32

Abbildung 5a.4: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Nordrhein-Westfalen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete 49

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Nordrhein-Westfalen 4

Tabelle 5a.2: Überblick über die Fallstudienregionen 7

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen 10

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern von 2000 bis 2006 11

Tabelle 5a.5: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 11

Tabelle 5a.6: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006) 13

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 13

Tabelle 5a.8: Gewinn und außerlandwirtschaftliche Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete in verschiedenen Wirtschaftsjahren 17

Tabelle 5a.9: Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen 18

Tabelle 5a.10: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten 19

Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der MiRi-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten 22

Tabelle 5a.12: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen eF-Betriebe über und unter 50 ha im Wirtschaftsjahr 2005/2006 24

Tabelle 5a.13: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der Betriebsgröße 25

Tabelle 5a.14: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet sowie den Betrieben mit einer LVZ von unter und über 26 im Wirtschaftsjahr 2005/2006 26

Tabelle 5a.15: Verteilung der identischen eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der LVZ 27

Tabelle 5a.16: Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei identischen Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten 29

Tabelle 5a.17: Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung 30

Tabelle 5a.18: Allgemeine Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen 35

Tabelle 5a.19: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Nordrhein-Westfalen 1999 und 2005 41

Tabelle 5a.20: Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten 44

Tabelle 5a.21: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1 48

Tabelle 5a.22: Anteile verschiedener Landschaftstypen in Nordrhein-Westfalen und Verteilung der Landschaftstypen auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete 50

Tabelle 5a.23: Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien 56

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Das Land Nordrhein-Westfalen gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 94,7 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 7.000 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 159.495 ha und steigt bis 2005 an. Seit 2006 geht die geförderte Fläche aufgrund Änderungen in der Förderausgestaltung zurück.

Erzielte Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe.

Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, scheint eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens gesichert und das Ziel der Ausgleichszulage somit erreicht zu sein. Eine Aufgabe von Grünlandstandorten ist in Nordrhein-Westfalen nicht zu beobachten.

Der Beitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann allerdings nicht quantifiziert werden. Es ist davon auszugehen, dass auch andere agrarpolitische Instrumente und Agrarpreisentwicklungen ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Bewirtschaftung haben.

Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver)

Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb.

Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

Wesentliche Empfehlungen

- Verstärkte Ausrichtung der AZ-Zahlungen an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, könnte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Eher Regionalisierung der AZ-Mittel: Finanzmittel insofern regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen.

Aus Sicht der Evaluatoren…

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung ldw. Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein.
- ist der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen; daher ist eine hinreichende Messung des Einkommenseffekts auch zukünftig für eine gezielte und effiziente Förderausgestaltung unverzichtbar.
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin zwingend erfolgen.
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele entscheidend.

5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren bilden sie bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Die von der EU vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wird nach dem Zurückziehen eines ersten Vorschlags im Jahr 2005 voraussichtlich erst 2010 umgesetzt werden. Obwohl weiterhin intensiv über geeignete Indikatoren diskutiert wird, ist zumindest schon klar, dass künftig nur noch rein natürliche Kriterien für die Abgrenzung herangezogen werden dürfen. Betroffen von einer Neuabgrenzung sind die *Benachteiligten Agrarzonen*.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird eine stärkere Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft als in anderen, nicht natürlich benachteiligten Gebieten unterstellt. Weil die flächendeckende Landbewirtschaftung, der angemessene Lebensstandard für Landwirte und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten im betrachteten Förderzeitraum wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern waren, fand auch das Instrument der Ausgleichszulage im Rahmen der festgelegten Förderkulisse weiterhin seine Anwendung. Die Einteilung der benachteiligten Gebiete Nordrhein-Westfalens in *Benachteiligte Agrarzonen*, *Berggebiete* und *Kleine Gebiete* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde während des gesamten Förderzeitraums nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den jährlichen Landesrichtlinien Nordrhein-Westfalens. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005).

In erster Linie gab es in der Vergangenheit aufgrund der Einsparung von Haushaltsmitteln immer wieder Anpassungen in der länderspezifischen Ausgestaltung der Ausgleichszulage. Die Veränderungen beziehen sich hauptsächlich auf die Einbeziehung spezieller Grünlandflächen und die Anpassung der Förderobergrenzen je LVZ-Stufe, bzw. die Abschaffung einer LVZ-Stufe (vgl. Tabelle 5a.1). So wurden 2005 erstmals seit 2000 die jeweiligen Fördersätze in den einzelnen LVZ-Klassen um 12 Euro/ha LF reduziert 2006 wurde die Fördersatz nochmals um weitere 8 Euro/ha LF je LVZ-Stufe reduziert und die Förderung für Flächen mit einer LVZ zwischen 30 und 35 gestrichen. Lediglich im ersten Jahr (2000) sah die Förderung auch noch eine Einheitsprämie für aufgeforstete Flächen in benachteiligten Gebieten gemäß VO (EU) Nr. 950/97 vor.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Nordrhein-Westfalen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Grünland	*für Ackernutzung*			
2000	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 143 € 15 bis< 20: 112 € 20 bis< 25: 82 € 25 bis< 30: 51 € 30 bis< 35: 41 € 76 € für Aufforstung Auszahlung der max. Förderhöhe		max. 12.271 € je Zuwendungsempfänger, bzw. max. 36. 813 € bei Betriebszusammenschlüssen, jedoch max. 12.271 € je Mitglied	- nur Grünland (Nr. 451-454 des Verzeichnisses der Kulturarten zum Flächenantrag), Ackerfläche (Nr. 418) und Aufforstungsflächen bis Ende 1990 (Nr. 950) - mind. 3 ha förderfähige Fläche	a) . b) 46 €
2001 (Veränderung)	dito		dito	dito zusätzlich auch für Streuobstwiesen (Nr. 812 des o.g. Verz.)	dito
2002 (Veränderung)	dito		dito	dito zusätzlich auch für Weidefläche unter Streuobst und Uferrandstreifen (Nrn. 481 und 573 des o.g. Verz.)	dito
2003	Keine neue Richtlinie				
2004	dito	dito	dito	dito	dito
2005 (Veränderungen)	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 131 € 15 bis< 20: 100 € 20 bis< 25: 70 € 25 bis< 30: 39 € 30 bis< 35: 29 €	dito	dito	dito	dito
2006 (Veränderungen)	Bemessensgrundlage nach LVZ: LVZ < 15: 123 € 15 bis< 20: 92 € 20 bis< 25: 62 € 25 bis< 30: 31 € 30 bis< 35: 0 €	dito	dito	dito	dito

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Analyse der Förderkombination zur Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen über den gesamten Förderzeitraum die Ausgleichszulage mit den Agrarumweltmaßnahmen kombinierbar ist. Dazu haben sich bis zur Ex-post-Bewertung keine Änderungen ergeben.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Nordrhein-Westfalens sowie ihre Prioritäten werden in den jeweiligen Bewertungsfragen erörtert. Generell ist festzuhalten, dass in Nordrhein-Westfalen seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, sodass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben. An eindeutig überprüfbaren quantifizierten Wirkungszielen fehlt es nach wie vor. Allenfalls für die Inanspruchnahme sind die Ziele hinreichend quantifiziert. Obwohl Nordrhein-Westfalen über verschiedene benachteiligte Gebietskategorien verfügt, wird keine Differenzierung der Ziele nach Gebietskategorien vorgenommen, und auch in der Förderausgestaltung wird nicht danach unterschieden.

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage kommt, wie schon in der aktualisierten Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein breiter Methodenmix zur Anwendung. Die Bewertung erfolgt den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“[1] sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“[2] und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs für erforderlich.

Über den eigentlichen Auftrag der Evaluation hinausgehend und auf ausdrücklichen Wunsch der Teilnehmer des Meetings zum Auftakt der Zentralevaluation wurden die Auswirkungen der GAP-Reform auf die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betriebe untersucht und die Rolle der Ausgleichszulage unter den veränderten Bedingungen analysiert. Auch wenn der Förderrahmen der benachteiligten Gebiete in den neuen Entwicklungsprogrammen bereits Anwendung findet, sollen den Ländern hierdurch zusätzliche Hinweise gegeben werden, die eine Anpassung der Förderausgestaltung an die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglicht. Der Methodenmix wurde hierfür entsprechend angepasst. Die in jüngster Zeit erfolgten Preis- und agrarpolitischen Veränderungen können allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

---

[1] EU-Kommission (2002).

[2] EU-Kommission (2000).

Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung bereits ausführlich dargestellt und in die Ex-post-Bewertung weitgehend übernommen wurden, wird im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Datenquellen und methodische Veränderungen eingegangen.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Dazu wurden fünf Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Vogelsbergkreis* (Hessen), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Altmarkkreis *Salzwedel* (Sachsen-Anhalt) und 5. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und *Goslar*. Ziel dieser Studien war es, eine Verbesserung der bisherigen Datenbasis herbeizuführen, die aus den Massenstatistiken gewonnenen Ergebnisse zu überprüfen und um wichtige Erkenntnisse zu ergänzen. Neben der verbesserten Abbildung realer kleinräumiger Gegebenheiten vor Ort wurde ein Meinungsbild betroffener Landwirte, von Experten, wie Bürgermeistern, landwirtschaftlichen Beratern, Landschaftspflegern, Naturschützern sowie auch indirekt betroffener Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Touristen, eingefangen. Daraus wurde versucht, ergänzende Informationen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Erfassung der Einkommens- und Lebenssituation von Landwirten sowie Hinweise zu den Leistungen der Landwirtschaft in den benachteiligen Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. In Nordrhein-Westfalen selbst wurde keine Fallstudie durchgeführt. Die Fallstudie Vogelsbergkreis dürfte mit Einschränkungen für einige Regionen in Nordrhein-Westfalen wichtige Hinweise liefern. Diese Fallregion steht stellvertretend für landwirtschaftlich geprägte Regionen in der *Benachteiligten Agrarzone* in Mittelgebirgslage, die einen hohen Grünlandanteil an der LF aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und in denen die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für die Naherholung darstellt. In einem weiteren Schritt wurden die in den Fallstudien gewonnen Ergebnisse anhand einer standardisierten Befragung landwirtschaftlicher Berater in ausgewählten Vergleichslandkreisen, darunter auch Landkreise in Nordrhein-Westfalen, validiert und auf deren Übertragbarkeit hin geprüft. In einem letzten Schritt wurden sodann die Ergebnisse auf einem Workshop mit den zuständigen Länderreferenten für die Ausgleichszulage diskutiert.

Tabelle 5a.2: Überblick über die Fallstudienregionen

	Fallregion	Bundes-land	Gebiets-kategorie	Kriterien
(1)	Vogelsbergkreis	Hessen	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Mittelgebirgslage, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen und teilweise touristisch erschlossen sind
(2)	Altmarkkreis Salzwedel	Sachsen-Anhalt	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für standortschwache Roggenanbaugebiete in den neuen Bundesländern mit Grünlandanteil und großstrukturierten Agrar-betrieben, die teilweise touristisch erschlossen sind, eine starke agrarische Prägung haben und durch wenig prosperierende Industrie über eine relativ ungünstige allgemeine Wirtschaftslage verfügen sowie eine ungünstige demographische Entwicklung aufweisen
(3)	Landkreis St. Wendel	Saarland	Kleines Gebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Kleinen Gebieten innerhalb der alten Bundesländer, die eine hohe Bevölkerungsdichte aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für die Naherholung darstellt
(4)	Landkreis Oberallgäu	Bayern	Berggebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen im Berggebiet, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen, gut touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für Erholung und Urlaub hat
(5)	Landkreise Osterode a. Harz und Goslar	Nieder-sachsen	Kleines Gebiet ohne Aus-gleichszulage	steht stellvertretend für benachteiligte Mittelgebirgsregionen ohne Ausgleichszulage im Kleinen Gebiet, touristisch erschlossen, mit mittelmäßiger bis schwacher allgemeiner Wirtschaftssituation und abnehmender demographischer Entwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch den Zugriff auf einige neue und aktualisierte Daten wurde in der Ex-post-Evaluation versucht, bisher nur wenig berücksichtigte Bewertungsschritte, vor allem im Bereich Umweltwirkung, umzusetzen. Es wurde versucht, bestehende Auswertungen zu allen Bewertungsfragen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum zu ergänzen und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich zu verschneiden. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme wurde an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, festgehalten. Speziell für die Abschätzung von Politikszenarien, insbesondere die Kürzung bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten, wurden Modellschätzungen mittels FARMIS durchgeführt. Für die Abschätzung der Einflüsse der GAP-Reform wurden aktuelle Literaturquellen ausgewertet und zudem anhand der Fallstudien betroffene Landwirte zu potenziellen Anpassungsreaktionen bei Kürzung oder Wegfall der Ausgleichszulage befragt.

Der methodische Schwerpunkt bei der Beantwortung der Bewertungsfragen lag weiterhin auf dem Mit-Ohne- und dem Vorher-Nachher-Vergleich, mit denen die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums abgebildet wurde. Der Vorher-Nachher-Vergleich war insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifischen Fragen von Bedeutung, kam aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterblieb in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet.

Im Unterschied zur aktualisierten Halbzeitbewertung wurde in der Ex-post-Bewertung kein, dem methodischen Leitfaden der EU folgender Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen am Beispiel Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorgenommen, da die Übertragbarkeit aufgrund der unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen sehr eingeschränkt war.

5a.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in diesem Bericht erfolgte im Wesentlichen mit den aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Generell wird die Frage nach der räumlichen und betrieblichen Differenzierung der Ergebnisse anhand der jeweiligen Datenlage geprüft und entschieden. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft, und soweit erforderlich, durch neue Indikatoren ersetzt. Für die Abbildung zeitlicher Veränderungen auf Betriebsebene wurden erstmals die Testbetriebe aus den drei Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06 nach den identischen Betrieben ausgewertet.

Eine Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgte wieder mit Hilfe der Sonderauswertung der Agrarstrukturberichterstattung. Diese wurde nach 1999 und 2003 um die Daten von 2005 ergänzt. Die Aufbereitung der Daten erfolgte jeweils durch das Statistische Bundesamt. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturerhebung jeweils Vollerhebungen allen landwirtschaftlichen Betriebs erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturerhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine hinreichend vertiefende Auswertung dieser Daten zur Abschätzung von Flächennutzungsänderungen, wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung angekündigt, wurde aufgrund dieser Verzerrungen verzichtet. Verlässlichere Daten können

erst wieder mit der Agrarstrukturerhebung 2007 erwartet werden. Teils wurden die Flächenentwicklungen mit Hilfe regionalstatistischer Daten (Statistik Regional) abgeglichen und für die Fallstudien kleinräumig analysiert. Sowohl für die Testbetriebs- als auch die Agrarstrukturdaten gilt, dass durch eine nach Betriebsgruppen differenzierte Darstellung eine weitgehende Homogenisierung der Gruppen erreicht wurde. Für die Beantwortung der Frage V.4 sollte eine Auswertung der InVeKoS-Daten zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2006 getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgen, um eine Fortschreibung der Daten von 2000 zu ermöglichen. Aktuelle Daten konnten allerdings nicht zur Verfügung gestellt werden, so dass bei der Beantwortung der Frage auf die Auswertung der Agrarstrukturerhebung für verschiedene Jahre sowie auf die Analyse der Testbetriebsdaten verstärkt zurückgegriffen wird.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wurde auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbzeitbewertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der zeitlichen Vergleichbarkeit beibehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können.

Auf der regionalen Ebene ist eine scharfe Abgrenzung der Gruppen wesentlich schwieriger, da die Kenngrößen der allgemeinen Statistiken nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten vorliegen.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken zum Teil auch auf die qualitativen Ergebnisse der im Landkreis Vogelsberg durchgeführten Fallstudie und den Ergebnissen der Validierung. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sah im Jahr 2000 ein Finanzvolumen von insgesamt 940,5 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 (vgl. Indikativer Finanzierungsplan 2000). Für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebiete und für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Haushaltslinie e) wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 120,5 Mio. Euro eingeplant. Dies entsprach einem Anteil von rund 13 % des Gesamtbudgets für die Entwicklung ländlicher Räume. Während der gesamten Programmlaufzeit wurden diese Werte nahezu jährlich revidiert. Die indikativen Finanzpläne wurden rückwirkend geändert. In der Tabelle 5a.3 sind die Veränderungen in den geplanten Ausgaben für die Ausgleichszulage dargestellt. Grundlage für die Tabelle sind die indikativen Finanzpläne der Jahre 2000 und 2006.

In den einzelnen Jahren kam es in unterschiedlichem Maße zu Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Zahlen. Diese auffälligen Abweichungen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass anhand der indikativen Finanzierungspläne die Mittel, die für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, nicht gesondert ausgewiesen sind. Direkte Planzahlen für die Ausgleichszulage fehlen. Die tatsächlichen maßnahmenbezogenen Abweichungen dürften somit deutlich geringer sein.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Nordrhein-Westfalen

Jahr	**geplante öffentliche Kosten(Mittelansatz)**		**jährlicher EU-Beitrag**	**tatsächl. Ausgaben (Vollzug)**	
	2000	**2006**		**AZ**	**Abweichung[1)]**
	Mio €	**Mio €**	(in %)	Mio €	%
2000	15,5	11,7	50	13,8	-11
2001	17,0	18,5	50	14,2	-16
2002	17,0	15,6	50	14,2	-16,6
2003	17,3	15,7	50	14,2	-17,9
2004	17,7	14,4	50	14,5	-18,4
2005	18,0	11,6	50	12,6	-30,0
2006	18,0	14,4	50	11,2	-37,8
2000 - 2006	**120,5**	**101,9**	**50**	**94,7**	**-21,4**

1) Zu den Planzahlen aus 2000.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

In Nordrhein-Westfalen wird die Ausgleichszulage sowohl durch EU-Gelder kofinanziert, als auch im Rahmen der GAK mit nationalen Mitteln des Bundes und des Landes finanziert. Gemäß den Vorgaben der EU kann der EU-Kofinanzierungsanteil maximal 50 % betragen. Die Restmittel sind gemäß der GAK zu 30 % vom Bund und zu 20 % vom Land zu tragen. Wie Tabelle 5a.4 zeigt, erfolgt die Aufteilung der Finanzmittel nach Finanzierungsträger im Verhältnis 25 % EU-Anteil, 45 % Bund und 30 % Land nahezu über die gesamte Programmlaufzeit. Im letzten Jahr allerdings werden die Mittel sehr stark umverteilt. Der EU-Kofinanzierungssatz wird im Jahr 2006 nahezu komplett ausgeschöpft. Wie aus der Tabelle 5a.4 zu entnehmen ist, ergibt sich rechnerisch ein Verhältnis von 27,9 % EU, 43,3 % Bund und 28,9 % Land während der gesamten Programmlaufzeit.

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung nach Finanzierungsträgern von 2000 bis 2006

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. €	in %	Mio. €	in %	Mio. €	in %
2000	3,44	25,0	6,19	45,0	4,13	30,0
2001	3,56	25,0	6,40	45,0	4,27	30,0
2002	3,54	25,0	6,38	45,0	4,25	30,0
2003	3,55	25,0	6,39	45,0	4,26	30,0
2004	3,61	25,0	6,50	45,0	4,33	30,0
2005	3,16	25,0	5,69	45,0	3,80	30,0
2006	5,52	49,2	3,41	30,5	2,27	20,3
2000 bis 2006	26,38	27,9	40,97	43,3	27,32	28,9

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.5: Verteilung der tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage auf die benachteiligten Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006

Jahr	Ausgaben AZ insgesamt Mio. Euro	Anteil %		
		Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	Berggebiet
2000	13,74	93,23	2,23	4,54
2001	14,21	93,38	2,11	4,51
2002	14,18	90,45	2,15	7,40
2003	14,20	93,68	1,98	4,34
2004	14,45	93,52	2,14	4,34
2005	12,66	93,35	1,95	4,69
2006	11,20	92,69	2,08	5,23
2000 bis 2006	94,63	92,90	2,09	5,01

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Die Mittelaufteilung der Ausgleichszulage nach den Gebietskategorien spiegelt weitgehend den Flächenanteil der jeweiligen Gebietskategorie am gesamten benachteiliget Gebiet wider (vgl. Tabelle 5a.5). 92,9 % der Mittel fließen während der gesamten Programmlaufzeit in die *Benachteiligte Agrarzone* (Anteil der *Benachteiligten Agrarzone* an benach-

teiligtem Gebiet: ca. 93 %). Bei der Betrachtung des *Kleinen Gebietes* und dem *Berggebiet* sieht die Mittelverteilung allerdings wegen der unterschiedlichen Förderhöhe anders aus. Obwohl das *Kleine Gebiet* 5,9 % der Gebietskulisse einnimmt, werden hier nur 2,1 % der Mittel aufgewendet. Das *Berggebiet* nimmt lediglich 1,8 % der Gebietskulisse ein, hier fließen aber ca. 5 % der Mittel hin. Dies ist darin begründet, dass der Grünlandanteil im *Kleinen Gebiet* sehr gering ist (vgl. Kapitel 5a.6.2). Daher ist der Mittelaufwand geringer.

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2006 7.714 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.6). Dies entspricht etwa 553 Betrieben weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Der Hauptgrund für einen stetigen Rückgang der Betriebe von 2001 bis 2004 ist im allgemeinen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu suchen.

Der Anstieg der Fläche und der Betriebe von 2004 auf 2005 kann auf die GAP-Reform zurückzuführen sein. Durch nachgemeldete Flächen für Flächenprämien erhöht sich gleichzeitig auch die Fläche für Ausgleichszulage, da diese in den Antragsformularen meist automatisch mit beantragt wird. Seit der GAP-Reform hat sich der Kreis der Förderberechtigten erweitert. So ist seit der GAP-Reform jeder berechtigt, einen Antrag auf Prämien zu stellen, der Flächen bewirtschaftet. Demzufolge ist die Zahl der Betriebe derart angestiegen.

Von 2005 auf 2006 ist die geförderte Fläche wieder rückläufig. Die Zahl der geförderten Betriebe hat ebenfalls abgenommen. Dieser Rückgang der geförderten Fläche und Betriebe kann unter anderem auch auf die neue Förderausgestaltung ab 2006 zurückzuführen sein. Wie bereits dargestellt, erhalten Flächen mit einer LVZ ab 30 seit 2006 keine Ausgleichszulage mehr. Daher reduziert sich die förderberechtigte Fläche in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Wie viel Hektar so von der Ausgleichszulage ausgeschlossen werden, kann nicht ermittelt werden. Durch die neue Förderausgestaltung können einige Betriebe ihren Anspruch insgesamt verloren haben, wodurch sich die Anzahl der Betriebe reduziert hat.

Tabelle 5a.6: Durch Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2006)

Jahr	geförderte Betriebe				geförderte Fläche		Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen
	Berggebiet	Benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	insges.	Futterfläche	insges.	
2000	248	7.244	348	7.840	158.264	159.459	96
2001	250	7.391	317	7.958	158.868	158.868	100
2002	325	7.182	239	7.746	172.042	172.042	100
2003	236	7.123	282	7.641	164.434	164.434	100
2004	240	7.145	282	7.667	167.200	167.200	100
2005	242	7.640	287	8.169	171.089	171.089	100
2006	244	6.730	313	7.287	152.478	152.478	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der GAK-Berichterstattung (2000 bis 2006) des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung nach unterschiedlichen Gebietskategorien – Nordrhein-Westfalen

	2000 Euro	2001 Euro	2002 Euro	2003 Euro	2004 Euro	2005 Euro	2006 Euro
AZ je gefördertem Betrieb insgesamt	1752	1786	1830	1858	1884	1541	1452
in der benachteiligten Agrarzone	1768	1795	1785	1867	1891	1537	1456
im Berggebiet	2514	2565	3228	2613	2613	2434	2254
im Kleinen Gebiet	880	945	1274	995	1098	861	718
AZ je gefördertem ha LF insgesamt	86,2	84,9	82,4	86,3	86,4	73,9	73,5
in der benachteiligten Agrarzone	85,0	83,5	80,1	85,0	85,1	72,6	72,3
im Berggebiet	129,3	128,6	124,3	128,4	128,3	117,2	108,7
im Kleinen Gebiet	79,2	87,3	88,2	87,2	88,3	75,1	66,5

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der GAK-Berichterstattung.

In Tabelle 5a.7 ist die durchschnittlich gewährte Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF getrennt nach Gebietskategorie dargestellt. In Nordrhein-Westfalen erhielten die Betriebe jährlich zwischen 1.500 und 1.890 Euro Ausgleichszulage. Bis zum Jahr 2004 stieg die Summe der Zahlungen kontinuierlich an. 2005 reduzierte sich die durchschnittliche Förderhöhe um rund 350 Euro im Vergleich zum Vorjahr. 2006 sank die Zahlung um weitere 100 Euro. Dieses Absinken der Förderhöhe hat mit der Ausgestaltung der Förderrichtlinie zu tun. In den Jahren 2005 und 2006 wurden die Richtlinien geändert und die

Fördersätze reduziert (vgl. Tabelle 5a.1). Die Betriebe im *Berggebiet* erhalten mit Abstand die höchste Ausgleichszulage, sowohl je Hektar LF als auch je Betrieb. Da in Nordrhein-Westfalen keine Unterscheidungen bei der Festlegung der Prämienhöhe nach Gebietskategorien vorgenommen werden, ist davon auszugehen, dass die LVZ im *Berggebiet* wesentlich geringer sein muss als in der *Benachteiligten Agrarzone*.

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Nordrhein-Westfalen wurden in Kapitel 5a.5 ausführliche Angaben zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der administrativen Handhabung der Ausgleichszulage, zu Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, der Begleitung der Maßnahme, dem Finanzmanagement sowie der Durchführung der Bewertung der Maßnahme gemacht. Nachfolgend wird daher auf eine detaillierte Beschreibung der administrativen Zuständigkeit sowie der administrativen Umsetzung der Förderung von der Antragstellung bis zur Bewilligung und Kontrolle verzichtet und nur die wichtigsten Punkte zur Effizienzbeurteilung der Fördermaßnahme aus administrativer Sicht zusammengefasst.

Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Nordrhein-Westfalen, für die Schritte der Antragstellung, -eingabe, -bearbeitung, Auszahlung bis zur Vor-Ort-Kontrolle ist die EG-Zahlstelle beim Direktor der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen als Landesbeauftragter zuständig.

Da es sich bei der Ausgleichszulage um ein bewährtes und in der Umsetzung langjährig praktiziertes Förderinstrument handelt, wurde weder in der Antragsbearbeitung, noch in den darauf folgenden administrativen Schritten ein erkennbares Potenzial zur Effizienzsteigerung festgestellt. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKoS-Erfassung einerseits und das integrierte Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe bereits sehr optimiert.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ der Gemeinde bzw. Gemarkung etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Durch den generellen Ausschluss von Ackerflächen stellt sich die Überprüfung der förderfähigen Flächen sehr einfach dar.

In Nordrhein-Westfalen, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle[3] nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von Agrarumweltmaßnahmen, Cross Compliance, etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt und möglichst durch ein Prüferteam durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung des Ministeriums kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

5a.6 Kapitelspezifische Bewertungsfragen

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Vorbemerkungen

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizits der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt. Die Gruppenbesetzung ist zu jedem Zeitpunkt identisch. Dieses Vorgehen anhand der identischen Betriebe hat gegenüber den bisherigen Auswertungen den entscheidenden Vorteil, das Anpassungsverhalten besser analysieren zu können.

Nordrhein-Westfalen nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das länderspezifische Ziel *„Sicherung des Anschlusses an die Einkommensentwicklung (gemessen am Gewinn) der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten“*. Das Land misst der Erfüllung dieses Ziels durch die Ausgleichszulage eine sehr hohe Bedeutung (++) bei. Aus der Sicht Nordrhein-Westfalens sind durch die Ausgleichszulage die Einkommensdefizite zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete annähernd auszugleichen. Auf eine weitere Zielkonkretisierung sowie auf Zielunterschiede nach benachteiligten Gebietskategorien wird verzichtet.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich auf Grundlage der verwendeten Daten nicht hinreichend detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch

[3] Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

durch andere Einflussfaktoren[4] bedingt sein können. Darüber hinaus bestehen Erfassungslücken. Es werden daher ergänzend zu einigen Struktur- sowie Kosten- und Ertragsparametern stellvertretend verschiedene Einkommensgrößen, i. d. R. der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“ untersucht.

Da die Gewinnsituation und die Gewinnentwicklung je nach Betriebsausrichtung unterschiedlich ausfallen können, wird der Querschnittsvergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben sowohl für die Gruppe erweiterte Futterbaubetriebe (eF-Betriebe)[5] als auch für Milch- und Rindvieh haltende Betriebe (MiRi)[6] durchgeführt. Auf eine Auswertung von Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt sowie Marktfruchtbetriebe wird verzichtet, da in Nordrhein-Westfalen nur Grünland förderfähig ist und demzufolge die geförderten Betriebe nahezu ausnahmslos dem erweiterten Futterbau zugeordnet werden können.

Wie bereits in der Halbzeitbewertung und in der aktualisierten Halbzeitbewertung wurden in der Ex-post-Bewertung auch weiter differenzierte Auswertungen in Abhängigkeit vom Stichprobenumfang für Subgruppen durchgeführt. Auf eine Präsentation aller Ergebnisse dieser Subgruppen wird in diesem Kapitel verzichtet, und es wird hierzu auf die ausführliche Ergebnisdarstellung im Anhang (MB-Tabellen 13 bis 19) verwiesen.

Allgemeine Gewinnbetrachtung der eF- und MiRi-Betriebe

Bevor im einzelnen ermittelt wird, wie die Einkommensunterschiede zwischen geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in den verschiedenen Untersuchungsgruppen aussehen, soll dargestellt werden, wie sich die allgemeine Einkommenslage der Betriebe im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2006 entwickelt hat. In der Tabelle 5a.8 sind sowohl der Gewinn der benachteiligten und nicht benachteiligten Betriebe als auch jeweils das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie zu den drei Untersuchungszeitpunkten (Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06) dargestellt.

---

[4] Zum Beispiel Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

[5] Definiert nach BMELV-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden. Die identischen erweiterten Futterbaubetriebe müssen zumindest im WJ 2005/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

[6] Definiert nach BMELV-Kategorie: Spezialisierte Milchbetriebe, Spezialisierte Milchbetriebe mit Rinderaufzucht, spezialisierte Rinderaufzuchtbetriebe, Spezialisierte Rindermastbetriebe, Rindviehbetriebe-Milcherzeugung mit Aufzucht und Mast und Rindviehbetriebe-Aufzucht und Mast mit Milcherzeugung.

Tabelle 5a.8: Gewinn und außerlandwirtschaftliche Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete in verschiedenen Wirtschaftsjahren

Indikator	Betriebsgruppe [1)]		00/01	03/04	05/06	Δ 00-03		Δ 00-05	
			€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	eF	benachteiligt	21.677	18.980	28.533	-2.697	-12,4	6.856	31,6
Gewinn je Betrieb	eF	nicht benacht.	42.139	28.798	40.110	-13.341	-31,7	-2.029	-4,8
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	benachteiligt	6.543	9.569	15.726	3.026	46,2	9.183	140,3
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	nicht benacht.	6.930	8.337	10.298	1.407	20,3	3.368	48,6
Gewinn je Betrieb	MiRi	benachteiligt	23.034	20.748	32.340	-2.286	-9,9	9.306	40,4
Gewinn je Betrieb	MiRi	nicht benacht.	41.160	30.621	39.516	-10.539	-25,6	-1.644	-4,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	MiRi	benachteiligt	5.139	9.708	19.669	4.569	88,9	14.530	282,7
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	MiRi	nicht benacht.	6.981	7.335	7.810	354	5,1	829	11,9

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Es zeigt sich, dass in den Betriebsgruppen ähnliche Tendenzen der Einkommensentwicklung (Gewinn je Betrieb) zu erkennen sind. Zumindest weisen alle Betriebsgruppen einen deutlichen Rückgang des Gewinns zwischen den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 auf. Dieser starke Gewinnrückgang ist insbesondere durch die extreme Trockenheit und schlechten Milchpreise im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestimmt. Der Einkommensrückgang fällt bei den eF- sowie MiRi-Betrieben in den benachteiligten Gebieten deutlich geringer aus, so dass die Einkommensschwere in erheblichem Umfang kleiner wird. Die Gewinne erholen sich im Allgemeinen zum Wirtschaftsjahr 2005/06 wieder, wobei die Betriebe in den benachteiligten Gebieten sogar höhere Gewinne erwirtschaften können als im Ausgangsjahr 2000/01. Die nicht benachteiligten Betriebe bleiben allerdings hinter diesem Ausgangsniveau zurück, wenn auch nur ganz knapp.

Anders sieht es bei den außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien aus. Diese steigen im gesamten Untersuchungszeitraum kontinuierlich an. Den größten Zuwachs beim außerlandwirtschaftlichen Einkommen verzeichnen die Betriebe in den benachteiligten Gebieten. Es kommt hier teilweise zu einer Vervierfachung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens.

Da die außerlandwirtschaftlichen Einkommen in allen Betriebsgruppen zugenommen haben und nicht so stark von Schwankungen betroffen sind wie landwirtschaftliche Einkommen, übernehmen sie eine wichtige Funktion für die Einkommensstabilisierung für die Unternehmerfamilie.

Gewinnunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete sowie die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in verschiedenen Auswertungsgruppen

Zunächst soll in Tabelle 5a.9 ein Überblick über die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den relevanten Betriebsgruppen gegeben werden. Im Folgenden werden dann diese Unterschiede mit Hilfe struktureller Indikatoren versucht zu analysieren, und im Anschluss hieran wird auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in den relevanten Betriebsgruppen eingegangen.

Tabelle 5a.9: Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen

Betriebsgruppen [1] Erwerbscharakter Anzahl identischer Betriebe	benachteiligt nein/ja	WJ	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete: Gewinn [2] /Betrieb	Gewinn [2] /ha	Verfügb. Eink.	außerl. Eink. /Unter.-Fam.	AZ/ha	Anteil AZ am Gewinn	AZ an Gewinn-Differenz [2] je ha LF
			€	€	€	€	€	%	Ø %
e F/e F		00/01	-22.877	-384	-17.589	-388	51,5	11,1	13,4
		03/04	-12.539	-196	-5.364	1.232	53,9	14,3	27,5
Anzahl	(251/33)	05/06	-13.991	-207	-1.255	5.428	47,0	8,5	22,7
MiRi/MiRi		00/01	-20.908	-341	-16.285	-1.842	58,4	12,08	17,1
		03/04	-13.079	-197	-4.113	2.373	63,49	15,45	32,3
Anzahl	(150/23)	05/06	-10.098	-133	7.575	11.859	56,6	9,03	42,6

1) EU-Betriebsformenumstellung ist zu beachten
2) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Betriebsbereich erweiterter Futterbau

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet auf die **erweiterten Futterbaubetriebe insgesamt** stützen. Eine Übersicht über eine Auswahl von Strukturparametern ist in Tabelle 5a.10 dargestellt. In der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe (eF-Betriebe) sind die nicht geförderten Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01 rund 6 ha größer als die Betriebe im benachteiligten Gebiet. Bezüglich des Betriebswachstums gemessen an der LF-Ausstattung weisen die Betriebe im Untersuchungszeitraum einen ähnlichen Wachstumsverlauf auf.

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch beim Grünlandanteil. Während bei den nicht geförderten Betrieben der GL-Anteil etwas über 28 % liegt, beträgt er bei den geförderten Betrieben rund 63 %. Der Viehbesatz je 100 ha LF ist bei den nicht benachteiligten Betrieben deutlich höher als bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet.

Dies gilt auch für die Ausstattung mit Milchkühen bei Milchkuh haltenden Betrieben. Die Milchkuhleistung ist im benachteiligten Gebiet geringer, was dort zu einer geringeren erzeugten Milchmenge pro Betrieb führt. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) ist mit ca. 28 im benachteiligten Gebiet deutlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (45 bis 48). Der Getreideertrag ist entgegen den Erwartungen bei den Betrieben in den benachteiligten Gebieten nur geringfügig niedriger.

Tabelle 5a.10: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			**Betriebe im benachteiligten Gebiet**		
	Einheit	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	53	56	56	47	51	51
Anteil GL	Prozent	29	28	28	64	63	62
Anzahl Milchkühe	Anzahl	48	51	51	37	38	40
Milchkuhleistung	kg	7.183	7.459	7.561	6.599	6.892	7.226
Getreideertrag	dt	70	70	73	68	67	72
LVZ		48	45	46	28	28	28
RGV je 100 ha HFF	RGV	424,1	374,5	381,3	207,6	189,3	188,4
Personalaufwand je AK	€	-2.502	-3.082	-3.286	-2.061	-2.729	-2.934
Aufwand für Düngemittel	€	-4.803	-4.979	-5.311	-3.512	-3.546	-3.805
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.463	-3.992	-4.027	-1.652	-1.956	-2.052
Pachtpreis	€ je ha LF	-366	-364	-356	-168	-186	-175

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Durch die unterschiedliche Ausstattung mit Vieh und der daraus folgenden unterschiedlichen produzierten Milchmenge sowie weiteren Unterschieden bei einigen Strukturparametern, wie dem AK-Besatz und dem Personal-, Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelaufwand, ergibt sich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ein deutlicher Gewinnunterschied je Betrieb im Wirtschaftsjahr 2000/01.

Insgesamt weisen die Betriebe in den benachteiligten Gebieten im Wirtschaftsjahr 2000/01 ohne Ausgleichszulage eine durchschnittliche Einkommensdifferenz von 22.877 Euro je Betrieb auf. Selbst bei Gewährung der Ausgleichszulage in Höhe von 2.416 Euro bleibt ein Einkommensunterschied von über 20.000 Euro bestehen. Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage liegt im ersten Beobachtungsjahr bei 13,4 %. Bei so großen Einkommensunterschieden und einer so geringen Ausgleichszulage je Betrieb überrascht es nicht, dass bei über 80 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um mehr als 50 % der Einkommensunterschiede auszugleichen. Erstaunlich ist aber, dass dennoch 12,5 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erzielen können als die Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es zu den schon beschriebenen Gewinnrückgängen bei den Futterbaubetrieben. Auffällig ist, dass gerade die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete emp-

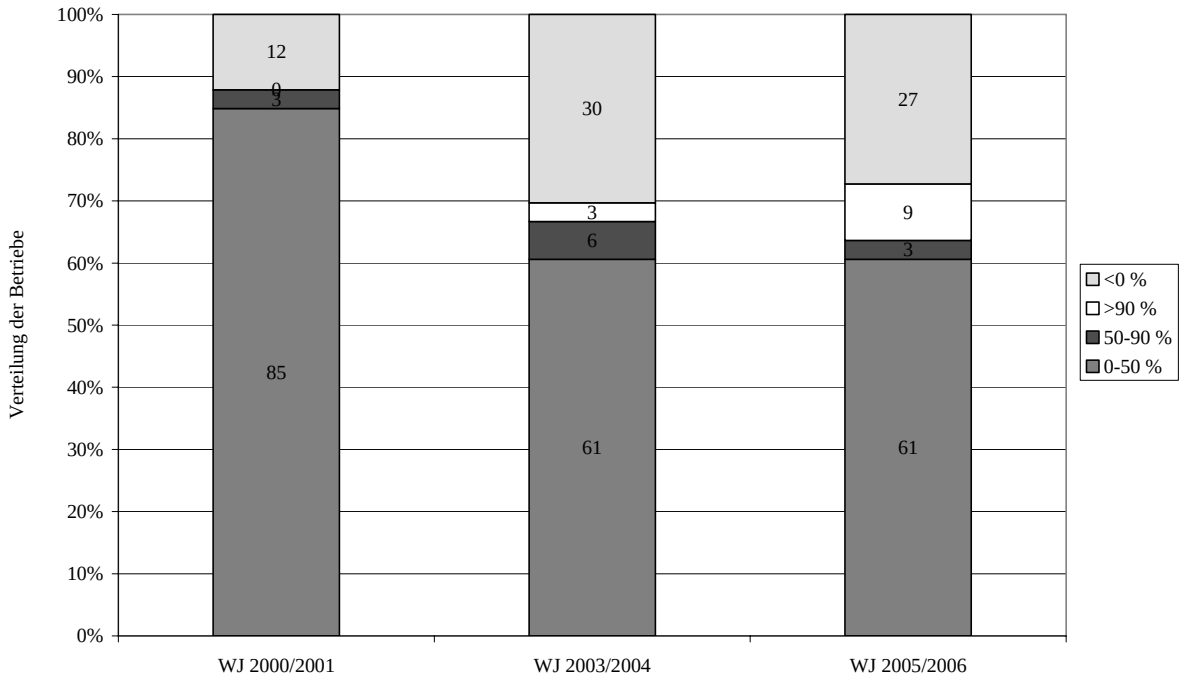
findliche Gewinneinbußen hinzunehmen haben. Bei ihnen reduziert sich der Gewinn um über 30 %, wohingegen die Betriebe im benachteiligten Gebiet nur einen Rückgang von 12 % aufweisen. Dadurch reduziert sich der Einkommensabstand zwischen den Vergleichsgruppen deutlich. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 beträgt er nur noch rund 12.500 Euro. Da die Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2003/04 leicht angestiegen ist, verringert sich der Einkommensabstand auf rund 10.000 Euro. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 sinkt die Ausgleichszulage allerdings wieder ab.[7] Gleichzeitig verbessern sich aber die Betriebsergebnisse sowohl bei den benachteiligten als auch bei den nicht benachteiligten Betrieben, wobei die Betriebe im benachteiligten Gebiet sogar bessere Betriebsergebnisse erzielen können als im Ausgangsjahr 2000/01. Die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete erreichen hingegen nicht mehr das Gewinnniveau aus dem Wirtschaftsjahr 2000/01, sondern bleiben rund 2.000 Euro darunter. Dadurch vergrößert sich der Einkommensunterschied zwischen den Betriebsgruppen im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2003/04 auf rund 14.000 Euro. Die Ausgleichszulage in Höhe von rund 2.400 Euro je Betrieb reicht demzufolge nicht aus, um die Einkommensunterschiede auszugleichen. Im Wirtschaftsjahr 2003/04 werden durchschnittlich rund 28 % und im Wirtschaftsjahr 2005/06 rund 23 % der Einkommensdifferenzen ausgeglichen. Es treten demzufolge Schwankungen bei der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf, wobei sich der durchschnittliche Ausgleich der Einkommensunterschiede zum Ende des Beobachtungszeitraums deutlich besser darstellt als zu Beginn.

Da die Betriebe des erweiterten Futterbaus außerhalb der benachteiligten Gebiete nur wenig größer sind (5 bis 6 ha LF), ähneln die Ergebnisse der Gewinnbetrachtung je Hektar LF jenen der Betrachtung des Gewinns auf betrieblicher Ebene.

Abbildung 5a.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage. Als Einkommensgröße wird der Gewinn je Hektar LF verwendet. In dieser Darstellung wird deutlich, dass es in Nordrhein-Westfalen im benachteiligten Gebiet immer Betriebe gibt, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Diese Gruppe hat im Laufe der Zeit auch noch zugenommen. Andererseits reicht bei den meisten geförderten Betrieben die Ausgleichszulage nicht aus, um mehr als die Hälfte der Einkommensdifferenzen zu den Einkommen der nicht benachteiligten Betriebe auszugleichen. Dass sich diese Gruppe an Betrieben mit Unterkompensation von zunächst 85 auf 61 % reduziert hat, deutet jedoch auf eine Treffsicherheit der Ausgleichszulage hin. Ein optimaler Ausgleich von Einkommensnachteilen, bei dem über 90 % der bestehenden Einkommensunterschiede ausgeglichen werden, tritt in den wenigsten Fällen auf.

[7] Dies ist unter anderem bedingt durch die Änderungen in der Förderausgestaltung, vgl. Tabelle 5a.1.

Abbildung 5a.1: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Betriebsbereich Milch- und Rindvieh haltender Betriebe (MiRi)

Eine spezielle Untergruppe der erweiterten Futterbaubetriebe stellt die Gruppe der Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe dar. Ein Überblick über die Struktur dieser Betriebe ist in Tabelle 5a.11 gegeben. Die Analyse dieser speziellen Untergruppe ergab, dass sich die Gewinnverhältnisse nicht sehr von den Ergebnissen des erweiterten Futterbaus insgesamt unterscheiden. Auch hier weisen die Betriebe im benachteiligten Gebiet deutliche Gewinnunterschiede je Betrieb und je Hektar LF auf, und zwar in ähnlichen Größenordnungen wie beim Betriebsbereich erweiterter Futterbau insgesamt.

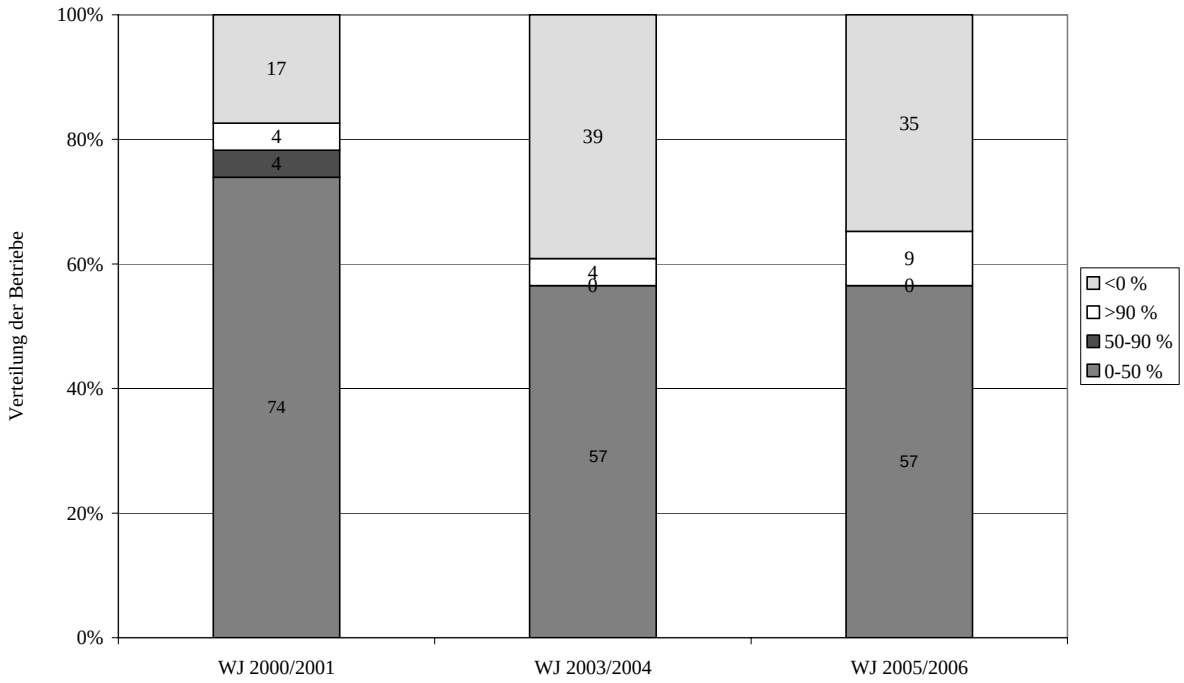
Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der MiRi-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
	Einheit	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	54	56	56	48	50	52
Anteil GL	Prozent	36	35	35	75	75	75
Anzahl Milchkühe	Anzahl	55	57	57	43	45	48
Milchkuhleistung	kg	7.256	7.492	7.582	6.944	7.117	7.468
Getreideertrag	dt	68	67	71	66	63	70
LVZ		48	45	46	28	28	29
RGV je 100 ha HFF	RGV	408,1	365,9	377,1	201,4	186,1	184,1
Personalaufwand je AK	€	-2.566	-3.157	-3.381	-2.457	-3.292	-3.160
Aufwand für Düngemittel	€	-4.693	-4.914	-5.129	-3.604	-3.467	-3.670
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-2.765	-3.178	-3.108	-1.046	-1.251	-1.255
Pachtpreis	€ je ha LF	-347,9	-352,0	-339,5	-149,9	-154,7	-139,7

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage schneidet bei den MiRi-Betrieben zu allen drei Zeitpunkten besser ab und erreicht im letzten Wirtschaftsjahr sogar einen Wert von rund 40 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage wird jedoch deutlich, dass auch in dieser Untergruppe bei den meisten Betrieben die Ausgleichszulage nur ausreicht, um maximal die Hälfte der Einkommensnachteile auszugleichen (vgl. Abbildung 5a.2). Auffällig ist, dass im Gegensatz zu den erweiterten Futterbaubetrieben insgesamt der Anteil an Betrieben höher ist, die bereits ohne Ausgleichszulage höhere Gewinne je Hektar LF erwirtschaften als die Vergleichsgruppe im nicht benachteiligten Gebiet. Der Anteil der unterkompensierten Betriebe ist hingegen nur geringfügig kleiner als bei den eF-Betrieben insgesamt. Ein Ausgleich von 50 bis 90 % der Einkommensunterschiede erfolgt bei dieser Gruppe so gut wie nicht (nur bei 4 % der Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01), und auch ein Ausgleich von mehr als 90 % des Einkommensunterschieds erfolgt nur bei relativ wenigen Betrieben (4 bis 9 %).

Abbildung 5a.2: Verteilung der identischen MiRi-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Einfluss der Betriebsgröße auf die Wirkung der Ausgleichszulage

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wird in der Ex-post-Bewertung überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in unterschiedlichen Größenklassen ausfällt. Hieraus lassen sich u. U. wichtige Erkenntnisse für die Treffsicherheit und Ausgestaltung dieser Förderung ableiten. In der vorliegenden Untersuchung wurden dazu die erweiterten Futterbaubetriebe, die kleiner als 50 ha sind, als auch die Futterbaubetriebe, die größer als 50 ha sind, für das Wirtschaftsjahr 2005/06 untersucht. In Tabelle 5a.12 sind anhand einiger ausgewählter Indikatoren die Unterschiede dargestellt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sowohl bei den Betrieben unter 50 ha als auch bei den Betrieben über 50 ha jeweils die Betriebe im benachteiligten Gebiet ein geringeres Einkommen je Betrieb und je Hektar LF erzielen, als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Gewinnunterschiede zur jeweiligen Vergleichsgruppe der nicht geförderten Betriebe sind bei den kleineren Betrieben höher als bei den größeren Betrieben; besonders deutlich wird dies beim Gewinn je Hektar LF. Die Analyse einiger Erlös- und Aufwandspositionen bringt nur einen bedingten Erklärungswert. So schneiden in der Gruppe der kleineren Betriebe die Betriebe im benachteiligten Gebiet beim Personalaufwand, beim

Düngemittelaufwand und bei den zu zahlenden Pachtpreisen besser ab als die nicht geförderten Betriebe, während bei den größeren Betrieben die geförderten Betriebe weniger beim Personalaufwand, sondern eher beim Pflanzenschutzmittelaufwand besser abschneiden (vgl. MB-Tabelle 17).

Tabelle 5a.12: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen eF-Betriebe über und unter 50 ha im Wirtschaftsjahr 2005/2006

		eF < 50 ha		**eF >= 50 ha**	
		nbG	bG	nbG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	36	37	75	70
LVZ		46	26	45	30
Gewinn je Betrieb	€	31364	20510	48381	39422
Gewinn je ha LF [1)]	€	865	502	647	512
Ausgleichszulage je ha LF	€		46		48

1) bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes des Wirtschaftsjahres 2005/06.

Betrachtet man vor dem Hintergrund der Einkommensunterschiede die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage, so ergibt sich folgendes Ergebnis: Die Einkommensdifferenz je Hektar LF wird bei den großen Betrieben von der Ausgleichszulage durchschnittlich zu ca. 36 % ausgeglichen, bei den kleinen Betrieben hingegen nur zu rund 13 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuell erfahrenen Kompensation fällt auf, dass in beiden Gruppen beim überwiegenden Teil der Betriebe die Ausgleichszulage nicht ausreicht, um mehr als die Hälfte der Einkommensunterschiede auszugleichen. Bei den großen Betrieben ist allerdings der Anteil der überkompensierten Betriebe (Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen als die Vergleichsbetriebe erwirtschaften) mit 36 % wesentlich höher als bei den kleineren Betrieben (16 %) (vgl. Tabelle 5a.13).

Tabelle 5a.13: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

		Anteil AZ am Gewinn	AZ an Gewinn-Differenz [2] je ha LF Ø	<0	>90	50-90	0-50
	WJ	%	%	%	%	%	%
eF < 50 ha	05/06	8,3	12,6	15,8	10,5	5,3	68,4
eF > 50 ha	05/06	8,6	35,6	35,7	0,0	7,1	57,1

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Einfluss der LVZ auf die Wirkung der Ausgleichszulage

Da die Ausgleichszulage die durch natürliche Nachteile entstandenen Einkommensrückstände in den benachteiligten Gebieten ausgleichen soll und die Höhe der Prämie entsprechend den GAK-Fördergrundsätzen nach der LVZ gestaffelt wird, liegt es nahe zu überprüfen, wie die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben mit unterschiedlicher LVZ ausfällt.[8] Dazu wurden aus der Stichprobe der geförderten Testbetriebe Futterbaubetriebe anhand ihrer LVZ ausgewählt und entsprechend Gruppen (LVZ <26 und LVZ >= 26) gebildet. Die Ergebnisse dieser Gruppen werden jeweils mit allen erweiterten Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen. Die Durchschnitts-LVZ der Vergleichsgruppe liegt bei 46. Die Ergebnisse zeigen, dass der Gewinn der Betriebe im benachteiligten Gebiet in beiden Untersuchungsgruppen deutlich unter dem Gewinn der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete liegt. Zur Überraschung liegen die um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinne der geförderten Betriebe mit besseren Böden niedriger als jene der geförderten Betriebe mit einer niedrigeren LVZ. Bei einer LVZ-abhängigen Ausgleichszulage führt dies zu einem suboptimalen Ausgleich der Einkommensunterschiede. Ein Vergleich einiger Strukturparameter macht deutlich, dass die höheren Gewinne der Betriebe mit schlechteren Böden insbesondere auf eine höhere Milchkuhleistung bei einer gleichen Anzahl von Milchkühen je Betrieb zurückzuführen sind. Weitere Faktoren sind in den niedrigeren Personal-, Dünge- und Pflanzenschutzaufwendungen zu sehen. (vgl. Tabelle 5a.14 und MB-Tabelle 18). Andererseits spiegeln die Getreideerträge die unterschiedliche Bodenqualität relativ gut wider. Die auf eine sehr kleine Stichprobe gestützten Ergebnisse geben Hinweise, wonach die LVZ zumindest für Futterbaubetriebe eine geringe Korrelation zum betrieblichen Einkommen aufweist.

[8] Aufgrund des großen Rechenaufwandes wurden nur die Ergebnisse für das Wirtschaftsjahr 2005/2006 ermittelt.

Tabelle 5a.14: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet sowie den Betrieben mit einer LVZ von unter und über 26 im Wirtschaftsjahr 2005/2006

		eF	**eF LVZ < 26**	**eF LVZ > 26**
		nbG	bG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	56	44	55
LVZ		46	21	32
Anzahl Milchkühe	€	51	40	40
Milchkuhleistung	€	7 560	7 566	7 037
Gewinn je Betrieb	€	40 110	28 714	28 444
Gewinn je ha LF [1)]	€	716	575	482
Ausgleichszulage je ha LF	€		80	34

1) bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Einkommensdifferenzen in beiden Untersuchungsgruppen zeigen die Kompensationsergebnisse, dass die durchschnittliche Kompensation der Ausgleichszulage bei den Betrieben mit besseren Böden gerade einmal 14°% ausmacht, während bei den Betrieben mit schlechteren Böden eine Kompensation von rund 60 % ereicht wird. In beiden Gruppen ist der Anteil an Betrieben mit einer Einkommensdifferenz < 0 (Überkompensation) gleich hoch und liegt bei rund 30 %. Hinsichtlich der Einkommenskompensation bleibt zu sagen, dass die Ausgleichszulage in beiden Gruppen in den meisten Fällen zu niedrig bemessen ist, so dass bei den meisten Betrieben die Ausgleichszulage nur maximal 50 % der Einkommensdifferenzen ausgleicht. Bei den Betrieben mit besseren Böden liegt dieser Anteil mit rund 64 % um 10 Prozentpunkte höher als bei den Betrieben, die auf schlechteren Böden wirtschaften. Tabelle 5a.15 gibt einen Überblick über die Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensation für beide Gruppen.

Tabelle 5a.15: Verteilung der identischen eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF in Abhängigkeit von der LVZ

		Anteil AZ am Gewinn	AZ an Gewinn-Differenz [2] je ha LF				
			Ø	<0	>90	50-90	0-50
	WJ	%	%	%	%	%	%
eF LVZ < 26	05/06	12,3	57,1	27,3	9,1	9,1	54,6
eF LVZ > 26	05/06	6,5	14,4	27,3	9,1	0,0	63,6

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2005/06.

Resümee hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark von dem wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe mit Ausgleichszulage-Förderung kann der Beitrag der Ausgleichszulage sehr unterschiedlich ausfallen. Während es Betriebe gibt, deren Einkommen auch ohne Ausgleichszulage sehr gut mit dem Einkommen der Betriebe ohne Förderung vergleichbar sind, wird bei der Mehrzahl der Betriebe die Einkommenslücke nur sehr unzureichend, maximal zur Hälfte, geschlossen. Die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage ist demzufolge in allen Untersuchungsgruppen suboptimal. Ein erstrebenswerter Gewinnausgleich von 50 bis 90 % zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben wird in den wenigsten Fällen erreicht.

Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe

Abgesehen von der Tatsache, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleichen soll, stellt sie auch in einigen Betrieben eine nicht unwesentliche Komponente des betrieblichen Einkommens dar. Dabei variiert, wie in Tabelle 5a.9 dargestellt, der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn je nach Betrachtungsjahr und Betriebsgruppe bei eF-Betrieben zwischen 8 und 14 % und bei MiRi-Betrieben zwischen 9 und 15 %. Besonders in Jahren mit schlechten wirtschaftlichen Bedingungen, wie im Wirtschaftsjahr 2003/04, ist die Ausgleichszulage als feststehender Beitrag zum Betriebsgewinn sehr wichtig.

Beim Vergleich der Betriebe in unterschiedlichen LVZ-Klassen fällt auf, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage für das betriebliche Einkommen sehr unterschiedlich ausfällt.

Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt in der Gruppe der Betriebe mit schlechteren Böden bei rund 12 %, in der Gruppe der Betriebe mit guten Böden macht die Ausgleichszulage allerdings nur 6,5 % aus.

Die Ergebnisse machen zugleich aber auch deutlich, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage von der jeweils gewählten Einkommensgröße abhängig ist. Bei Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens und der Verwendung des Gesamteinkommens des Betriebsinhabers reduziert sich die Bedeutung der Ausgleichszulage in erheblichen Maße, während bei Verwendung des um die Sozialversicherungsabgaben bereinigten verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Ausgleichszulage wieder an Bedeutung gewinnt. Da die Erreichung der Ziele der Ausgleichszulage entscheidend vom jeweiligen Einkommensbeitrag der Maßnahme abhängen, ist für die Beurteilung der Maßnahme nicht allein der Gewinn die entscheidende Einkommensgröße.

Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen der Betriebe

Neben der Ausgleichszulage tragen aber auch andere Zahlungen wie z. B. die Prämien für Agrarumweltmaßnahmen oder sonstige Transferzahlungen zur Stabilisierung der betrieblichen Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden.

Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen

Auffällig an den Ergebnissen ist der hohe Anteil an Betrieben, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Dieser liegt im benachteiligten Gebiet bei Betrieben des Betriebsbereichs eF im Wirtschaftsjahr 2005/06 bei ca. 40 % und bei der Untergruppe der MiRi-Betriebe bei 52 %, wobei sich der Anteil der Betriebe seit 2000/01 kontinuierlich erhöht hat (vgl. MB-Tabellen 13 und 19). Bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist der Anteil an Teilnehmern wesentlich geringer (bei eF- und MiRi-Betrieben ca. 17 % im Wirtschaftsjahr 2005/06) und hat sich zudem von 2003/04 auf 2005/05 leicht reduziert. Bezüglich des ausgezahlten Betrages sind die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen deutlich höher als die Zahlungen für Ausgleichszulage.

Letztendlich darf jedoch nur eine 20-prozentige Anreizkomponente der Agrarumweltmaßnahmen einkommenswirksam veranschlagt werden. Diese liegt je nach Wirtschaftsjahr und Betriebsgruppe zwischen 0,2 und 6,8 % bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet und zwischen 1,5 und 2,6 % bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes. Damit ist sie unbedeutender als die Ausgleichszulage, kann jedoch durchaus einkommensstabilisierend und Einkommensunterschiede reduzierend wirken. In den Befragungen der Fallstudien (Daub, 2008; Rudow und Pitsch, 2008) wurde sogar die Vermutung geäußert, dass die tatsächliche Einkommenswirkung der Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet noch höher liegt, weil die Betriebe der benachteiligten Gebiete aufgrund ihrer extensiveren Wirtschaftsweise die Auflagen der Agrarumweltmaßnahmen sehr kostengünstig erreichen können. Insofern ist es möglich, dass der tatsächliche Beitrag der

Agrarumweltmaßnahmen zum Gewinn der Betriebe besonders bei Betrieben im benachteiligten Gebiet höher liegt. Tabelle 5a.16 gibt einen Überblick über die Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen für ausgewählte Betriebsbereiche in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 5a.16: Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei identischen Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Betriebs-bereich	Wirtschafts-jahr	Höhe der Zahlung		Anteil am Gewinn		Höhe der Anreizkomponente		Einkommensbeitrag der Anreizkomp.	
		nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt
		Euro	Euro	%	%	Euro	Euro	%	%
eF	00/01	3261	2576	7,7	11,9	652	515	1,5	2,4
	03/04	3729	7275	12,9	38,3	746	1455	2,6	7,7
	05/06	3974	8435	9,9	29,6	795	1687	2,0	5,9
MiRi	00/01	3787	173	9,2	0,8	757	34,56	1,8	0,2
	03/04	4137	7017	13,5	33,8	827	1403	2,7	6,8
	05/06	4611	8683	11,7	26,8	922	1736	2,3	5,4

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Ausgleichszulage und andere Subventionen

Für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele ist neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrags am Gewinn auch die relative Bedeutung der Ausgleichszulage i. V. zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Der Beitrag der Ausgleichszulage am Gewinn im Durchschnitt der meisten Betriebsgruppen sowie der Beitrag der Zahlungen an Agrarumweltmaßnahmen wurden bereits dargestellt. Weitere Transferzahlungen, aber auch Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Quellen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen, dürften auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben. Die Testbetriebsauswertungen weisen nach, dass die Betriebe in benachteiligten Gebieten, vor allem im Wirtschaftsjahr 2005/06, stärker von höheren produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitiert haben. Bereits ohne Ausgleichszulage liegen die Anteile rund 10 % höher als in der Gruppe der nicht geförderten Betriebe. In den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 lagen der Anteil der um die Ausgleichszulage bereinigten produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen am Gewinn in den benachteiligten Gebieten teilweise etwas niedriger als bei den nicht benachteiligten Betrieben. Wie die Auswertungen nach verschiedenen Betriebsgruppen zeigen, fallen die aus den Transferzahlungen und den außerlandwirtschaftlichen Einkommen resultierenden Effekte durchaus differenziert aus.

Validierung

Um die Aussagekraft der Ergebnisse aus den Testbetriebsauswertungen zu hinterfragen, werden die Betriebe der Stichprobe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung verglichen. Der Vergleich zeigt, dass die Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche nordrhein-westfälische Betrieb in den benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 5a.17). Aus diesem Grund bildet die beschriebene Analyse nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen ab. Die vorliegende Datengrundlage und die differenzierten Auswertungen nach möglichst homogenen Vergleichsgruppen ist jedoch geeignet genug, um Tendenzaussagen für die Wirkung der Ausgleichszulage abzuleiten.

Tabelle 5a.17: Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung

	durchschnittliche Betriebgröße je Betrieb (ha LF)	
	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (eF-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (F-Betriebe im benachteiligten Gebiet)
WJ 2000/01	47	22
WJ 2003/04	51	23
WJ 2005/06	51	25

Quelle: Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06 sowie Daten aus der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 1999, 2003 und 2005.

5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage ist es, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten* und somit zum Ziel V.3 *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Das V.2-Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als in einem Vergleichsgebiet. Als Vergleichsgebiet wurden, wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete in Nordrhein-Westfalen definiert.

In der Zielsetzung des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Kapitel 5a.6.1 Halbzeitbericht) ist mit der *Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen* ein landesspezifisches Ziel von sehr hoher Wichtigkeit (+++) genannt. Das landesspezifische Ziel unterscheidet sich in der Form von den Vorgaben der EU, dass es sich nur auf Grünland be-

zieht. Der Grünlandanteil soll im benachteiligten Gebiet nicht wesentlich abnehmen. Angesichts des landesspezifischen Ziels werden als Indikatoren für die Bewertung die LF[9] - stellvertretend für die durch die EU-Kommission vorgeschlagene LN - sowie die Grünlandfläche herangezogen und die Entwicklung der Ackerfläche, für die es in Nordrhein-Westfalen keine Ausgleichszulage gibt, dient Vergleichszwecken. Da in der Zielformulierung keine Unterschiede zwischen benachteiligten Gebieten gemacht werden, gilt das EU- sowie Landesziel in allen benachteiligten Gebieten gleichermaßen.

Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche und Flächennutzung

Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)

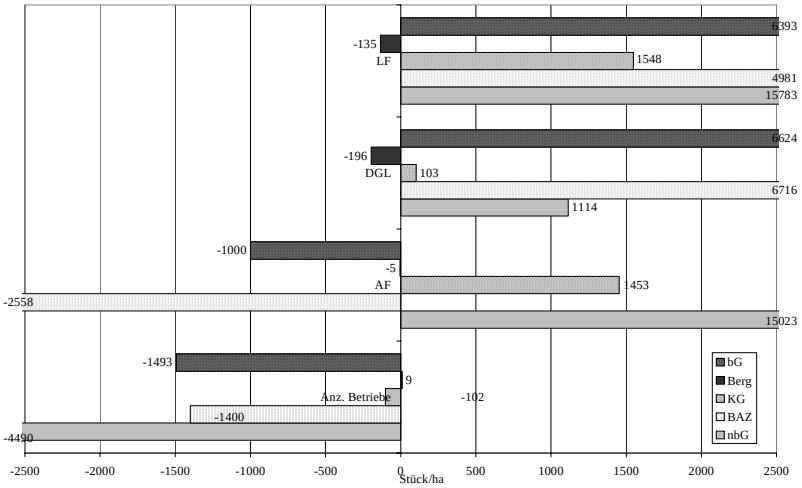
Abbildung 5a.3 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Ackerland- und Grünlandflächen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Sowohl im nicht benachteiligten als auch benachteiligten Gebiet insgesamt ist es zu einer Ausweitung der LF (1999 bis 2005) gekommen. Im benachteiligten Gebiet hat für den gesamten Betrachtungszeitraum (1999 bis 2005) die LF um 2,1 % (+6.393 ha) zugenommen. Die Zunahme ist eine Folge des starken Anstieges der LF in der *Benachteiligten Agrarzone* (1,8 % entsprechen 4.981 ha absolut) und im *Kleinen Gebiet* um 8,1 % (+1.548 ha). Im *Berggebiet* hingegen hat die LF über den Gesamtzeitraum abgenommen. Hier lag der Rückgang bei 3,2 %. Absolut gesehen ist dieser Rückgang allerdings mit 135 ha relativ gering.

Die Zunahme der LF im benachteiligten Gebiet ist hauptsächlich in einer Zunahme von Dauergrünland begründet. Dauergrünland hat im benachteiligten Gebiet insgesamt um 6.624 ha (4,2 %) zugenommen, während im nicht benachteiligten Gebiet die Zunahme von Dauergrünland nur bei 0,4 % (1.114 ha) lag. Demnach gilt das Ziel in Nordrhein-Westfalen, dass Dauergrünland in den benachteiligten Gebieten nicht wesentlich abnehmen soll, als erreicht. Der GL-Anteil hat sich sogar von 52,6 auf 53,6 % leicht erhöht. Auch das EU-Ziel, gemessen am Bewertungsindikator LF-Veränderung insgesamt, scheint durch die höhere Zunahme der LF in benachteiligten Gebieten mehr als erreicht zu sein.

[9] Die Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche* enthält kein Öd- und Unland, keine unbebauten Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich die verschiedenen Flächennutzungen in der amtlichen Agrarstatistik auf die LF.

Abbildung 5a.3: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet zwischen 1999 und 2005, Nordrhein-Westfalen

(Entw. in %)		99-03	99-05	ha (05)
LF	bG	2,8	2,1	307701
	KG	3	8,1	20672
	BAZ	2,8	1,8	282924
	Bergg	2,8	-3,2	4106
	nbG	1,3	1,3	1216050
DGL	bG	4,1	4,2	165027
	KG	9,7	3,0	3584
	BAZ	4,0	4,4	157675
	Bergg	3,8	-4,9	3767
	nbG	0,7	0,4	267170
AF	bG			138741
	KG	1,4	9,3	17054
	BAZ	0,7	-2,1	121414
	Bergg	-23,8	61,9	272
	nbG	1,5	1,6	939477
Anz. Betriebe	bG	-3,3	-11,3	11697
	KG	-6,9	-13,0	685
	BAZ	-3,1	-11,5	10738
	Bergg	-1,9	3,4	274
	nbG	-3,3	-10,4	38686



Quelle: Eigene Darstellung anhand der Sonderauswertung der ASE 1999, 2003 und 2005.

Der allgemein positiven Entwicklung beim Dauergrünland steht ein Rückgang des Dauergrünlands in den *Berggebieten* gegenüber. Dauergrünland hat dort, nachdem es zwischen 1999 und 2003 noch um 3,8 % zugenommen hat, im Gesamtförderzeitraum jedoch um rd. 5 % (196 ha) abgenommen. Im gleichen Zeitraum hat eine Ausweitung des nicht mit Ausgleichszulage geförderten Ackerlandes um 104 ha stattgefunden. Es ist davon auszugehen, dass hier eine Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerland stattgefunden hat. Eine solche Entwicklung ist allerdings nur im *Berggebiet* zu beobachten. Der Dauergrünlandanteil hat damit im *Berggebiet* leicht abgenommen, liegt jedoch trotz dieser Entwicklung immer noch bei 91,7 % an der Gesamt-LF, so dass selbst in den *Berggebiet*en das landesspezifische Ziel noch als erreicht anzusehen ist. In den *Benachteiligten Agrarzonen* und in den *Kleinen Gebieten* hat die Dauergrünlandfläche zugenommen. Der Dauergrünlandanteil konnte dabei in den *Benachteiligten Agrarzonen* gesteigert werden, während er in den *Kleinen Gebieten* durch die dortige starke Zunahme bei den Ackerflächen leicht zurückging. Die Erreichung des landesspezifischen Ziels in allen benachteiligten Gebietskategorien zeigt sich bei der Darstellung der Flächenentwicklung der Futterbaubetriebe (vgl. MB-Tabelle 10). Die LF hat hiernach in allen benachteiligten Gebietskategorien zugenommen. Bei den Betrieben in den *Berggebieten* verlief der Zuwachs am niedrigsten, während er bei den Betrieben der *Kleinen Gebiete* sogar über dem der nicht benachteiligten Gebiete liegt.

Ein Vergleich mit der tatsächlich geförderten Fläche macht folgendes deutlich: Laut Förderdaten des Landes Nordrhein-Westfalen lag die *tatsächlich geförderte Fläche* im Jahr 2000 bei 159.459 ha und nahm bis 2005 auf 171.000 ha zu. Allein in der *Benachteiligten*

Agrarzone hat die geförderte Fläche von 2000 bis 2005 um 12.234 ha zugenommnen. Das benachteiligte Gebiet umfasst in Nordrhein-Westfalen laut Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 165.027 ha Dauergrünland. Der Vergleich der Zahlen macht deutlich, dass nahezu jeder Hektar Dauergrünland in Nordrhein-Westfalen auch tatsächlich in Bewirtschaftung ist, wenn man berücksichtigt, dass nordrhein-westfälische Landwirte darüber hinaus noch Flächen in anderen Bundesländern bewirtschaften. Zudem ist es wahrscheinlich, dass auch einige Ackerflächen mit förderfähigen Kulturen (d. h. mit Ackerfutterpflanzen) bestellt sind. Im *Berggebiet* ist die Abweichung zwischen der tatsächlich geförderten Fläche und den Ergebnissen der Agrarstrukturerhebung am größten. Laut Agrarstrukturerhebung von 2005 verfügt das *Berggebiet* über 3.767 ha Dauergrünland (4.106 ha LF insgesamt), die Förderdaten (GAK-Berichterstattung) weisen für das *Berggebiet* im Jahr 2005 allerdings 5.000 ha geförderte Fläche aus. Dies weist auf statistische Verzerrungen hin, die allerdings nicht weiter eruiert werden können. Die Zahlen für die *Berggebiete* sind somit zurückhaltend zu interpretieren, erheben jedoch kaum Zweifel an der Erreichung des Zieles, sondern lassen eher vermuten, dass eine auf *Berggebiete* ausgerichtete Förderung zu einer höheren Zielerreichung führen könnte.

Ein Teil der beschriebenen in den verschiedenen Gebietskategorien unterschiedlich verlaufenden positiven Flächenentwicklung ist mitunter statistischen Effekten geschuldet. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als 2 ha LF spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber nie im Rahmen des Mehrfachantrags erfasst wurden. Weitere Flächen könnten in der Statistik hinzukommen, weil zukünftig auch Strukturelemente als Fläche erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte u. a. auch dem Betriebssitzprinzip geschuldet sein. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte auch durch die durchgeführten Fallstudien und einem abschließenden Workshop nicht geklärt werden.

Allgemeine Flächenstatistik (2000 bis 2004)

Zur Lokalisierung regionaler Problemfälle könnte zukünftig die Auswertung der Landkreis- sowie Gemeindedaten gemäß Flächennutzungsstatistik sowie eine räumlich differenzierte Auswertung der InVeKoS-Daten aufschlussreiche Hinweise liefern. Die Daten der allgemeinen Flächenstatistik wiederum geben wichtige Hinweise über nicht landwirtschaftliche Flächennutzungsänderungen. Diese Daten liegen jedoch nicht vergleichbar aggregiert in Form einer Sonderauswertung nach benachteiligten Gebietskategorien vor. Bei einer Zusammenfassung von benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten anhand der Landkreisdaten entstehen durch Landkreise, die anhand des Flächenanteils nicht eindeutig als benachteiligt bzw. nicht benachteiligt klassifiziert sind, Ungenauigkeiten; trotzdem lassen sich grundlegende Tendenzaussagen treffen. Tabelle 5a.17 zeigt die Entwicklung der unterschiedlichen Flächennutzungen in Nordrhein-Westfalen, unterteilt in

besonders benachteiligte und weniger benachteiligte Landkreise (RegioStat, 2000 und 2004).

Als erstes macht die Veränderung der LN deutlich, dass diese zwischen 2000 und 2004 in den eher benachteiligten Landkreisen weniger stark abgenommen hat als in den eher nicht benachteiligten Landkreisen. Unterschiede zur LF-Entwicklung können zum einen im um ein Jahr verschobenen Beobachtungszeitraum liegen, andererseits kann es auch daran liegen, dass in der LN zusätzlich Flächennutzungen[10] berücksichtigt sind und bei der Berechnung der LF nur Betriebe mit mehr als 2 ha LF erfasst werden. In den weniger benachteiligen Landkreisen nahm die LN um 3.117 ha ab, während der Rückgang in den nicht benachteiligten Landkreisen bei über 21.000 ha lag.

Da die Ursachen einer Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im Sinne der allgemeinen Flächenstatistik unter anderem in einer rentableren außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen bzw. in der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche liegen könnten, soll dieser Aspekt zunächst auf der Basis aggregierter Landkreisgruppen analysiert werden. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen haben in den weniger benachteiligten Landkreisen um rund 17.400 ha zugenommen, in den benachteiligten Landkreisen lag die Zunahme bei 2.500 ha (vgl. Tabelle 5a.18). Neben einer Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in Nordrhein-Westfalen in beiden Gebietskategorien die Waldfläche zugenommen. Die Waldflächenzunahme in den benachteiligten Landkreisen ist aufgrund des bereits sehr hohen Waldanteils (48,7 % der Gesamtfläche) als kritisch zu bewerten. In den weniger benachteiligten Landkreisen kann diese Entwicklung allerdings positiv bewertet werden, da hier der Waldanteil an der Gesamtfläche lediglich 16,8 % ausmacht. Nach der Auswertung der Flächenstatistik hat sich der Wald in den benachteiligten Landkreisen vermutlich auf Kosten der LN, aber auch auf Kosten der Flächen für andere Nutzungen ausgeweitet. Ob es sich um Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen handelt, kann nur vermutet werden.

[10] Die LN berücksichtigt zusätzlich unbebaute landwirtschaftliche Betriebsflächen sowie Moor-, Heide- und Brachflächen.

Tabelle 5a.18: Allgemeine Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen

		2000 (ha)	2004 (ha)	00-04 (ha)	00-04 (%)	Anteil an Lkr.Fläche (04)
Landwirtschaf	bes. bLkr[1)]	262374	259257	-3117	-1,2	35,3
	wenig bLkr[2)]	1263855	1242266	-21589	-1,7	54,6
Siedlungs- un	bes. bLkr[1)]	97522	100026	2504	2,6	13,6
	wenig bLkr[2)]	550355	567769	17414	3,2	25,0
Waldfläche	bes. bLkr[1)]	355665	357921	2256	0,6	48,7
	wenig bLkr[2)]	379517	382647	3130	0,8	16,8
Sonstige Nutz	bes. bLkr[1)]	19857	18229	-1628	-8,2	2,5
	wenig bLkr[2)]	81251	82553	1302	1,6	3,6

[1)] jene Landkreise, deren LF 1999 zu mehr als 75% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 735.435 ha)

[2)] jene Landkreise, deren LF 1999 zu weniger als 25% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 2.275.220 ha)

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten der allgemeinen Flächenstatistik (Statistik Regional 2007).

Ein weiterer Grund für die Waldzunahme kann aber auch in der statistischen Erfassung des Waldes zu suchen sein. Die positive LF-Entwicklung aus der Agrarstatistik lässt vermuten, dass die Zunahme der Waldfläche nur marginal zulasten der LF ging. Laut Ergebnissen der Fallstudie Vogelsberg stellt die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen für die meisten Landwirte keine Option dar. Dieses Ergebnis ist auch auf die benachteiligten Gebiete in Nordrhein-Westfalen übertragbar. Das ergab die Validierung der Fallstudienergebnisse. Die Gefahr einer großflächigen Aufforstung zu Lasten der LF ist nach Ansicht der befragten Experten in Nordrhein-Westfalen nicht gegeben.

Brachflächen

Ein Problem bei der Analyse der Flächen- und insbesondere der Brachflächenentwicklung ist allerdings, dass spezielle Nutzungen, wie beweidetes Grünland oder Problemflächen (Grenzertragsflächen, Steillagenflächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland, etc.), in der landwirtschaftlichen sowie in der allgemeinen Flächenstatistik nicht gesondert aufgeführt werden. Der Verbleib eines Rückgangs der Flächen laut allgemeiner Flächenstatistik ist nicht nachvollziehbar. Da die Auswertungen der Agrarstrukturerhebung eine Zunahme der LF aufweisen und der Vergleich der Entwicklung der LN anhand der Flächenstatistik einen geringeren Rückgang in den eher benachteiligten Landkreisen ausweist, scheint in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens kein erhöhtes oder nur ein sehr geringes Bracherisiko zu besteht.

Im Zuge der Fallstudie befragte Experten und Berater bestätigen die geringe Gefahr der Aufgabe landwirtschaftlich genutzter Flächen. Wurde bislang davon ausgegangen, dass nach Einführen der GAP-Reform die meisten Flächen bewirtschaftet werden, um Flächenprämien zu erhalten bzw. Zahlungsansprüche zu aktivieren, so sorge die aktuelle Entwicklung an den Agrarmärkten dafür, dass von den Landwirten momentan sogar zusätzlich Flächen nachgefragt und in Bewirtschaftung genommen werden. Die Befragungen ergaben, dass zum Teil sowohl im benachteiligten als auch in nicht benachteiligten Gebieten unproduktive Flächen bewirtschaftet werden. Lediglich und nur zum Teil bestehe auf ungünstig geschnittenen Grenzertragsstandorten eine Gefahr des Brachfallens. In Gebieten mit kleiner Parzellierung sei die Gefahr der Flächenaufgabe am größten. Der Anteil dieser Flächen an der Gesamt-LF ist allerdings so gering, dass hiervon keine Gefahr einer großflächigen Nutzungsaufgabe besteht. Direkte Problemgebiete in Nordrhein-Westfalen konnten nicht ausgemacht werden. Zum Teil wurden sowohl im benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten unproduktive Flächen bewirtschaftet. Neben der Aktivierung von Zahlungsansprüchen spielen nicht zuletzt Tradition und Pflichtbewusstsein der Landwirte eine Rolle bei der Bewirtschaftung ertragsschwacher Standorte, wie die Ergebnisse der Fallstudie und der Validierung in Nordrhein-Westfalen zeigten.

5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* stellt ein hochrangiges gesellschaftliches Ziel dar. Laut Interventionsschema der EU soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll. Da das Land Nordrhein-Westfalen kein landesspezifisches Ziel nennt, erfolgt die Bewertung im Folgenden im Sinne des EU-Bewertungsrahmens vorwiegend auf den von der EU vorgegebenen Bewertungsindikatoren. Der EU-Bewertungsrahmen nennt als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte* und schlägt entsprechende Bewertungs- und Kontextindikatoren vor. Qualitative Untersuchungsmethoden können ergänzend hergezogen werden.

Der Interventionslogik und theoretischen Überlegungen folgend, kann die Ausgleichszulage grundsätzlich nur dann zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn (a) die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet von zentraler Bedeutung für die Erhaltung einer dynamischen ländlichen Sozialstruktur und Wirtschaft ist (vgl. Cooper, 2006) und (b) der Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der übrigen Ziele

zukommt. Ist dies nicht der Fall, können andere Maßnahmen einen größeren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft leisten.

Der **Beitrag der Landwirtschaft (a)** zur sozialen und ökonomischen Erhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Gesellschaften ist äußerst schwierig zu bewerten. Ökonomisch gesehen, kann er in der Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. -alternativen, in einem Beitrag zur regionalen Bruttowertschöpfung über die Wertschöpfungskette sowie in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bestehen. War bei Einführung der Ausgleichszulage im Jahr 1975 die Agrarwirtschaft noch häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land, so ist der Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung und den Beschäftigten in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken. 2004 erreicht in Nordrhein-Westfalen insgesamt der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei nur noch einen Wert von 0,7 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil an den Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 1,5 % (Statistik Regional, 2007). Zur Halbzeitbewertung wurde bereits anhand einer Auswertung der Landkreisdaten nach Landkreisen, die überwiegend benachteiligt und solchen, die nur geringfügig benachteiligt sind, festgestellt, dass in den nicht benachteiligten Landkreisen die wirtschaftliche Bedeutung des Primärsektors an der Gesamtbruttowertschöpfung deutlich höher ist als in den benachteiligten Landkreisen.

Trotz der geringen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors, gemessen an diesen makroökonomischen Indikatoren, wird der Landwirtschaft weiterhin ein relativ großer Einfluss auf die Wirtschaft in den meisten ländlichen Räumen zugesprochen (OECD, 2006). Durch unterschiedliche Verflechtungen mit den anderen Sektoren im ländlichen Raum gibt es durchaus komplementäre Wirkungen. Insbesondere dann, wenn auch außerlandwirtschaftliche Sektoren von negativen strukturellen Veränderungen betroffen sind und sich negative Beschäftigungs- und Bevölkerungsveränderungen ergeben, können vom landwirtschaftlichen Sektor stabilisierende und positive Synergien ausgehen. Je nach Grad der räumlichen Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen können sich aus der Rolle der Landwirtschaft als Abnehmer lokaler Vorleistungen, als Nahrungsmittelerzeuger, als Dienstleistungsbereitsteller, als Bereitsteller von Kulturgut und in jüngster Zeit als Produzent nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie neue stimulierende Wirtschaftsverflechtungen und Beiträge für die Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche wie Fremdenverkehr und Freizeit- sowie Energieindustrie ergeben. Inwiefern hier Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft nach wie vor stärkster Flächennutzer im ländlichen Raum, die Landschaftspflege und die Art der Flächennutzung stellen einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes und der Kulturlandschaft dar. Aus gesellschaftlicher Sicht muss vor allem die Rolle der Landwirte innerhalb der dörflichen Gemeinschaft und ihr Einfluss auf deren Vi-

talität betrachtet werden. Wie auch die Fallstudien gezeigt haben, kann die Landwirtschaft durch erbrachte Dienstleistungen zu einer höheren Lebensqualität auf dem Lande führen. Die Lebensqualität und der Freizeitwert in einer Region können wiederum für Unternehmensansiedlungen mitentscheidend sein sowie die Zuwanderung positiv beeinflussen. Die Fallstudien belegen einerseits die große Rolle der Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum. In strukturschwachen Regionen mit starken Pendlerverflechtungen kann die Landwirtschaft nach Einschätzung lokaler Experten auch beispielsweise das Entstehen sogenannter „Schlafdörfer" verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind.

Die im Gegensatz zur EU-Interventionslogik in Wirklichkeit komplexeren Zusammenhänge der **Wirkungen der Ausgleichszulage (b)** auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum machen eine Analyse und quantitative Abschätzung besonders schwierig. In der Ex-post-Bewertung wird, dem Interventionsschema folgend, neben einer aktuelleren Beschreibung der Veränderung der Flächennutzung und den Ergebnissen des intersektoralen Einkommensvergleichs aus den vorhergehenden Bewertungen, ein verstärktes Augenmerk auf die Beschäftigungswirkung der Ausgleichszulage gelegt und es wird auf weitere Einschätzungen aus den Ergebnissen der Fallstudien Bezug genommen. Die Beschäftigungswirkungen dürften für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum als auch speziell für das Zwischenziel Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und damit die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte von hoher Relevanz sein.

Bewertungskriterium: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Zunächst wird dem Interventionsschema folgend, mit Hilfe des Indikators dauerhafte Flächenbewirtschaftung, der Zusammenhang zum Ziel Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur überprüft. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 gibt es in den benachteiligten nordrhein-westfälischen Gebieten keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen.[11] Zwischen 1999 und 2005 wurde sogar eine Ausweitung der LF in den *Benachteiligten Agrarzonen* festgestellt. Nur vereinzelt dürfte mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen zu rechnen sein. Eine unmittelbare Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur lässt sich hieraus aber nicht ableiten.

[11] Auf Nutzungsänderungen der LF und im Speziellen bei Ackerland wird in V.4 im Zusammenhang zu Umweltzielen verstärkt eingegangen.

Bewertungskriterium: Angemessener Lebensstandard für Landwirte

In der Halbzeit- (2003) und aktualisierten Halbzeitbewertung (2005) wurde ausführlich versucht, durch die deskriptive Auseinandersetzung mit Indikatoren zur Beschreibung von Entwicklungen im ländlichen Raum, diese zentrale Frage zu beantworten. Neben Indikatoren, die sich an den vorgeschlagenen EU-Bewertungsindikatoren und entsprechenden Kontextindikatoren orientieren, wurden auch landesspezifische und weitere nicht explizit geforderte sozioökonomische Indikatoren herangezogen.

Dabei erwies sich insbesondere der Versuch, Aussagen zur Sicherung des Lebensstandards durch einen indikatorengestützten Einkommensvergleich zwischen landwirtschaftlichen Familien und verwandten Sektoren zu erzielen, als nur sehr bedingt geeignet. Hauptgrund ist das Fehlen einer geeigneten außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppe. Auch sind Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben werden u. a. Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht hinreichend korrekt erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren von berufsspezifischen Vorteilen, wie z. B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc., welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005). Hinsichtlich des Einkommens der landwirtschaftlichen Familie im benachteiligten Gebiet war in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) festzustellen, dass das Einkommen (Gewinn je Familienarbeitskraft) trotz Ausgleichszulage hinter dem Durchschnittseinkommen der anderen Sektoren (gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurückgeblieben ist. Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens[12] ergab hingegen eine gegenüber den privaten Haushalten deutlich besser gestellte landwirtschaftliche Unternehmerfamilie.

Der Einkommensabstand zu einer verwandten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der von den Landwirten subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Landwirtschaftliche Berater, die diesbezüglich gefragt wurden, wiesen darauf hin, dass die Landwirte bezüglich des Vergleichs mit anderen Landwirten durchaus einen guten Überblick hätten und die Einkommenssituation ihrer Berufskollegen gut einschätzen könnten. Bezüglich der Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren besteht hingegen eine erhebliche Intransparenz.[13]

---

[12] Das verfügbare Einkommen ist als der Betrag zu verstehen, der den privaten Haushalten bzw. der Unternehmerfamilie für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht und berücksichtigt monetäre Sozialleistungen (Rente, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld etc.), Sozialbeiträge sowie Einkommens- und andere Steuern.

[13] Ergebnis des Berater-Workshops der FAL mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern am 03. und 04.03.2005 in Schwäbisch Gmünd.

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und dem Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema keine weiteren gewinnbringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (vgl. Cooper et al., 2006), wurde nach Rücksprache mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten auf eine Aktualisierung des intersektoralen Einkommensvergleichs verzichtet.

Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik, der Auswertung der Testbetriebe zu verschiedenen Zeitpunkten sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 5a.8) lassen sich Hinweise zu Beschäftigungseffekten der Ausgleichszulage ableiten. Als direkte bzw. indirekte Indikatoren können die Anzahl der Betriebe insgesamt, der Betriebe nach Erwerbsform, die Entwicklung der Gesamt- und der Lohn- Arbeitskräfte sowie der Arbeitskrafteinheiten (AKE) herangezogen werden. Sowohl aus beschäftigungspolitischer Sicht als auch für das Förderziel „lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum“ ist ein möglichst hoher Anteil an vor Ort Beschäftigten wünschenswert und positiv zu werten. Gleichzeitig stellen Fremdarbeitskräfte für den Betrieb einen hohen Kostenfaktor dar, den es aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu optimieren und ggf. zu reduzieren gilt.

Entwicklung der Betriebe und der eingesetzten Arbeitskräfte

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Ausnahme vom *Berggebiet* kontinuierlich ab. Zwischen 1999 und 2005 ist die Zahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet geringfügig stärker zurückgegangen als außerhalb (vgl. Tabelle 5a.19). Absolut handelt es sich im benachteiligten Gebiet um einen Rückgang von 1.493 Betrieben, während der Rückgang im nicht benachteiligten Gebiet bei 4.490 Betrieben liegt. Im benachteiligten Gebiet haben die Haupterwerbsbetriebe deutlich stärker abgenommen als die Nebenerwerbsbetriebe. Im nicht benachteiligten Gebiet sind ähnliche Tendenzen zu beobachten, wenn auch nicht so ausgeprägt. Der NE-Anteil liegt mit 65,7 % im benachteiligten Gebiet relativ hoch und ist damit um rund 19 Prozentpunkte höher als im nicht benachteiligten Gebiet. In den *Kleinen Gebieten* ist der relative Rückgang der Betriebe am stärksten, während in den *Berggebieten* der Rückgang bei den HE-Betrieben mit 21 % am stärksten ausfällt. Bei den NE-Betrieben in den *Berggebieten* ist jedoch eine Zunahme von 24 Betrieben bzw. 11,7 % zu beobachten.

Tabelle 5a.19: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Nordrhein-Westfalen 1999 und 2005

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt		Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Gebiet zusammen	Berggebiet	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	56.366	43.176	13.190	265	12.138	787
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	50.383	38.686	11.697	274	10.738	685
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-10,6	-10,4	-11,3	3,4	-11,5	-13,0
Anteil F-Betriebe (05)	%	38,5	32,4	58,7	76,6	60,1	29,6
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	22,5	25,4	12,9	6,2	12,9	16,2
Anteil NE (05)	%	51,4	47,0	65,7	83,6	66,1	53,6
AKE (99)	Anzahl	66.804	55.323	11.481	197	10.430	854
AKE (05)	Anzahl	65.159	54.645	10.514	166	9.667	682
Veränd. AKE[1)] (05/99)	%	-2,5	-1,2	-8,4	-15,7	-7,3	-20,1
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	4,4	4,6	3,8	4,6	3,8	4,5
AKE je 100 ha LF[1)] (05)	Anzahl	4,3	4,5	3,4	4,0	3,4	3,3
Gesamt-AK (99)	Anzahl	141.654	114.425	27.229	583	24.910	1.736
Gesamt-AK (05)	Anzahl	156.883	128.177	28.706	631	26.482	1.593
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	10,8	12,0	5,4	8,2	6,3	-8,2
Familien-AK (99)	Anzahl	105.510	80.970	24.540	529	22.469	1.542
Familien-AK (05)	Anzahl	97.738	74.650	23.088	568	21.079	1.441
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-7,4	-7,8	-5,9	7,4	-6,2	-6,5
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	74,5	70,8	90,1	90,7	90,2	88,8
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	62,3	58,2	80,4	90,0	79,6	90,5
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	26.091	24.190	1.901	28	1.747	126
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	45.263	41.471	3.792	63	3.647	82
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	73,5	71,4	99,5	125,0	108,8	-34,9
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	18,4	21,1	7,0	4,8	7,0	7,3
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	28,9	32,4	13,2	10,0	13,8	5,1

. = nicht vorhanden bzw. weniger als 3 Betriebe in der Gruppe.
1) Die Unterschiede zwischen 99 und 05 können z.T. auf die im Zeitraum geänderte Erhebungs- und Berechnungsmethode zurückzuführen sein.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2005 (unveröffentlichte Sonderauswertung durch das StBA).

Die Entwicklung der Arbeitskräfte ist sehr differenziert zu sehen. Gemessen in Arbeitskrafteinheiten (AKE) hat sich zwischen 1999 und 2005 die Beschäftigung in allen benachteiligten Gebietskategorien wesentlich stärker reduziert als im nicht benachteiligten Gebiet, wobei die Rückgänge in den *Berggebieten* und *Kleinen Gebiete* am stärksten waren. Der Indikator Gesamt-AK weist jedoch in allen Gebieten mit Ausnahme der *Kleinen Gebiete* eine Zunahme zwischen 5 und 12 % aus. Die Zunahme liegt in den nicht benachteiligten Gebieten bei rund 13.800 und in den benachteiligten Gebieten bei rund 1.500 AK. Da die vollbeschäftigten AK jedoch stark abgenommen haben, kann dies nur bedeuten, dass die Zunahme durch die Entwicklung der nicht vollbeschäftigten AK zu erklären ist. Am stärksten haben die Lohn-AK zugenommen, während die Familien-AK mit Ausnahme bei den Betrieben in *Berggebieten* abgenommen haben. Der Rückgang war wiederum in den benachteiligten Gebieten stärker als in den nicht benachteiligten Gebieten (vgl. MB-Tabelle 9). Der Besatz an AKE je 100 ha LF weist in allen Gebieten einen Rückgang zwischen 1999 und 2005 aus. Zur Überraschung liegt der AKE-Besatz je 100 ha LF zunächst in den benachteiligten Gebieten niedriger als in den nicht benachteiligten Gebieten. Selbst bei einer separaten Betrachtung des Betriebsbereichs Futterbau sind die AKE je 100 ha LF

im nicht benachteiligten Gebiet höher als in den benachteiligten Gebieten. Dies kann bei den Futterbaubetrieben im nicht benachteiligten Gebiet damit begründet werden, dass hier der Anteil an (arbeitsintensiver) Milch erzeugenden Betrieben höher ist als im benachteiligten Gebiet. Im benachteiligten Gebiet überwiegen Aufzucht- und Mastbetriebe. Der Rückgang der AKE je 100 ha LF könnte aus allgemeinen Extensivierungstendenzen sowie aus dem Ausstieg einzelner Betriebe aus der Milchviehhaltung entstanden sein, während andere Betriebe vermutlich Arbeitskräfte durch Modernisierungsmaßnahmen und den Einsatz neuer Techniken einsparten. Der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes lässt sich aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren jedoch nicht extrapolieren.

Einfluss der AZ auf die AK-Entwicklung anhand von Modellabschätzungen

In einer begleitenden Studie zur Evaluation der Entwicklungsprogramme und der Abschätzung der Einkommens- und Beschäftigungseffekten der Ausgleichszulage konnten für die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen nur marginale Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage festgestellt werden (Pufahl et al., 2007). Auch Modellrechnungen verschiedener Politikszenarien mit Hilfe des Betriebsmodells FARMIS zeigen für nach Betriebsgruppen differenzierte Schätzungen bei Änderungen der Ausgleichszulage sehr geringe Auswirkungen auf die Gesamtarbeitskräfteentwicklung der geförderten Betriebe. Dies gilt sowohl für die Simulation verschiedener Optionen der Erhöhung, Reduzierung als auch Abschaffung der Ausgleichszulage (vgl. MB-Tabellen 20 bis 24).

5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Nordrhein-Westfalen)

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards in den benachteiligten Gebieten die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Nordrhein-Westfalen wird das Ziel *Schutz der Umwelt* in die Zielsetzung des Landes aufgenommen und dem Ziel Verbesserung des Zustandes der Umwelt wird eine geringe Bedeutung (+) beigemessen. Als Bewertungsindikator schlägt das Land den *Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet,* vor.

Generell werden in Deutschland für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Die gesetzlich verankerten Vorschriften sind teilweise restriktiver als in anderen

Mitgliedstaaten, werden jedoch in Deutschland horizontale angewendet. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, allenfalls in ihrer Kombination bzw. Basisförderung mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen eher indirekt im Bezug auf das Umweltschutzziel.

Positive Umwelteffekte können allerdings auch dadurch entstehen, dass Ressourcen schonende Bewirtschaftungsmethoden erhalten bzw. bevorzugt zur Anwendung kommen bzw. sehr extensiv bewirtschaftete Flächen, die ohne Förderung brach fallen würden, durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Flächen zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang auch durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Tatsache, dass Ackerland in Nordrhein-Westfalen von der Ausgleichszulage ausgeschlossen ist, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht, und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet.

Gemäß Bewertungsrahmen der EU sind zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage Programmindikatoren zu bilden, die auf der unterschiedlichen Inanspruchnahme verschieden aggregierter Agrarumweltmaßnahmen basieren:

V.4.A-1.1	Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden
V.4.A-1.1 (a)	Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden
V.4.A-1.1 (b)	Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird
V.4.A-1.1 (c)	Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen
V.4.A-1.2	Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge < 170 kg/ha und Jahr beträgt
V.4.A-1.3	Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten PSM so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden

Aus einer verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen wird auf eine positive Umweltwirkung in benachteiligten Gebieten geschlossen. Die Indikatoren können aus verschiedenen Datenquellen ermittelt werden. Der vorgeschlagene Programmindikator *Anteil der LF, die für ökologischen Landbau genutzt werden* (V4.A1-1.1. (a)) kann als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung entnommen werden. Darüber hinaus war es vorgesehen, Hilfsinformationen über landesspezifische Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen heranzuziehen und sie den EU-Programmindikatoren zuzuordnen. Als

Datengrundlage sollten hier vor allem die InVeKoS-Daten dienen. Allerdings war es dem Land nicht möglich, die dafür notwendigen InVeKoS-Daten, getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, zur Verfügung zu stellen, so dass hier eine Analyse der von der EU geforderten Indikatoren nur unzureichend erfolgen konnte. Da es sich bei den EU-Programmindikatoren hauptsächlich um Agrarumweltmaßnahmen handelt, die auf Ackerflächen angewendet werden und Nordrhein-Westfalen die Ausgleichszulage nur für Grünland gewährt, hält sich der Informationsverlust durch das Nichtauswerten der InVeKoS-Daten in Grenzen. Um den Informationsverlust gering zu halten, wurden zusätzliche Ersatz- und Hilfsindikatoren zur Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelt

In Tabelle 5a.20 sind die relevanten EU-Bewertungsindikatoren sowie weitere Kontextindikatoren aus der InVeKoS-Auswertung von 2000, den Ergebnissen der identischen Testbetriebsauswertungen für die Wirtschaftsjahre 2000/01 und 2005/06 und den Daten der Amtlichen Agrarstatistik von 1999 und 2005 beschrieben.

Tabelle 5a.20: Kontextindikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet insgesamt		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges.[1)]	%	46,9	k.A.	5,9	k.A.
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt[2)]	%	1,2	7,1	1,0	1,7
Anteil umweltfreundlich bew. GL an GL insgesamt	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil GL mit < 2 RGV an umweltfreundlich bew. LF	%	11,1	k.A.	20,3	k.A.
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL[1)]	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe[2)]	%	0,5	5,0	0,8	1,2
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen[3)]	%	15,2	39,4	13,2	17,3
GV/100 ha LF (eF-Betriebe)[2)]	Anzahl	138,3	123,2	189,9	177,2
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb[3)]	€	2576	8435	3261	3974
Düngemittelaufwand je ha LF[3)]	€	86,3	100,1	94,2	98,6
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe)[2)]	%	6,0	6,3	22,7	21,8

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS (InVeKoS-Auswertungen für 2006 liegen nicht vor).
2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik
3) Angaben der TB-Statistik für alle eF-Betriebe.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

Analyse der EU-Indikatoren zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage

Als umweltfreundlich bewirtschaftete LF wird die LF eingeordnet, auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten für Nordrhein-Westfalen geht hervor, dass *der Anteil der als umweltfreundlich eingestuften LF*

(V.4.A-1.1) LF im Jahr 2001 (Mid-term) im benachteiligten Gebiet wesentlich höher war als im nicht benachteiligten Gebiet. Werte für das Jahr 2006 liegen nicht vor. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Unterschiede im Zeitablauf fortbestehen, wie die Ergebnisse der zentralen Evaluation in anderen Ländern gezeigt haben.

Der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird* (V.4.A-1.1 (a)), liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 im benachteiligten Gebiet bei 7,1 % an der Gesamt-LF, während im nicht benachteiligten Gebiet nur 1,7 % der Fläche nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Von 1999 bis 2005 hat die ökologisch bewirtschaftete Fläche im nicht benachteiligten Gebiet um 8.779 ha und im benachteiligten Gebiet um 18.300 ha zugenommen. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der Gesamt-LF lag im benachteiligten Gebiet 1999 bei 1,7 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 1 %.

Wie bereits angedeutet, wird in Nordrhein-Westfalen auf die Ermittlung einiger Indikatoren, wie den *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird* verzichtet, da die Anwendung von integrierten Pflanzenschutzverfahren eher für Ackerflächen als für Grünland relevant sind und Ackerflächen in Nordrhein-Westfalen von der Ausgleichszulage generell ausgeschlossen sind, sofern sie nicht mit Ackerfutter bestellt sind. Ebenso wird auf diese Auswertung des Indikators V.4.A-12.2 *Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt* verzichtet.

Der für die Beurteilung relevante Indikator *Anteil von umweltfreundlich bewirtschaftetem Grünland am Grünland insgesamt* lag bereits zur Halbzeitbewertung im benachteiligten Gebiet bei nahezu 100 %. Im nicht benachteiligten Gebiet wurde dies Agrarumweltmaßnahme nur auf rund 30 % des Grünlandes angewendet. Aktuelle Werte für eine zeitliche Analyse liegen nicht vor.

Der EU-Indikator *Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV/ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland* (V.4.A-1.2) konnte für die Ex-post-Bewertung nicht aktualisiert werden. Zur Halbzeitbewertung wies der Indikator im nicht benachteiligten Gebiet einen Wert von 20,3 % aus. Hier ist zu beobachten, dass der Indikator in dem benachteiligten Gebiet deutlich niedriger liegt (11,1 %). Für Veränderungen in der Zeit fehlen wiederum entsprechende Werte.

Die weiteren Indikatoren zur Bestimmung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Die seit 2004 an die Ausgleichszulage geknüpfte Tierbesatzobergrenze fordert, dass ein Betrieb von der Ausgleichszulage ausgeschlossen wird, wenn seine Viehbesatzdichte mehr als 2 GV/ha LF überschreitet und nicht nachgewiesen werden kann, dass die Nährstoffbi-

lanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung ist allerdings noch nie zur Anwendung gekommen und wurde letztlich auf Wunsch der Länder gestrichen. Von der Regelung hat man sich bei hohen Viehbesatzdichten zunächst in Bezug auf eine weitere Extensivierung der Flächen Vorteile erhofft. Doch auch ohne diese Regelung lässt sich anhand der Agrarstrukturerhebung erkennen, dass der Trend zu einer sinkenden Viehbesatzdichte, der in der Aktualisierung bereits aufgezeigt wurde, weiterhin anhält. Die **Viehbesatzdichte** hat bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen insgesamt von 2003 auf 2005 von 128,1 GV/100 ha LF auf 123,2 GV/100 ha LF abgenommen. Somit reduzierten sich die Großvieheinheiten von 1999 bis 2005 um 10,9 %. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Rückgang der Großvieheinheiten bei Futterbaubetrieben bei 6,7 % und liegt 2005 bei 177,2 GV/100 ha LF. Im *Kleinen Gebiet* ist der Rückgang von 1999 bis 2005 mit 22 % am stärksten. Insgesamt ist aber die Viehbesatzdichte im *Berggebiet* am geringsten (83,0 GV/100 ha LF im Jahr 2005) im Vergleich zu allen Gebietskategorien in ganz Nordrhein-Westfalen.

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudie *Vogelsberg* ist zu entnehmen, dass gerade durch das **Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen** eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Eine reine Pflege und Offenhaltung der Flächen, wie es über den Vertragsnaturschutz möglich wäre, reicht nach Expertenmeinung nicht aus, um diese wertvollen Flächen dauerhaft zu erhalten. Ziel der Ausgleichszulage sollte es daher nach Meinung von Umweltexperten sein, die Bewirtschaftung solcher Flächen attraktiv zu halten. Die Ausgleichszulage kann einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der standortangepassten Landbewirtschaftung leisten. Durch das Zahlen der Ausgleichszulage wird den Landwirten der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

Der **monetäre Düngemittelaufwand** als weitere Kontextindikator aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich *erweiterter Futterbau* kann als zusätzliche Hilfsgröße für die Beurteilung der Bewirtschaftungsintensität herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität etc., sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, kann dieser Indikator jedoch nur als sehr grober Anhaltswert dienen. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass in den Testbetriebsdaten nur der monetäre Aufwand je Wirtschaftsjahr erfasst wird. Ob diese Betriebsmittel auch im Jahr des Einkaufs in vollem Umfang zum Einsatz gebracht werden, kann nicht bestimmt werden. Bei der Auswertung wird deutlich, dass der monetäre Aufwand für Düngemittel im benachteiligten Gebiet im ersten Beobachtungsjahr niedriger ist als bei Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 liegt der Aufwand im benachteiligten Gebiet allerdings geringfügig über dem Wert außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielweise Wind- und Wassererosion gute Angriffsmöglichkeiten aufgrund des weiten Reihenabstandes und der späten Bodenbedeckung. Daher ist es positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist.

Laut Agrarstrukturerhebung liegt der Silomaisanteil bei den Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet 2005 bei 6,3 % der Gesamt-LF und im nicht benachteiligten Gebiet bei 21,8 %. Während in den benachteiligten Gebieten der Silomaisanteil leicht zugenommen hat, ist in den nicht benachteiligten Gebieten ein leichter Rückgang zu beobachten. In den *Berggebieten* nahm die Silomaisfläche mit 27,5 % noch am stärksten zu, aber auch hier liegt der Anteil kaum über 5 % an der Gesamt-LF. Bei Maisanteilen von 5 bis 6 % an der Gesamt-LF entsteht nicht der Eindruck, dass es sich hier um eine Monokultur handelt. Natürlich können die regionalen Unterschiede durch die Auswertung der Agrarstrukturerhebung nicht deutlich herausgearbeitet werden, es ist aber bekannt, dass in den benachteiligten Gebieten der Maisanbau allein aus klimatischen Gründen nur eingeschränkt möglich ist (z. B. in Mittelgebirgslagen). Sollten Landwirte aber auf den Maisanbau verzichten, weil sie sonst keine Ausgleichszulage erhalten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Ausgleichszulage.

5a.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (R1)

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis jahrhundertelanger Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme, sie unterliegt einem stetigen Wandel. Der Landwirtschaft als größter Flächennutzer kommt eine große Bedeutung für die Gestaltung der Kulturlandschaft zu. Landwirte prägen durch ihre Landbewirtschaftung das charakteristische Erscheinungsbild ländlicher Räume und tragen maßgeblich zu deren Funktion als Natur-, Kultur- und Erholungsraum bei.

Die Zusammensetzung der Flächennutzung stellt einen entscheidenden Faktor für den Charakter einer Landschaft dar. Neben dem Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Waldfläche an der Gesamtbodennutzung ist für eine attraktive Landschaft neben stehenden und fließenden Gewässern vor allem die Vielfalt an Nutzungsarten, Strukturen (Landschaftselemente, Schlaggröße, Strukturelemente, großräumige Landschaft) und nicht zuletzt an Biodiversität entscheidend. Aus der für Nordrhein-Westfalen durchgeführten Zielanalyse leitet sich ein Beitrag der Ausgleichszulage zur Pflege der Kulturlandschaft ab. Mit der Ausgleichszulage soll das Ziel der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Kulturlandschaft verfolgt werden. Die Wirkung der Ausgleichszulage wird bei einer dreistufigen Bewertungsskala als mittel eingeschätzt (++). Allgemein wird davon ausgegangen, dass eine umweltfreundliche und standortgerechte Landwirtschaft für die Pflege der Kulturlandschaft förderlich ist.

Als Zielindikator schlägt das Land Nordrhein-Westfalen vor, dass der Anteil der LF in den benachteiligten Gebieten nicht wesentlich stärker abnehmen soll als in den nicht benachteiligten Gebieten. In der Bewertungsfrage V.2 (Kapitel 5a.6.2) wurde diesem Indikator bereits hinreichend nachgegangen und es konnte gezeigt werden, dass u. a. durch die auf Grünland gewährte Ausgleichszulage dieses Ziel in den benachteiligten Gebieten erreicht wurde. Für die Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage hinsichtlich der Kulturlandschaft ist dieser Indikator jedoch zu grob und keinesfalls hinreichend.

Für den Erhalt der Kulturlandschaft sind neben großflächigen Nutzungsänderungen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche, z. B. in Form der Aufgabe der landwirtschaftlichen Flächennutzung, auch das verbreitete Auftreten von Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance (glöz) sowie der großflächige Anbau bestimmter Kulturarten in Monokultur relevant.

In Tabelle 5a.21 sind zusammenfassend einige ergänzende Indikatoren aus der Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie beschreiben die Entwicklung einiger, die Kulturlandschaft charakterisierender Merkmale und Ausprägungen im Programmverlauf und weisen auf eine vielfältigere Nutzung in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten hin. So sind neben der verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Acker- und Grünlandflächen, ein geringerer Silomaisflächenanteil und ein geringerer GV-Besatz zu beobachten.

Tabelle 5a.21: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1

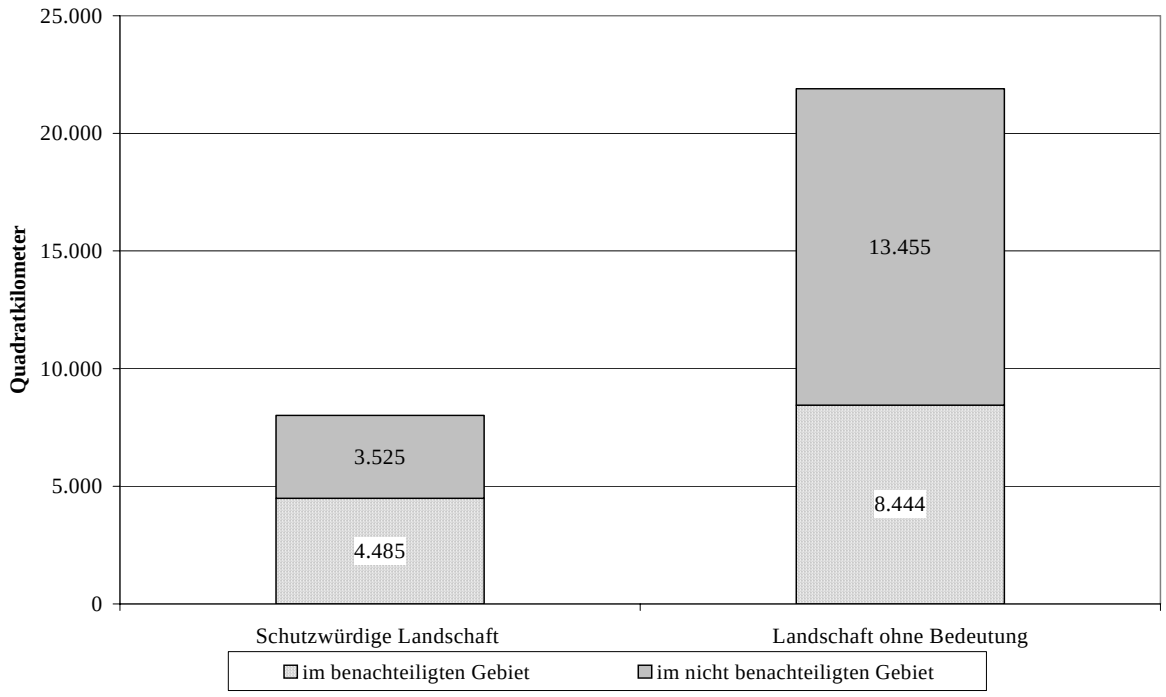
Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete	
		midterm	ex-post	midterm	ex-post
Anteil Fläche für Landwirtschaft[1)]	%	31	35	73	55
Anteil Waldfläche[1)]	%	57	49	25	17
Anteil GL an LF[3)]	%	53	54	22	22
Anteil ökologisch bewirtschafteter LF an LF insges. [3)]	%	1,2	7,1	1,0	1,7
Anteil umweltfr. bewirtsch. GL an GL[2)]	%	99,6	k.A.	29,7	k.A.
Anteil Mais an LF [3)]	%	5	5	11	10
GV/100 ha LF (eF-Betriebe)[3)]	Anzahl	138,3	123,2	189,9	177,2
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität[4)]	Anzahl	1	1	0	0
Attraktivitätsindex[4)]	-	151	151	-	-

1) Ermittelt aus der allgemeinen Flächenstatistik (Easystat. Jahre 2000, 2004)
2) Ergebnis der INVEKOS-Auswertung 2000 und 2006.
3) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebnung
4) Daten der BBR, vgl. Raumordnungsbericht

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

Ein vielfach genanntes Argument für die Ausgleichszulage ist, dass in den benachteiligten Gebieten häufiger Landschaften mit hohem Erhaltungswert anzutreffen sind, die nur durch die Fortführung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung erhalten werden können. Um dies zu überprüfen, wurden die vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) ermittelten Landschaftstypen[14] mit der Kulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.[15] In einem weiteren Schritt wurde der Anteil des entsprechenden Landschaftstyps im Bundesland und dessen Verteilung auf die benachteiligte und nicht benachteiligte Gebietskulisse bestimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die gesamte schutzwürdige Fläche von 8.010 ha zu 56 % in benachteiligten Gebieten befindet, während die Landschaft ohne Bedeutung nur zu 38,5 % in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens liegt (Abbildung 5a.4).

Abbildung 5a.4: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Nordrhein-Westfalen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete



Quelle: Eigene Berechnung.

[14] Für eine genauere Beschreibung zum Verfahren der Abgrenzung und zur Bewertung der Landschaftstypen siehe Materialband.

[15] Als Zwischenschritt für die Verschneidung mit den benachteiligten Gebieten wurde ermittelt, welcher Landschaftstyp eine Gemeinde überwiegend prägt (vgl. hierzu Neumeier et al., 2008).

An der Fläche im benachteiligten Gebiet macht die schutzwürdige Fläche etwa ein Drittel aus. Im nicht benachteiligten Gebiet ist der Anteil an schutzwürdiger Fläche mit 16,9 % deutlich geringer. Der Anteil an Landschaft mit geringer Bedeutung liegt in beiden Gebieten bei etwas mehr als 60 % (Tabelle 5a.14). Damit bestätigt sich das obige Argument, wonach im benachteiligten Gebiet der Anteil schutz- und besonders schutzwürdiger Landschaften an der Fläche insgesamt deutlich höher liegt als im nicht benachteiligten Gebiet.

Tabelle 5a.22: Anteile verschiedener Landschaftstypen in Nordrhein-Westfalen und Verteilung der Landschaftstypen auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete

Anteil im…	BL	ben Gebiet	nicht ben. Gebiet
Landschaftskategorie	%	%	%
schutzwürdige Landschaft	23,5	33,9	16,9
davon besonders schutzwürdige Landschaft	1,3	2,9	0,3
Schutzwürdige Landschaft	7,2	13,0	3,5
Schutzwürdige Landschaft mit Defiziten	15,0	17,9	13,1
Landschaft mit geringerer Bedeutung	64,3	63,8	64,5
Städtischer Verdichtungsraum	12,2	2,3	18,6

Quelle: Eigene Berechnung.

Einen weiteren Hinweis zur Bedeutung und Qualität der Landschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert die Anzahl der Landkreise, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Landkreise mit besonders hoher landschaftlicher Attraktivität[16] eingestuft werden (vgl. Raumordnungsbericht). Nordrhein-Westfalen verfügt über einen Landkreis mit hoher Attraktivität. Dieser ist im benachteiligten Gebiet anzutreffen und weist einen Attraktivitätsindex von 151 auf. Dabei handelt es sich um den Landkreis Hochsauerlandkreis. Im nicht benachteiligten Gebiet trifft dies auf keinen Landkreis zu (vgl. Tabelle 5a.21).

Eine konkrete Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und Sicherung der Kulturlandschaft konnte aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren auch in der Ex-post-Bewertung nicht erfolgen. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, auch auf weniger rentablen Standorten. Zur Zielerreichung tragen neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuord-

[16] Dies sind Landkreise, die nach der Beurteilung des BBR einen Attraktivitätsindex von mindesten 115 aufweisen. Der Attraktivitätsindex setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen, die u. a. das Oberflächenrelief, den Anteil der Wasserflächen, Zerschneidungsgrad, Klima und die Menge der Übernachtungsmöglichkeiten enthalten.

nung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Auf die Schwierigkeiten der Definition geeigneter und operabler Zielindikatoren zur Messung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wurde bereits in der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung hingewiesen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Inanspruchnahme

Die Ausgaben für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Nordrhein-Westfalen schwanken im Untersuchungszeitraum und liegen 2006 mit 11,2 Mio. Euro auf dem niedrigsten Stand während der gesamten Programmlaufzeit. Im Jahr 2004 lagen die Ausgaben mit 14.5 Mio. Euro am höchsten. Insgesamt wurden in Nordrhein-Westfalen 94,7 Mio. Euro während der gesamten Programmlaufzeit für die Ausgleichszulage aufgewendet.

Auch bei der geförderten LF und bei der Anzahl der geförderten Betriebe sind Schwankungen zu verzeichnen, wobei auch hier eher eine Abnahme zu verzeichnen ist. Im letzten Förderjahr 2006 werden noch knapp 150.000 ha und rd. 6.730 Betriebe gefördert. Während der Rückgang der Betriebe zum Teil mit dem allgemeinen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu erklären ist, ist der Rückgang der LF unter anderem mit Änderungen in der Förderausgestaltung zu erklären, insbesondere dem Ausschluss von Flächen mit einer LVZ über 30.

Erzielte Wirkung

... hinsichtlich des Einkommens

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Kompensation des Einkommensrückstandes zu den außerhalb des benachteiligten Gebietes liegenden Betrieben ist dabei sehr vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich. Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.

Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nur maximal 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, ist in allen untersuchten Betriebsgruppen deutlich höher als der Anteil der Betriebe, deren Einkommen bereits ohne Ausgleichszulage höher ist als das der Vergleichsgruppe außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Die LVZ scheint bei Futterbaubetrieben nicht den erwarteten Einfluss auf den Gewinn je Hektar LF zu haben, da die Betriebe mit einer niedrigeren durchschnittlichen LVZ einen

höheren Gewinn je Hektar LF erwirtschaften als die Betriebe mit einer höheren LVZ. Auch die Größe der Betriebe scheint keinen signifikanten Einfluss auf die Einkommensunterschiede und die Wirkung der Ausgleichszulage zu haben. Sowohl bei kleinen Betrieben (<50 ha LF) als auch bei größeren Betrieben (> 50 ha LF) reicht die Ausgleichszulage in den wenigsten Fällen aus, um einen befriedigenden Ausgleich von Einkommensdifferenzen zu erreichen. Auffällig ist aber, dass bei größeren Betrieben der Anteil der überkompensierten Betriebe höher ist, als bei kleineren Betrieben.

Für die Wirkungsbeurteilung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele sind allerdings neben der Einkommen stabilisierenden Wirkung der Ausgleichszulage auch die Einkommenseffekte der anderen Transferzahlungen, insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen sowie die außerlandwirtschaftlichen Einkommen zu berücksichtigen.

... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren scheint eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im benachteiligten Gebiet Nordrhein-Westfalens gesichert und das Ziel der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen somit erreicht zu sein. Dies lässt sich anhand der Analyse der Allgemeinen Agrarstatistik zusammenfassend sagen. Eine Aufgabe von Grünlandstandorten ist im benachteiligten Gebiet in Nordrhein-Westfalen nicht zu beobachten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass während des Betrachtungszeitraums die LF in den benachteiligten Gebieten Nordrhein-Westfalens um 2,1 % und das Grünland um 4,2 % zugenommen hat. Die Flächenzunahme ist somit überwiegend der Dauergrünlandentwicklung und damit der ausschließlichen Förderung von Grünland zuzuschreiben. Eindeutige kausale Beziehungen zwischen Förderung von Grünland mit Hilfe der Ausgleichszulage und Grünlandentwicklung sind jedoch nur schwer herzustellen. Zum einem wirken mehrere Maßnahmen des Programms zur Entwicklung ländlicher Räume in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten gleichzeitig, zum anderen haben die strukturellen Umstellungen im Zuge der GAP-Reform sowie andere agrarpolitische Rahmenbedingungen, z. B. Agrarpreise, vermutlich einen überlagernden Einfluss auf die Landwirtschaft und die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünlandflächen. Auch statistische Effekte nehmen Einfluss auf die verschiedenen Flächenentwicklungen.

Die seit 2005 positive Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen liegt laut Fallstudienergebnissen[17] in erster Linie an den Direktzahlungen der ersten Säule der Agrarpolitik, welche zumindest eine Mindestpflege durch Cross Compliance gewährleisten. Maßnahmen aus der zweiten Säule (v. a. Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen) dürften ebenfalls dazu beigetragen haben, dass Flächen in Bewirtschaftung bleiben. Marktent-

[17] und deren Validierung durch Experten in Nordrhein-Westfalen.

wicklungen überlagern die Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen zusätzlich. Es ist aber anzunehmen, dass ohne die Ausgleichszulage besonders bis 2005 eher eine negative Flächenentwicklung stattgefunden hätte. In Nordrhein-Westfalen konnte eine solche negative Flächenentwicklung nur in den *Berggebieten* zwischen 2003 und 2005 beobachtet werden. Das gleichzeitige Wirken verschiedener Einflussfaktoren macht es hier besonders schwierig, den quantitativen Beitrag der Ausgleichszulage zu benennen.

... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die bislang durchgeführten Analysen lassen es zwar als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage, immer im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren, Auswirkungen auf das Ziel des Erhalts einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur hat. Den qualitativen Einschätzungen der Berater zufolge und auch nach Einschätzung der im Rahmen der Fallstudie befragten Experten, kommt der Ausgleichszulage sogar ein bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels zu, da die Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum eine große Rolle spielen. Auch kann die Ausgleichszulage durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und damit zur Weiterführung der Tätigkeit der Landwirte im benachteiligten Gebiet beitragen sowie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das Konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum ausübt, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich zur Entwicklung des ländlichen Raums ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen. Eine Anpassung der Zielsetzung der Maßnahme in den Länderprogrammen an die ELER-VO ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles „Erhalt der Gesellschaftsstrukturen“, ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

... hinsichtlich des Aspektes „Umwelt“

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass aufgrund der Ausgleichszulage sehr ertragsschwache Flächen in Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb der benachteiligten Gebiete. Eine Quantifizierung des Wirkungsbeitrags der Ausgleichszulage auf den Schutz der Umwelt ist mit den untersuchten Indikatoren aber nicht möglich. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Umweltwirkungen der Ausgleichszulage in Nordrhein-Westfalen insgesamt eher gering sind, vor allem da aufgrund der Beschränkung der Förderung auf Grünland nur Teilbereiche des benachteiligten Gebietes erfasst werden.

... hinsichtlich der Kulturlandschaft

Die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft darzustellen, ist aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren schwierig. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Zur Zielerreichung tragen jedoch neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung**,** Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

5a.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten Rahmenbedingungen

Von der Evaluation werden Einschätzungen erwartet, wie sich die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden und durch die Ausgleichszulage geförderten Betriebe während der Programmphase 2000 bis 2006 entwickelt haben und ob die Ziele der Maßnahme erreicht wurden. In Anbetracht erheblicher Änderungen der agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewinnt eine Vielzahl neuer Faktoren an Einfluss auf die Betriebsentwicklung. Für die Evaluation gilt es daher zu untersuchen, wie sich die Betriebe in den benachteiligten Gebieten bei vollständiger Implementierung der GAP-Reform entwickeln könnten. Darüber hinaus kann die Lenkungs- und Einkommenswirkung der Ausgleichszulage anhand variierender Szenarien eingeschätzt werden, um Aussagen zur aktuellen, aber auch künftigen Bedeutung der Maßnahme und der Förderausgestaltung treffen zu können. Neben einer umfangreichen Recherche der einschlägigen Literatur erfolgt dies anhand einer Berechnung des mathematischen Programmierungsmodells FARMIS.

5a.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien

FARMIS (Farm Modelling Information System)[18] ist ein komparativ-statisches nichtlineares Programmierungsmodell, das auf der Basis repräsentativer Betriebsgruppen eine Analyse von Politikalternativen erlaubt (Offermann et al., 2005). Die Ergebnisse von FARMIS werden mittels Hochrechnungsfaktoren gewichtet und sind – sofern keine weiteren Teilgruppen gebildet werden – sektorkonsistent. Die Lösung des Modells erfolgt nach dem Ansatz der positiven quadratischen Programmierung (PQP). Folgende Schritte werden im Modell vollzogen: 1. Kalibrierung, um die Ausgangssituation des Basisjahres darzustellen. 2. Anpassung der Kostenfunktion durch einen quadratischen Term, um eine dem

[18] Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

Basisjahr entsprechende Ausdehnung der Aktivitäten ohne Beschränkungen darzustellen. 3. Nach der formulierten nichtlinearen Zielfunktion werden die Betriebsgruppen entsprechend der Szenarien optimiert (Bertelsmeier, 2004). Input- und Outputpreise sowie natural Erträge werden dabei bis in das eingestellte Zieljahr (hier 2015) fortgeschrieben. Preisentwicklungen für die Szenarien basieren auf dem Gleichgewichtsmodell AGMEMOD (Salamon, von Ledebur, 2005).

Verwendete Daten

Die ins Modell einbezogenen Daten der Betriebsgruppen basieren auf den Buchführungsergebnissen des BMELV-Testbetriebsnetzes. Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Testbetriebsdaten der Wirtschaftsjahre 2003/04 und 2004/05 verwendet. Es wurde jeweils der Mittelwert der identischen Betriebe beider Wirtschaftsjahre gebildet. Für die Abschätzungen der Ausgleichszulagenförderung wurden die Testbetriebsdaten von geförderten Betrieben in den Bundesländern Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE), Brandenburg (BB) und der südlichen Landkreise Sachsens (SN)[19] herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in nachfolgender Tabelle 5a.23 dargestellt.

Die Auswertung erfolgt nach folgender Gliederung: 1. Vergleich aller berechneten Bundesländer insgesamt, 2. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Anzahl der Milchkühe (BB+SN: 0 bis 150 Kühe und >150 Kühe, BY+BW+HE: 0 bis 50 Kühe und >50 Kühe), 3. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Höhe des Grünlandanteils (0, <70 %, >70 %), 4. Vergleich der verschiedenen Betriebstypen (Mutterkuh, Rindermast, Futterbau, Marktfrucht, Veredlung). 5. Vergleich der Marktfruchtbetriebe in Brandenburg mit einem Roggenanteil >25 % zu Betrieben mit einem Roggenanteil von ≤25 %. Analysiert wurden nur Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang zu diesem Bericht (MB-Tabellen 20 bis 24). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen[20] (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

---

[19] Nur südliches Sachsen, weil dort vorwiegend Grünlandstandorte zu finden sind. Die für Sachsen verwendeten Landkreise sind: Annaberg, Aue-Schwarzenberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Freiberg, Vogtlandkreis, Zwickauer Land, Stollberg, Weißeritzkreis, Sächsische Schweiz.

[20] Die getroffenen Annahmen der jährlichen Preisentwicklungen liegen dabei bspw. für Milch unterhalb der realen Preisentwicklung der vergangenen Jahre, während für Weizen eine Preissteigerung von 39 % prognostiziert wird. Da jedoch in Expertenkreisen eine Fortsetzung der aktuellen Preisentwicklungen bis 2015 zumindest nicht in diesem Ausmaß erwartet wird, wurden die in AGMEMOD getroffenen Annahmen beibehalten. Die in den Szenarien ausgewiesene Extensivierung der Produktion muss daher sehr vorsichtig interpretiert werden. Erwähnt werden muss ebenfalls, dass die Milchquote weiterhin als Restriktion im Modell eingebaut ist, da eine Abschaffung der Milchquote aktuell erst ab 2015, also für das Ende des Projektionszeitraums vorgesehen ist. Durch die unterstellten jährlichen Leistungssteigerungen von etwa 1 % muss sich durch diese Restriktion innerhalb des Modells die Anzahl der gehaltenen Milchkühe reduzieren, um eine Überlieferung der Quote zu vermeiden.

Tabelle 5a.23: Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien

Szenario	Abkürzung	Bemerkungen
Basis	BAS	- Abbildung der Ausgangssituation in den WJ 2003/04 und 2004/05
Baseline	BSL	- Baseline bezieht sich auf das Jahr 2015 - vollständige Umsetzung der GAP-Reform 2003 liegt zugrunde - Entkopplung der Tier- und Flächenprämien - Höhe der GL-Prämie = AL-Prämie - Prämienzuschlag für Proteinpflanzen berücksichtigt - keine Stilllegungsverpflichtung mehr vorhanden - Preisänderungsraten mit AGMEMOD abgeleitet - Reduzierung der Ausgleichszulage in BY um 5%, BW um 25%, HE um 20% im Vergleich zur Basis, in BB und SN konstantes Niveau der Ausgleichszulage
komplette Abschaffung der AZ	oAZ	- Bedingungen sonst wie unter BSL
AZ-Reduzierung	r25 r50	- Niveau der AZ wird um 25 % bzw. 50 % für Acker- und Grünland reduziert
AZ-Erhöhung	p50	-Prämienniveau im Vergleich zur Baseline um 50 % erhöht
AZ für alle Kulturarten	aK	- keine Differenzierung mehr nach Kulturarten - auch Stilllegungsflächen erhalten AZ - keine Erhöhung des Gesamtbetrages der AZ
Angleichung der Prämien für AL und GL	AG	- gleichhohe AZ für Acker- und Grünland, die Prämienhöhe entspricht, ausgehend von der Baseline, dem Mittelwert aus AZ für AL und AZ für GL
Reduzierung des Milchpreises	rMP	- um 15 % reduzierter Milchpreis, z.B. induziert durch das Auslaufen der Quotenregelung - dieses Szenario stellt Referenzsituation für die weiteren Szenarien dar
komplette Abschaffung der AZ	rMPoAZ	- Abschaffung der AZ bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis
AZ-Erhöhung	rMPp25 rMPp50	- Erhöhung des AZ-Prämienniveaus bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis um 25 % bzw. 50 %

Quelle: Eigene Darstellung.

5a.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

Entkopplung der Direktzahlungen

Durch die GAP-Reform werden sich produktionsspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. Schlachtprämie, Getreideprämie) erhalten haben, von der Entkopplung der Direktzahlungen und deren teilweiser Umschichtung von der ersten in die zweite Säule einkommensmäßig negativ betroffen sind. Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil und bisher geringen Prämienansprüchen profitieren hingegen durch die neue Einheitsprämie.

Auf einzelne Betriebstypen bezogen heißt das:

Marktfruchtbetriebe werden sich entsprechend im Hinblick auf die Höhe der ab 2013 gezahlten Einheitsprämie im Einkommen verschlechtern. Aktuell profitieren sie jedoch von den Agrarpreisentwicklungen, insbesondere den gestiegenen Getreidepreisen, sehr stark. Die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch den Wegfall der Roggenintervention dürften durch die gestiegenen Erzeugerpreise kompensiert worden sein. Die auf Annahmen über Preis- und Ertragsentwicklungen basierenden FARMIS-Ergebnisse zeigen in der Baseline (BSL) für Marktfruchtbetriebe auch in 2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %) und Produktionsmenge (+19,2 %). Sowohl der Anbau von Roggen (-14,6 %) als auch der von Silomais (-18,0 %) sind im Modell indes rückläufig. Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland weniger intensiv bewirtschaftet wird. In der Praxis ist eine solche Umwandlung bei den aktuellen Preisentwicklungen eher die Seltenheit (vgl. MB-Tabelle 20).

Spezialisierte Bullenmastbetriebe werden durch den Wegfall der Schlachtprämie und aufgrund ihres häufig geringen Grünlandanteils, der keine Prämienkompensation ermöglicht, im Einkommen schlechter gestellt sein als vor der Entkopplung. Bei unveränderten Fleischpreisen werden sie häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell: Hiernach hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einkommenseinbußen von 25 % zu erwarten.

Milchviehbetriebe mit angegliederter Bullenmast und ausreichend Grünland hatten in der Vergangenheit den Vorteil, ihr Grünland als Hauptfutterflächen anzugeben und für Futterflächen mit Silomais und Getreideanbau Ackerflächenprämien zu erhalten. Hierdurch ergab sich für sie ein höheres Prämienvolumen als für intensive Mastbetriebe, die ihre Ackerflächen als (nicht prämienberechtigte) Hauptfutterflächen ausweisen mussten. In der momentanen Übergangsphase erhalten sie dadurch eine höhere betriebsindividuelle Prämie. In Abhängigkeit von der bisherigen Intensität der Bewirtschaftung könnte ihr Prämienvolumen auch nach dem Wegfall der betriebsindividuellen Prämie 2013 relativ konstant bleiben. Perspektivisch wäre zu erwarten, dass diese Betriebe ihre Mastkapazitäten reduzieren und die Milchproduktion ausbauen werden.

Mutterkuhhalter hatten bisher Anspruch auf die meisten verschiedenen Direktzahlungen.[21] Da sie jedoch nur selten tatsächlich alle der theoretisch möglichen Prämien geltend machen konnten und in der Regel über nicht unerhebliche Grünlandflächen verfügen, wirkt sich die Entkopplung auch für diese Gruppe insgesamt positiv aus. Die FARMIS-Ergebnisse zeigen für die untersuchten Mutterkuhbetriebe in 2015 eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens um 2,0 %. Im Modell würden die Betriebe ihr Grünland verstärkt extensiv bewirtschaften. Die Tierhaltung (-20,6 %) wie auch die produzierte Menge Rindfleisch (-17,8 %) wären rückläufig (vgl. MB-Tabelle 20).

Im Allgemeinen werden die Futterbaubetriebe entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten von der Entkopplung profitieren. Nach den FARMIS-Ergebnissen steigt im Zieljahr der Berechnungen (2015) das Betriebseinkommen der Futterbaubetriebe um rd. 21 % an. Auch hier würde sich das Modell für eine verstärkte Umwandlung von Acker- in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 20).

Von der Entkopplung werden speziell Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil profitieren, besonders wenn sie bisher keine oder nur geringe Prämienanrechte geltend machen konnten: So erhielten *Schaf haltende Betriebe* aufgrund ihres häufig 100%igen Grünlandanteils bisher meist ausschließlich eine Mutterschafprämie und bekommen nun erstmals eine stabile Förderung aus der ersten Säule. Auch die Haltung von *Pensionspferden*, die bisher keinerlei Förderung erhielt, wird durch die Grünlandprämie interessanter.

Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe mit Schweinen und *Geflügel*, die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie über Grünland verfügen. In diesem Falle hätten sie die Möglichkeit, Flächen freiwillig stillzulegen und profitabel NaWaRo anzubauen sowie diese gleichzeitig als (prämienberechtigte) Ausbringungsflächen für Gülle zu nutzen. In den FARMIS-Ergebnissen verzeichnen die Veredlungsbetriebe allgemein im Zieljahr der Berechnungen (2015) eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens. Grünland wird zulasten des Ackerlands ausgedehnt und erfährt eine weitere Extensivierung. Der Anbau von Ackerfutter und Getreide nimmt im Modell zu, aber auch die nicht mit Ausgleichszulage geförderte freiwillige Flächenstilllegung (vgl. MB-Tabelle 20).

[21] Mutterkuhprämie, Schlachtprämie für die Altkuh und für Kälber (Schlachtalter <5 Monate), Bullenprämie für männliche Absetzer (>8 Monate), ggf. Extensivierungsprämie (wenn Besatzdichte <1,4 GV/ha Futterfläche).

Sonderfall Milchwirtschaft: Konkrete Auswirkungen der GAP-Reform auf die Milchwirtschaft sind schwer abzuschätzen, da sie aktuell durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Zu nennen sind insbesondere die Senkung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter, die Aufstockung und Handelbarkeit der Milchquoten sowie deren für 2015 geplante komplette Aufhebung, der Wegfall von Prämien für die Bullenmastbetriebe (als Abnehmer der Kälber), die hohen Getreidepreise und eine weltweit steigende Nachfrage nach Milchprodukten. Durch die seit 2004 eingeführte Milchprämie erhalten zwar auch die Milchbauern eine von der aktuellen Produktion entkoppelte Prämie, in Fachkreisen wurde jedoch bisher von einem erhöhten Druck auf die Erzeugerpreise ausgegangen. Entgegen dieser Erwartung hat sich der Milchpreis in den vergangenen Monaten positiv entwickelt. Wie sich die Situation für die Milcherzeuger tatsächlich entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Mit FARMIS wurden modellhaft Auswirkungen der Entkopplung auf Milchviehbetriebe abgeschätzt. Unter der Annahme eines unveränderten Milchpreises würden demnach Milchviehbetriebe von der Entkopplung profitieren, und ihr Betriebseinkommen deutlich steigern. Kleinere Betriebe (NBL: 0 bis 150 Kühe, ABL: 0 bis 50 Kühe) hätten im Modell einen leichten Vorteil gegenüber größeren Betrieben. Die berechnete Abnahme der Milchviehbestände liegt im züchterischen Fortschritt begründet, wodurch die produzierte Milchmenge je Kuh kontinuierlich zunimmt, die gesamte Milchmenge durch die Milchquote jedoch begrenzt ist. Kleinere Milchviehbetriebe würden zusätzliche Produktionsverfahren wie Bullenmast und Mutterkühe deutlich stärker reduzieren als größere Betriebe. Bei einer angenommenen Milchpreissenkung um 15 % (z. B. infolge der Quotenabschaffung) prognostiziert das Modell einen Verlust des Betriebseinkommens der Milchviehbetriebe in etwa gleicher Höhe. Betriebe in den neuen Bundesländern (hier beispielhaft BB und SN) würden in diesem Szenario wieder verstärkt Roggen anbauen und das Tierhaltungsverfahren Mutterkuhhaltung ausweiten. In den alten Bundesländern (BW, BY und HE) würden dagegen nur die kleineren Betriebe wieder verstärkt Mutterkühe halten (vgl. MB-Tabelle 23).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS[22] die Auswirkungen der Agrarreform speziell auf Milchviehbetriebe in den deutschen *Berggebieten* modelliert: Bei stabiler Milchmarktentwicklung ist hiernach durch die Entkopplung der Direktzahlungen kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den *Berggebieten* zu erwarten, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

[22] Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

5a.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend der FARMIS-Ergebnissen im Vergleich zu anderen Transferzahlungen wie den Flächenprämien relativ gering. Um die Effekte der Ausgleichszulage auf die Betriebe erkennen zu können, wird in einem Szenario der FARMIS-Modellierung eine vollkommene Abschaffung der Förderung simuliert, auch wenn das in keinem der betrachteten Bundesländer derzeit eine politische Handlungsoption darstellt. Bezogen auf die Situation nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform („Baseline“) verzeichnet das Betriebseinkommen im Durchschnitt über alle betrachteten Bundesländer einen Rückgang um 5,9 %, in Baden-Württemberg ist der Rückgang mit 4,7 % am geringsten und in Bayern mit 8,1 % am höchsten. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein (MB-Tabelle 20). Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren noch die größte Bedeutung zu haben. Der Gesamtbetrag der Subventionen würde sich durchschnittlich über die untersuchten Bundesländer um 11,2 % verringern, wobei diese Reduzierung in Brandenburg aufgrund des vergleichsweise geringen Prämienniveaus der AZ am niedrigsten ausfallen würde. Der Anbau geförderter Kulturarten ginge überall leicht (-1,7 %) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (2,3 %) zunehmen. Wenn auch nicht auf die LF insgesamt, so scheint die Ausgleichszulage zumindest auf die Art der Flächennutzung einen gewissen Einfluss zu haben. FARMIS prognostiziert im Falle des Aussetzens der Förderung eine z. T. deutliche Zunahme der freiwilligen Flächenstilllegung. Abnehmen würde hingegen die Bewirtschaftung extensiven Grünlands, bei einer geringfügigen Ausweitung der Ackerfläche (MB-Tabelle 21).

Ein produktionslenkender Effekt scheint in gewisser Weise auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer käme. Am stärksten wäre dieser Effekt mit einem Rückgang von 13,2 % in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der AZ keine nennenswerten Änderungen. Entsprechend können unter der in FARMIS implementierten Mengenrestriktion durch die bestehende Milchquotenregelung weder Auswirkungen einer Abschaffung der Ausgleichszulage auf den Kuhbestand noch auf die produzierte Milch- und Fleischmenge nachgewiesen werden.

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung wird von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichzulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht. In FARMIS wurde dazu ein Szenario berechnet, bei dem unter den Bedingungen eines reduzierten Milchpreises auch die Ausgleichszulage wegfallen würde (rMPoAZ). Im Ergebnis

würde sich in den kleinen Betrieben der alten Bundesländer das Betriebseinkommen gegenüber der Milchpreisreduzierung bei Beibehaltung der Ausgleichszulage um 7,3 Prozentpunkte verringern, in den großen Betrieben um 4,9 Prozentpunkte. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % bzw. 50 % modelliert (Szenarien rMPp25 und rMPp50): Die durch die Reduzierung des Milchpreises beim Betriebseinkommen entstehenden Einbußen könnten durch eine erhöhte Ausgleichszulage zwar geringfügig kompensiert, jedoch keinesfalls ausgeglichen werden. Auf die Produktion von Milch und Fleisch hätte weder die Abschaffung noch die Erhöhung der Ausgleichszulage eine Wirkung (MB-Tabelle 23).

Durch die Fallstudien wurde anhand von Befragungen das Anpassungsverhalten der Landwirte auf einen möglichen Wegfall der Ausgleichszulage ermittelt. Dabei zeigte sich, dass sich jeder betriebswirtschaftlich orientierte Betrieb nicht allein auf die Regelmäßigkeit von Transferzahlungen verlässt. Für die Weiterbewirtschaftung der Flächen und den Erhalt des Viehbestandes hat die Ausgleichszulage entsprechend der Befragungsergebnisse keine zu überschätzende Bedeutung. Im Gegenteil, ohne Zahlung dieser Fördergelder würden die Betriebe ihre Produktion intensivieren, um die finanzielle Lücke schließen zu können. Extensivieren würden dagegen weit weniger Betriebe, in erster Linie diejenigen, die vermutlich ohnehin bereits extensiver wirtschaften wie die Nebenerwerbsbetriebe oder aber auch die großen Betriebe, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile genutzt werden können.

5a.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage

Bereits in der aktualisierten Halbzeitbewertung haben sich die Zentralevaluatoren der Ausgleichszulage gegen eine pauschale Reduzierung des Förderniveaus nach der „Rasenmähermethode“ ausgesprochen. Mit Hilfe von FARMIS wurde in einem Szenario modelliert, welchen Einfluss eine schrittweise Reduzierung der Förderung um 25 % bzw. 50 % (r25 und r50) auf die Betriebe und bewirtschafteten Flächen hat. Im Ergebnis nimmt das Betriebseinkommen geringfügig um 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 21). Bei den einzelnen Produktionsverfahren ändert sich generell wenig. Durch die Reduzierung der Ausgleichszulage um 25 % kommt es zu einer deutlichen Ausweitung der freiwilligen Stilllegungs- (+4,4 %) und auch der Mulchflächen (+28,7 %)[23], die sich bei 50 %iger Reduzierung noch verstärkt. Ackerfläche nimmt leicht zu, Grünland, vor allem extensives, ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der im Szenario der

[23] Aufgrund der bisher geringen Verbreitung von Mulchflächen ist diese hohe prozentuale Zunahme jedoch nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

Abschaffung festgestellten geringen Lenkungswirkung auf die meisten Produktionsverfahren. Dennoch wird deutlich, dass sich eine schrittweise pauschale Absenkung der Förderung negativ auf die geförderten Betriebe auswirkt.

Fazit

Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen erhalten haben, werden von der Entkopplung der Direktzahlungen eher negativ betroffen sein. So reduziert sich das Einkommen von spezialisierten Bullenmastbetrieben laut den durchgeführten Modellrechnungen im Vergleich zur Ausgangssituation deutlich. Marktfruchtbetriebe dürften dagegen die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch die aktuell steigenden Erzeugerpreise weitgehend kompensieren können. Einkommensmäßig werden vor allem die Futterbaubetriebe profitieren, wobei speziell für Milchviehbetriebe das Abschätzen von Auswirkungen aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren sehr schwer und derzeit keineswegs eindeutig möglich ist.

Die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage ist nicht pauschal zu beurteilen, sondern abhängig vom jeweiligen Produktionsverfahren. Rindermast- und Mutterkuhbetriebe würden z. B. von einem Wegfall der Ausgleichszulage negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Wegen der insgesamt im Vergleich zu anderen Transferzahlungen relativ geringen Höhe der Ausgleichszulage ist ihre Lenkungswirkung nicht zu überschätzen. Anpassungen an einen Wegfall der Ausgleichszulage würden vor allem durch Intensivierung der Produktion vorgenommen. Viehbestände würden erhalten, eine flächendeckende Bewirtschaftung aufrecht erhalten werden.

5a.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei den folgenden Empfehlungen handelt es sich um konkrete Vorschläge für das Land Nordrhein-Westfalen. Im länderübergreifenden Bericht können alle Empfehlungen nachgelesen werden, die im Rahmen der zentralen Evaluation der Ausgleichszulage für alle Länder gegeben wurden.

5a.9.1 … hinsichtlich der Förderausgestaltung

a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf das Einkommen hat, diese Wirkung fällt jedoch bei den einzelnen Betrieben und untersuchten Betriebsgruppen sehr unterschiedlich aus. In jeder Auswertungsgruppe wurden Betriebe mit Über- als auch Betriebe mit Unterkompensation festgestellt. Sowohl die durchschnittliche Kompensationswirkung als auch die Verteilungsmaße der

Kompensation lassen darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da Auswertungen von Testbetrieben nach LVZ-Klassen im Rahmen der zentralen Evaluation diesen unterstellten einfachen linearen Zusammenhang zwischen LVZ-Wert und Hektargewinn nicht generell bestätigen, würde sich eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung z. B. klimatischer oder geomorphologischer Faktoren gegebenenfalls effizienzsteigernd auswirken. Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer **verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen**. Um die Ausgleichszulage, vor allem in *Benachteiligten Agrarzonen*, zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit bspw. ausgesprochener Hügellandschaft, Trocken-, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten, regelmäßig überschwemmten Gebieten denkbar. Diese Chance sollte von den Ländern, gerade im Hinblick auf die aktuell geführte Diskussion der Neuabgrenzung Benachteiligter Agrarzonen genutzt und die Möglichkeiten einer stärker räumlich differenzierten Förderung abgewägt werden.

Sollte eine Verknüpfung der Ausgestaltung der Prämie mit den im Zuge der Neuabgrenzung ohnehin zu erhebenden Indikatoren nicht machbar sein, könnte auch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Benachteiligung auf den zu fördernden Einzelflächen in Betracht gezogen werden. Durch diese **Einzelflächenbetrachtung** könnte eine effizientere Verteilung erreicht werden, indem die Fördermittel jenen Flächen zu Gute kommen, die die höchsten Nachteile aufweisen. Dieses Vorgehen fand sowohl bei den im Zuge der Fallstudien befragten Landwirten als auch bei einem großen Teil der befragten Berater prinzipiell Zuspruch. Allerdings befürchten nahezu alle Befragten einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Daher sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, mit einem geringen Verwaltungsaufwand eine Einzelflächenförderung umzusetzen. So könnte der Benachteiligungsgrad einzelner Flächen beispielsweise im InVeKoS hinterlegt werden. Eine Ermittlung der Benachteiligung der einzelnen Flurstücke (oder Feldblöcke) wäre in diesem Fall nur einmal nötig. Wie hoch der einmalige Aufwand allerdings wäre, jeden Feldblock bzw. jedes Flurstück mittels GIS zu kartieren, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden.

Durch eine verstärkte Förderung von Grünland wird die Bewirtschaftung weniger rentabler Standorte aufrecht erhalten. Die verstärkte Förderung von Grünland ist sinnvoll, da auf Grünland im Gegensatz zu Ackerstandorten in der Regel nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen. Die zentrale Bewertung der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage hat aber ergeben, dass bei Futterbaubetrieben durch die Förderung eine bessere Kompensation erzielt wird als bei Marktfruchtbetrieben. Für Nordrhein-Westfalen liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Da für den Betriebserhalt jedoch die Kompensation der

Einkommensdifferenz bei den Marktfruchtbetrieben die gleiche Relevanz hat wie bei den Futterbaubetrieben, scheint es ratsam, die Bedeutung **einer Förderung für Ackerflächen**[24] zu überdenken. Erkenntnisse über die Entwicklung der Marktfruchtbetriebe in Nordrhein-Westfalen nach Aussetzen der Förderung liegen allerdings nicht vor.

Die von der EU-Kommission in der ELER-Verordnung voraussichtlich ab 2010 vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage wird vom Evaluator nicht befürwortet. Die in einigen Bundesländern nach Betriebsgrößenklassen differenzierten Auswertungen der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage lieferten keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde. Auch lieferte die Evaluation keine Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Zielerreichungsgrad der anderen Ziele (Sicherung landwirtschaftlicher Flächennutzung, lebensfähige Gesellschaft, Schutz der Umwelt) besteht. Die in Deutschland praktizierte Förderung, mit einer betrieblichen, teils die Arbeitskräfte berücksichtigenden Obergrenze dürfte hier ausreichend sein, um eine effiziente Verteilung der Mittel zu erreichen.

Die für die Mittelgebirge und *Berggebiete* repräsentativen Fallstudien (Harz, Oberallgäu, Vogelsberg) haben ergeben, dass insbesondere auf Grünlandflächen in Steillagen, die nicht maschinell zu bewirtschaften sind, eine Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung in Form einer Beweidung durch Vieh positive Effekte für den Erhalt der Biodiversität verspricht. Auch für die Kulturlandschaft und die touristische Attraktivität kann eine Beweidung dieser Flächen förderlich sein. Es ist zu befürchten, dass diese Flächen bei Verzicht auf Beweidung aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen. Da hier eine Mindestbewirtschaftung sehr erschwert ist, besteht die Gefahr der Verbuschung. Aus diesem Grund wird eine **gezielte Förderung von Grünlandflächen in Steillagen**, vor allem auf Almen und Alpen, aber auch in den Mittelgebirgen, vorgeschlagen, indem eine höhere Ausgleichszulage auf diesen Flächen gewährt wird. Voraussetzung für die höhere Prämie müsste aber sein, dass a) diese Flächen nicht maschinell zu bearbeiten sind und b) der Viehbesatz ausreichend ist, um einer Verbuschung entgegen zu wirken. Der Schwellenwert ist je nach den natürlichen Voraussetzungen der Flächen festzulegen.

[24] In anderen Ländern wird empfohlen, die Förderung für Ackerflächen – unabhängig von der Förderung der Gründlandflächen – anzuheben. Dazu müsste jedoch die GAK entsprechend geändert und die darin festgelegte Halbierung der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte trotzdem ein höherer Fördersatz für Grünland bestehen bleiben, da auf Grünland i. d. R. nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

b) bei Kürzung der für die Ausgleichszulage zur Verfügung stehenden Mittel

Folgende Alternativen sind im Falle einer aufgrund knapper Haushaltsmittel angedachten Kürzung der Ausgleichszulagenhöhe allgemein denkbar bzw. wurden bereits von einzelnen Bundesländern aufgrund konkreter Kürzungen der Fördermittel angewendet:

b.1 Flächendeckende AZ-Förderung in der Gebietskulisse mit dem Mindestbetrag bzw. Kürzung mittels Rasenmähermethode

Eine Lösung bei Finanzmittelknappheit bestünde darin, eine flächendeckende Förderung beizubehalten und innerhalb der Förderkulisse die Prämienhöhe gleichmäßig zu reduzieren („Rasenmähermethode“) bzw. nur den Mindestbetrag zu gewähren. Dabei würden zwar alle Zahlungsempfänger weiter bedient, was aus politischer Sicht zielführend zu sein scheint. Auch einige in den Fallstudien befragten Landwirte empfanden diese Lösung als gerecht. Die Zahl unterkompensierter Betriebe würde sich aber deutlich erhöhen. In diesem Fall müsste aufgrund einer Marginalisierung der Förderung die Empfehlung des Evaluators lauten, die Maßnahme gänzlich abzuschaffen, da Wirkungen nicht mehr festgestellt werden könnten. Insbesondere in Ländern, die bereits jetzt eine sehr niedrige Ausgleichszulage gewähren, ist von der Rasenmähermethode aus o. g. Gründen abzuraten.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung darstellt, z. B. in peripheren strukturschwachen und ländlich geprägten Regionen.

b.2 Umschichtung der verbleibenden Ausgleichszulage-Mittel in andere Fördermaßnahmen

Aufgrund einer angespannten Haushaltslage kann der Fall eintreten, dass keine Alternativen zur Abschaffung oder Aussetzung der Ausgleichszulage mehr bestehen. Geht es jedoch um den optimalen Einsatz von Fördermitteln, ist einer gleichmäßigen Kürzung eine Abschaffung vorzuziehen, wenn die freiwerdenden Mittel in andere Förderprogramme, z. B. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) oder Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), umgeschichtet werden.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Modellrechnungen zu den Auswirkungen von Kürzungen oder einer Abschaffung der Ausgleichszulage, die in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht werden sollen, können den Programmgestaltern weitere nützliche Hinweise liefern.

b.3 Regionalisierung der AZ-Mittel, Verteilung nach der höchsten Bedürftigkeit

Die beste Lösung besteht darin, die Finanzmittel insofern zu regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Es ist zu erwarten, dass eine verstärkte Ausrichtung der Ausgleichszulage an speziellen natürlichen Nachteilen, sei es auf Gemarkungsebene oder auf Einzelflächen, eine solche Verteilung der Gelder am ehesten gewährleistet.

5a.9.2 … hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage

Überprüfung des Zielsystems

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte, wie bereits mehrfach gefordert, eine Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlankung durch den Verzicht auf das Ziel „Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur“ erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass Ziele der Ausgleichszulage teilweise bereits durch die GAP-Reform erreicht bzw. unterstützt werden. So wird z. B. das Ziel der Offenhaltung bereits durch Cross-Compliance-Auflagen erreicht.

Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen ist dabei ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Aus diesem Grund wird die Messung des Einkommenseffektes auch in künftigen Bewertungen der Maßnahme unverzichtbar sein. Selbst wenn das Einkommensziel aus dem zukünftigen Bewertungsrahmen durch die Einbindung der Ausgleichszulage in Schwerpunkt 2 auf EU-Ebene herausfallen sollte, sollten Bund und Länder weiterhin auf deren Überprüfung achten, da nur durch die hinreichend quantitative Überprüfung dieses Ziels eine gezielte und effizientere Förderausgestaltung möglich sein dürfte.

Die Ausgleichszulage sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges **Umweltziel** verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte in künftigen Bewertungen der Ausgleichszulage aber zwingend erfolgen, da die Maßnahme dem Schwerpunkt 2 zugeordnet wurde, sehr flächenwirksam ist und verschiedene Wirkungen z. B. auf Biodiversität, Ressourcen etc. zu erwarten sind. Bei festgestellten negativen Auswirkungen auf die Umwelt muss die Ausgestaltung der Förderung gegebenenfalls angepasst werden.

Elementar für eine aussagekräftige Evaluierung sind konkretere, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele. Erst diese ermöglichen fundierte Schluss-

folgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Maßnahme bzw. zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten.

Methodik und Datengrundlage

Der gewählte Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Untersuchungen hat sich bei der Evaluation im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere für die zentrale Evaluation, Ergebnisse nicht nur vertikal sondern auch horizontal im Sinne einer Metaevaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert für die Förderausgestaltung sowohl der Länder als auch der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Nach dem PLANAK-Beschluss, auf eine Fortsetzung der zentralen Evaluation zu verzichten, ist in Zukunft für die Beurteilung der Maßnahme und die Ableitung rahmengebender Empfehlungen darauf zu achten, dass die Vergleichbarkeit der dezentralen Evaluationsergebnisse gewährleistet und konsistente Schlussfolgerungen auch zukünftig ermöglicht werden. Nur so kann die Maßnahme im Rahmen der Nationalen Strategie erfolgreich bewertet werden.

Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber den EURO-STAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Je nach Datenlage bietet sich zukünftig eine gezielte Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionalen Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Die Beurteilung könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitorings im Blatt T1 (Gebietsprofil) die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden. Es wäre hilfreich, wenn dieses Datenblatt im Rahmen des Monitorings verpflichtend würde. Zusätzlich wird angeregt, Statistiken über die landwirtschaftliche Flächennutzung (Landwirtschaftszählung, Flächenstatistik, Agrarstrukturerhebung und InVeKoS-Daten) getrennt nach benachteiligten Gebietskategorien dem Evaluator zeitnah aufbereitet zur Verfügung zu stellen.

Die Auseinandersetzung mit der Bewertungsfrage V.1 (Einkommenswirkung der Ausgleichszulage) machte deutlich, dass der monetäre Einfluss der Ausgleichszulage für einen landwirtschaftlichen Betrieb nur in Verbindung mit der **gewählten Einkommensgröße** beurteilt werden kann. Die relative Bedeutung der Förderung verändert sich erheblich, wenn statt der in der Evaluation gewählten Einkommensgröße „Gewinn je Hektar“ andere Einkommenskategorien, wie z. B. das außerlandwirtschaftliche Einkommen oder das verfügbare Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Bewertungsgrundlage bilden. Gleichermaßen wichtig ist die **Wahl der Referenzgruppe**. Sowohl die Wahl der Einkommensgröße und deren Bezugsgröße (Betrieb, Hektar LF, Arbeitskraft) als auch die Definition der Referenzgruppe sind entscheidend für die Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob nur Be-

triebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiet in der Analyse berücksichtigt werden oder ob die Untersuchungsgruppe auf alle Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung erweitert wird. Nur wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gegeben. Um die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage länderübergreifend vergleichen zu können, muss für deren Berechnung zudem das gleiche Berechnungsschema zugrunde gelegt werden. Aufgrund der zukünftig dezentralen Evaluation wird dringend empfohlen, zentral Standards für die Evaluation festzulegen. Der Bund sollte hier weiterhin seiner zentral koordinierenden Rolle nachkommen. Die beste Vergleichbarkeit wäre gegeben, wenn die wichtige Frage der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage weiterhin begleitend zentral durchgeführt wird. Hierfür müssten entsprechende Mittel aus der Technischen Hilfe zur Verfügung gestellt werden.

5a.9.3 Forschungsbedarf

Abschätzung der Politikfolgen: Mit den vorliegenden FARMIS-Modellrechnungen, den qualitativen Untersuchungen der Fallstudien und der Literaturanalyse konnten erste Ergebnisse geliefert werden, wie sich mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe unter veränderten politischen Rahmenbedingungen entwickeln könnten und welche Lenkungswirkung der Fördermaßnahme zukommt. Insbesondere wurden mögliche Auswirkungen der GAP-Reform sowie Szenarien zur finanziellen Ausgestaltung der Ausgleichszulage von einer Erhöhung bis hin zu deren Abschaffung berechnet. Die bisherigen Ergebnisse lassen weiteren Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen.

Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen: Da bereits die zentrale Evaluation es nicht vermochte, die Ausgleichszulage in ihren Wechselwirkungen zu Maßnahmen der ersten Säule und zu den Agrarumweltmaßnahmen zu untersuchen, sind hierfür eigenständige Untersuchungen durchzuführen. Die Evaluation könnte durch thematische Untersuchungen, z. B. finanziert aus technischer Hilfe, verbessert werden.

Fortschreibung der Fallstudien: Die Evaluatoren regen an, die bisher durchgeführten Fallstudien fortzuschreiben, um die Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Forschungsfragen besser beobachten zu können. Insbesondere hinsichtlich der Flächenentwicklung und bezüglich der Veränderung der Kulturlandschaft scheinen Langzeitanalysen lohnend. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen der GAP-Reform erscheint eine erneute Befragung der Landwirte in ca. zehn Jahren sinnvoll. Insgesamt hat sich das Konzept der Fallstudien soweit bewährt, dass eine Fortführung der Untersuchung unkompliziert und erfolgversprechend sein dürfte. Allerdings wäre dazu auch eine finanzielle Unterstützung aus der technischen Hilfe notwendig.

Literaturverzeichnis

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Nr. L 160 vom 26.06.1999

Bernhards U, Klockenbring C, Plankl R et al. (2003): Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002, verschiedene Bundesländer

Bertelsmeier M (2004): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 510, Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn

Bundesministerium für verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht)

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, Berlin. S. 25

Cooper T, Baldock D, Rayment M et al. (2006): An Evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the european union – A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture

Daub R: (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 7/2008, Braunschweig 2008

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (versch. Jgg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 19.. bis 20.., Drucksache 14/1634, Bonn

Eu-Kommission (2000): Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.

Eu-Kommission (2002): Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

Gasmi S (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig 2008 (wird demnächst veröffentlicht)

Gömann H, Kreins P, Plankl R (2007): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarreform bis 2015 auf die Landwirtschaft in Berggebieten. Unveröffentlichte Studie des Instituts für Ländliche Räume im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig

Neumeier S et al. (2008): Räumliche Verteilung von Fördermitteln auf Kulturlandschaften, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05__Ver_C3_B6ffentlichungen.html, besucht am 25.02.2008

OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum – Politik und Governance. OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum

Offermann F, Kleinhanß W, Hüttel S, Küpker B (2005): Assessing the 2003 CAP Reform Impacts on German Agriculture using the Farm Group Model FARMIS. In: Arfini, F. (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italien, S. 546-564

Plankl R, Brand-Sassen H, Daub R et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – 2002 bis 2004, verschiedene Bundesländer

Pufahl A, Weiss C (2007): Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching, Department of Economics Working Paper Series, Vienna University of Economics & B.A. Wien

Rudow K, Pitsch M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6/2008, Braunschweig 2008

Salamon P, Von Ledebur O (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04

Statistik Lokal (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden

Statistik Regional (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 5b

Kapitel V (b) - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis III

Tabellenverzeichnis IV

5b Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 1

5b.0 Zusammenfassung 1

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels 2

5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 3

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 5

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 6

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 6

5b.2.2 Datenquellen 7

5b.3 Vollzugskontrolle 7

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 8

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs 8

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 9

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 10

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 12

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 12

5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 12

5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 15

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters 16

5b.7 Gesamtbetrachtung 19

5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 19

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 20

Literaturverzeichnis 21

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5b.1:	Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen	4
Abbildung 5b.2:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006	8
Abbildung 5b.3:	Anteil verschiedener Schutzgebietskategorien an der geförderten Fläche	10
Abbildung 5b.4:	Potenzielle und tatsächliche Förderflächenanteile in den Wirtschaftsregionen	11
Abbildung 5b.5:	Anteil verschiedener Betriebsgrößenklassen an geförderten Betrieben bzw. Flächen	14
Abbildung 5b.6:	Geförderte Fläche bzw. Anzahl der Betriebe im Verhältnis zu den Gesamtwerten der jeweiligen Betriebsgrößenklassen	15
Abbildung 5b.7:	Anteile Ackerfutterbau bei geförderten Betrieben	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 5

Tabelle 5b.2: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel 9

Tabelle 5b.3: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit 13

Tabelle 5b.4: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben 13

Tabelle 5b.5: Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen 16

5b Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand Inanspruchnahme und Finanzvolumen

– Die Maßnahme e2 „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“ wird seit dem Jahr 2000 angeboten. Förderauflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch[1] und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope.

– Zwischen 2000 und 2004 hat sich die geförderte Fläche um 41 % auf rund 14.260 ha erhöht. Anschließend kamen rund 14.000 ha potenzielle Antragsflächen hinzu, die letztmalig in 2004 über anderweitige Verpflichtungen gefördert wurden und für die Förderung durch die Ausgleichszahlung gesperrt waren. Dementsprechend verdoppelte sich die geförderte Fläche im Jahr 2005 nahezu auf 28.500 ha und erhöhte sich im Jahr 2006 um weitere 4 % auf rund 29.500 ha.

– Die durchschnittliche Förderfläche der 3.275 Beihilfeempfänger betrug 9 ha und hat sich damit im Vergleich zu 2000 (7,9 ha) erhöht. Im Verhältnis zur geschätzten potenziellen Förderfläche wurden 42 % der Fläche erreicht. Legt man die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS zugrunde, sind es 69 %. Berücksichtigt man die Bagatellflächengröße von 1 ha, die zum Ausschluss eines nicht quantifizierbaren, aber nicht unbedeutenden Flächenanteils von der Förderung führt, ist der Zielerreichungsgrad insgesamt hoch.

– Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichszulage in der Haushaltlinie „e“ gebucht wird.

Treffsicherheit

Aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete sowie weiterer Kriterien ist eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

---

[1] Das Grünlanderhaltungsgebot bezieht sich auf die gesamte Betriebsfläche des Beihilfeberechtigten und nicht nur auf die Schutzgebietsflächen.

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Von den 3.193 geförderten Betrieben waren 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Dagegen bezog ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung beträgt bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, sodass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgten.

Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Ein weiterer Effekt ist der Verzicht auf Grünlandumbruch auch auf der nicht geförderten Betriebsfläche der Teilnehmer.

Wesentliche Empfehlungen

– Im Rahmen des Berichtes zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist eine Reihe von Empfehlungen gegeben worden, darunter die zur grundsätzlichen Fortsetzung der Maßnahmen. Diese wurden weitgehend bei der neuen Programmierung berücksichtigt. Die abschließende Ex-post-Bewertung hat keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse für abweichende Empfehlungen gegeben.

– Auch wenn Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung gemeinsam über die Haushaltslinie e verbucht werden, wäre zur besseren Transparenz und als Grundlage für die Evaluation eine getrennte Darstellung wünschenswert.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Die nach FFH- und Vogelschutzrichtli-

nie ausgewiesenen Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische Naturschutz-Netz **Natura 2000**, welches als Gebietskulisse für die Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 dient. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern (**„Trittsteinbiotope“**). Diese sind somit ebenfalls nach Art. 16 förderfähig.

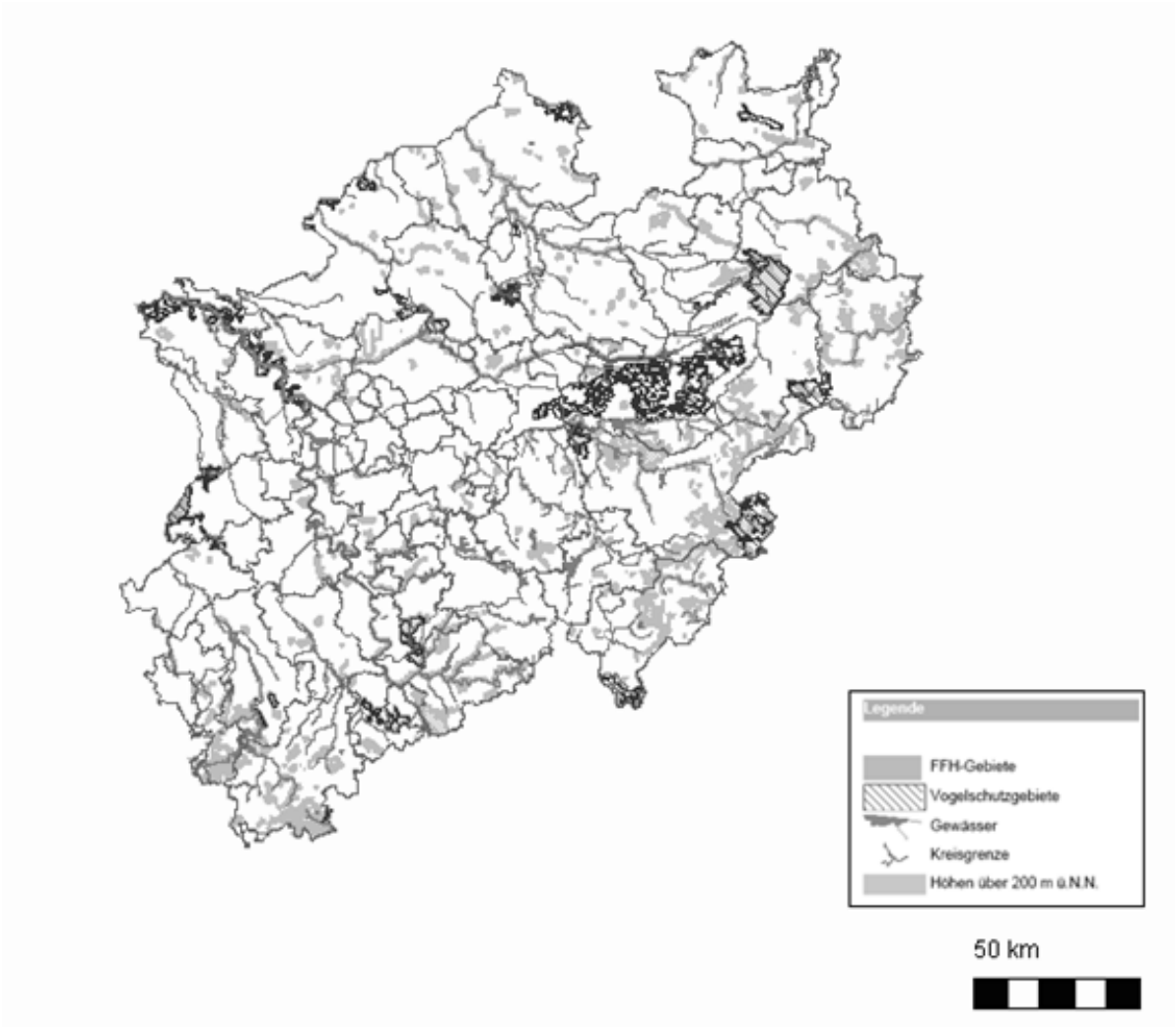
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Mit Datum vom 17.12.2004 wurde im Ministerialblatt des Landes NRW am 26. Januar 2005 die Vervollständigung des Europäischen Naturschutz-Netzwerks Natura 2000 in NRW bekannt gemacht. 518 FFH-Gebiete mit einer Landesfläche von 5,4 % und 25 EG-Vogelschutzgebiete mit einer Landesfläche von 4,4 % sind von dem für die Meldung verantwortlichen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für das Europäische Netzwerk Natura 2000 an die Europäische Union gemeldet worden. Damit nimmt das Netzwerk Natura 2000 in NRW 8,2 % der Landesfläche (278.525 ha) ein. Die Europäische Kommission hat mit Pressemitteilung vom 13. Oktober 2006 bekannt gegeben, dass die deutschen Behörden nunmehr eine ausreichende Zahl von FFH-Gebieten für das Europäische Schutzgebietsnetz gemeldet haben.

Zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde eine Neumaßnahme mit dem Titel „Ausgleichszahlungen gemäß Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999“[2] konzipiert. Die Maßnahme e2 wurde erstmalig mit Beginn der Programmlaufzeit im Jahr 2000 angeboten (vgl. Tabelle 5b.1). Wesentliche Grundlagen für die Gewährung der Ausgleichszahlungen sind der Verzicht auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen, die Pflicht zur Rücksichtnahme auf Brutvögel und Gelege und die Beibehaltung des Bodenreliefs auf Grünlandflächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Eine Einbeziehung von „Trittsteinbiotopen“ außerhalb der gemeldeten Natura-2000-Gebiete erfolgt für Naturschutzgebiete und nach § 62 LG für besonders geschützte Biotope. Abbildung 5b.1 gibt eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Gebietskulisse, zu der auch große Anteile von Waldflächen zählen. Die förderfähige Kulisse von Grünlandflächen wird im EPLR mit ca. 70.000 ha angegeben. Nach Berechnungen der FAL basierend auf dem InVeKoS-Datensatz des Jahres 2005 beträgt der förderfähige Flächenumfang rund 43.050 ha.

[2] Entsprechend den Haushaltslinien der EU wird die Maßnahme im Folgenden mit e2 bezeichnet.

Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen



Quelle: (MUNLV, 2007).

Flächen sind nicht förderfähig, insofern

- diese Eigentum des Landes NRW, von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder der NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat und Kulturpflege sind,
- diese Eigentum von Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder des Bundes sind und von diesen zu Naturschutzzwecken erworben wurden,
- für die Flächen nach § 52 Flurbereinigungsgesetz auf Landabfindung gegen Geldausgleich verzichtet wurde,
- es sich um Ausgleichs- und Ersatzflächen (Kompensationsflächen) gemäß Landschaftsgesetz handelt oder
- die Antragsfläche eines Antragstellers weniger als einen ha beträgt.

Wie hoch der Anteil dieser Flächen an der potenziellen Förderfläche ist, kann nicht beziffert werden. Dies resultiert zum einen daraus, dass der Flächenumfang für die Anstriche drei und vier einer gewissen Dynamik unterliegen. Für die Ausschlusskriterien der Anstriche eins und zwei gilt zum anderen, dass Eigentumstitel nicht in der InVeKoS-Datenbank geführt werden, sondern erst im Antragsverfahren nachgewiesen werden müssen.

Durch Schutzgebietsverordnungen in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten festgesetzte Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung müssen unabhängig von der Ausgleichszahlung eingehalten werden. Bei Antragstellung verpflichtet sich der Landwirt darüber hinaus, auch außerhalb der rechtlich festgesetzten Schutzgebiete auf Grünlandumbruch und Entwässerungsmaßnahmen zu verzichten. Der Antrag auf die Ausgleichszahlung ist jährlich zusammen mit dem Gemeinschaftsantrag Flächen zu stellen. Ein Anspruch auf die Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

Tabelle 5b.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		Steckbrief	Förderung seit
e2	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	- Gewährung einer Beihilfe zum Ausgleich hoheitlicher Bewirtschaftungseinschränkungen - Förderung der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grünland	2000 EU

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: MUNLV, 1999.

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Gemäß der Vorgaben des Art. 16 der VO (EG) Nr 1257/1999 hat das Land folgende Zielsetzung festgelegt :

– Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen auf Grünlandflächen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten und ihren Trittsteinbiotopen, die über das übliche Maß der guten fachlichen Praxis hinausgehen;

– Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen.

Operationelle Zielvorgaben werden nicht genannt, die förderfähige Grünlandfläche jedoch auf ca. 70.000 ha geschätzt, das ist etwa ein Viertel der Natura-2000-Kulisse.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete (e1) und den meisten Agrarumweltmaßnahmen im Grünlandbereich. Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung (e2) mit der Ausgleichszulage (e1) ist ebenso möglich wie eine Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen. Die ursprüngliche Förderhöchstgrenze von 200 Euro je Antragsteller für Flächen, die gleichzeitig als benachteiligte Flächen und als Flächen mit umweltspezifischen Nachteilen eingestuft sind, ist mit dem Antragsverfahren 2001 aufgehoben worden.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme e2 orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

– die Inanspruchnahme der Beihilfe,
– die administrative Umsetzung des Förderinstrumentes und
– der Wirkungen der Maßnahmen.

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** wurde dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt. Die vorliegende **Ex-post-Bewertung** analysiert die Entwicklung bis zum Ende der Laufzeit des Programms und vertieft dort, wo neue Daten, insbesondere das InVeKoS-GIS, weitergehende Auswertungen ermöglichen. Hinsichtlich umfassender Darstellungen der Maßnahme und detaillierter Bewertung von Einzelaspekten wird auf die Berichte zur Halbzeitbewertung und die Aktualisierung der Halbzeitbewertung verwiesen.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des InVeKoS der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen ausgewertet, in die flächenscharf sowohl die potenzielle als auch die tatsächliche Beihilfefläche eincodiert ist.

Zu beachten ist, dass mit Zahlen aus zwei verschiedenen Jahren gearbeitet wird: für die Gesamtzahl der Teilnehmer und die geförderte Fläche werden die Ergebnisse bis zum Jahr 2006, also über die volle Laufzeit des Programms dargestellt. Feinere Auswertungen zur regionalen Inanspruchnahme und Differenzierung von Betriebsgrößen, Nutzungstypen etc. basieren auf den InVeKoS-Daten des Jahres 2005.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, welche Art. 16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5b.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für die Betroffenen, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die ursprünglich dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichzahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, sodass sich die Auswertungen nicht durchführen lassen. Stattdessen werden Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen LF vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit einer Schutzgebietsausweisung abzubilden.

Die Frage V.4.B bezieht sich auf den Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt. Für die drei vorgesehenen Indikatoren werden hierzu Ergebnisse errechnet. Anschließend werden weitere Umweltwirkungen diskutiert.

Weitreichende Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung wurden im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entwickelt, um damit eine Einbeziehung für den neuen Programmzeitraum zu ermöglichen. Die abschließende Betrachtung des Gesamtzeitraums hat im Vergleich dazu zu keinen wesentlichen neuen Empfehlungen geführt.

5b.2.2 Datenquellen

Der Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al, 2005a) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurde die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung neu aufgebaute Datenbank genutzt, die eine Zuordnung von Flurstücken und somit Betrieben zur Gebietskulisse sowie zu den geförderten Flächen ermöglicht.

5b.3 Vollzugskontrolle

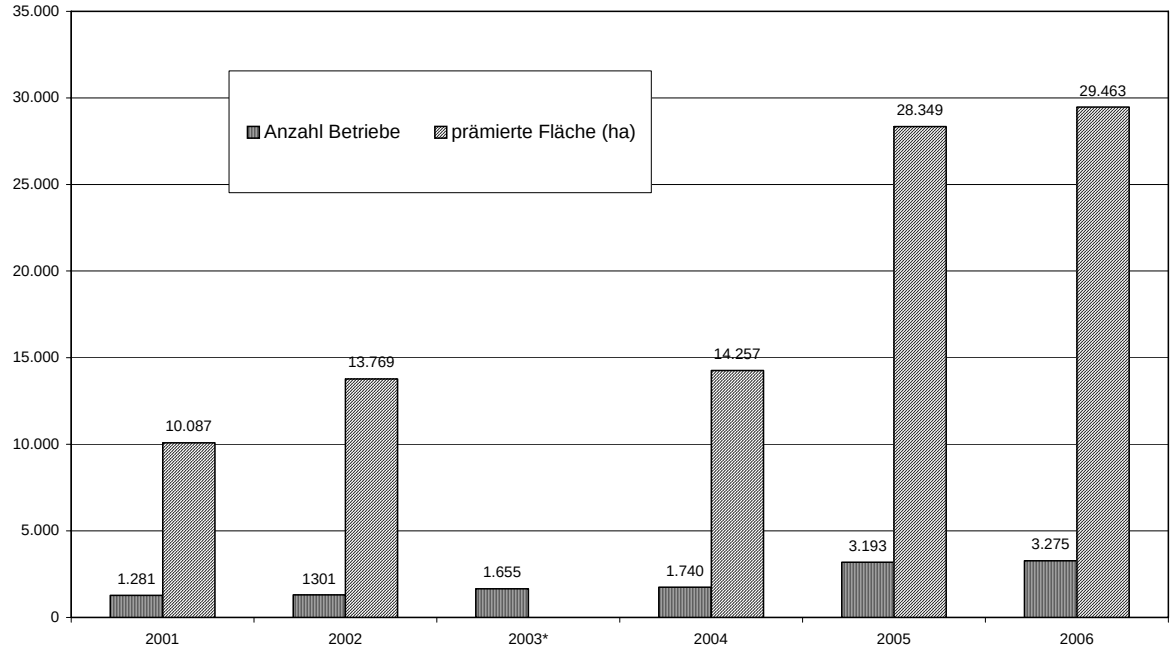
Ausgleichszahlung (e2) und Ausgleichszulage (e1) werden gleichermaßen auf der Haushaltslinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine Darstellung des finanziellen Vollzuges der Natura-2000-Förderung ist demzufolge nicht möglich, der finanzielle Vollzug der Haushaltslinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Der Umfang der geförderten Fläche (vgl. Abbildung 5b.2) hat sich seit dem Jahr 2000 zunächst vergleichsweise geringfügig um 900 ha, dann aber stark um weitere 3.000 ha erhöht. 2004 wurden für 14.257 ha Grünland Ausgleichszahlungen geleistet. Im Folgejahr verdoppelte sich die geförderte Fläche nahezu auf 28.349 ha und hielt dieses Niveau auch im Jahr 2006. Damit hat sich die Erwartung bestätigt, dass für 14.000 ha potenzieller Förderfläche nach dem Auslaufen von Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 Ausgleichszahlungen in Anspruch genommen werden würden.

Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: InVeKoS, 2000 bis 2006; eigene Berechnungen. * Flächendaten 2003 inplausibel wegen veränderter Datenhaltung

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Die Bewertung des Outputs muss weitgehend unabhängig von einer Zielgröße erfolgen, da eine solche im Entwicklungsplan nicht explizit genannt wird. Als Vergleichswert wird die förderfähige Grünlandfläche der Natura-2000-Kulisse herangezogen. Trotz der zu verzeichnenden Steigerungsraten wurden im Jahr 2004 nur rund ein Fünftel der potenziell förderfähigen Flächen von der Maßnahme erreicht. Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings noch ca. 14.000 ha potenzielle Antragsflächen in Förderpaketen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 2078/1992 gebunden. Für diese bestand eine Ausschlussklausel mit der Ausgleichszahlung. Im Jahr 2005 sind diese Flächen dann eingebracht worden. Wird nicht die Zielformulierung des EPLR von 70.000 ha herangezogen, sondern die potenzielle Förderfläche des InVeKoS-Datensatzes von ca. 43.000 ha, beträgt der Zielerreichungsgrad für das Jahr 2006 69 %.

Ein Beweggrund für die Nichtbeantragung von Ausgleichszahlungen ist, dass die Berechtigten sich nicht auf die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflage des Grünlandumbruchs- und Wasserstandsregulierungsverbots auch **außerhalb** der Schutzgebiete einlassen wollen. Schon unter dieser Prämisse ist keine 100-%ige Zielerreichung zu erwarten. Einen weiteren wesentlichen Grund dürfte die in Nordrhein-Westfalen mit 1 ha relativ hoch angesetzte Bagatellgrenze darstellen. Betrachtet man die „Nichtteilnehmer“ unter den potenziell förderfähigen Betrieben, liegt die förderfähige Fläche je Betrieb hier deutlich unter der Fläche der geförderten Betriebe (Durchschnitt 3,0 ha, Median 1,6 ha im Vergleich zu Durchschnitt 10,0 ha, Median 5,5 ha). D.h. das die Bagatellgrenze von 1 ha in vielen Fällen einen Ausschluss von der Förderung bewirkt.

Tabelle 5b.2: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

	2006					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		**Operationelles Ziel bis 2006**		**Zielerreichung**	
Maßnahme	ha	Begünstigte	ha (*)	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	29.463	3.374	70.000 43.000	--	42 69	--

(*) Es wird kein operationelles Ziel genannt. 70.000 ha ist die geschätzte Gesamtförderfläche in Natura 2000-Gebieten. Die potenzielle Förderfläche aus InVeKoS-Datensatz beträgt 43.000 ha.

Quelle: InVeKoS 2006; eigene Berechnungen.

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

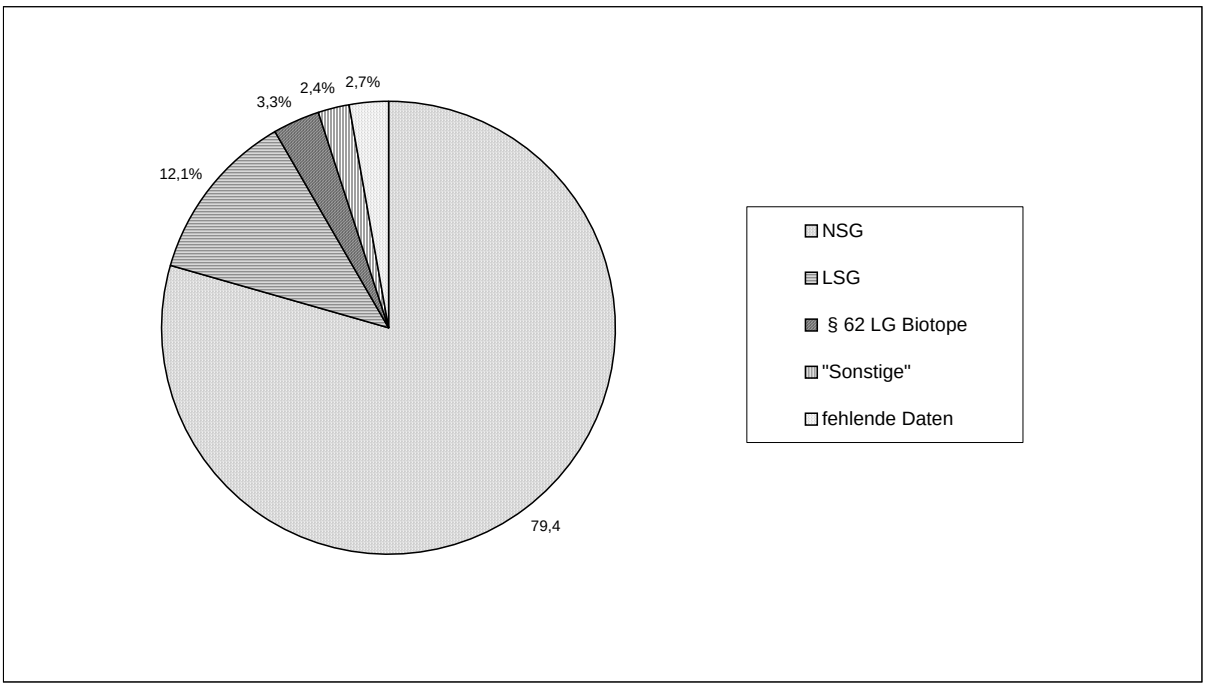
Die Umsetzung der Maßnahme e2 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

– FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete und nach § 62 LG besonders geschützte Biotope,

– ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird nicht nur auf Flächen gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiete), sondern auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete (vgl. Abb. 5b.3). In diesen vergleichsweise kleinen Gebieten kann ohne hoheitliche Auflagen eine Grünlanderhaltung mittels freiwilliger Bewirtschaftungseinschränkungen im Rahmen der Maßnahme e2 erreicht werden.

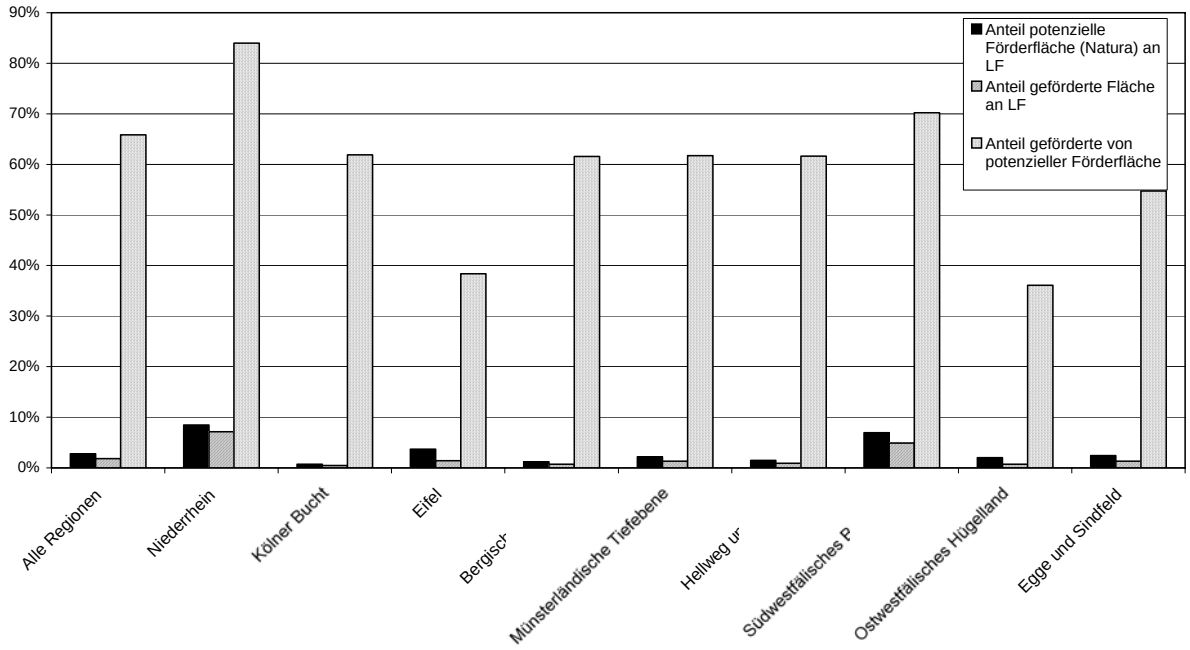
Abbildung 5b.3: Anteil verschiedener Schutzgebietskategorien an der geförderten Fläche



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

In Bezug auf die Wirtschaftsregionen werden die höchsten Anteile sowohl hinsichtlich der potenziellen wie auch der tatsächlichen Förderflächen am Niederrhein und im Südwestfälischen Bergland erreicht. Dargestellt ist in Abb. 5b.4 im jeweils linken Diagrammbalken der Anteil der förderfähigen Flächen an der landwirtschaftlichen Fläche (LF) und damit die relative Bedeutung der Regionen für den Grünlanderhalt in Natura-2000-Gebieten. Der mittlere Balken zeigt die tatsächlich geförderte Fläche, während der rechte das Verhältnis beider zueinander darstellt. Der Anteil der geförderten an der potenziell förderfähigen Fläche schwankt sehr stark zwischen 36 % im Ostwestfälischen Hügelland und 84 % am Niederrhein.

Abbildung 5b.4: Potenzielle und tatsächliche Förderflächenanteile in den Wirtschaftsregionen



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Die Gründe für die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Anteile der geförderten Fläche im Verhältnis zur potenziell förderfähigen Fläche lassen sich anhand der Extrembeispiele Niederrhein und Eifel eingrenzen. Am Niederrhein besteht eine sehr lange Tradition der Grünlandförderung schon aus Zeiten vor der EU-Kofinanzierung. Wesentliche Veränderungen hinsichtlich der Auflagen haben sich nicht ergeben, sodass die Betriebe auf die Anforderungen eingestellt sind und seit langem Anträge stellen. Darüber hinaus ist diese Region durch große zusammenhängende Grünlandflächen gekennzeichnet. In kleinräumig strukturierten Gebieten wie der Eifel dürfte dagegen der Anteil an Bagatellflächen sehr hoch sein und zu einer besonders niedrigen Teilnehmerquote führen.

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Im Rahmen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005b) wurden umfangreiche Untersuchungen zu Aspekten der Verwaltungsumsetzung der AUM (einschließlich Ausgleichszahlung) vorgenommen. Diese sind

– organisatorische und institutionelle Umsetzung
– Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung
– Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme
– Finanzmangement.

Da zur Ex-post-Bewertung keine neuen Untersuchungen vorgenommen werden, wird auf die o. g. Bewertungsberichte verwiesen.

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden.

5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Eine fundierte Aussage zur **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** und der Angemessenheit der Ausgleichszahlungen ist nur auf einzelbetrieblicher Ebene möglich. Für eine grobe Einordnung wird im Folgenden die relative Betroffenheit der Beihilfeempfänger durch Ausweisung der geförderten Flächen an der LF (Basis 2005) dargestellt. Es zeigt sich, dass von den 3.193 geförderten Betrieben 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Gebietskulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen sind; diese Betriebe bewirtschaften 38,6 % der Maßnahmenfläche (siehe Tabelle 5b.3). Fast ein Drittel der Betriebe ist mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen. Dagegen bezieht ein knappes Zehntel für mehr als 75 % der jeweiligen LF Ausgleichszahlungen. Diese Betriebe können als stark von der Schutzgebietsausweisung betroffen charakterisiert werden. Die Höhe der Ausgleichszahlung beträgt bis zu 123 Euro/ha innerhalb von Schutzgebieten, sodass in vielen Fällen Zahlungen über mehrere 1.000 Euro erfolgen. Ein Durchschnittswert kann nicht angegeben werden, da sich die Gesamtausgaben nicht von denen für die Ausgleichs*zulage* trennen lassen.

Tabelle 5b.3: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
Anteil an LF in %	Anzahl	%	Summe (ha)	%	Mittelwert	Median
< 10	982	30,8	3.469	12,2	3,5	2,7
10 - < 25	932	29,2	7.492	26,4	8,0	6,3
25 - < 50	672	21,0	9.273	32,7	13,8	9,3
50 - < 75	301	9,4	5.373	19,0	17,9	10,1
75 - < 100	306	9,6	2.743	9,7	9,1	4,4
Summe	3.193	100,0	28.350	100,0		

Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Tabelle 5b.4 zeigt, dass in den Größenklassen über 50 ha jeweils bei den Betrieben mit Ausgleichszahlung ein grob doppelt so hoher Anteil vertreten ist wie im Durchschnitt aller Betriebe, während die Klasse unter 10 ha deutlich unterrepräsentiert ist. D. h. die Zusammensetzung der Teilnehmer ist durch einen höheren Anteil an tendenziell zukunftsfähigen größeren Vollerwerbsbetrieben gekennzeichnet.

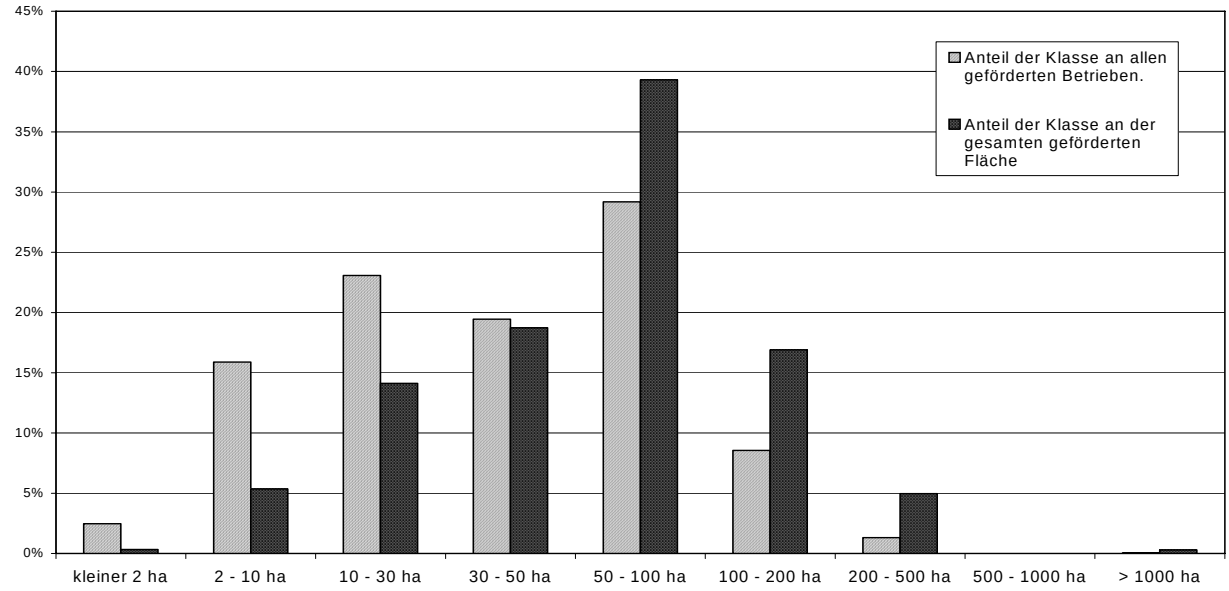
Tabelle 5b.4: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben

LF in ha	Alle landwirtschaftlichen Betriebe		Betriebe mit Ausgleichszahlung	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
< 10 ha	22.185	41,5	586	18,6
10 - < 30 ha	13.102	24,5	737	23,4
30 - < 50 ha	7.539	14,1	621	19,7
50 - < 100 ha	8.283	15,5	932	29,6
100 - < 200 ha	2.071	3,9	273	8,7
> 200 ha	299	0,6	2	0,1
Betriebe insgesamt	53.479	100,0	3.151	100,0

Quelle: InVeKoS 2005; eigene Berechnungen.

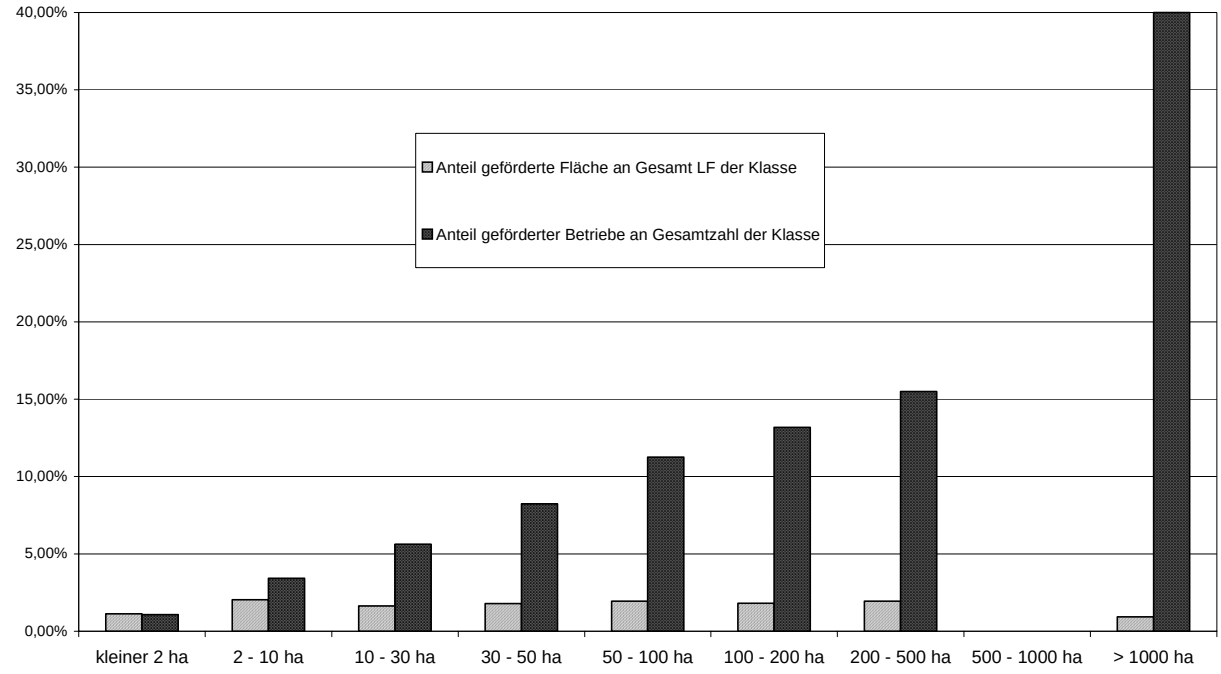
Die folgenden Abbildungen verdeutlichen die Rolle unterschiedlicher Betriebsgrößen unter den Teilnehmern: Betriebe der Größenklasse 50 bis 100 ha stellen sowohl die relativ größte Gruppe der Teilnehmer (29 %) und mit fast 40 % der Gesamtfläche das größte Flächenkontingent (Abbildung 5b.5). Bei den noch größeren Betrieben erhöht sich die durchschnittlich geförderte Fläche je Betrieb zunehmend, während bei Betrieben, die weniger als 50 ha LF bewirtschaften, diese Quote sinkt (Abbildung 5b.6). Setzt man die Werte dagegen in Bezug zu gesamten LF der Betriebe einer Größenklasse (Abbildung 5b.6), so zeigt sich – insbesondere zwischen zwei ha und 500 ha Betriebsgröße - ein sehr einheitliches Bild: knapp zwei Prozent der von diesen Betriebsgrößenklassen bewirtschafteten LF wird gefördert. Der Anteil geförderter Betriebe an der Gesamtzahl der jeweiligen Größenklasse steigt hingegen mit der Betriebsgröße. Generell scheint die Betriebsgröße kein Kriterium für oder gegen eine Antragstellung darzustellen.

Abbildung 5b.5: Anteil verschiedener Betriebsgrößenklassen an geförderten Betrieben bzw. Flächen



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Abbildung 5b.6: Geförderte Fläche bzw. Anzahl der Betriebe im Verhältnis zu den Gesamtwerten der jeweiligen Betriebsgrößenklassen



Quellen: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen

5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Der Gesamtumfang der Art. 16-Gebiete (Natura-2000-Kulisse) liegt bei rund 280.000 ha, die Gesamtgröße der Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei geschätzten 70.000 ha. Mit der 2006 geförderten Fläche von rund 29.500 ha werden ca. 42 % der Zielformulierung von 70.000 ha laut EPLR erreicht. Wird als Referenz die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS (rd. 43.000 ha) herangezogen, verändert sich das Bild deutlich. Der Zielerreichungsgrad des Jahres 2006 erhöht sich auf 69 % (vgl. auch Tabelle 5b.2).

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können nur Angaben unter Vorbehalt gemacht werden. Die Angaben unterstellen, dass die Betriebe mit den von ihnen bewirtschafteten Flächen nicht den unter 5b.1.2 gelisteten Ausschlusskriterien unterliegen. Als Basis wird die Anzahl der Betriebe herangezogen, die nach dem InVeKoS beihilfeberechtigte Flächen bewirtschaften. Diese Annahme

führt zu einer tendenziellen Überschätzung der potenziellen Teilnehmer. Sie stellt jedoch einen Näherungswert dar (siehe Tabelle 5b.5).

Tabelle 5b.5: Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
6922	3.193	46,1%

Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von sanktionierten Betrieben und nicht sanktionierten Betrieben

Im Jahr 2006 haben 20 Betriebe gegen die gute fachliche Praxis verstoßen, bei weiteren neun liegt offensichtlich ein Verstoß vor, die Prüfung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Der Umfang der aufgrund von Verstößen abgezogenen Fläche betrug 62 ha. Damit beträgt das Verhältnis der geförderten zu den sanktionierten Betrieben 100:0,9 (2004 100:0,3) und das entsprechende Flächenverhältnis 100:0,2 (2004 100:0,2). Sowohl die zahlenmäßigen Anteile der Betriebe haben sich damit im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung deutlich erhöht, liegen aber noch immer auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Flächenanteile sind unverändert niedrig.

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehenen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen der Ausgleichszahlungen zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Zumindest einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden daher im Folgenden diskutiert.

Die Ausgleichszahlungen nach Art. 16 sind immer im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschutzstellung und den damit verbundenen Auflagen zu sehen. Inwieweit durch die Ausgleichszahlung eine positive Umweltwirkung induziert oder zumindest unterstützt wird, ist nicht leicht zu beantworten. Weitreichende Interpretationen gehen davon aus, dass nicht nur die generelle Erhaltung von Grünland, sondern u. U. auch die Aufrechterhaltung einer bislang ausgeübten und naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis abgedeckt wird. „Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU, 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio, 1995, S. 127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. aufgrund des Vorkommens gefährdeter Arten - bestehen. Auf der anderen Seite sind gerade empfindliche oder naturschutzfachlich wertvolle Flächen in vielen Fällen ertragsschwach. Eine weitgehende standortspezifische Konkretisierung/Differenzierung der guten fachlichen Praxis - und damit in erheblichem Umfang Auflagen ohne Ausgleichszahlungen - hätte erhebliche agrarstrukturelle Konsequenzen und u. U. Betriebsaufgaben (bzw. eine Flut von Gerichtsverfahren zur Klärung der Zumutbarkeit auf einzelbetrieblicher Ebene) zur Folge und wäre damit in Hinblick auf die Schutzziele in den Schutzgebieten kontraproduktiv. Im Extremfall könnten sich sogar Stiftungen oder andere überwiegend Naturschutzzielen verpflichtete Betriebe gegen die Ausweisung von Naturschutzgebieten (mit höheren Auflagen) wenden, da sie um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten fürchten müssten.

Die deutschen Bundesländer sind in diesem Zusammenhang zwei unterschiedliche Wege gegangen. Ein Teil weist auf landwirtschaftliche genutzten Flächen Schutzgebiete nur mit minimalsten Auflagen aus und versucht die Schutzziele durch Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu erreichen. Ein anderer Teil, darunter Nordrhein-Westfalen, weist Schutzgebiete mit (z. T.) über Minimalanforderungen hinausgehenden Auflagen aus. Aus Gründen der Gerechtigkeit sollen jedoch Landwirte innerhalb von Schutzgebieten nicht schlechter gestellt werden als solche außerhalb.

Da demnach in verschiedenen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedstaaten) gleiche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen.

Die mit der Ausgleichszahlung offensichtlich auch erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

– Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz
– Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt

– Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

Einen weiteren Effekt stellt die kombinierte Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung und der Teilname an Agrarumweltmaßnahmen dar. Innerhalb der potenziellen Förderfläche nehmen 877 Betriebe mit ca. 19.300 ha an Agrarumweltmaßnahmen teil, 419 (13.100 ha) kombinieren Ausgleichszahlung mit Agrarumweltmaßnahmen.

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen.

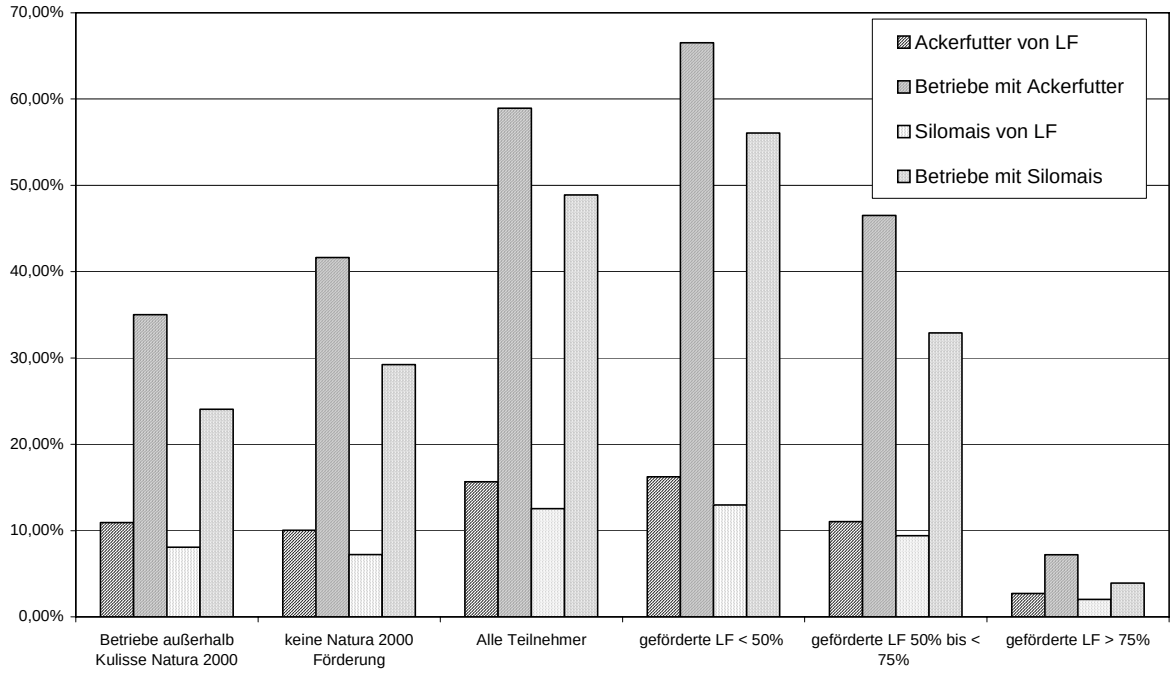
Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell attraktivere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf Nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden, die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine dramatische Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Erschwernisausgleich beziehen (siehe Abbildung 5b.7). Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 15,7 %, während er bei Betrieben außerhalb der Natura-2000-Kulisse bei 11 % liegt. Berücksichtigt man, das die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt von 16,2 % bei Betrieben mit weniger als der Hälfte geförderter Fläche bis auf 2,7 % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über drei Vierteln. Bei

den letztgenannten Betrieben liegt es allerdings nahe, dass sie nur in geringem Umfang überhaupt über Flächen verfügen, die sich für Ackerfutterbau nutzen ließen.

Abbildung 5b.7: Anteile Ackerfutterbau bei geförderten Betrieben



Quelle: InVeKoS 2005, eigene Berechnungen.

5b.7 Gesamtbetrachtung

Im Folgenden werden im Kapitel 5b.7.1 die Ergebnisse der Bewertung zusammenfassend dargestellt und im Kapitel 5b.7.2 ein Überblick über die zur Halbzeitbewertung ausgesprochenen Empfehlungen und den Stand ihrer Umsetzung gegeben.

5b.7.1 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Der EPLR enthält keine operationellen Zielvorgaben. Gemessen am förderfähigen Grünland von geschätzten 70.000 ha innerhalb der Natura-2000-Kulisse (EPLR, S. 212) wurden im Jahr 2006 42 % der Fläche erreicht, in Bezug auf die potenzielle Förderfläche nach InVeKoS 69 %. Die durch Ausgleichszahlung geförderte Fläche beträgt rund 29.500 ha.

Von den 3.193 (2005) geförderten Betrieben sind 60 % (1.914) durch die Natura-2000-Kulisse mit weniger als 25 % ihrer Flächen betroffen. Diese Betriebe bewirtschaften 78 % der Maßnahmenfläche.

Streng genommen sind - über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinausgehende - Umweltwirkungen der Maßnahme nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Zu berücksichtigen ist, dass positive Umweltwirkungen jedoch auch nur ein gewünschter Begleiteffekt der Maßnahme sind, die nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 2078/1992 allein auf den finanziellen Ausgleich von Bewirtschaftungseinschränkungen abzielt.

Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem - auf begrenzte Zeiträume befristeten - freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, die - aus Naturschutzgründen erwünschte - Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten und erleichtert die Einrichtung von Schutzgebieten.

Die Treffsicherheit der Maßnahme ist sehr hoch, da sie fast ausschließlich in Gebieten mit bestehendem Schutzstatus angeboten wird. Für die zukünftige Analyse wird sich positiv auswirken, dass das Land Nordrhein-Westfalen die zur Halbzeitbewertung im Aufbau befindliche Datenbank über die potenzielle Förderfläche fertiggestellt hat.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2006 bis 2013 gegeben, denen weitgehend gefolgt wurde. Da das neue Programm nicht Gegenstand dieser Ex-post-Bewertung ist, wird auf entsprechende Anpassungen hier nicht eingegangen.

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung bestätigen die bisherigen Aussagen und Empfehlungen. Grundsätzlich sollte die Maßnahme fortgeführt werden. Die neue schlagbezogene Codierung von potenziellen Förderflächen und geförderten Flächen hat sich bewährt und eröffnet umfassende Auswertungsmöglichkeiten.

Anzustreben ist eine getrennte Darstellung der Maßnahmen Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung innerhalb der Haushaltslinie e, die eine präzisere Auswertung der Finanzströme ermöglichen würde.

Literaturverzeichnis

BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).

Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.

EU-KOM (2000), Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm Ländlicher Raum. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Natura-2000-Kulisse in Nordrhein-Westfalen.
http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/natura2000/meldedok / 01.11.2007

Reiter, K., Brand-Sassen, H., Plankl, R., Daub, R., Doll, H., Pohl, C., Rudow, K. und Horlitz, T. (2005): Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10__LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb__lr/download__hzb__nrw__kap5__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_nrw_kap5_de.pdf. Stand 26.03.2008

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10__LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb__lr/download__hzb__nrw__kap6__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_nrw_kap6_de.pdf. Stand 26.03.2008

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tier und Pflanzen.

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.

SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852.

SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423

VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf

Institut für Ländliche Räume

Claas Leiner, Achim Sander

Ingenieurbüro entera

Braunschweig • Hannover

November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

Vorbemerkungen **1**

6.0 Zusammenfassung **1**

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels **4**

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen **9**

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle **11**

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs **13**

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen 13
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad) 19

6.5 Administrative Umsetzung **21**

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen **21**

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität? 23
6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers? 27
6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen? 30
6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden … durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen? 30
6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden … durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftliche Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)? 32
6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden … durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten? 37
6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden? 37

6.7 Flächennutzung in Nordrhein-Westfalen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen 43

6.7.1 Flächennutzung in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS 43
6.7.2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1) 46
6.7.3 Anlage von Uferrandstreifen (f2) 59
6.7.4 Erosionsschutzmaßnahmen (f3) 60
6.7.5 Langjährige Flächenstilllegung (f4) 62
6.7.6 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5) 63
6.7.7 Vertragsnaturschutz (f6) 64
6.7.8 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion 66
6.7.9 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen 67
6.7.10 Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen 68

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 70

6.8.1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1) 70
6.8.2 Anlage von Uferrandstreifen (f2) 78
6.8.3 Erosionsschutzmaßnahmen (f3) 80
6.8.4 Langjährige Flächenstilllegung (f4) 81
6.8.5 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5) 81
6.8.6 Vertragsnaturschutz (f6) 82
6.8.7 Maßnahmenübergreifende Empfehlungen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Schadstoffeinträgen 83

Literaturverzeichnis 84

Anhang 89

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an MSL-Maßnahmen (f1) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 16

Abbildung 6.2: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Erosionsschutzmaßnahmen (f3) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 17

Abbildung 6.3: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 18

Abbildung 6.4: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der MSL- und Modulationsmaßnahmen 19

Abbildung 6.5: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Maßnahmen f2, f3, f4, f6 20

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 6.1:	Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 (Teil 1)	6
Tabelle 6.1:	Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 (Teil 2)	7
Tabelle 6.2:	Förderhistorie der Agrarumweltmaßnahmen	8
Tabelle 6.3	Verwendete Datenquellen	10
Tabelle 6.4:	Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren	12
Tabelle 6.5	Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006	15
Tabelle 6.6	Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse	22
Tabelle 6.7:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität	24
Tabelle 6.8:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers	28
Tabelle 6.9:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna	31
Tabelle 6.10:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt	33
Tabelle 6.11:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die genetische Vielfalt von Tierrassen oder Pflanzensorten	37
Tabelle 6.12:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften	38
Tabelle 6.13	Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen	69

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht fasst in einer komprimierten Form die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des NRW-Programms Ländlicher Raum zusammen. Der Bericht greift dabei ganz wesentlich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003), der aktualisierten Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sowie auf die Modulberichte der Ex-post-Bewertung „Flächennutzung“, „Akzeptanz“, „Landschaft“ und „Ökoeffizienz“ zurück, die in separaten Dokumenten vorliegen. In der vorliegenden stark summarischen Form ist es nicht möglich, die wissenschaftlichen Ansätze und Begründungen zu dokumentieren; dafür sei ausdrücklich auf die genannten Berichte verwiesen.

6.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Die im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilen sich in sechs Maßnahmengruppen: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL), Anlage von Uferrandstreifen, Erosionsschutzmaßnahmen, Langjährige Stilllegung, Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und Vertragsnaturschutz. Die Bausteine Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung und Vertragsnaturschutz gliedern sich nochmals in neun respektive acht Teilmaßnahmen. MSL-Teilmaßnahmen waren beispielweise die betriebliche und einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung, ökologische Anbauverfahren, vielfältige Fruchtfolge, die Förderung der Festmistwirtschaft und die Weidehaltung von Milchvieh.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 316,7 Mio. Euro, davon entfielen rd. 6,9 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM betrug ohne Berücksichtigung der Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen und der Weidehaltung von Milchvieh (Zahlung u. a. aus Mitteln der obligaten Modulation) rund 202 Euro/ha. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich auf rd. 2.925 Euro/Jahr.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 432.865 ha. Gegenüber dem Jahr 2000 wurde eine Steigerung des Brutto-Förderflächenumfangs von über 400 % realisiert. In 2006 entfielen gut 70 % der geförderten Fläche auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Erosionsschutzmaßnahmen mit 22 %. Bei den MSL-Maßnahmen dominieren gemessen am Förderflächenumfang (brutto) die vielfältige Fruchtfolge (12,6 %), die betriebliche Grünlandextensivierung (20 %), der Ökologischer Landbau (11 %) und die Weidehaltung von Milchvieh (17 %).

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen nahmen mit 28.100 ha oder 6 % flächenmäßig eine untergeordnete Rolle ein.

Acker- und Grünlandflächen wurden durch die AUM zu ungefähr gleichen Teilen erreicht, wenn vereinfachend die Förderfläche der Festmistwirtschaft dem Ackerland und die der Weidehaltung von Milchvieh dem Grünland zugeordnet wird. Im Vertragsnaturschutz lag der Förderschwerpunkt zu 97 % im Grünland, während die übrigen flächengebundenen Maßnahmen mit rund der Hälfte der Förderfläche auch Ackerland erreichten.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei Maßnahmen wie vielfältige Fruchtfolge oder Erosionsschutzmaßnahmen, die bevorzugt von großen ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung, der Weidehaltung, des Ökologischen Landbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben ihrer überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ein hoher Grünlandanteil. Durch eine sehr heterogene Teilnehmerstruktur zeichneten sich die im Rahmen der Festmistwirtschaft, der Anlage von Uferrandstreifen sowie der Flächenstilllegung geförderten Betriebe aus.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzeffekte werden auf (jeweils) 78 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit Wirkungen auf Biodiversität und Landschaft umfassen rund 73 % bzw. 69 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der Maßnahmen werden zwischen 25 % bis 28 % (brutto) der landwirtschaftlich genutzten Fläche in NRW durch die Agrarumweltförderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von erosionsvermeidenden Maßnahmen aus (Anstieg bis 2006: 540 %). Mit beeinflusst durch die festgelegte Förderkulisse des Maßnahmenbausteins „Erosionsschutzmaßnahmen“ wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen in der Summe mit 73 % ihrer Maßnahmenflächen eine hohe Treffgenauigkeit bezogen auf erosionsgefährdete Flächen auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs um rund 250 % auf 230.700 ha in 2006 an. Vor allem Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln mit zusammen rund 64 % der Förderfläche waren für den Gewässerschutz von Bedeutung.

In ähnlichem Umfang konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des

Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Erosionsschutzmaßnahmen, vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Anbau). Auch die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen wurden, wenngleich in deutlich geringerem Maße, primär durch Zunahme beim Vertragsnaturschutz ausgedehnt. Zur Erhaltung der biologischen bzw. genetischen Vielfalt trug die Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen mit hoher Wirkung und Treffgenauigkeit bei.

Von rund 306.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in NRW gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verzehnfachte sich, als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen Detailanpassungen oder eine Aussetzung der Förderung vorgeschlagen werden. Auch zukünftig besteht erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: vielfältige Fruchtfolge, Ökologischer Landbau, Festmistwirtschaft,
- mit Einschränkung bzw. unter Anpassung von Details eine Fortführung empfohlen: Anlage von Schon- bzw. Blühstreifen (Ausrichtung von Förderauflagen auf schutzgutspezifische Förderziele, die entsprechend zu definieren sind), betriebliche Grünlandextensivierung (Aktualisierung und Konkretisierung der Ressourcenschutzziele), Anlage von Uferrandstreifen (Erhöhung der Mindestbreite), Erosionsschutzmaßnahmen (stärkere Konzentration der Fördermittel auf Gefährdungslagen), Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Verlängerung des Aushagerungspakets, Verschiebung von Düngeterminen),
- keine Fortsetzung empfohlen: extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen, Grünlandextensivierung von Einzelflächen, Weidehaltung von Milchvieh, langjährige Flächenstilllegung.

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Bei den in Nordrhein-Westfalen angebotenen Agrarumweltmaßnahmen sind folgende Bausteine zu unterscheiden:

- f1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung mit den Teilmaßnahmen
  - f1-A1 extensive Produktionsverfahren im Ackerbau/bei Dauerkulturen,
  - f1-A2 Anlage von Schon-/Blühstreifen,
  - f1-A3 Vielfältige Fruchtfolge,
  - f1-Bb Grünlandextensivierung (Betrieb),
  - f1-Be Grünlandextensivierung (Einzelfläche),
  - f1-C Ökologische Anbauverfahren,
  - f1-D Festmistwirtschaft,
  - f1-E Weidehaltung von Milchvieh,
- f2 Anlage von Uferrandstreifen,
- f3 Erosionsschutzmaßnahmen,
- f4 langjährige Stilllegung,
- f5 Zucht vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen,
- f6 Vertragsnaturschutz und
- Modellvorhaben[1].

Die Bausteine gliedern sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil-) Maßnahmen auf. Diese unterscheiden sich hinsichtlich des Flächenbezugs (betriebs(zweig)-bezogen oder einzelflächenbezogen) und der Maßnahmenkulisse (förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (horizontale Maßnahmen) oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potenzial).

Die Tabellen 6.1 und 6.2 geben einen Überblick der in dieser Programmperiode angebotenen Agrarumweltmaßnahmen Nordrhein-Westfalens mit ihren inhaltlichen Ausgestaltungen und ihren Förderhistorien. Um die Übersichtlichkeit zu gewähren, wird die Förderhistorie jeweils nur in Bezug auf eine EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle nicht abzulesen, sofern es sich anfänglich um

[1] Bei den Modellvorhaben handelt es sich nach der Nomenklatur der VO (EG) Nr. 1257/1999 um t-Maßnahmen nach Artikel 33 der Verordnung. Wegen des flankierenden Charakters der Modellvorhaben zu den AUM werden sie hier im Zusammenhang mit den AUM dargestellt.

eine reine Landesförderung handelte. Alle Agrarumweltmaßnahmen zeichnen sich entsprechend den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 dadurch aus, dass

- der Verpflichtungszeitraum der Teilmaßnahmen fünf Jahre beträgt (Ausnahmen sind die langjährige Flächenstilllegung und vereinzelte Vertragsnaturschutzangebote);
- die Inanspruchnahme der Förderung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht;
- die Endbegünstigten grundsätzlich Landwirte sind und
- eine Kofinanzierung – bis zu den in der VO (EU) Nr. 1257/1999 festgelegten Obergrenzen - durch die EU erfolgt.

Für die durch die GAK kofinanzierten Fördertatbestände wie Anbau vielfältiger Fruchtfolgen, betriebliche Grünlandextensivierung, Extensivierung von Grünland auf Einzelflächen, ökologische Anbauverfahren sowie die Weidehaltung von Milchvieh (jeweils unter f1) und die (zehnjährige) Flächenstilllegung (f4) ist die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben aus den Grundsätzen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft verpflichtend.

Die Maßnahmen unter f1 (z. T. mit Ausnahme der Weidehaltung von Milchvieh und innerhalb f1-Be die Variante mit Umwandlung von Ackerland in extensiv zu bewirtschaftendes Grünland in Überschwemmungsgebieten), f4 und f5 werden horizontal, d. h. landesweit angeboten. Die Maßnahmen f2, f3 und f6 sind nur in nach fachlichen Kriterien abgegrenzten Gebieten (Kulissen) förderfähig. Der Verpflichtungszeitraum für AUM beträgt in der Regel fünf Jahre, mit Ausnahme der 10- bzw. 20-jährigen Stilllegung (f4). Im Vertragsnaturschutz (f6) wurden zu Beginn der Förderperiode darüber hinaus 10-jährige Verpflichtungen für die Teilmaßnahmen Streuobstwiesenschutz und Biotoppflege bzw. -anlage angeboten.

Im Gegensatz zu den flächenbezogenen AUM ist die Förderung von Modellvorhaben eine projektbezogene Förderung. Modellvorhaben werden auf bzw. mit Praxisbetrieben in Zusammenarbeit mit der landwirtschaftlichen Beratung und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt. Die Laufzeit der Modellvorhaben variiert.

Ein Teil der AUM der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde bereits in der vorherigen Förderperiode unter der VO (EWG) Nr. 2078/1992 angeboten und wird seit 2000 unter VO (EG) Nr. 1257/1999 inhaltlich fortgeführt. Die Maßnahmen Anlage von Schonstreifen (f1-A2), Festmistwirtschaft (f1-D) sowie die Erosionsschutzmaßnahmen (f3) wurden im Jahr 2000 neu eingeführt. Im Rahmen der fakultativen Modulation wurde das Angebot um die Weidehaltung von Milchkühen in Verbindung mit Laufstallhaltung (zunächst nur in einer Gebietskulisse), die vielfältige Fruchtfolge, die Grünlandextensivierung von Einzelflächen, die Umwandlung von Acker in Grünland in gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten ergänzt. Die Weidehaltung von Milchvieh wird in erweiterter Form landesweit seit 2005 im Rahmen der obligaten Modulation als AUM finanziert.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 (Teil 1)

Maßnahme		Steckbrief
f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung**	- Umfang des Dauergrünlands im Gesamtbetrieb nicht verringern
f1-A1	Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau/bei Dauerkulturen	- in den Varianten Verzicht auf: a) chem.-synth. Dünger und PSM, b) chem.-synth. Dünger, c) Herbizide - betriebszweigbezogen, landesweit angeboten
f1-A2	Anlage von Schonstreifen/ Blühstreifen	- max. 5% der Ackerfläche eines Betriebes, Breite 3-12 m oder 6-12 m, Verzicht auf PSM und Düngemittel - Verzicht auf flächendeckende mechanische Pflanzenschutzmaß-nahmen, ggf. Einsaat
f1-A3	Anbau vielfältiger Fruchtfolgen	- Anbau von mind. 5 versch. Hauptfrüchten (Stilllegung nicht förderfähig), - mind. eine Leguminose (auf mind. 7 % der Ackerfläche, mit überwinternder Folgefrucht) - andere Hauptfruchtarten mind. 10 %, max. 30 % Ackerfläche förderbar, Getreideanteil max. 2/3, Gemüse bzw. Gartengewächse max. 30 % - Ölsaaten gelten als Hauptfrucht, sind jedoch nicht förderfähig, - betriebsbezogen, landesweit angeboten
f1-Bb	Grünlandextensivierung (Betrieb) inkl. Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	- Flächenaufstockung, Tierabstockung, Beibehaltung, Umwandlung - keine chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmittel - Wirtschaftsdünger von max. 1,4 GVE je ha LF - kein Grünlandumbruch, keine Beregnung oder Melioration - Viehbesatz 0,3 bis 1,4 RGV je ha HFF; mind. 1x jährlich nutzen - keine Ausbringung v. Abwasser, Fäkalien, Klärschlamm u. ä. Stoffen - betriebszweigbezogen, landesweit angeboten
f1-Be	Grünlandextensivierung (Einzelfläche)	- keine chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmittel - keine Ausbringung von Abwasser, Fäkalien, Klärschlamm u. ä. Stoffen - Viehbesatz mind. 0,3 RGV je ha HFF; mind. eine jährliche Nutzung - bis 50 % des DGL je Betrieb förderfähig - landesweit angeboten
f1-Bb(U)	Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland in Überschwemmungsgbieten	zusätzlich zu o .g. Auflagen auf allen betrieblichen Grünlandflächen: - keine Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland - Gebietskulisse: EMZ > 60, in festgelegten Überschwemmungsgebieten
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	- ein- und mehrjährige Kulturen, inkl. Baumschul- u. Unterglasflächen - gem. den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/1991 - betriebsbezogen, landesweit angeboten
f1-D	Festmistwirtschaft	- Einhaltung der Grundsätze für artgerechte Tierhaltung lt. Richtlinie (u. a. Strohhaltung, Einhaltung von Mindestflächen, keine Spalten-böden, Gruppenhaltung, max. Gruppengrößen etc.) - betriebsbezogen, landesweit angeboten
f1-E	Weidehaltung von Milchvieh	- Fördervarianten: a) Weidehaltung von Milchkühen, b) Haltung von Milchkühen in Laufställen mit planbefestigten oder mit teilperforierten Flächen sowie jeweils mit Weidehaltung. - tägl. Weidegang v. 01.06.-01.10., 0,3 bis max. 2,0 GV/ha LF - bei b) Laufstallhaltung mit spezifischen Anforderungen - betriebszweigbezogen, landesweit angeboten

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 (Teil 2)

Maßnahme		Steckbrief
f2	**Förderung der Anlage von Uferrandstreifen**	- Förderung der Anlage von Uferrandstreifen innerhalb Gebietskulisse - Begrünung eines 3 bis 30 m breiten Streifens, ggf. Abzäunung, Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Verbot der Beweidung, eingeschränkte Mahd, keine Meliorationsmaßnahmen
f3	**Förderung von Erosionsschutz-maßnahmen**	- Mulch- und Direktsaatverfahren, Zwischenfruchtanbau, Anbau von Feldgras oder Kleegrasgemenge - Einsaat mehrjähriger Grasarten auf (Teil-)Schlägen und Streifen - einzelflächenbezogen, Kulisse
f4	**Förderung der langjährigen Flächenstilllegung**	- Stilllegung (10- bzw. 20-jährig) von Streifen-, Teil- und Restflächen - Streifen von mind. 5 m Breite, keine Düngung, keine PSM, eingeschränkte Pflege, kein Umbruch - Zulassen der Sukzession oder standortangepasste Begrünung, optional Anlage von Hecken, Gehölzen, Kleingewässern oder Blänken - einzelflächenbezogen, landesweit angeboten - Umfang des Dauergrünlands im Gesamtbetrieb nicht verringern
f5	**Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen**	- Teilnahme am Zucht- und Reproduktionsprogramm - mittel-/langfristige Sicherung von Rassen über der Gefährdungsschwelle
f6	**Förderung der naturschutzgemäßen Bewirtschaftung von Acker- und Grünland sowie der Anlage, Bewirtschaftung und Pflege von sonstigen Biotopen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes**	
f6-A	Naturschutzgerechte Nutzung von Ackerrandstreifen/Äckern	- Verzicht auf PSM, z. T. Düngemittel, Untersaaten - Variante A1 ohne Gülledüngung, Variante A2 ohne chem.-synth. Stickstoffdünger
f6-B1	Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	- in Verbindung mit einem Vertragsabschluss nach f6-B2 bis f6-C förderfähig
f6-B2.1	Extensive Grünlandnutzung ohne zeitliche Einschränkung	- Verzicht auf Gülle und synthetische Düngung oder jeglichen Dünger, keine PSM, Nachsaat und Pflegeumbruch
f6-B2.2	Extensive Grünlandnutzung mit zeitlicher Einschränkung	- Verzicht auf Dünger, PSM, Nachsaat und Pflegeumbruch - Nutzung nicht vor dem festgelegten Termin - Weide- und Mahdnutzung (5 Varianten), mit/ohne zeitl. Bewirtschaftungseinschränkung
f6-B3	Naturschutzgerechte Nutzung sonst. Biotope/nutzungs-integrierte Pflege	- Verzicht auf Düngung, PSM, eingeschränkte Beweidung und Mahd - Silikatmagerrasen (inkl. Borstgrasrasen), Kalkmagerrasen, trockene Heiden, Seggenriede, Streuwiesen, Feuchtheiden, Moore, Pfeifengraswiesen, Sumpfdotterblumenwiesen, andere Nasswiesen, Uferstreifen
f6-B4	Zusätzliche Maßnahmen in Verbindung mit B2, B3, C	- in Kombination mit f6-B2, f6-B3, C, Einsatz von Ziegen, Handmahd, Einzäunung, Entbuschung - vertraglich zu entsorgendes Mähgut
f6-C	Streuobstwiesenschutz	- Mindestfläche 0,25 ha, Mindestobstbaumbestand 36 Bäume/ha, Neuanlage und Pflege - Verzicht auf PSM, Verzicht auf Winterbeweidung
f6-D	Biotopanlage und -pflege	- Anlage und Pflege von Hecken, standortgerechten Feldgehölzen,
Modellvorhaben (gefördert gem. Art. 33, Anstrich 11)		- gefördert werden Institutionen, die die Modellvorhaben durchführen und koordinieren, Landwirte erhalten z. T. eine Aufwandsentschädigung

Quelle: EPLR, konsolidierte Fassung vom 06.10.2004 (MUNLV, 2004); Richtlinien zu den AUM, versch. Jgg.; LWK Westfalen-Lippe (2001).

Im Jahr 2005 wurden erstmalig mit der langjährigen Flächenstilllegung und der Umwandlung von Acker- in Grünland Maßnahmen ausgesetzt, d. h. sie standen nicht mehr für Neueinsteiger offen und auslaufende Verträge wurden nicht erneuert (Tabelle 6.2). Im letzten Förderjahr wurden alle Maßnahmen ausgesetzt, jedoch wurde bei der Ökolandbauförderung, der betrieblichen Grünlandextensivierung, der Uferrandstreifenmaßnahme, der Förderung gefährdeter Haustierrassen sowie im gesamten Vertragsnaturschutz die einjährige Verlängerung auslaufender Verträge ermöglicht. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um die Altschulden für die folgende Förderperiode im Rahmen zu halten (vgl. Kap. 6.3).

Tabelle 6.2: Förderhistorie der Agrarumweltmaßnahmen

Maßnahme		EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2006						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
f1-A1	Ext. Produktionsverfahren	1993							ausgesetzt
f1-A2	Schonstreifen	2000							ausgesetzt
f1-A3	Vielfältige Fruchtfolge	2003							ausgesetzt
f1-Bb	Grünlandextensivierung, B.	1993							ausgesetzt 2)
f1-Be	Grünlandextensivierung, E.	2003							ausgesetzt
f1-Bb(U)	Umwandlung Acker-Grünland	2003						ausgesetzt	
f1-C	Ökolandbau	1993							ausgesetzt 2)
f1-D	Festmistwirtschaft	2000							ausgesetzt
f1-E	Weidehaltung	2003							ausgesetzt
f2	Uferrandstreifen	1993							ausgesetzt 2)
f3	Erosionsschutz	2000							ausgesetzt
f4	Langj. Flächenstilllegung 1)	2000						ausgesetzt	
f5	Haustierrassen	1996							ausgesetzt 2)
f6-A	Ackerrandstreifen	1994							ausgesetzt 2)
f6-B1	VNS Ackerumwandlung	1994							ausgesetzt 2)
f6-B2.1	Extensivierung o. z. E.	1994							ausgesetzt 2)
f6-B2.2	Extensivierung m. z. E.	1994							ausgesetzt 2)
f6-B3	Naturschutzgerechte Nutzung	1994							ausgesetzt 2)
f6-B4	Zusatzmaßnahmen	1994							ausgesetzt 2)
f6-C	Streuobstwiesen	1994							ausgesetzt 2)
f6-D	Biotopanlage	1994							ausgesetzt 2)
	Modellvorhaben	2000							

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

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

1) 20-jährige Flächenstilllegung seit 1996, nicht GAK-kofinanziert.
2) Einjährige Vertragsverlängerung für bisherige Teilnehmer; keine Neuanträge.

Quelle: EPLR, konsolidierte Fassung vom 06.10.2004 (MUNLV, 2004); Richtlinien zu den AUM, versch. Jgg.; LWK Westfalen-Lippe (2001).

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Ex-post-Bewertung setzt in vier Themenbereichen Schwerpunkte der Untersuchung, die jeweils in den oben genannten Modulberichten im Detail abgehandelt werden. Im vorliegenden Kommissionsbericht werden die Ergebnisse miteinander und zu den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung in Beziehung gesetzt, um die Fragen anhand der Kriterien und Indikatoren abschließend beantworten zu können (Kapitel 6.6) und auf der Grundlage einer knappen Synopse (Kapitel 6.7) gemeinsame Schlussfolgerungen und Ergebnisse (Kapitel 6.8) daraus abzuleiten. Die Einzeluntersuchungen vertiefen Fragestellungen, die in den ersten beiden Evaluierungsphasen noch gar nicht oder eher allgemein untersucht werden konnten. Es handelt sich um:

- **Flächennutzung:** Anhand der Auswertung von InVeKoS-Daten werden Bodennutzung und Produktionsstrukturen regional differenziert und im Zeitablauf der Förderperiode dargestellt (zusammenfassend in Kapitel 6.7.1). Die Auswertungen dienen der Einordnung der AUM in den Gesamtkontext der landwirtschaftlichen Nutzung. Da die Maßnahmen flächengebunden angeboten werden, wird insbesondere auf die landwirtschaftliche Flächennutzung hingewiesen. Dabei steht das Jahr 2005 als Jahr der Einführung der GAP-Reform im Vordergrund (s. u. Daten). Darüber hinaus geben die Analysen erste Anhaltspunkte über die Vollständigkeit des Maßnahmenbündels.
- **Akzeptanzanalyse:** Die Analyse der Akzeptanz (Ergebnisse in Kapitel 6.4 und 6.7) beurteilt die Inanspruchnahme (Output) der AUM im Verhältnis zu den angestrebten Förderzielen, im Zeitablauf, regional und im Kontext betrieblicher und struktureller Merkmale. Die Auswertungen erfolgen auf Basis der Flächennutzungsdaten des InVeKoS in Verbindung mit den betriebsspezifischen Förderdaten als Mit-Ohne-Vergleich. Die bereits in beiden früheren Bewertungsphasen durchgeführten Analysen werden auf Ebene der Teilmaßnahmen aktualisiert und stärker nach Betriebsstrukturen und Regionen differenziert.
- **Ökoeffizienz**: Die Ermittlung der Ökoeffizienz zielt auf eine schutzgutbezogene Bewertung der Maßnahmen mittels eines Rankings nach Effizienzkriterien und wurde für die Schutzgüter Boden und Wasser durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Kapitel 6.6 und 6.7 eingeflossen. Die Vorgehensweise gliedert sich in mehrere Teilschritte, Ausgangsbasis sind die im Update dargestellten Umweltwirkungen der Teilmaßnahmen. Im ersten Schritt wird die **Treffgenauigkeit der AUM** durch GIS-Verschneidung der Teilnahmeflächen (InVeKoS-GIS) mit Daten zu den regionalen Schutzguteigenschaften ermittelt. Ergebnis sind Aussagen zum Anteil sowie zur räumlichen Verteilung von Förderflächen in sensiblen Gebieten. Zweiter Baustein ist die Beurteilung der Teilmaßnahmen nach **Kosten-Wirksamkeitsaspekten.** Die Wirksamkeit der einzelnen AUM wird ihren Kosten unter Berücksichtigung der Multifunktionalität der Maßnahmen gegenübergestellt.

– **Landschaft:** Im Mittelpunkt des Moduls „Landschaft“ stehen die wahrnehmbaren landschaftlichen und biotischen Wirkungen einzelner Maßnahmenflächen im Vergleich zu Nicht-Maßnahmenflächen. Untersuchungsschwerpunkt sind grünlandbestimmte Landschaften, in denen Maßnahmen der MSL-Grünlandextensivierung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Anwendung kommen. Daneben werden die landschaftlichen Wirkungen von Blühstreifen und langjähriger Flächenstilllegung dokumentiert. Im Mittelpunkt des Moduls stehen Fallstudien, welche die literaturbestimmten Auswertungen der aktualisierten Halbzeitbewertungen ergänzen. Ergebnisse werden in den Kapiteln 6.6 und 6.7 dargestellt.

Tabelle 6.3 Verwendete Datenquellen

Datenquelle	Datensatzbeschreibung	Verwendungszweck [1)]				Jahr [1)]	Bezugsquelle
		I	O	W	A		
InVeKoS-Daten für die 1. und 2. Säule	Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise und des Sammelantrags (Teilnehmer und Nichtteilnehmer) Geometrien des Feldblockkatasters Antrags- und Bewilligungsdaten zu allen Teilmaßnahmen	X	X	X		2000 bis 2006	LWK NRW
Umweltdaten aus den Bereichen	Karte der Erosions- und Verschlämmungsgefährdung der Böden			X		2003 und 2006	GD
Boden, Wasser,	Digitale Gewässerkarte des Landes			X		2006	LUA
Biodiversität	Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse Stickstoffeinträge			X		2006	Kunkel
	Naturschutzmonitoring der Fachbehörde, Auszüge aus dem Biotopkataster			X		2002	LÖBF
Zahlstellendaten	Finanzdaten: abgeflossene Mittel der Einzelmaßnahmen	X				2000 bis 2006	Zahlstelle
Expertengespräche	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren zur Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen (Berater, Experten der Umweltfachverwaltung, insgesamt 20 Institutionen)		X	X	X	2002 und 2004/2005	Eigene Erhebung
Fachreferentenbefragung	Leitfadengestützte Befragung der zuständigen Fachreferate im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Teilnehmer	Grundgesamtheit 8.212, Stichprobengröße 1.310, Rücklauf ca. 57 %		X	X	X	2002	Eigene Erhebung
Schriftl. Befragung Bewilligungsstellen	Vollerhebung aller Bewilligungsstellen zur Implementation und administrativen Umsetzung des Programms, Rücklauf: ca. 60 %	X			X	2002	Eigene Erhebung

[1)] I = Input/Vollzug, O = Output/Inanspruchnahme, W = Wirkung, A = Administrative Umsetzung, Jahr = Jahr der Datenlieferung bzw. bei Primärdaten Jahr der Erhebung

Quelle: Eigene Darstellung

Datenquellen: In der Tabelle 6.3 sind die verwendeten Datenquellen der Module sowie weiterer Berichtsteile zusammengestellt. Die Analyse von dreien der vertiefenden Module basiert - wie dargestellt - im Wesentlichen auf der Auswertung von InVeKoS-Daten der Agrarumweltmaßnahmen und, ergänzend zur Förderung der 1. Säule, vor allem auf dem GIS-unterstützten Flächennachweis mit angehängten Informationen zur Flächenbindung[2]. InVeKoS-Daten liegen der Evaluierung für die Jahre 2000 bis 2006 vor. Zur Verwendung der Daten wurden umfangreiche Vereinbarungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit getroffen. Im Modul „Ökoeffizienz" werden zusätzlich die gelisteten Umweltdaten verwendet. Im Modul „Landschaft" erfolgten in den Fallstudien-Gebieten umfangreiche Primärdatenerhebungen in Form von Vegetationsaufnahmen und Fotodokumentationen. Da im vorliegenden Bericht zudem Ergebnisse der vorangegangenen Bewertungsberichte zitiert werden, sind der Vollständigkeit halber auch weitere, in diesen Berichten verwendete Datenquellen gelistet (vgl. Jahresangaben).

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

In Tabelle 6.4 ist der geplante Mittelansatz zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den tatsächlich verausgabten Mitteln der Förderperiode nach EU-Haushaltsjahren gegenübergestellt.[3] Unterschieden werden gemäß den Vorgaben der KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und VO (EG) Nr. 1257/1999. Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden für die AUM insgesamt 267,8 Mio. Euro in den Indikativen Finanzplan eingestellt und 302,96 Mio. Euro verausgabt. Damit wird die ursprüngliche Planung um 13 % überschritten.

Laut Planzahlen des Jahres 2000 sollten die Agrarumweltmaßnahmen rund die Hälfte der Mittel des Förderschwerpunktes 3 binden, dieser umfasst wiederum knapp 55 % des Gesamtvolumens. Nach Plananpassung im November 2004, bei der das Finanzvolumen der AUM nahezu konstant blieb, erhöht sich der Anteil des 3. Förderschwerpunktes am Gesamtvolumen auf 69 %. Die Erhöhung resultiert u. a. aus einer Mittelaufstockung für die t-Maßnahme „Naturschutz und Landschaftspflege".

Für die Interpretation der Finanzflüsse der AUM der EU-Haushaltsjahre 2000 und 2001 ist von Relevanz, dass erst im Nachhinein eine getrennte Buchung von Altverpflichtungen und Zahlungen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgenommen wurde. Bis September 2001

---

[2] Aus Gründen der Bearbeitungsfolge im Gesamtprojekt basieren viele der Auswertungen zur Ex-post-Bewertung, insbesondere große Teile der Module „Flächennutzung"„Akzeptanz" und „Ökoeffizienz" und somit auch die in Kapitel 6.7 dargestellten Zahlen auf InVeKoS-Daten des Jahres 2005.

[3] Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt, die Darstellung der „Plangenauigkeit" erfordert eine Gegenüberstellung von ursprünglichem Planansatz und jährlichen Mittelabflüssen.

wurden Alt- und Neuverpflichtungen gemeinsam gebucht. Den Vorgaben der KOM folgend, wurde ab Oktober eine Differenzierung vollzogen. Dabei erfolgte für das Jahr 2000 keine Zuteilung nach tatsächlichen Alt- und Neuverpflichtungen, sondern eine prozentuale Zuordnung. Dies hat zur Folge, dass der Verlauf der Altverpflichtungen zu Beginn der Periode unlogisch erscheint, da diese nicht kontinuierlich sinken. Analoges gilt für die Ausgaben nach VO (EG) Nr. 2078/1992, allerdings mit entgegen gesetztem Vorzeichen. Die leichte Trendabkehr der Ausgaben nach VO (EG) Nr. 1257/1999 im Haushaltsjahr 2004 (33,04 Mio. Euro) erklärt sich damit, dass wegen noch nicht vollständig abgewickelter Vor-Ort-Kontrollen die Beihilfen nicht vollständig ausgezahlt wurden. Der deutliche Anstieg der Ausgaben in 2006 spiegelt u. a. die Abwicklung der Maßnahme Weidehaltung von Milchvieh im Rahmen der obligaten Modulation wider.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Mio. Euro)[2]		AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 (Mio. Euro)		AUM Gesamt (Mio. Euro)		
Öffentliche Kosten im Jahr [1]	**geplant**	**getätigt**	**geplant**	**getätigt**	**geplant**	**getätigt**	**Auszahlung (%)**
2000	14,33	14,10	7,01	12,27	21,34	26,37	123,6
2001	21,23	21,23	9,81	6,64	31,04	27,87	89,8
2002	11,64	18,41	24,36	21,93	36,00	40,34	112,1
2003	7,64	12,87	32,66	36,77	40,30	49,64	123,2
2004	5,06	6,52	39,58	33,04	44,64	39,56	88,6
2005	0,00	1,52	45,90	42,19	45,90	43,71	95,2
2006	0,00	1,12	48,55	74,35	48,55	75,47	155,4
Gesamt	**59,90**	**75,76**	**207,87**	**227,20**	**267,77**	**302,96**	**113,1**

1) Die EU-Beteiligung für Agrarumweltmaßnahmen beträgt 50 % der öffentlichen Kosten.
2) Ansatz geschätzt, da Finanzplan keine getrennte Ausweisung über alle Jahre vorsah.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlstellen der Länder (2006).

In Anbetracht zu erwartender Finanzmittelkürzungen für die 2. Säule wurden in NRW einige Agrarumweltmaßnahmen zu Ende der Förderperiode nur noch beschränkt für einjährige Anschlussverträge zugelassen, andere nicht mehr angeboten. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um die Altverpflichtungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht ausufern zu

lassen und entsprechenden Spielraum für eine Ausgestaltung neuer Maßnahmen zu wahren.

Nicht in der Finanztabelle abgebildet sind die Ausgaben der separat abzurechnenden fakultativen Modulation, die im Jahr[4] 2005 3,76 Mio. Euro und in 2006 9,94 Mio. Euro betragen (BMELV, 2008a; BMVEL, 2008). Das Gesamtvolumen der getätigten öffentlichen Ausgaben steigt damit auf 316,66 Mio. Euro.

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Eine Übersicht über die Zahl der in 2000 bis 2006 geförderten Flächen und Betriebe enthält die Tabelle 6.5. Die Angaben beruhen auf der zur Auszahlung festgestellten Flächen und Betriebe im Herbst der jeweiligen Jahre. Eine Reihe von Betrieben nahm an mehreren Maßnahmen teil, dies entweder auf unterschiedlichen Flächen des Betriebes oder entsprechend den zulässigen Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen auf der gleichen Fläche. Wurden Agrarumweltmaßnahmen auf ein und derselben Fläche kombiniert, werden in Tabelle 6.5 die geförderten Flächen jeder (einzelnen) Maßnahme berücksichtigt (Bruttofläche). Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 430.335 ha. Gegenüber dem Jahr 2000 wurde damit eine Steigerung des Brutto-Förderflächenumfangs von über 400 % realisiert mit den stärksten Zuwächsen noch im letzten Jahr der Förderperiode. Dabei entfielen gut 70 % der geförderten Fläche auf f1-Maßnahmen, gefolgt von den Erosionsschutzmaßnahmen mit fast einem Viertel der Fläche (22 %). Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen nahmen mit nur rund sechs Prozent und 28.100 ha flächenmäßig eine untergeordnete Rolle ein.

Acker- und Grünlandflächen wurden zu ungefähr gleichen Teilen erreicht, wenn man vereinfachend die Förderfläche der Festmistwirtschaft dem Ackerland und die der Weidewirtschaft dem Grünland zugeordnet. Im Vertragsnaturschutz lag der Förderschwerpunkt zu über 97 % auf Grünland, während die f1- bis f4-Maßnahmen mit rund der Hälfte der Förderfläche auch Ackerland erreichen.

Die Übersicht in Tabelle 6.5 zeigt darüber hinaus, dass mit Einführung der Modulationsmaßnahmen im Jahr 2003 (d. h. erstmalige Auszahlung in 2004) eine deutliche Steigerung des Förderflächenumfangs erfolgte, insbesondere bedingt durch die hohe Inanspruchnah-

[4] Jahr der Buchung.

me der Maßnahmen vielfältige Fruchtfolge (f1-A3) und Weidehaltung (f1-E), aber in zunehmendem Maße auch durch die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (f1-Be).

Der Umfang der geförderten Fläche kann deutlich unter der tatsächlich unter Auflagen bewirtschafteten Fläche liegen. Dies war bei betriebsbezogenen Maßnahmen wie dem Ökolandbau bzw. der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung der Fall. Beispielsweise erhielten Landwirte keine Prämie für Flächen, die außerhalb des Landes liegen und Ökobetriebe keine Beihilfe für Stilllegungsflächen. Bei der vielfältigen Fruchtfolge wurden keine Prämien für mit Ölsaaten bestellte Flächen gezahlt, bei der Ermittlung der für die Förderung notwendigen Fruchtartenvielfalt wurden diese Flächen jedoch berücksichtigt. Für einzelflächenbezogene Maßnahmen waren die geförderte und die unter Auflagen bewirtschaftete Fläche deckungsgleich.

Die Karte A-6.1 am Ende dieses Kapitels gibt einen Überblick über die Flächenanteile und die Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen. Unberücksichtigt bleiben hierbei die potenziellen Förderflächen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen sowie mögliche Maßnahmenüberlagerungen auf ein und derselben Fläche, sodass diese Karte nur dem groben Überblick dient.

Die in der Tabelle 6.5 dargestellten Teilnehmer- und Flächenangaben beziehen sich auf das Kalenderjahr[5]. Die Angaben beinhalten Altmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 2078/1992. Da die Altmaßnahmen sukzessive ausliefen, verringert sich die Zahl der Teilnehmer und deren Flächenumfang im Förderzeitraum. Am Ende der Förderperiode haben Altverpflichtungen keine Relevanz mehr außer für Maßnahmen mit Verpflichtungszeiten von über fünf Jahren, wie bspw. bei der langjährigen Stilllegung.

[5] Die Inanspruchnahme von Maßnahmen in einem Jahr entspricht damit nicht dem EU-Haushaltsjahr, ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

Tabelle 6.5 Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006

Agrarumweltmaßnahme		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Veränderung 2000-2006 [1]	
		Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe %	Fläche %
f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung [6]**		**65 024**		**87 065**		**115 804**		**116 262**		**184 445**		**213 308**		**304 405**		**368**
f1-A1	Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau/bei Dauerkulturen [3]	96	555	82	567	74	636	70	714	39	592	43	622	47	655	-51	18
f1-A2	Anlage von Schon-/Blühstreifen	0	0	97	150	161	245	217 [2]	350 [2]	284	430	348	518	524	846	440	464
f1-A3	Vielfältige Fruchtfolge									387	24 523	505	33 597	785	54 736	103	123
f1-Bb	Grünlandextensivierung (Betrieb)	2 365	47 842	2 713	56 012	3 034	63 432	3 436	76 682	3 372	75 070	3 574	80 469	3 772	87 242	59	82
	davon Umwandlung von Acker in extensiv zu nutzendes Grünland	826	4 550	840	4 655	855	4 763			850	4 227	798	3 706	620	2 715	-25	-40
f1-Be	Grünlandextensivierung (Einzelfläche)									395	4 191	544	5 825	756	8 436	91	101
	davon Umw. von Acker in ext. GL in ÜS-Gebieten									2	7	2	7	2	6	0	-8
f1-C	Ökologische Anbauverfahren [3]	474	16 627	540	18 421	862	30 011	1 086	38 516	1 145	38 488	1 260	43 100	1 407	48 192	197	190
f1-D	Festmistwirtschaft	0	0	680	11 915	1 301	21 480	1.599 [2]	25.207 [2]	1 777	27 872	1 897	30 026	1 932	30 968	184	160
f1-E	Weidehaltung von Milchvieh									540	13 279	689	19 151	3 064	73 330	467	452
	Variante 8.1.1													1 802	27 172		
	Variante 8.1.2													1 824	46 159		
f2	**Anlage von Uferrandstreifen [3]**	**301**	**135**	**576**	**586**	**968**	**1 158**	**1 215**	**1 757**	**1 793**	**2 708**	**2 229**	**3 435**	**2 775**	**4 523**	**822**	**3 250**
f3	**Erosionsschutzmaßnahmen**	**0**	**0**	**626**	**26 301**	**1 087**	**41 217**	**1.638 [2]**	**52.805 [2]**	**1 537**	**66 570**	**1 748**	**76 489**	**1 963**	**93 762**	**214**	**256**
f4	**Langjährige Flächenstilllegung**	**712**	**1 371**	**807**	**1 571**	**864**	**1 654**	**966**	**1 951**	**988**	**1 999**	**1 014**	**2 063**	**1 011**	**2 056**	**42**	**50**
	10-jährige Flächenstilllegung	0	0	103	200	165	299	231	425	336	628	372	700	368	695	10	11
	20-jährige Flächenstilllegung	712	1 371	704	1 371	699	1 355	691	1 338	706	1 372	704	1 363	705	1 361	0	-1
f5	**Lokale Haustierrassen**	**7.012 Tiere**		**5.125 Tiere**		**6.368 Tiere**		**6.622 Tiere**		**7.278 Tiere**		**7.236 Tiere**		**7.350 Tiere**		**5 %**	
f6	**Vertragsnaturschutz [6]**		**28 063**		**30 359 0**		**30 992 0**		**35 944 0**		**37 079 0**		**26 283 0**		**28 118**		**0**
f6-A	Ackerrandstreifen	0	0	97	178	109	195	123	232	132	279	143	308	124	286	28	61
f6-B1	Umwandlung von Acker in Grünland	0	0	51	19	98	287	155	423	198	527	227	634	189	486	271	2 458
f6-B2	Extensivierung von Grünland	0	0	247	3 207	1 605	7 128	2 657	12 533	3 247	15 921	3 910	20 122	4 130	21 523	1 572	571
f6-B3	Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Biotopen	0	0	61	317	160	818	278	1 758	343	2 045	435	2 784	452	2 973	641	838
f6-B4	Zusätzliche Maßnahmen in Verbindung mit B2, B3, C							230	736	347	1 483	350	1 541	388	1 871	69	154
f6-C	Streuobstwiesen	0	0	121	101	312	302	536	505	669	627	790	730	872	813	621	702
f6-D	Biotopanlage und -pflege	0	0	25	5	108	26	247	106	321	121	418	164	487	166	1 848	3 356
	Altmaßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 [4]	4 298	28 063	4 122	26 532	3 475	22 236	2 734	19 651	2 120	16 076	--		--		--	
t	**Modellvorhaben [5]**	**4 Projekte**		**4 Projekte**		**7 Projekte**		**7 Projekte**		**8 Projekte**		**8 Projekte**		**7 Projekte**			

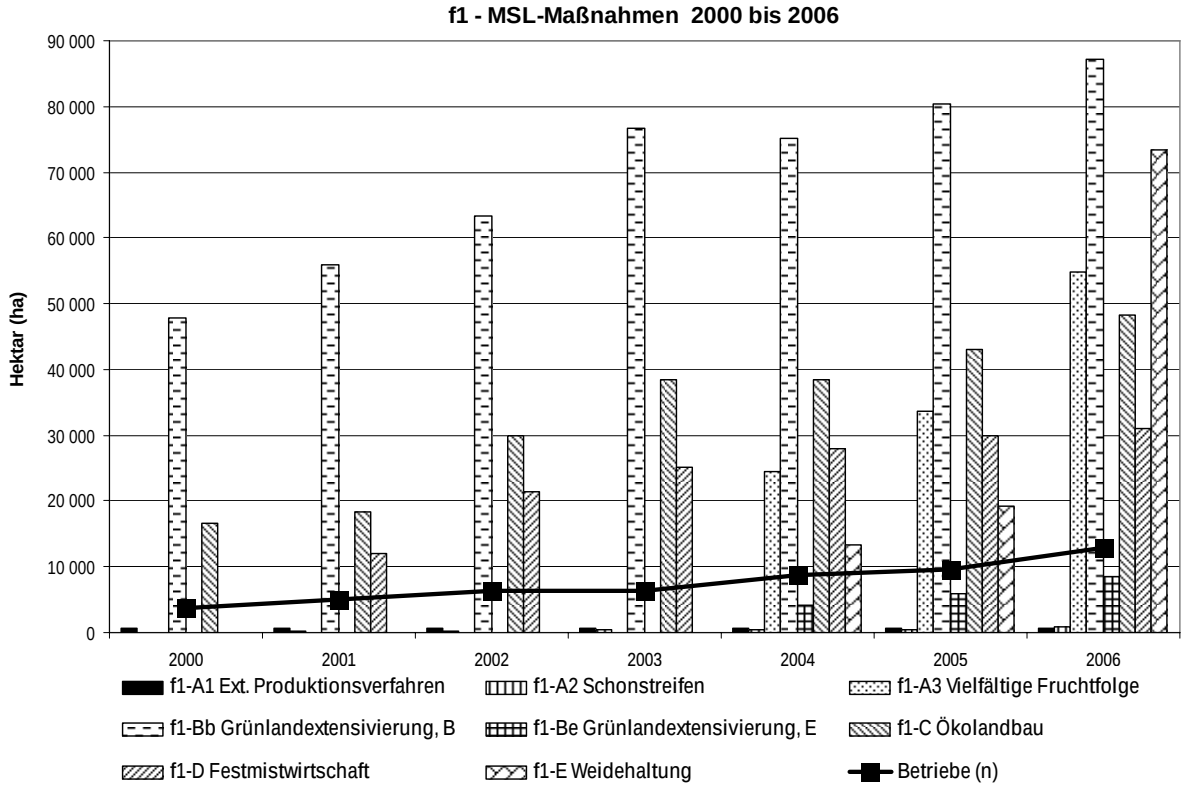
keine Zahl verfügbar. - Flächenangaben inkl. geförderter Flächen außerhalb NRW, mit Betriebssitz in NRW.
1) bzw. für den Zeitraum der Teilnahme oder des Maßnahmenangebots. 2) Summe der Auszahlung 2003.
3) Angaben umfassen zur Auszahlung festgestellte Fläche bzw. Betriebe nach VO (EWG) Nr. 2078/92 und VO (EG) Nr. 1257/1999.
4) Altmaßnahmen umfassen Vertragsnaturschutzmaßnahmen und Grundschutz nach VO (EWG) 2078/1992 ohne die Maßnahmen der Kreiskulturlandschaftsprogramme.
5) t-Maßnahmen, formal zugehörig zu Artikel 33, Anstrich 11 nach VO (EG) Nr. 1257/1999. 6) Bruttofläche ohne Berücksichtigung möglicher Kombinationen der Maßnahmen.

Quelle: Datenbank MUNLV 2000 bis 2006, EPLR, konsolidierte Fassung vom 06.10.2004 (MUNLV, 2004), eigene Berechnungen.

Entwicklung der Inanspruchnahme der MSL- und Modulationsmaßnahmen

Alle f1-Maßnahmen haben während der Programmperiode 2000 bis 2006 eine mehr oder weniger kontinuierlich steigende Inanspruchnahme erfahren, z. T. mit erheblichen Zuwachsraten. Die flächenstärksten Maßnahmen waren in absteigender Reihenfolge: betriebliche Grünlandextensivierung (20 % aller Förderflächen), Weidehaltung von Milchvieh (17 %), Anbau vielfältiger Fruchtfolge (13 %), Ökolandbau (11 %) und Festmistwirtschaft (7 %). Insgesamt umfassten die f1-Maßnahmen rund 70 % aller Förderflächen.

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an MSL-Maßnahmen (f1) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



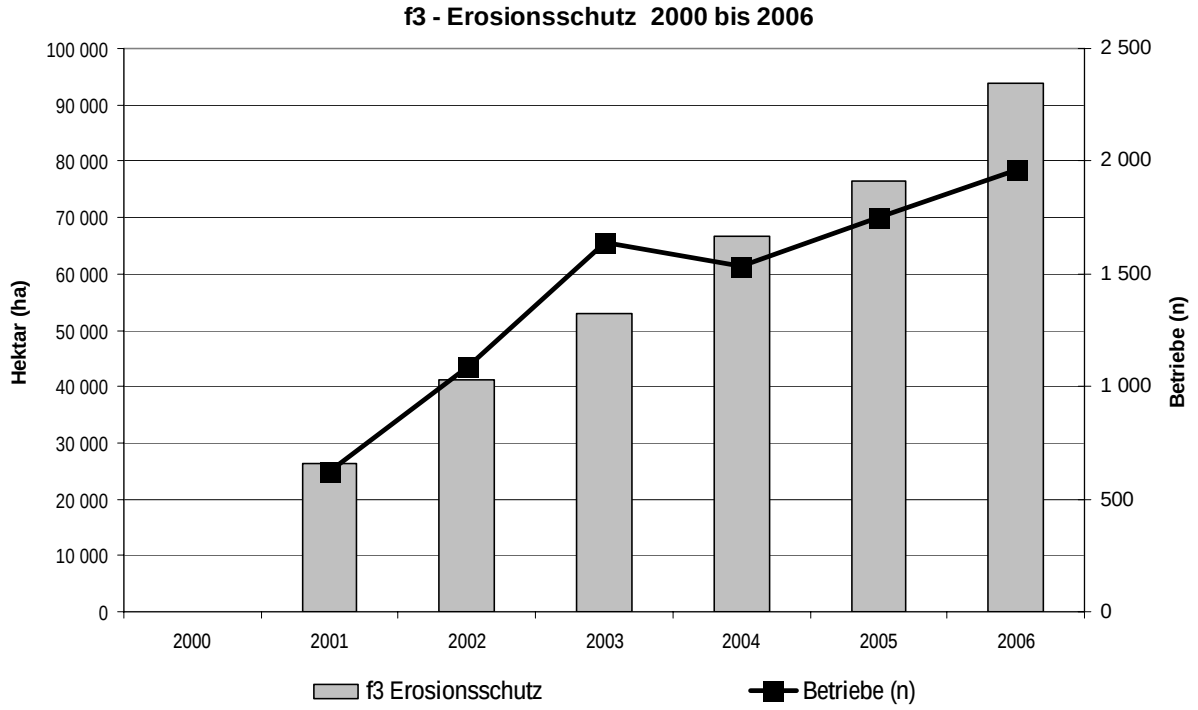
Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Die erfolgreiche Inanspruchnahme verteilte sich dabei sowohl auf bereits in der vorangegangenen Förderperiode eingeführte Maßnahmen (z. B. f1-Bb, f1-C) als auch auf neue Maßnahmen (z. B. f1-A3, f1-E). Es lag ein leichtes Übergewicht auf der Förderung von Grünland gegenüber anderen Landnutzungsformen. Die meisten Teilnehmer gab es bei der Grünlandextensivierung (3.772 Teilnehmer) und den Weidehaltungsverfahren (3.064), gefolgt von der Festmistwirtschaft (1.932) und dem Ökolandbau (1.407 Teilnehmer).

Entwicklung der Inanspruchnahme der f2-, f3-, f4- und f5-Maßnahmen

Unter den Maßnahmen Anlage von Uferrandstreifen (f2), Erosionsschutz (f3), langjährige Flächenstilllegung (f4) und Schutz lokaler Haustierrassen (f5) stachen insbesondere die Erosionsschutzmaßnahmen durch eine sehr hohe Flächenrelevanz mit annähernd 94.000 ha heraus (Abbildung 6.2). Auch die Zahl der teilnehmenden Betriebe war mit 1.963 recht hoch, wurde allerdings durch die Teilnehmer der Uferrandstreifenmaßnahme noch deutlich übertroffen (2.775), die allerdings mit 4.523 ha[6] vergleichsweise wenig Fläche einbrachten. Bei beiden Maßnahmen erfolgte eine stetige Steigerung der Inanspruchnahme während der Förderperiode.

Abbildung 6.2: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Erosionsschutzmaßnahmen (f3) im Förderzeitraum 2000 – 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.
Betriebszahlen 2003 errechnet als Anzahl der Auszahlungen 2003.

Auch die langjährige Flächenstilllegung hat mehr oder weniger kontinuierlich steigenden Zuspruch erhalten; zuletzt wurden 2.056 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche stillgelegt. Bei den geförderten Haustierrassen gab es über weite Strecken ein stabiles Förderniveau

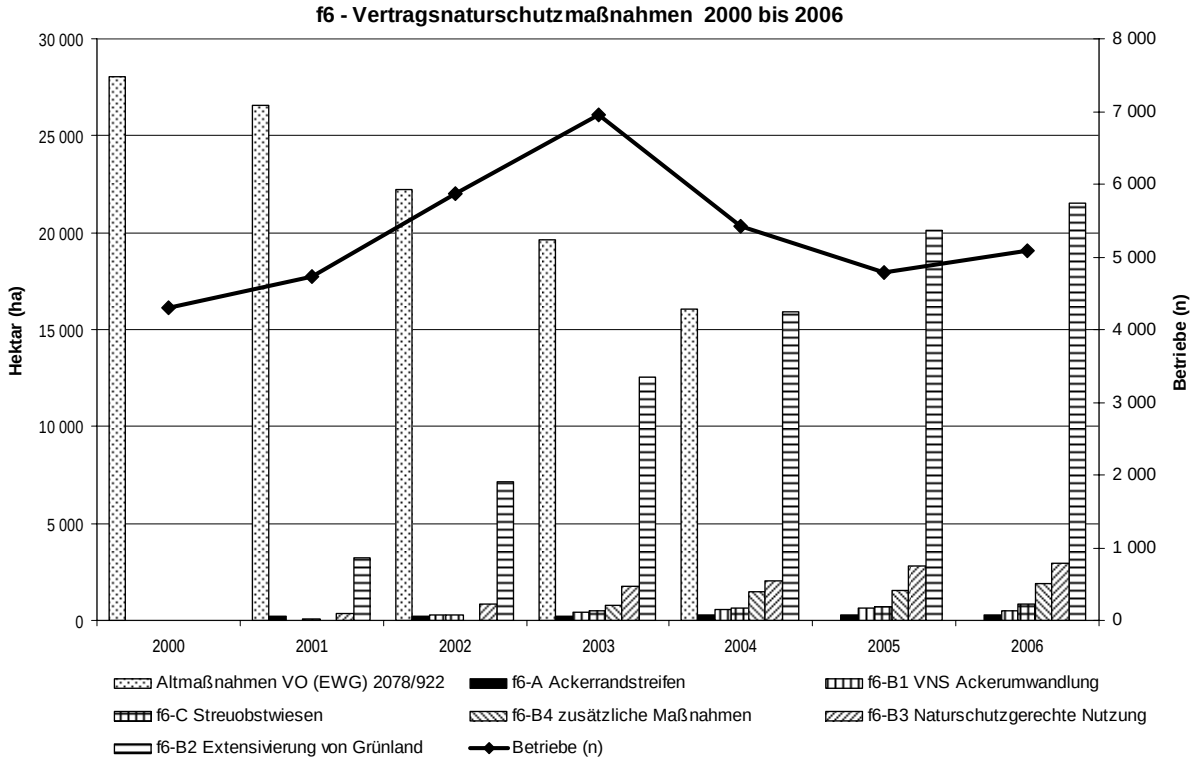
[6] Bei einer angenommenen Breite von 10 m werden damit jedoch 4.523 km Uferrandstreifen verwirklicht.

mit leichten Schwankungen in 2001/2002. So wurden in 2006 7.350 Tiere gefördert, darunter 5.876 Schafe, 819 Pferde, 581 Rinder und 74 Schweine.

Entwicklung der Inanspruchnahme der Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6)

Die Situation des Vertragsnaturschutzes zeichnete sich in der Förderperiode durch bis zum Jahr 2004 sukzessive abnehmende Altverpflichtungen aus (im Jahr 2000 28.063 ha, 2004 noch 16.076 ha), die jedoch nicht vollständig durch neue Verpflichtungen ausgeglichen wurden, sondern zum Großteil in die Ausgleichszahlungen nach Art. 16 übergingen[7]. So wurde im Jahr 2006 ein Stand von 25.596 ha Förderfläche erreicht. Der Vertragsnaturschutz stellte damit rund sechs Prozent der Förderflächen unter AUM. Die Förderung erfolgte fast ausschließlich auf Grünland bzw. in Biotoptypen mit Dauervegetation. Mit Ausnahme der Förderung von Ackerrandstreifen (f6-A) und der Umwandlung von Acker- in Grünland (f6-B1) haben alle Vertragsnaturschutzmaßnahmen eine durchgängig steigende Inanspruchnahme erfahren.

Abbildung 6.3: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

[7] Im Jahr 2004 waren von den ca. 16.000 ha Altmaßnahmen (VO (EWG) 2078/92) ca. 14.000 ha in Zukunft ausschließlich für Ausgleichszahlungen nach Art. 16 berechtigt.

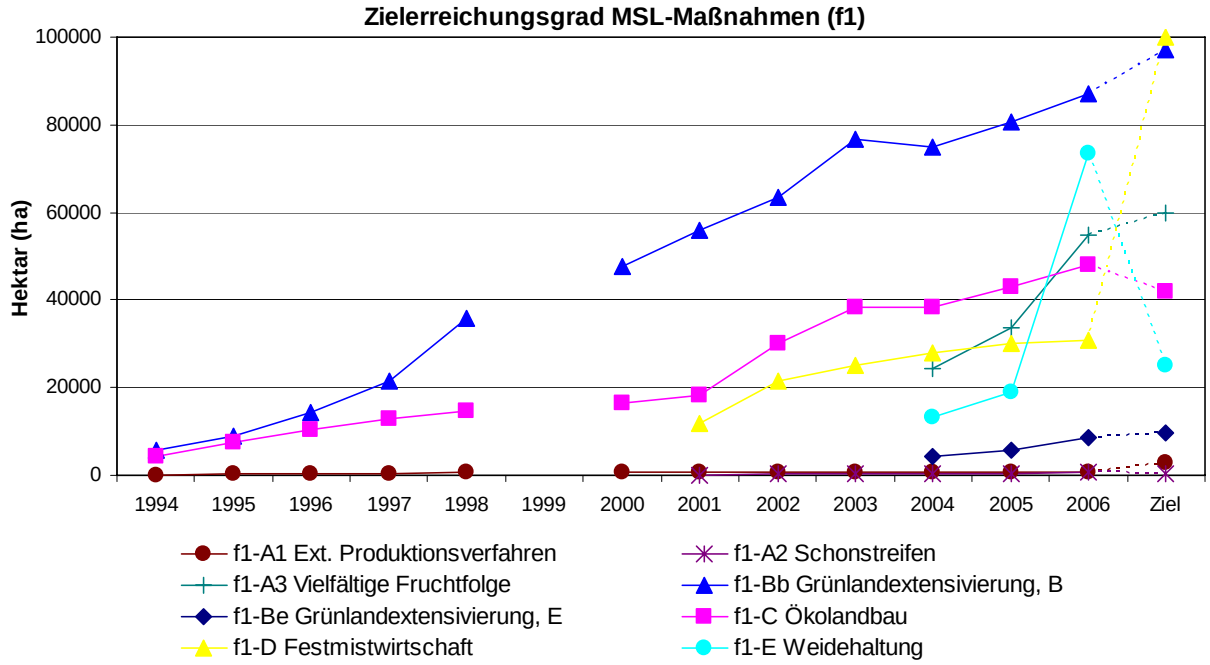
Überragende Bedeutung innerhalb des Vertragsnaturschutzes hatte unter Flächengesichtspunkten die Extensivierung von Grünland (f6-B2) mit 21.523 ha im Jahr 2006, insbesondere in der Fördervariante Extensivierung mit zeitlichen Nutzungseinschränkungen (f6-B2.2) mit knapp 20.000 ha. Die Maßnahme mit der zweitgrößten Flächenrelevanz war die naturschutzgerechte Bewirtschaftung sonstiger Biotope (f6-B3), womit Heiden, Sümpfe und Magerrasen im Umfang von knapp 3.000 ha erreicht werden.

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan weist für alle AUM ein operationelles Ziel aus, meist den angestrebten Flächenumfang. Durch einen Vergleich mit der tatsächlichen Inanspruchnahme ergibt sich rein rechnerisch ein Zielerreichungsgrad. Die Einzelmaßnahmen werden im Kontext der langjährigen Entwicklung der Inanspruchnahme dargestellt.

Für alle f1-Maßnahmen wurden operationelle Ziele formuliert. Drei Maßnahmen haben ihre Zielsetzung klar erreicht (f1-A2, f1-C, f1-E), fünf Maßnahmen haben die Ziele nicht erreicht, wobei die Zielwerte mit Ausnahme bei den Maßnahmen f1-A1 und f1-D aber z. T. nur knapp verfehlt wurden.

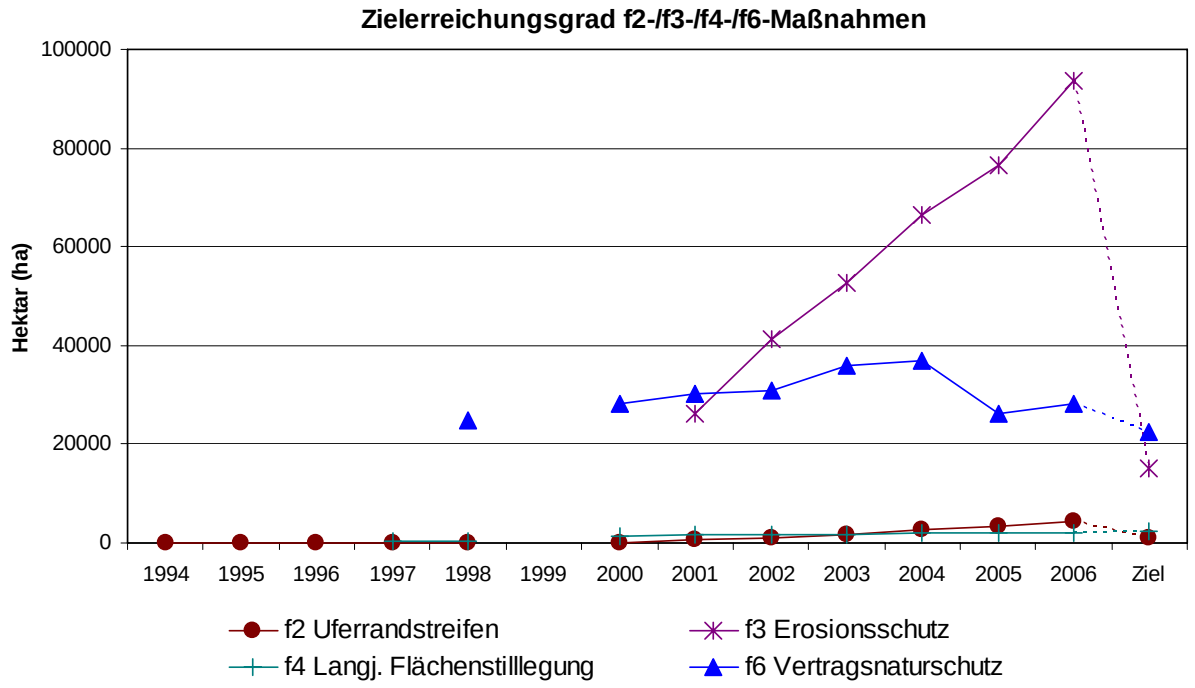
Abbildung 6.4: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der MSL- und Modulationsmaßnahmen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die im EPLR für das Jahr 2006 genannten operationellen Ziele wurden für die Erosionsschutzmaßnahmen (f3) und die Anlage von Uferrandstreifen (f2) sogar deutlich überschritten. Bereits 2001 übertraf die im Jahr 2000 neu eingeführte Erosionsschutzmaßnahme das Förderziel. Diese positive Entwicklung hat sich bis 2006 fortgesetzt und verstärkt, sodass das Ziel um das 6-fache übertroffen wurde. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte die sehr praxisnahe Begleitung bei der Einführung der Maßnahmen durch das Modellvorhaben „Bodenbewirtschaftung in Leitbetrieben“ sein. Aber auch die Auswahlmöglichkeiten innerhalb des Maßnahmenpakets gaben den Betrieben einen weiten Spielraum zur Anpassung ihrer Wirtschaftsweise zugunsten des Erosionsschutzes.

Abbildung 6.5: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Maßnahmen f2, f3, f4, f6



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Uferrandstreifenmaßnahme (f2) konnte das anvisierte Ziel von 1.000 ha Förderfläche um das 4-fache übertreffen, bei stetig steigender Inanspruchnahme. Auch die langjährige Flächenstilllegung (f4) erfreute sich eines zunehmenden Zuspruchs, konnte das Ziel von 2.500 ha Förderfläche mit 2.056 ha in 2006 jedoch nicht vollständig erreichen.

Der Vertragsnaturschutz (f6) hatte eine hohe Akzeptanz und das operationelle Ziel von 22.500 ha wurde mit 28.116 ha übertroffen. Zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung sahen diese Werte allerdings noch deutlich besser aus. So wurden in 2004 noch 35.596 ha unter Verpflichtungen des Vertragsnaturschutzes gefördert, darunter allerdings gut 16.000 ha aus den Altverpflichtungen nach VO (EG) Nr. 2078/1992, die in Ausgleichszah-

lungen nach Art. 16 überführt wurden. Trotz dieser erheblichen Flächenverschiebungen konnte der Vertragsnaturschutz seine Zielsetzungen erreichen.

Nicht in Abbildung 6.5 enthalten ist die Entwicklung der Förderung gefährdeter Haustierrassen. Das Ziel, weitere Schweine- und Pferderassen in die Förderung einzubringen, wurde erreicht. Im Programm werden darüber hinaus folgende Zielgrößen angegeben: Förderung von bis zu 5.000 Schafen, bis zu 800 Pferden, bis zu 600 Rindern und bis zu 600 Schweinen; das macht eine Maximalgröße von 7.000 Tieren. Insgesamt sind die geförderten Bestände von 7.012 Tieren im Jahr 2000 auf 7.350 Tiere im Jahr 2006 angewachsen. Lediglich bei den drei geförderten Schweinerassen wurde mit nur 71 Tieren die Zielgröße weit verfehlt.

6.5 Administrative Umsetzung

Zur Halbzeitbewertung und Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) wurden umfangreiche Untersuchungen zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der AUM, zur Antragstellung und Bewilligung sowie zur Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme vorgenommen. Für die Ex-post-Bewertung wurden keine neuen, maßnahmenspezifischen Untersuchungen im Rahmen der Verwaltungsanalyse durchgeführt. Die Bewertung von Verwaltungsaufwendungen und -kosten im Maßnahmenvergleich wird im Modulbericht „Implementationskostenanalyse“ dargestellt.

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die nachfolgende Tabelle 6.6 gibt eine Übersicht der jeweils aktuellsten Fundstellen der Evaluierungsergebnisse. Da bei gebotener Kürze des Berichts Wiederholungen vermieden werden sollen, wird in den Fällen, in denen bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine abschließende Bewertung von Indikatoren erfolgte, auf den entsprechenden Bericht verwiesen. Die genaue Fundstelle erschließt sich über die Nummer und die Bezeichnung der Frage bzw. des Kriteriums oder Indikators, wobei in der ersten Spalte der Tabelle 6.6 die offizielle Nummerierung der Fragen, Kriterien und Indikatoren aus den Gemeinsamen Bewertungsfragen der KOM genutzt wird (EU-KOM, 2000b), in Spalte 2 wird dagegen nur stichwortartig der Text der Gemeinsamen Bewertungsfragen verwandt, um den Wiedererkennungswert bei gebotener Kürze zu wahren. In den nachfolgenden Bewertungstabellen des Kapitels 6.6 sind diese Stichworte der Übersichtlichkeit halber weiter verkürzt worden. Hinzu kommen dort Subindikatoren der Gemeinsamen Bewertungsfragen, die i. d. R. mit a), b), c) etc. gegliedert werden.

Tabelle 6.6 Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse

Fragen, Kriterien und Indikatoren		aktuellste Fundstelle
VI.1.A Ressourcenschutz Boden		
VI.1.A-1.	Verringerung der Bodenerosion.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.A-2.	Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht), bearbeitet unter Indikator VI.1.B-1.1
VI.1.A-3.	Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B Ressourcenschutz Wasserqualität		
VI.1.B-1.	Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.	
VI.1.B-1.1.	Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-1.2.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-1.3.	Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-2.	Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe (vom Oberboden landwirtschaftlicher Flächen oder dem Wurzelraum) in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden (Auswaschungen, Oberflächenabflüsse, Erosion).	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-3.	Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-4.	Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.C Ressourcenschutz Wasserquantität		
VI.1.C.	In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A Biologische Vielfalt, Flora und Fauna		
VI.2.A-1.1.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.2.	Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna (Verzicht).	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.3.	Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verringerung von Produktionsmitteln und der Artenvielfalt.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A-2.	Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen [landwirtschaftliche Kulturarten (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Viehhaltung), Fruchtfolgen, Bodenbedeckungen während der entscheidenden Zeiträume, Größe der Schläge], die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-3.	Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.B Biologische Vielfalt, Habitate		
VI.2.B-1.	Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-2.	Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-3.	Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.C Biologische Vielfalt, Tierrassen und Pflanzensorten		
VI.2.C-1.	Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3 Schutz von Landschaften		
VI.3-1.	Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-2.	Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-3.	Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-4.	Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Wird in der Tabelle 6.6 als Fundstelle auf die Ex-post-Bewertung verwiesen, ist zu berücksichtigen, dass in dem hier vorliegenden Bericht in hoch aggregierter Form Ergebnisse dargestellt werden, die auf den Modulberichten „Ökoeffizienz“ und „Landschaft“ beruhen[8]. Die genannten Modulberichte sind Bestandteil der Ex-post-Bewertung und liegen in separaten Dokumenten vor. Dort sind auch Methodik und Datengrundlagen detailliert dokumentiert.

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen Festlegungen getroffen werden mussten, um bspw. Kriterien zu operationalisieren. Für Begrifflichkeiten wie „hauptsächlich“, „Extensivfrüchte“, „traditionell“ etc. wurden in der Halbzeitbewertung Festlegungen getroffen, Gleiches gilt für die Interpretation und Abgrenzung von Kriterien und Indikatoren. Die umfassende Herleitung ist der Halbzeitbewertung zu entnehmen.

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?

In der „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms Ländlicher Raum wird die Situation der Umwelt äußerst knapp dargestellt (MUNLV, 2001, Kap. V.4). Lokal auftretende Erosionsgefährdungen werden für die Regionen Köln-Aachener Bucht und Hellweg Börde, Ostwestfalen festgestellt; stoffliche Beeinträchtigungen des Bodens werden bei intensivem Ackerbau, Sonderkulturen und in Veredelungsregionen angedeutet. Die Erosionsproblematik wird jedoch in der Beschreibung der Maßnahmen konkretisiert (Kap. VI.2). Es wird im Wesentlichen Wassererosion als Gefährdungsursache konstatiert. Rund 50.000 ha wurden als besonders erosionsgefährdete Ackerflächen eingeschätzt. Die Förderkulisse setzt sich aus pragmatischen Gründen im Wesentlichen aus ganzen Gemeinden zusammen. Nach einem Berechnungsschlüssel kommen ‚sehr hoch’ und ‚hoch’ gefährdete Flächen (LF) zur Anrechung; in Abhängigkeit ihres Flächenanteils im Gemeindegebiet erfolgt die Auswahl der Gemeinden (MUNLV, 2001, Kap. VI.2.3.2). Weitere Flächen können nach Einzelfallprüfung in die Förderkulisse aufgenommen werden.

Die Evaluation greift auf die gleichen Datengrundlagen zur Beschreibung der Erosionsgefährdung zurück (GLA, 2000), erweitert das Spektrum gefährdeter (‚sensibler’) Flächen allerdings um die ‚mittel’ wassererosionsgefährdeten Flächen und projiziert nicht auf Ge-

[8] Anmerkungen zur Interpretierbarkeit der Ergebnisse aus dem Modulbericht Ökoeffizienz finden sich zudem im vorliegenden Bericht im Kapitel 6.7.10.

meinde- sondern Feldblockebene als Bezugseinheit. Dabei konnte ein Flächenumfang sensibler Gebiete (Acker- und Grünlandflächen) von 37 % der LF ermittelt werden[9].

Die Tabelle 6.7 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Bodenschutzwirkung im Hinblick auf Bodenerosion haben. Hinsichtlich der stofflichen Belastung des Bodens wird auf die Frage VI.1.B. verwiesen, da diese Sachverhalte überwiegend für den Gewässerschutz von Belang sind.

Es zeigt sich, dass der **Förderflächenumfang** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 sehr stark um rund 400.000 ha zugenommen hat. Das ist im Wesentlichen auf die Erosionsschutzmaßnahmen und die 2004 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen zurückzuführen. Dennoch kann mit dem aktuellen Förderflächenumfang nur ein Teil der potenziell wassererosionsgefährdeten Fläche (vgl. unten) erreicht werden.

Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.A-1. Verringerung der Bodenerosion.								
VI.1.A-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion unterliegen.	**90 100**		**193 939**		**324 683**		**489 346**	
a) Art der Bodenerosion	--		--		66 577	20,5	93 768	19,2
b) Art der Bodennutzung/Bewirtschaftung	14 195	15,8	60 754	31,3	93 099	28,7	127 859	26,1
c) hauptsächlich Bekämpfung Bodenerosion	0	0,0	45 980	23,7	66 577	20,5	93 768	19,2
d) Verbot von Grünlandumbruch	80 455	89,3	139 889	72,1	240 851	74,2	377 286	77,1
Kriterium VI.1.A-2. Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert.								
► vgl. Frage VI.1.B. in diesem Bericht.								
Kriterium VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

[9] Die hier dargestellten Angaben entstammen eigenen Berechnungen des vTI im Rahmen der Untersuchungen zum Modul Ökoeffizienz und basieren auf den vom Geologischen Dienst im Jahr 2000 veröffentlichten Daten zur Erosionsgefährdung. Ab 2009 wird aber für die Überarbeitung der Erosionsschutzregelung nach Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung (DirektZahlVerpflV) die Erosionsgefährdung in NRW vom Geologischen Dienst auf Ebene der Feldblöcke neu ermittelt. Dabei wird nach bundeseinheitlich festgelegter Methode (Berechnung und Bewertung der Erosionsgefährdung nach DIN 19078 unter Anwendung der ABAG) verfahren. Es ist davon auszugehen, dass wegen wesentlich genauerer Ausgangsdaten (Kartierung im Maßstab 1:5.000, Berechnungen für Raster 10 x 10 m) erhebliche Abweichungen zu den früheren Daten zu erwarten sind, die dann auch zu ganz anderen Größenordnungen führen können als die oben angegebenen.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen für wassererosionsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- nicht nur die Erosionsschutzmaßnahmen bodenschützende Wirkung entfalten, sondern Maßnahmen aus allen drei Gruppen (MSL-, Vertragsnaturschutz-, Modulationsmaßnahmen) positive oder sehr positive Erosionsschutzwirkungen[10] haben:
  - Maßnahme mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-Bb (Umwandlung), f1-Be (Umwandlung), f2, f3, f4, f6-B1;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A1, f1-A2, f1-A3, f1-Bb, f1-Be, f1-C, f1-D, f1-E, f6-B2.1, f6-B2.2, f6-C, GL ohne Förderung[11];
- in dem Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung ist mit der Erosionsschutzmaßnahme (f3) nur eine flächenstarke Maßnahme vertreten.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** fokussieren auf wassererosionsgefährdete Gebiete mit ‚mittleren’ bis ‚sehr hohen’ Gefährdungsstufen. In Relation zu den erosionsgefährdeten Flächenanteilen der LF (37 % wassererosionsgefährdete LF) zeigen sich hoch einzuschätzende durchschnittliche Treffgenauigkeiten von 73 %. Damit werden 38 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen:

- Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: Erosionsschutz (74 % Treffgenauigkeit), Umwandlung Acker-Grünland (74 %),
- Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: Weidehaltung (94 % Treffgenauigkeit), Grünlandextensivierung (88 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** erfahren die vielfältige Fruchtfolge (f1-A3), die zwei Grünlandextensivierungsmaßnahmen (f1-Bb, f1-Be), der Erosionsschutz (f3), der Ökolandbau (f1-C) und die Weidehaltung (f1-E) in absteigender Reihenfolge die

---

[10] Die Wirkungseinschätzung wurde aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung übernommen; vgl. dazu auch Kapitel 6.2.

[11] Hierunter sind die nicht geförderten Grünlandflächen der Teilnehmer an den GAK-kofinanzierten Maßnahmen f1 und f4 sowie an den Vertragsnaturschutzvarianten f6-B2, f6-C zu verstehen, auf denen eine Bodenerosion aufgrund des Umbruchverbots von Grünland verhindert wird. Die Grünlanderhaltung auf den geförderten Betrieben wird entsprechend der Absprachen zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hier einmalig beim Kriterium ‚Verringerung der Bodenerosion’ angerechnet. Darüber hinaus dürften vergleichbare Wirkungen aber auch für den Gewässerschutz, für die Biodiversität und die Landschaft von diesen Flächen ausgehen. Die Auflagen zur Grünlanderhaltung hatten in der zurückliegenden Förderperiode bis zur Einführung des CC-Standards zum Grünlanderhalt eine stärkere Bedeutung als heute.

besten Bewertungen. Darunter haben insbesondere die Maßnahmen Weidehaltung, betriebliche Grünlandextensivierung und Erosionsschutz hohe Flächenanteile in den sensiblen Gebieten bei gleichzeitig überdurchschnittlichen Treffgenauigkeiten. Die vielfältige Fruchtfolge hat ausschließlich aufgrund ihrer geringen Prämienhöhe ein gutes Kosten-Wirksamkeitsverhältnis erlangt; sie hat auch nur beim Sonderfall des Anbaus von Leguminosen wegen des geforderten Nachbaus von Zwischenfrüchten eine einfach positive [+] Wirkungseinschätzung. Der Ökolandbau erlangt hingegen auch größere Flächenanteile in den sensiblen Gebieten.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- umfangreiche **Ressourcenschutzziele** für die Maßnahmen formuliert wurden. Explizite Erosionsschutzziele bestehen für die Erosionsschutzmaßnahmen sowie für die Umwandlung von Acker- in Grünland in Überschwemmungsgebieten. Streng genommen kann nur für Maßnahmen mit vollständig nachvollziehbarer Interventionslogik, d. h. einschließlich präziser Zielformulierungen, eine aussagefähige Evaluation erfolgen; das ist nicht bei allen Maßnahmen gegeben. Ziele zum Schutz des Bodens vor stofflichen Einträgen lassen sich in den allgemeinen Ressourcenschutzzielen in unkonkreter Form wiederfinden;
- insgesamt 17 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Bodenerosion aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert; Wirkungen zum Schutz des Bodens vor stofflichen Beeinträchtigungen finden sich bei 14 Teilmaßnahmen;
- zwei der Maßnahmen eine explizite **Förderkulisse** zur Bekämpfung der Bodenerosion aufweisen, eine gezielte Steuerung erfolgt damit nur für einen kleinen Teil der wirksamen Maßnahmen und auch nur auf ackerbaulich genutzten Flächen. Im Hinblick auf den Schutz des Bodens vor chemischen Belastungen gibt es keine Förderkulissen, allerdings ist dieser Aspekt eng mit dem Grundwasserschutz verknüpft (vgl. Frage VI.1.B.);
- mit insgesamt gut 489.000 ha **Fläche** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Eindämmung der Bodenerosion besteht; auch für den stofflichen Bodenschutz stehen mit 230.700 ha Förderflächen in großem Umfang zur Verfügung;
- immerhin fast drei Viertel (73 %) dieser Förderflächen besonders wassererosionsgefährdete, landwirtschaftlich genutzte Flächen erreichen (Gefährdungsstufen ‚mittel' bis ‚sehr hoch'). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung muss daher auch vor dem Hintergrund von 37 % erosionssensibler LF als hoch bewertet werden.

6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers?

In der „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ wird die Situation der Umwelt äußerst knapp dargestellt (MUNLV, 2001, Kap. V.4). Es werden regional differenzierter Nähr- und Schadstoffeintrag in Böden, Grund- und Oberflächenwasser festgestellt. Hohe Nährstoffangebote werden in den Veredlungsregionen im Münsterland und am Niederrhein beschrieben (ebd.). Die Gefährdungen und Belastungen werden nicht weiter konkretisiert.

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF kann im Zuge der Evaluation quantifiziert werden. Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrums Jülich (FZJ, Kunkel, 2006) auf Feldblockebene ergeben sich 0,45 Mio. ha ‚hoch’ auswaschungsgefährdete Feldblockfläche (entspricht ca. 28 % der LF). Art und Intensität der Nutzung sind dabei kein Bestandteil der Betrachtung.

Tabelle 6.8 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) von AUM, die einen Beitrag zur Verringerung von Produktionsmitteln leisten, von 2000 bis 2006 sowie von Maßnahmen, die zur Verringerung von Schadstoffen in das Grund- und Oberflächenwasser führen können. Der flächenhafte Maßnahmenbeitrag zur Verringerung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist in der Förderperiode um 137.000 ha gesteigert worden. Einen besonders großen Beitrag liefern die Maßnahmen Grünlandextensivierung, Ökolandbau und Vertragsnaturschutz (insbes. f6-B2). Sie machen in 2006 zusammen rund 68 % der Förderfläche aus. Bei den Maßnahmen, die mittels einer bestimmten Bodenbedeckung zum Grundwasserschutz beitragen, sind insbesondere die Erosionsschutzmaßnahmen hervorzuheben, die fast drei Viertel der anrechenbaren Förderfläche ausmachen.

Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.B-1. Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.								
VI.1.B-1.1. Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	**93 316**		**132 604**		**180 620**		**230 690**	
a) weniger chemisch-synthetische Düngemittel	93 316	100,0	132 604	100,0	159 733	88,4	183 506	79,5
b) weniger Wirtschaftsdünger/geringere Besatzdichte	92 761	99,4	131 666	99,3	150 677	83,4	166 057	72,0
c) Anbau von Extensivfrüchten	12 491	13,4	12 040	9,1	18 779	10,4	20 621	8,9
d) weniger PSM	93 316	100,0	132 604	100,0	150 643	83,4	209 571	90,8
VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden.								
VI.1.B-2.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in Grundwasserschichten führen.	**6 056**		**49 613**		**93 529**		**128 705**	
a) bestimmte Bodenbedeckung	5 921	97,8	47 921	96,6	93 529	100,0	128 705	100,0
b) andere Maßnahmen/Mittel	135	2,2	1 692	3,4	2 708	2,9	4 523	3,5
Kriterium VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								
Kriterium VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- fast alle AUM positive Grundwasserschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A1, f1-A2, f1-Bb, f1-Be, f1-Bb(Umwandlung), f1-C (auf Acker), f2, f3, f4, f6-A, f6-B1, f6-B2.1;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A3, f1-C (auf Grünland), f6-B2.2, f6-C;
- das Spektrum der Maßnahmen mit sehr positiver Grundwasserschutzwirkung mit 12 Teilmaßnahmen sehr breit ausfällt; darunter sind zwei von fünf besonders flächenstarken Maßnahmen.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen die ‚hoch’ nitratauswaschungsgefährdeten Flächen entsprechend den Analysen des FZJ. Nach einer Projektion auf die Feldblöcke NRWs nehmen sie ca. 28 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei 29 %. Damit werden rund 17 % der sensiblen Gebiete erreicht. Die Maßnahmen haben somit Treffgenauigkeiten, die in der Größenordnung der als sensibel eingestuften LF liegen, sie sind damit insgesamt nicht als gut einzustufen. Im relativen Vergleich (über-)durchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: VNS Ackerrandstreifen (53 % Treffgenauigkeit), Umwandlung Acker-Grünland (40 %), Schonstreifen (32 %), VNS Umwandlung Acker-Grünland (31 %), VNS Extensivierung ohne zeitliche Einschränkung (30 %);
- Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: vielfältige Fruchtfolge (36 % Treffgenauigkeit), Erosionsschutz (35 %), VNS Streuobstwiesen (31 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** weisen sechs der 16 Teilmaßnahmen ein überdurchschnittlich gutes Verhältnis auf: vielfältige Fruchtfolge (f1-A3), Erosionsschutz (f3), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (f2-Be), extensive Produktionsverfahren (f1-A1), Ökolandbau auf Ackerflächen (f1-C) und die betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb). Unter Berücksichtigung aller Einzelauswertungen ist der Ökolandbau (f1-C) zu präferieren, da er neben sehr positiven Wirkungseinschätzungen, hoher Treffgenauigkeit und großen Flächenanteilen in sensiblen Gebieten auch eine günstige Input-Output-Relation aufweist.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- viele Maßnahmen stringente Betriebsmittel- oder Viehbesatzdichtereduktionen vorsehen; da für die MSL-Maßnahmen die Ressourcenschutzziele aber z. T. eher global formuliert wurden, ist die Interventionslogik nicht bei allen Maßnahmen vollständig abbildbar und die Empfehlungen der Evaluation bleiben beschränkt.
- insgesamt 16 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Nitratauswaschung und diffuse Stoffausträge aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert;
- keine explizite **Förderkulisse** zur Sicherung oder Verbesserung der Grundwasserqualität besteht und somit keine gezielte Lenkung der Maßnahmen erfolgt;
- im Jahr 2006 mit insgesamt knapp 230.700 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Nitratauswaschung (und von PSM-Einträgen) besteht;
- jedoch nur 29 % dieser Förderflächen ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen erreichen (Austragsgefährdung nach FZJ). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Wirkung gegen Nitratauswaschung muss daher auch

vor dem Hintergrund von 28 % auswaschungssensibler LF als gering bewertet werden[12].

6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?

► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden … durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?

In der „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ werden die positiven Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt und die Artenvielfalt von Flora und Fauna dargestellt (MUNLV, 2001, Kap. V.4). Sie ist Mitgestalterin zahlreicher und unterschiedlicher Biotope, hält die Landschaft offen und gestaltet ein abwechslungsreiches Landschaftsbild. Beeinträchtigungsrisiken bestehen durch die Verkleinerung und den Verlust naturbetonter Biotope und damit die Abnahme der Artenvielfalt und -häufigkeit (ebd.).

Die Tabelle 6.9 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Wirkung auf wildlebende Tier- und Pflanzenarten haben, insbesondere durch die Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes, aber auch durch die Förderung bestimmter Anbaumuster.

Bei beiden Indikatoren zeigt sich, dass der Förderflächenumfang vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 stark zugenommen hat – und zwar um rund 160.000 ha –, was auf eine Steigerung in allen Maßnahmenbereichen (insbes. Grünlandextensivierung, Ökolandbau, vielfältige Fruchtfolge) zurückzuführen ist. Beim Kriterium VI.2.A-2. spielen außerdem die Erosionsschutzmaßnahmen mit fast 94.000 ha im Jahr 2006 eine wesentliche Rolle.

---

[12] Allerdings verfolgt das Land NRW bzgl. des Grundwasserschutzes eine andere Förderphilosophie. Zusammen mit den Wasserversorgern wird in den Wasserschutzgebieten seit vielen Jahren außerhalb des NRW-Programms erfolgreich auf einen Beratungsansatz gesetzt, der in den meisten Schutzgebieten zu einer Verbesserung des Status quo geführt hat. Maßnahmen, die nicht Bestandteil des EPLR waren, sind kein Evaluierungsgegenstand.

Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.A-1. Eine Verringerung (bzw. eine Vermeidung der Erhöhung) des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna ist erreicht worden.								
VI.2.A-1.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel durchgeführt wurden.	**69 650**		**99 350**		**180 620**		**230 690**	
a) weniger PSM	69 650	100,0	99 350	100,0	150 643	83,4	209 571	90,8
b) weniger Düngemittel	69 650	100,0	99 350	100,0	159 733	88,4	183 506	79,5
c) kein Produktionsmitteleinsatz in bestimmten Zeiträumen	0	0,0	245	0,2	1 022	0,6	1 502	0,7
VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	**69 650**		**99 350**		**155 228**		**175 058**	
a) Verzicht PSM	69 650	100,0	99 350	100,0	125 251	80,7	153 939	87,9
b) Verzicht chem.-synthetische Düngemittel	69 650	100,0	99 350	100,0	155 228	100,0	175 058	100,0
c) Verzicht organische Dünger	76	0,1	508	0,5	5 372	3,5	7 829	4,5
VI.2.A-1.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.								
VI.2.A-2.1. Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die aufgrund von Fördermaßnahmen erhalten/wiedereingeführt wurden.	**12 566**		**12 549**		**113 063**		**174 646**	
VI.2.A-2.2. Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während der kritischen Zeiträume mit einer umweltfreundlichen Vegetation/ Ernterückständen bedeckt waren.	--		--		--		--	
VI.2.A-2.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und den Auswirkungen auf die Artenvielfalt oder die Häufigkeit der Arten.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Die Wirkungseinschätzungen von Maßnahmen, die eine **Verringerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel** bewirken, erfolgt in den Klassen:

– mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A1, f1-A2, f1-Bb (Umwandlung) und f1-Be (Umwandlung), f1-C (Acker), f2, f4, f6-A, f6-B1, f6-B2.1 sowie

– mit positiver [+] Wirkung: f1-A3, f1-Bb, f1-Be, f6-B2.2.

Auf Grünland findet generell ein viel geringerer Pflanzenschutzmitteleinsatz statt als auf Ackerland, weshalb den Grünlandmaßnahmen auch beim vollständigen Verbot des PSM-Einsatzes keine starke Verringerung von Pflanzenschutzmitteln angerechnet wird.

Sehr positive Wirkungen sind u. a. jenen Maßnahmen zugeordnet worden, die auf Ackerflächen ein vollständiges Verbot des Einsatzes von PSM und chemisch-synthetischen Düngern erfordern. Auf den Ackerflächen liegt der Einsatz von PSM üblicherweise erheblich höher als auf dem Grünland. Deshalb ist den Maßnahmen extensive Dauerkulturen (f1-A1), Schon- und Blühstreifen (f1-A2), Ökologischer Landbau auf Ackerflächen (f1-C),

langjährige Flächenstilllegung (f4) und Ackerrandstreifen (f6-A) eine sehr positive Wirkung zuzurechnen.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Biodiversität durch Reduzierung der Düngung ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Zu den Maßnahmen, die **umweltfreundliche Anbaumuster** sicherstellen, zählen insbesondere die Erosionsschutzmaßnahmen (mit Mulch- oder Direktsaatverfahren, Winterbegrünung), der Einsatz vielfältiger Fruchtfolgen und der Ökolandbau, die ein Belassen von Ernteresten auf der Ackeroberfläche während der Winterzeit fördern bzw. erfordern. Ökologisch bewirtschaftete Flächen werden häufiger als Bruthabitat frequentiert als gleiche Kulturen unter konventioneller Bewirtschaftung. Der Mangel an Nahrungshabitaten im Winter wird als eine Ursache für die Abnahme charakteristischer Vögel in der Agrarlandschaft gesehen. Chamberlain et al. bringen dies in Zusammenhang mit der Zunahme von Wintergetreidekulturen und der Abnahme von überwinternden Stoppelbrachen (Chamberlain et al., 2000).

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Biodiversität durch veränderte Anbaumuster ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden … durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftliche Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)?

Hinsichtlich der Ausführungen zum Arten- und Biotop- bzw. Habitatschutz in der „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ kann im Wesentlichen auf die Frage IV.2.A. verwiesen werden.

Die Darstellungen bei der Frage VI.1.B. zeigten bereits die Aussagen der SWOT-Analyse zum Wasserschutz auf. Darüber hinaus wird die Belastung der Oberflächengewässer mit Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln bei der Beschreibung der Maßnahme Uferrandstreifen konkretisiert (MUNLV, 2001, Kap. VI.2.3.2). Demnach resultieren Fließgewässerbelastungen überwiegend aus Abschwemmung und erosivem Eintrag sowie Direkteinträgen und führen zur Eutrophierung, Beeinträchtigung von aquatischen Lebensgemein-

schaften sowie zu Einträgen von Krankheitserregern. Eine Quantifizierung der Gefährdungen erfolgt nicht.

Im Rahmen der Evaluation wurde die digitale Gewässerkarte (LUA, 2002) für die Analyse zugrunde gelegt. An dieses Gewässernetz angrenzend liegen 0,88 Mio. ha Feldblockfläche (inkl. der angeschnittenen Feldblöcke in einem 125 m-Radius vom Gewässerrand). Das entspricht rund 54 % der LF. Außerdem konnte ein hoher Ackerflächenanteil entlang der Still- und Fließgewässer festgestellt werden: Zwei Drittel (67 %) der LF an Gewässern trägt eine ackerbauliche Nutzung.

Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.B-1. Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.								
VI.2.B-1.1. Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden.	**22 236**		**30 484**		**36 554**		**30 291**	
a) Erhaltung spezifischer Bodennutzung	22 236	100,0	30 484	100,0	36 126	98,8	29 839	98,5
b) Verhinderung von Überwucherung/Nutzungsaufgabe	0	0,0	818	2,7	33 177	90,8	24 905	82,2
c) Habitate in Natura-2000-Gebieten [1]	--		6 061	19,9	22 326	61,1	--	
d) Habitate mit spezifischen Arten	22 236	100,0	30 484	100,0	33 539	91,8	25 475	84,1
e) seltene Habitate	22 236	100,0	30 484	100,0	33 839	92,6	25 761	85,0
Kriterium VI.2.B-2. Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.								
VI.2.B-2.1. Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder gefährdete, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen.	**1 567**		**3 581**		**39 570**		**33 673**	
a) Linienstrukturen	135	8,6	1 624	45,4	3 566	9,0	5 821	17,3
b) nicht bewirtschaftete Flächen	1 506	96,1	3 253	90,8	2 126	5,3	2 222	6,5
c) Flächen mit Einzelmerkmalen	61	3,9	303	8,5	3 327	8,3	3 952	11,5
d) Biotopverbund	0	0,0	0	0,0	39 139	97,5	32 826	95,6
Kriterium VI.2.B-3. Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.								
VI.2.B-3.1. Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder -praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln/Erosionsmaterial in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate verringern/unterbinden. [2]	**4 071**		**4 168**		**4 804**		**156 309**	
VI.2.B-3.2. Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							

1) 2002 und 2004 Schätzwerte.
2) 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005; zuvor keine räumliche Auswertung möglich, Angaben nur für die Uferrandstreifenmaßnahme und 2004 zusätzlich für die Umwandlung von Acker- in Grünland in Überschwemmungsgebieten.

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Kriterium VI.2.B-1. Schutz von naturschutzfachlich hochwertigen Habitaten

Die Frage VI.2.B. befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A. mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier hauptsächlich die f6-Vertragsnaturschutzmaß-nahmen angerechnet sowie die Anlage von Uferrandstreifen (f2).

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz von Habitaten von 2000 bis 2006. In diesem Zeitraum hat der Förderflächenumfang um 8.000 ha auf zuletzt 30.291 ha zugenommen. Im Vergleich zu anderen Ressourcenschutzwirkungen (Boden-, Wasserschutz), fallen die flächenmäßigen Steigerungsraten hier eher moderat aus, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass für den Vertragsnaturschutz keine Modulationsmaßnahmen vorgesehen wurden. Ein Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Schutz seltener Habitate mit Vorkommen spezifischer Arten, deren Erhaltung ein zentrales Anliegen des Vertragsnaturschutzes ist.

Den flächenmäßig größten Beitrag mit über zwei Dritteln der Förderfläche liefert der Vertragsnaturschutzbaustein Grünlandextensivierung mit zeitlichen Bewirtschaftungseinschränkungen mit knapp 20.000 ha. Die naturschutzgerechte Bewirtschaftung sonstiger Biotope spielt mit knapp 3.000 ha ebenfalls eine wichtige Rolle, gefolgt von den Streuobstwiesen (813 ha) und der Grünlandextensivierung ohne zeitliche Einschränkungen (404 ha). Die Ackerrandstreifenmaßnahme trägt mit 286 ha zum Schutz hochwertiger Habitate bei. Alle genannten Maßnahmen haben während der Förderperiode einen Flächenzuwachs von z. T. mehreren hundert Prozent erlangt. Ihr Beitrag zum Indikator wird überwiegend mit einer sehr positiven [++] Wirkung eingeschätzt.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Habitatqualität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Kriterium VI.2.B-2. Geförderte ökologische Infrastrukturen oder geförderte nicht bewirtschaftete Schläge

Ökologische Infrastrukturen, d. h. Strukturelemente der Agrarlandschaft wie Hecken, Gebüsche, Einzelbäume oder Baumreihen, Raine, Grabenstrukturen und Uferrandstreifen, Mauern und Lesesteinhaufen etc. stellen für viele Tierarten Schlüsselfaktoren ihrer Habitatausstattung dar (z. B. Brut- oder Larvalhabitate, Ansitzwarten, Überwinterungshabitate) und bieten darüber hinaus von den Wirtschaftsflächen verdrängten Pflanzenarten Rückzugsräume (z. B. häufig an Graben- oder Wegrändern) (Blab; Terhardt und Zsivanovits, 1989). Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f6 (außer f6-A), f4,
– positiver [+] Wirkung: f6-A, f2, f1-A2.

Der Förderverlauf zeigt eine sehr starke Zunahme geförderter ökologischer Infrastrukturen seit 2000. Landesweit betrachtet handelt es sich allerdings um einen geringen Beitrag mit bestenfalls lokalen Verbesserungspotenzialen, zumal z. T. die gesamten Förderflächen angerechnet werden mussten, weil die (bekannten oder zu erwartenden) Strukturelemente

nicht herausgerechnet werden konnten. Mit der ermittelten Förderfläche werden ca. 2 % der LF des Landes erreicht.

Kriterium VI.2.B-3. Schutz aquatischer Habitate (Gewässer) vor Stoffeinträgen

Tabelle 6.10 zeigt neben den Auswirkungen der AUM auf die Habitatvielfalt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten vor Stoffeinträgen von 2000 bis 2006. Aquatische Habitate werden dabei mangels weiterer Daten ausschließlich als Oberflächengewässer definiert. Die in 2005 erstmalig möglichen GIS-Auswertungen zeigen, dass 156.300 ha Förderflächen an oder in unmittelbarer Nähe von aquatischen Habitaten liegen. Das ist annähernd die Hälfte der gesamten Bruttoförderfläche in 2005.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz" u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen mit Gewässerschutzwirkung untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- fast alle AUM positive Gewässerschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A1, f1-A2, f1-Bb, f1-Bb(Umwandlung), f1-Be, f1-C (auf Acker), f2, f3, f4, f6-A, f6-B1, f6-B2.1;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A3, f1-C (auf Grünland), f6-B2.2, f6-C;
- das Spektrum der Maßnahmen mit sehr positiver Gewässerschutzwirkung mit 12 Teilmaßnahmen sehr breit ausfällt; darunter sind drei von sechs besonders flächenstarken Maßnahmen.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen alle Feldblöcke, die durch den 125 m-Puffer, der um die Gewässer gelegt wurde, angeschnitten werden. Sie nehmen ca. 54 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei 58 %, damit werden rund 18 % der sensiblen Gebiete erreicht. Im relativen Vergleich (über-)durchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: Uferrandstreifen (91 %[13] Treffgenauigkeit), Extensivierung ohne zeitliche Einschränkung (79 %), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (71 %), Umwandlung Acker-Grünland (71 %), betriebliche Grünlandextensivierung (64 %), Schonstreifen (58%), extensive Produktionsverfahren (58 %);

[13] Die Förderkulisse der Uferrandstreifen-Maßnahme garantiert eine 100-prozentige Treffgenauigkeit. Die fehlenden Prozente gehen vermutlich auf im Datensatz nicht abgebildete Gewässer zurück.

– Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: Extensivierung mit zeitlicher Einschränkung (76% Treffgenauigkeit) und Ökolandbau auf Grünland (64 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** schneiden folgende Maßnahmen überdurchschnittlich gut ab: vielfältige Fruchtfolge (f1-A3), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (f1-Be), extensive Produktionsverfahren (f1-A1), betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb), Erosionsschutz (f3), Ökolandbau (f1-C) und Ackerumwandlung im Vertragsnaturschutz (f6-B1). Innerhalb dieser Gruppe stechen der Ökolandbau und die betriebliche Grünlandextensivierung besonders hervor, da sie nicht nur ein überdurchschnittliches Kosten-Wirksamkeitsverhältnis haben, sondern auch hohe Treffgenauigkeiten und Flächenanteile in den sensiblen Gebieten aufweisen.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

– **Ziele** zum Schutz der Oberflächengewässer überwiegend über andere Schutzziele indirekt mit abgedeckt werden (allgemeiner Ressourcenschutz, Bodenschutz). Damit ist bei den meisten Maßnahmen die Interventionslogik nicht vollständig nachvollziehbar und bewertbar. Ausnahmen bilden die Zielformulierungen der Maßnahmen Erosionsschutz, Uferrandstreifen und Umwandlung von Acker- in Grünland;

– insgesamt 16 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen diffuse Stoffausträge in Oberflächengewässer aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert;

– lediglich zwei der Maßnahmen **Förderkulissen** aufweisen (f1-Bb (Umwandlung), f2), die im Hinblick auf den Oberflächenwasserschutz definiert wurden. Die schlechte Treffgenauigkeit einiger anderer Maßnahmen lässt sich auf eine fehlende Lenkung zurückführen;

– mit insgesamt 271.380 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der diffusen Stoffeinträge besteht;

– immerhin 58 % dieser Förderflächen die sensiblen Gebiete entlang der Gewässer erreichen. Die **Treffgenauigkeit** ist vor dem Hintergrund von 54 % sensibler LF leicht positiv zu bewerten.

6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden … durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten?

Die „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ stellt alte Haustierrassen als eine wesentliche Genreserve heraus (MUNLV, 2001, Kap. V.6.2.3.2). Gleichzeitig kommt ihnen besondere Bedeutung im Zuge von Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft zu. Es muss davon ausgegangen werden, dass ohne eine gezielte Förderung die Tierzahlen weiter zurückgehen werden (ebd.).

Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die genetische Vielfalt von Tierrassen oder Pflanzensorten

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.C-1. Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.								
VI.2.C-1.1. Tiere/Pflanzen, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen gehalten/angebaut werden.	**7 012**		**6 368**		**7 278**		**7 350**	
a) Tiere der Roten Listen [1)]	--		4 819	75,7			5 806	79,0
b) Haltung in traditionellen Bewirtschaftungssystemen	keine Angaben möglich							

1) Rote Liste der FAO (IUCN/FAO, 2002).

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Die Förderzahlenentwicklung zeigt über die Förderperiode ein mehr oder weniger konstantes Niveau, mit leichten Einbrüchen in 2001/2002. Bereits 2000 wurde ein hohes Förderniveau erreicht, welches bis 2006 noch leicht gesteigert werden konnte. Alle geförderten Tiere sind auf der Roten Liste der GEH (Gesellschaft zur Erhaltung alter und gefährdeter Haustierrassen) geführt, ein Großteil davon auch in der Roten Liste der FAO. Die Förderung erfolgt zielgerichtet, es ist ein sehr positiver Wirkungsbeitrag zu verzeichnen.

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?

Die „Beschreibung der derzeitigen Lage“ des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ geht nicht explizit auf die ästhetischen Qualitäten von Landschaften und deren Erhaltung ein (MUNLV, 2001, Kap. V.4). Gleichwohl wird bei vielen Maßnahmen auf eine mittelbare Wirkung auf das Landschaftsbild hingewiesen. Die Abnahme von Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes wird als Gefährdungspotenzial aufgeführt (ebd.).

Tabelle 6.12: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.3-1. Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.								
VI.3-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebiets beitragen.	**76 134**		**120 411**		**195 712**		**306 263**	
a) Bodennutzungsformen	76 134	100,0	120 411	100,0	194 262	99,3	304 310	99,4
b) biotische Merkmale	83 549	109,7	120 411	100,0	182 433	93,2	232 933	76,1
c) Landschaftsformen/Konturen	135	0,2	1 158	1,0	3 487	1,8	5 508	1,8
d) Erhaltung des Wasserspiegels	135	0,2	1 158	1,0	81 968	41,9	100 200	32,7
Kriterium VI.3-2. Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.								
VI.3.-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zu der mit den Sinnen wahrzunehmenden kognitiven Unterschiedlichkeit der Landschaft beitragen.	**36 986**		**50 853**		**195 712**		**306 263**	
a) vielfältige Bodennutzungsformen/Fruchtfolgen	14 887	40,2	21 488	42,4	94 107	48,1	179 920	58,7
b) vielfältige biotische Merkmale	36 986	100,0	50 853	100,0	182 433	93,2	232 933	76,1
c) von Menschenhand geschaffene Merkmale	1	0,0	329	0,6	38 575	19,7	129 045	42,1
Kriterium VI.3.-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.								
VI.3-3.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die Vereinbarungen bestehen und die zur Erhaltung/Verbesserung der kulturellen/historischen Merkmale eines Gebiets beitragen.	**61**		**1 147**		**74 455**		**129 370**	
a) traditionelle Kulturpflanzen oder Tiere	61	100,0	303	26,4	645	0,9	813	0,6
b) linienförmige Strukturen	0	0,0	26	2,2	127	0,2	166	0,1
c) punktuelle/freistehende Strukturen und Merkmale	0	0,0	0	0,0	773	1,0	979	0,8
d) traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten	0	0,0	0	0,0	74 328	99,8	129 204	99,9
VI.3.-4. Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKoS 2000 bis 2006.

Indikator VI.3.-1.1. Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der Kohärenz der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: Maßnahmen zur Umwandlung von Acker- in Grünland (f1-B, f6-B1), alle Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6) außer f6-A (Ackerrandstreifen),

– positiver [+] Wirkung: f1-A2, f1-B, f1-C (Grünland), f1-E, f2, f4, f6-A, f1-A3.

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen widerspiegelt („Der Standort paust durch“).

Grünland ist auf vielen Standorten im Mittelgebirge, auf Niedermoor und in Flussauen als kohärentere Nutzung anzusehen als Acker. Extensiv genutztes Grünland ist in der Tendenz

standorttypischer ausgeprägt als intensiv genutztes Grünland; grünlandbezogene f-Maßnahmen tragen daher indirekt zur Landschaftskohärenz bei. Einen wesentlichen Beitrag zur wahrnehmbaren, landschaftlichen Kohärenz leistet auch die Flächenstilllegung, die Sukzession und somit die Entwicklung natürlicher bzw. naturnaher Bereiche zulässt. Die landschaftliche Kohärenz ist hier besonders gut ablesbar. Allerdings kann eine kohärente, landwirtschaftliche Flächennutzung in Einzelfällen der landschaftlichen Vielfalt oder naturschutzfachlichen Zielen entgegenstehen, z. B. wenn in bereits grünlandreichen Regionen Ackerflächen oder naturschutzfachlich bedeutsame Ackerstandorte (Kalkscherbenäcker) in Grünland umgewandelt werden.

Mit den grünlandbezogenen f1-, insbesondere aber den f6-Maßnahmen, werden überwiegend sehr extensive Nutzungsformen gefördert. Im Vergleich zur intensiven Bewirtschaftung wird hierdurch die Ausbildung standorttypischer Grünlandgesellschaften, z. B. auf sehr mageren, trockenen und nassen Standorten, begünstigt.

Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführt worden sind, belegen, dass diese Maßnahme in ertragschwächeren Mittelgebirgslandschaften Beiträge zur Erhaltung des Nutzungsinteresses an blütenreichen Grünlandbeständen leistet. Sie kann zudem Umnutzungsprozesse in Richtung Nutzungsaufgabe oder Aufforstung abbremsen. Während die Bedeutung der Grünlandextensivierung in den Mittelgebirgen darin liegt, das Nutzungsinteresse an ertragschwachen aber naturschutzfachlich hochwertigen Grünland zu stärken, um so die Tendenz zur reinen Mindestpflege nach Cross-Compliance-Standard zu verringern, besteht in den Gunstlagen die Gefahr einer Nutzungsintensivierung bis hin zur Umwandlung von Grünland in Ackerland. Positive Wirkungen der Grünlandextensivierung auf das Landschaftsbild der Gunstlagen sind vor diesem Hintergrund schon zu verzeichnen, wenn die Maßnahme den Grünlandumbruch aufhalten kann und zur Stabilisierung der Weidewirtschaft beiträgt.

Mit der Anlage von Uferrandstreifen wird entlang von Gewässern die Erhaltung natürlicher Konturen unterstützt. Hierzu zählen z. B. Uferwälle oder Uferabbrüche. Auf unbewirtschafteten Flächen können die natürlichen Gestaltungskräfte der Gewässer wieder stärker zum Tragen kommen. Ergänzend zur Maßnahme f2 liefern die Uferrandstreifen des Vertragsnaturschutzes, die im Rahmen der naturschutzgerechten Nutzung sonstiger Biotope (f6-B3) gefördert werden, hierzu einen Beitrag. Aufgrund der Datenlage kann ihr Flächenumfang jedoch nicht aus dem Gesamtbestand der Maßnahme f6-B3 isoliert werden.

Meliorationsmaßnahmen, d. h. eine Beeinflussung der hydrologischen Verhältnisse, sind gemäß den Bewirtschaftungsauflagen auf Uferrandstreifen und im Grünlandextensivierungsprogramm ausgeschlossen. Durch eine gleichzeitige, weitgehende Einschränkung der

Bewirtschaftung sind standorttypische, naturnähere Vegetationsformen zu erwarten (insbesondere im Vergleich zur Ackernutzung).

Indikator VI.3.-2.1. Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der Vielfalt der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f1-A3, f1-E, alle Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6),

– positiver [+] Wirkung: f1-A2, f1-B, f1-C, f2, f4, Maßnahmen zur Umwandlung von Acker- in Grünland (f6-B1, f1-B).

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000a). Für die Beurteilung einer Maßnahme hinsichtlich ihres Beitrages zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzung muss der Kontext des jeweiligen Landschaftsraumes berücksichtigt werden. So kann die Umwandlung von Acker in Grünland in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft positiv für die Nutzungsvielfalt, in einer Region mit einem bereits hohen Grünlandanteil dagegen negativ sein.

Extensive Bodennutzungsformen und Flächenstilllegungen, wie sie durch AUM gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität (vgl. Erörterungen zu Indikator VI.2.B.), andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Hervorzuheben sind auch die Streuobstwiesen und die Neuanlage von Biotopen. Einen ebenso wichtigen Beitrag leisten Ackerrandstreifen. Das Nutzungsmosaik der ökologisch bewirtschafteten Flächen, insbesondere auf dem Acker, ist höher als auf konventionell bewirtschafteten Flächen (vgl. Indikator VI.2.A-2.3.). Die Umwandlung von Acker in Grünland ist in der Regel positiv für die Vielfalt des Landschaftsbildes, da der Grünlandanteil in den meisten Regionen geringer ist als der Ackeranteil. In einigen sehr grünlandreichen Mittelgebirgsregionen trifft dies allerdings nicht zu.

Der höhere Deckungsgrad mit Ackerwildkräutern erhöht die visuelle Vielfalt ökologisch bewirtschafteter Felder, Stilllegungsflächen und Ackerrand- bzw. Ackerschonstreifen. Einen besonderen Beitrag hinsichtlich der visuell wahrnehmbaren Wirkungen liefern sicherlich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die zur Pflege kulturhistorisch entstandener Biotope eingesetzt werden (Silikatmagerrasen, Heiden, Seggenriede, Nasswiesen etc.) und die durch spezifische Flora und Fauna gekennzeichnet sind. Aber auch bei den grünlandbezogenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6-B2) sind blütenreiche Glatthaferwiesen, Sumpfdotterblumenwiesen und ähnliche, schön anzusehende Pflanzengesellschaften zu erwarten.

Die im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführten Fallstudien belegen eine Bedeutung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung für die wahrnehmbare Vielfalt in der Landschaft. Die Maßnahme kann in den Mittelgebirgslandschaften zu einem beträchtlichen Anteil blütenreicher Grünlandbestände führen. Durch die strengen Düngungsauflagen in NRW (Verbot mineralischer N-Düngung) sind auf den geförderten Schlägen ebenfalls überproportional häufig blüten- und artenreiche Bestände zu erwarten. Der Vergleich benachbarter Maßnahmen- und Nicht-Maßnahmenflächen belegte diesen Zusammenhang in den hessischen Mittelgebirgen. Ein großer Teil der Grünlandextensivierungsmittel fließt somit auf Schläge, welche aus landschaftsästhetischer Sicht eine hohe Bedeutung haben.

In den Grünlandgunstlagen waren keine so deutlichen Wirkungen zu beobachten. Dort bestehen die positiven Wirkungen der Grünlandextensivierung in einer grundsätzlichen Stabilisierung des Nutzungsinteresses und der Weidewirtschaft. In der Milchviehwirtschaft nimmt die Weidehaltung einen immer geringeren Raum ein, sodass die Fördermaßnahme f1-E prinzipiell dazu beitragen kann, das Landschaftsbild in von der Milchviehhaltung geprägten Landschaften zu bereichern. Dem Zusammenwirken der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung und der Maßnahme Weidehaltung von Milchvieh kann in diesem Zusammenhang eine positive Wirkung auf die Vielfalt des Landschaftsbilds bescheinigt werden.

Von Menschenhand geschaffene Landschaftselemente werden im Rahmen der Teilmaßnahmen f6-C und f6-D erhalten. Von besonderer kulturhistorischer Bedeutung sind dabei die Streuobstwiesen und alte Heckenlandschaften.

Im Rahmen der vielfältigen Fruchtfolge sind erheblich mehr Fruchtarten, unter denen sich zudem Leguminosen zu befinden haben, anzubauen als in der „guten fachlichen Praxis“ üblich (vgl. Kap. 6.7.1). Die Vielfalt in ansonsten von Getreide, Raps und Zuckerrüben bestimmten Ackerlandschaften kann sich so wahrnehmbar erhöhen.

Indikator VI.3.-3.1. Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f6-C, f6-D, f1-E,

– positiver [+] Wirkung: f1-D, f6-B2.2, f6-B3.

Unter der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000a). Indikatoren hierfür sind u. a.

traditionelle Nutzungsformen wie Streuobstwiesen, Heckenlandschaften oder herkömmliche Bewirtschaftungstätigkeiten, die in der Landschaft erlebbar sind.

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung liefern insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen einen Beitrag zur Erhaltung der kulturellen Eigenart des ländlichen Raumes. Sie sind von ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z. T. aufgrund ihrer Nutzungsformen deutlich in der Landschaft zu unterscheiden. Hierzu zählen versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (Heuwerbung), z. T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit).

Traditionelle Formen der Grünlandbewirtschaftung sind überproportional bei betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungen (f1-Bb) in Ungunstlagen zu beobachten, wie Untersuchungen in Nordhessen gezeigt haben. Zweischürige Mahd, Mistdüngung und Heuwerbung werden im Mittelgebirgsraum von den Teilnehmern an dieser Maßnahme überdurchschnittlich häufig praktiziert. Die Anforderungen der Maßnahme erzwingen dabei keinesfalls traditionelle Wirtschaftsweisen. In den Gunstlagen tritt dieses Phänomen nicht auf.

Die Maßnahme f1-D fördert mit der Festmistwirtschaft eine landwirtschaftliche Technik, die lange Zeit die Düngewirtschaft geprägt hat, deren Bedeutung sich jedoch heute immer mehr zu Gunsten der Güllewirtschaft verringert. Das Gleiche gilt für die Maßnahme f1-E Weidehaltung von Milchkühen, die heute immer weniger praktiziert wird. Sie hat früher ganze Landschaften bestimmt. Die Förderung dieser Wirtschaftsweise kann dazu beitragen, eine charakteristische Landnutzung in einigen Regionen zu bewahren.

Streuobstwiesen und Hecken, die durch die Maßnahmen f6-C und f6-D gefördert werden, geben als charakteristische Gehölzstrukturen vielen Landschaften ihre Prägung. Hecken haben in vielen Gebieten traditionell der Grenzziehung in der Feldflur gedient. Streuobstwiesen dienten der wohnortnahen Frischobstversorgung.

Die Maßnahme f5 leistet einen Beitrag zur Erhaltung von Landschaften durch eine angepasste Landnutzung/Beweidung mit traditionellen Rassen. Die Tiere der alten Haustierrassen (insbesondere Schafe) werden z. T. bei Landschaftspflegearbeiten eingesetzt und tragen zur Erhaltung gefährdeter Lebensräume bei. Auch die zusätzlichen Förderungen im Rahmen der Maßnahme f6-B4 (Handmahd, Ziegeneinsatz) können traditionelle Nutzungsformen in der Landschaft erlebbar machen. Über ihren Flächenumfang können aufgrund der Datenlage keine Aussagen getroffen werden.

6.7 Flächennutzung in Nordrhein-Westfalen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen

6.7.1 Flächennutzung in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS

Die folgende Beschreibung der landwirtschaftlichen Flächennutzung dient der Einordnung der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in den Gesamtkontext, die ausführliche Darstellung ist dem Modulbericht „Flächennutzung“ zu entnehmen.

- Im Vergleich zur Agrarstrukturerhebung werden mit dem Flächennutzungsnachweis des InVeKoS 102 % der LF (1.525.943 ha) abgebildet, davon 27.000 ha LF (20.000 ha AF) außerhalb des Landes. Im InVeKoS sind rund 3.000 Betriebe mehr als in der Agrarstatistik (51.161) erhoben worden. Neben den Betrieben < 2 ha LF, die i. d. R. nicht in der Agrarstatistik erfasst sind, begründet sich die Abweichung auch in 232 Betrieben mit mehr als 50 ha LF.
- Im Jahr 2005 werden von 53.479 Landwirten rund 1.560.000 ha LF bewirtschaftet, davon 1.102.000 ha Acker- und 447.000 ha Grünland. Die durchschnittliche Größe der Betriebe beträgt 29 ha. Zwei Drittel aller Betriebe sind kleiner als 30 ha, 60 % der nordrhein-westfälischen Fläche wird von Betrieben größer 50 ha bewirtschaftet.
- 71 % der LF in NRW ist Acker, wobei der Ackeranteil der Unternehmen mit zunehmender Betriebsgröße steigt. 40 % der LF entfallen im Land auf Grünland und Ackerfutter und dienen damit primär der Milch- und Rindfleischproduktion. Auf 131.000 ha oder 75 % der Ackerfutterfläche (bzw. knapp 12 % der Ackerfläche) wird Silomais angebaut. Im Jahresdurchschnitt 2005 ermelken die Betriebe 7.188 kg/Kuh. Der durchschnittliche GVE-Besatz beträgt gut 1 GV/ha, der Raufutterfresserbesatz rund 1,6 RGV/ha HFF[14].
- Im Ackerbau dominiert Getreide mit 60 % die Ackerflächennutzung. Der Anteil der Sommergetreide am Getreide liegt bei unter 10 %. Winterweizen bindet 42 % der Getreidefläche, gefolgt von Wintergerste mit 26 %[15]. Auf 8,5 % der Ackerfläche (rund 95.000 ha) werden Hackfrüchte angebaut, auf 16 % Ackerfutter (177.000 ha). 82 % der Ackerfläche oder 58 % der landwirtschaftlichen Fläche werden mit Intensivkulturen[16] bestellt. 94.000 ha LF (6 %) sind stillgelegt, davon rund 89.000 ha (8,1 % der AF) innerhalb der obligatorischen Stilllegung. Auf 36 % dieser Flächen werden

---

[14] Berechnung auf Grundlage der Agrarstatistik (Destatis, div. Jgg.b).

[15] Berechnung auf Grundlage der Bodennutzungsstatistik (Destatis, div. Jgg.a), entsprechende Differenzierung liegt im Flächennutzungsnachweis des InVeKoS nicht vor.

[16] Zur Anrechung kommt: Winterweizen und -gerste, Raps, Kartoffeln, Zuckerrüben, Körner- und Silomais, Gemüse. Basierend auf den Daten der Agrarstatistik 2005.

Nachwachsende Rohstoffe angebaut (32.200 ha). Rund 2.300 ha und damit (nur) 0,15 % der LF sind aus der Produktion genommen und unterliegen dem Cross-Compliance-Standard des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes (GlöZ), davon sind 83 % als Ackerfläche genutzt worden.

– Nordrhein-Westfalen wird in neun Naturräume unterteilt. Rund zwei Drittel der LF ist Niederungsland, ein Drittel liegt in Mittelgebirgslandschaften. Für Mittelgebirgslandschaften und deren Standortverhältnisse typisch ist ein hoher Grünlandanteil von über 70 % (Landesmittel 29 %). Ackerfutter bindet je nach Mittelgebirgsregion zwischen 13 % (Eifel) und 30 % (Bergisches Land) der AF. Der Anteil von Silomais am Ackerfutter fällt auch aufgrund der klimatischen Gegebenheiten dieser Regionen unterdurchschnittlich aus. Die schlechteren Produktionsvoraussetzungen dieser Naturräume spiegeln sich auch in einem vergleichsweise hohen Nebenerwerbsanteil wider (60 bis 80 %).

– In den übrigen Regionen dominiert der Ackerbau gegenüber der Grünlandwirtschaft. Der Niederrhein und die Köln-Aachener Bucht zeichnen sich durch einen hohen Hackfrucht- und Gemüseanteil an der Ackerfläche aus. Die Köln-Aachener Bucht ist das wichtigste Gemüseanbaugebiet des Landes, rund die Hälfte der 26.200 ha Gemüseanbaufläche findet sich in dieser Region. Am Niederrhein werden die größten Rindvieh- bzw. Milchkuhherden des Landes gehalten. Auch über die Landesgrenzen hinaus ist das Münsterland für seine intensive Veredlungswirtschaft bekannt. Gleichzeitig sind hier auch vergleichsweise große Rindermastbetriebe anzutreffen.

– Der Anteil der Flächen, die aus der Produktion genommen wurden und nach dem Cross-Compliance-Standard des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands bewirtschaftet werden (GlöZ-Flächen), liegt in allen Naturräumen im Promillebereich. Räumliche Konzentrationstendenzen sind für die GLA-Flächen ebenso wenig zu verzeichnen wie für die obligatorische Stilllegung. Lediglich im Südwestfälischen Bergland ist eine erhöhte obligatorische Stilllegungsquote von 12 % der AF zu verzeichnen (Landesschnitt 8,2 %).

– In NRW werden 2005 rund 3.750 ha Landschaftselemente gemeldet, wovon rund 3.500 ha auf Flächen für Cross-Compliance-relevante Elemente entfallen. Im Umfang von knapp 700 ha liegen Landschaftselemente auf landwirtschaftlichen Flächen und im Umfang von 3.000 ha an deren Rand. Der Anteil der (gemeldeten) Landschaftselemente an der landwirtschaftlichen Fläche beträgt rund ein Viertel Prozent. Den geringsten Anteil von Landschaftselementen an der Fläche verzeichnet die Köln-Aachener Bucht (0,07 %), den höchsten die Münsterländer Tiefebene (0,4 %) und die Eifel (0,3 %). Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen natürlichen Standortbedingungen oder Bewirtschaftungsintensitäten und dem Ausmaß der gemeldeten Landschaftselemente kann nicht hergestellt werden. Vom Flächenumfang sind Hecken (2.000 ha), Feldgehölze (rund 900 ha) und Baumreihen (520 ha) die wichtigsten Landschaftselemente.

- Ein Zeitreihenvergleich der Jahre 2000 bis 2005 für ausgewählte Betriebe, die 81 % der in 2005 im InVeKoS erfassten LF (85 % der AF, 74 % des GL) und 63 % aller Betriebe repräsentieren, hat folgende Ergebnisse:
  - Die durchschnittliche Flächenausstattung der untersuchten Betriebe steigt im Betrachtungszeitraum von 34,9 auf 37,2 ha und liegt damit um rund 8 ha über dem Durchschnitt aller im InVeKoS erfassten landwirtschaftlichen Unternehmen. Die Betriebe stocken zusammen die von ihnen bewirtschaftete LF im Betrachtungszeitraum um 6,5 % oder knapp 73.000 ha auf. Der Ackerflächenzuwachs verläuft zwischen 2000 und 2004 mit jährlich 9.000 bis 10.000 ha kontinuierlich. Im letzten Betrachtungsjahr stagniert die Ackerfläche. Die Dauergrünlandfläche steigt im Zeitablauf stetig um insgesamt rund 27.000 ha, zwischen 2004 und 2005 jedoch sprunghaft (15.000 ha).
  - Das Anbauverhältnis der Ackerkulturen bleibt im Zeitablauf annähernd konstant. Einzige Ausnahme stellt die mit Nachwachsenden Rohstoffen bestellte obligatorische Stilllegungsfläche dar, sie weist einen überproportionalen Zuwachs auf (Umfang 2005: 27.000 ha).
  - Betriebe, die in 2005 kleiner als 30 ha (LF) sind, haben über den gesamten Betrachtungszeitraum Flächenverluste zu verzeichnen. Effekte der GAP-Reform sind dahingehend festzustellen, dass diese Betriebe zwischen 2004 und 2005 nochmals einen deutlichen Flächenrückgang zu verbuchen haben. Die Daten zeigen, dass insbesondere Betriebe, die in 2005 weniger als 2 ha LF bewirtschaften, im Vorfeld der Reform Zahlungsansprüche „verdickt“ haben.
  - Flächenzuwächse sind in den Betriebsgrößenklassen ab 30 ha LF zu verzeichnen. Hieraus leitet sich ein Näherungswert an die Wachstumsschwelle ab, der bei knapp 40 ha liegt. Hervorzuheben ist, dass Betriebe mit mehr als 100 ha die höchsten Wachstumsraten aufweisen.
  - Obwohl der Flächenzuwachs der untersuchten Betriebe im Wesentlichen über Ackerland erfolgt, erhält im Zuge der GAP-Reform und der Vergabe von Zahlungsansprüchen Grünland nachweisbar eine höhere Bedeutung. Nicht abschließend kann beurteilt werden, inwieweit es sich bei den zusätzlichen Grünlandflächen um einen Nettozuwachs handelt oder um ein (anteiliges) Melden von Grünlandflächen, die sich bereits im Besitz der Betriebe befanden. Die Auswertungen legen jedoch insbesondere für die Betriebsgrößenklasse > 200 ha LF einen Nettozuwachs an GL nahe.

6.7.2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1)

6.7.2.1 Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1)

Inanspruchnahme

- Die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen wird seit 13 Jahren angeboten und konnte sich auch in der Förderperiode 2000 bis 2006 nicht etablieren.
- Die insgesamt sehr geringe Inanspruchnahme schwankt zwischen 550 und 700 ha Förderfläche. Die Teilnehmerzahl hat in der zurückliegenden Förderperiode um über die Hälfte auf 47 Betriebe abgenommen. Das Förderziel von 2.800 ha wird deutlich unterschritten. Die zuletzt registrierten 622 ha Förderfläche verteilen sich auf 160 ha in Variante a (Verzicht auf chemisch-synthetische Dünger und Pflanzenschutzmittel), 380 ha in Variante b (Verzicht auf chemisch-synthetische Dünger) und 83 ha in Variante c (Verzicht auf Herbizideinsatz).
- Die LF der Teilnehmer erreicht im Mittel rund 40 ha, davon sind 21,8 ha Acker. Die teilnehmenden Betriebe liegen in der Flächenausstattung damit um 10 ha über dem Landesdurchschnitt. Die Gruppe der Teilnehmer ist sehr heterogen zusammengesetzt. Die Teilnehmer mit Extensivierung im Betriebszweig Dauerkulturen bewirtschaften mit 21 ha sogar die 4-fache Fläche der Betriebe im Landesdurchschnitt (5 ha).
- Gut die Hälfte der Teilnehmerbetriebe (51 %) kombiniert die Maßnahme f1-A1 mit der betrieblichen Grünlandextensivierung (f1-Bb).

Ressourcenschutz

- Der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel trägt je Flächeneinheit zur Ressourcenentlastung bei; die Maßnahme hat damit prinzipiell eine sehr positive [++] Ressourcenschutzwirkung für den Gewässerschutz vorzuweisen.
- Aufgrund der geringen Flächenrelevanz ist die Wirkung für den flächenhaften, abiotischen Ressourcenschutz insgesamt aber von sehr untergeordneter Bedeutung, obwohl die Maßnahme im Bereich des Grund- und Oberflächenwasserschutzes im relativen Maßnahmenvergleich eine überdurchschnittlich gute Ökoeffizienz erzielt.

6.7.2.2 Anlage von Schon- bzw. Blühstreifen (f1-A2)

Inanspruchnahme

- Die Fördermaßnahme hat - gemessen an der Förderfläche von 846 ha in 2006 - eine eher geringe Bedeutung für die Extensivierung auf dem Ackerland, aber mit 524 Betrieben konnte eine relativ hohe Teilnehmerzahl gewonnen werden. Die Akzeptanz der Maßnahme zeichnet sich durch hohe jährliche Steigerungsraten in der ganzen Förderperiode aus. Mit 1.101 km Länge der Schonstreifen wurde das Förderziel um mehr als das Doppelte überschritten. Rund 90 % der Teilnehmer legen Schonstreifen in Form von Selbstbegrünung oder mittels einer Aussaat von Blühmischungen an. Schonstreifen mit unbehandelten Hauptkulturen sind von geringer Bedeutung.
- Teilnehmende Betriebe sind mit durchschnittlich 97 ha um rund 50 ha größer als Betriebe der Vergleichsgruppe. Sie bewirtschaften im Vergleich zu den Nichtteilnehmern einen höheren Anteil ihrer LF als Ackerflächen, bauen deutlich mehr Ölfrüchte an, vor allem Raps, etwas mehr Getreide und umgekehrt weniger Hackfrüchte und deutlich weniger Ackerfutter.
- Teilnehmer dieser Maßnahme wirtschaften überwiegend im westfälischen Tiefland, dem Norden des südwestfälischen Berglands und vor allem im ostwestfälischen Hügelland und in Teilen der Köln-Aachener Bucht. In den Mittelgebirgslagen gibt es keine Teilnehmer (vgl. Karte A-6.3).
- Ein besonders hoher Anteil - mehr als zwei Drittel - der Teilnehmer hat zumindest eine weitere Agrarumweltmaßnahme in Anspruch genommen. Besonders häufig ist die Kombination mit Erosionsschutzmaßnahmen und/oder der Anlage von Uferrandstreifen.
- Im Hinblick auf Schutz- und Vernetzungsfunktionen für ökologisch sensible Bereiche ist besonders die durchschnittliche Breite der Schonstreifen von Interesse. Gerade die Einhaltung der Abstandsregelung entlang Gewässern war ein wichtiges Motiv für die Teilnahme. Besonders häufig werden Schonstreifen von zwölf Metern Breite angelegt. Rund ein Sechstel aller Schonstreifen weist aber lediglich die Minimalbreite von drei Metern auf.

Ressourcenschutz

- Hauptziel der Teilmaßnahme ist die Schaffung von Lebensräumen für die Verbreitung von Nützlingspopulationen und von Rückzugsräumen für die Tiere der Feldlandschaft. Sie setzt sich damit von der Anlage von Ackerrandstreifen (f6-A) als Teilmaßnahme des Vertragsnaturschutzes ab, die floristische Ziele in den Vordergrund stellt.
- Ingesamt können der Maßnahme mehrere positive Ressourcenschutzwirkungen bescheinigt werden, denn neben nachgewiesenen Erfolgen für das Schutzziel Biodiversität werden auch positive Wirkungen im abiotischen Ressourcenschutz erzielt, z. B. als

Erosionsschutzstreifen oder an Gewässerrändern. Eine wichtige Funktion erfüllen sie zudem durch die Bereicherung des Landschaftsbildes in intensiv genutzten Ackerbauregionen.

– Unter den biotischen Wirkungen ist besonders die Bedeutung von Schonstreifen als Lebensraum für die Wirbellosenfauna sowie für Feldvögel und Kleinsäuger hervorzuheben {Weibel, 1998 20081 /id;ABU, 2000 1 /id}. Insgesamt sind die Wirkungen für die Tierwelt bei „ortsfesten“ Schonstreifen, deren Lage innerhalb der Vertragslaufzeit nicht rotiert, aber höher einzuschätzen; das gilt zunächst unabhängig von der eingesetzten Vertragsvariante.

6.7.2.3 Vielfältige Fruchtfolge (f1-A3)

Inanspruchnahme

– Mit 785 Teilnehmern zur Auszahlung 2006 hat sich deren Zahl gegenüber dem ersten Verpflichtungsjahr etwa verdoppelt, die Förderfläche ist sogar um 123 % auf zuletzt 54.736 ha angewachsen. Die Förderfläche umfasst rund 5 % der Ackerfläche des Landes, die von den Teilnehmern insgesamt bewirtschaftete Ackerfläche knapp 6 %. Die durchschnittliche Förderfläche liegt bei rund 70 ha pro Betrieb.

– Die teilnehmenden Betriebe zeichnen sich als flächenstarke Ackerbaubetriebe aus. Mit im Mittel rund 98 ha LF (Median 79 ha) und 80 ha Ackerland sind sie mehr als doppelt so groß wie die Betriebe der Vergleichsgruppe. Teilnehmer mit mehr als 50 ha LF bewirtschaften 91 % der gesamten Förderfläche. Laut Expertenaussagen (Expertengespräche, 2005) lohnt eine Umstellung vor allem für die größeren Betriebe (Schwellenwert 20 ha Förderfläche). In 15 % der teilnehmenden Betriebe wird die vielfältige Fruchtfolge mit der Erosionsschutzmaßnahme kombiniert, bei 12,5 % mit dem Ökologischen Landbau.

– Die Inanspruchnahme fällt in der Kölner Bucht und am Niederrhein besonders hoch aus (s. Karte A-6.4). Naturräume mit durchschnittlicher Inanspruchnahme sind die Hellwegbörden mit Ruhrgebiet sowie Egge/Sindfeld und das ostwestfälisches Hügelland. Im südlichen Bergischen Land sowie im südwestfälischen Bergland ist der Anteil der Förderfläche besonders gering. In der Eifel - der Naturraum mit der geringsten förderfähigen Fläche – wurde die höchste Akzeptanzrate aller Naturräume erreicht.

– Hinsichtlich der Bewertung der Kulturartendiversität der Maßnahme zeigt ein Mit-Ohne-Vergleich, dass sowohl die Anzahl der Kulturarten auf der Ackerfläche als auch der Shannon-Index in teilnehmenden Betrieben wesentlich höher ausfällt als bei Nichtteilnehmern. Der Unterschied ist in allen Naturräumen vorhanden.

– In einer Vorher-Nachher-Analyse über InVeKoS-Flächennachweise der Antragsjahre 2003 und 2005 konnte zudem festgestellt werden, dass die Betriebe infolge der Teil-

nahme in einem hohen Maß die Fruchtfolge umgestellt haben. Auflagenbedingt wurde vor allem der Leguminosenanbau beträchtlich ausgedehnt, daneben aber auch der Anteil von Hackfrüchten und Ölsaaten; der Anteil von Getreide wurde hingegen erheblich verringert. Insgesamt wurden auf 14,9 % der geförderten Fläche Leguminosen bzw. Leguminosengemenge angebaut und der geforderte Mindestumfang von 7 % in der Fruchtfolge auf den geförderten Betrieben erheblich überschritten.

– Insgesamt erfordert diese Maßnahme, ebenso wie der Erosionsschutz, einen hohen Beratungsbedarf. Der Beratungsschwerpunkt, der zunächst auf dem Leguminosenanbau lag, wird sich in Zukunft wohl zunehmend auf die Ausgestaltung erweiterter, standort- und betriebsangepasster Fruchtfolgen und einer Anbauplanung über fünf Jahre verlagern (Expertengespräche, 2005).

Ressourcenschutz

– Da in größerem Umfang in den teilnehmenden Betrieben eine Anpassung der Fruchtfolge und infolgedessen eine Erhöhung der Kulturartendiversität stattgefunden hat, konnten die angestrebten Wirkungen zur Verbesserung des Bodens und des Landschaftsbildes erreicht werden. Die beabsichtigte Kompensation von Silomais durch einheimische Eiweißfuttermittel ist laut Berateraussagen ebenfalls in gewissem Umfang erreicht worden.

– Die Wirkungen zum Schutz und zur Verbesserung des Bodens entstehen zum einen durch positive Effekte der vielfältigen Fruchtfolge auf den Humushaushalt und die Bodenstruktur, die weit über die ‚gute fachliche Praxis' hinausgehen. Zum anderen können hinsichtlich der Stoffeinträge positive Auswirkungen festgestellt werden: infolge des verminderten Auftretens von Fruchtfolgeschädlingen und Problemunkräutern kommt es zu einer Reduzierung des PSM-Einsatzes. Es liegen bislang keine Erkenntnisse vor, ob auch eine Reduzierung des Düngerinputs stattfindet, weil die durch die Leguminosen erzielte N-Fixierung in der Düngeplanung teilnehmender Landwirte angerechnet wird. Insofern kann auch die Wirkung der Maßnahme auf Grund- und Oberflächenwasser nur schwer abgeschätzt werden. Dieser Aspekt bedarf zukünftig der weiteren Untersuchung.

– Zu positiven Effekten der Fruchtfolgevielfalt aus faunistischer Sicht liegt eine aktuelle Literaturstudie vor (Schindler und Schumacher, 2007). Danach wirkt sich die Ausweitung der Fruchtfolgen und die damit verbundene, vielfältigere Art der Flächenbewirtschaftung positiv auf die strukturelle Vielfalt auf den Anbauflächen aus (z. B. Vegetationsdichte, Vegetationshöhe, unterschiedliche Blühphänologie, Bodenstruktur, vielfältigere Ackerbegleitflora, Nahrungsangebot). Neben der Förderung der Strukturvielfalt ist vor allem der erhöhte Anteil von Kulturen von Bedeutung, die sich positiv auf blütenbesuchende Insekten auswirken. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass durch den Anbau vielfältiger Fruchtfolgen in NRW die Lebensraumfunktionen und Habitatqualitäten von Ackerflächen für Wirbellose deutlich gesteigert und damit posi-

tive Entwicklungen sowohl bei der Artenvielfalt als auch bei der Abundanz wirbelloser Tierarten induziert werden. Von hoher Bedeutung sind diese Effekte insbesondere in den intensiv genutzten Ackerbauregionen, wo die Maßnahme gleichzeitig eine hohe Inanspruchnahme erreichen konnte.

– Die Auswirkungen auf die Artenvielfalt von Ackerwildpflanzen werden eher als gering eingeschätzt. Größere Effekte sind gegebenenfalls bei der Dominanzstruktur und der Individuenzahl typischer, begleitender Ackerwildkräuter zu erwarten. Diese sind aber bislang nicht untersucht worden.

6.7.2.4 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb)

Inanspruchnahme

– Im Förderzeitraum stieg die geförderte Grünlandfläche stetig von gerundet 47.840 ha um gut 82 % auf 87.240 ha. In 2005, dem Jahr auf dem die folgenden Ausführungen beruhen, beträgt die Förderfläche der extensiven Grünlandnutzung 80.469 ha, das entsprechend den Auflagen bewirtschaftete Grünland dagegen 90.136 ha. 20 % des Dauergrünlands des Landes werden nach den Förderbedingungen bewirtschaftet, knapp 7 % aller Betriebe nehmen an der Maßnahme teil.

– Gut die Hälfte der Teilnehmer sind reine Grünlandbetriebe. Von den durchschnittlich 34 ha LF der teilnehmenden Betriebe sind 86 % Hauptfutterflächen, die zur Berechnung des RGV-Besatzes herangezogen werden, 84 % sind Dauergrünland (Nichtteilnehmer: 49 %). Die Grünlandfläche beträgt im Mittel 25 ha, in den nicht teilnehmenden Betrieben dagegen nur 7,4 ha. Die Betriebe erhalten durchschnittlich für 22 ha Extensivierungsprämie. Nur 10 % der Teilnehmer bauen auf 9 % ihrer LF Silomais an, in der Vergleichsgruppe sind dies 30 %, die 25 % ihrer LF mit Mais bestellen.

– Die Gruppe mit der höchsten Akzeptanz stellen mit 60 % aller Teilnehmer Betriebe mit weniger als 30 ha LF. Daran zeigt sich, dass die Maßnahme auch für Betriebe lukrativ ist, die nur vergleichsweise wenig Fläche in die Förderung einbringen. Den höchsten Anteil der Förderfläche, nämlich rund ein Drittel, bewirtschaften Betriebe mit 50 bis 100 ha LF.

– In den teilnehmenden Betrieben wird durchschnittlich 1 RGV/ha HFF gehalten (Landesmittel 1,6 RGV/ha HFF) und damit deutlich weniger als es die Förderobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF zulässt. Der durchschnittliche RGV-Besatz ist über alle Betriebsgrößenklassen mit Ausnahme der obersten vergleichbar (> 200 ha LF: 0,7 RGV/ha HFF). Gleiches gilt für die Naturräume Nordrhein-Westfalens. Ein Drittel der durch die Förderung erreichten RGV sind Milchkühe. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei einem Großteil der teilnehmenden Unternehmen um grünlandstarke, extensiv wirtschaftende Mutterkuh- und (Weide-)Mastbetriebe handelt. Weiterhin sind vereinzelt auch Pferdehalter an der Förderung beteiligt.

– Der räumliche Schwerpunkt der Inanspruchnahme liegt in den Mittelgebirgsregionen sowie im Landkreis Höxter und im Kölner Raum, wie der Karte A-6.5 im Anhang entnommen werden kann. In den Mittelgebirgslagen werden 31 % (Bergisches Land) bis 40 % (Eifel) des Grünlands extensiv bewirtschaftet. Unter Hinzurechnung der ökologisch bewirtschafteten Dauergrünlandflächen sind dies in der Eifel 50 %, im Bergischen Land 40 % und im südwestfälischen Bergland 44 % des Grünlands.

– Die Differenzierung nach Naturräumen zeigt, dass in den Mittelgebirgslagen als Gebiete mit hoher Akzeptanz der Grünland-Anteil in den teilnehmenden Betrieben mit rund 90 % um 10 Prozentpunkte über dem der Nichtteilnehmer liegt. Die Teilnehmer bewirtschaften die 1,7- (südwestfälisches Bergland) bis 2,3-fache (Eifel) Dauergrünlandfläche der Nichtteilnehmer. Hervorzuheben ist, dass sich auch in Gebieten mit geringer Akzeptanz die teilnehmenden Betriebe als große, grünlandstarke Unternehmen auszeichnen. Laut Expertenmeinung handelt es sich u. a. um Betriebe, die in Talauen liegen (Expertengespräche, 2005). In der Köln-Aachener Bucht sind landesweit die größten Teilnehmerbetriebe mit einer Grünlandausstattung von durchschnittlich 47 ha und einer prämienrelevanten Grünlandfläche von 41 ha anzutreffen.

Ressourcenschutz

– In Regionen mit anhaltendem Grünlandverlust kann die Grünlandextensivierung in einem gewissen Umfang zur Erhaltung des Grünlands beitragen. Durch die Förderung wird die innerbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit des Grünlands gegenüber Mais gestärkt, zusätzlich verhindert das gesamtbetrieblich geltende Umbruchverbot die Umwandlung von Grünland in Acker. Für die Extensivierung in viehstarken oder landwirtschaftlichen Gunstregionen ist die Maßnahme jedoch nicht geeignet.

– Die Bedeutung der Grünlandextensivierung zur Verminderung von Stoffeinträgen wird als sehr positiv [++] eingeschätzt, insbesondere aufgrund des Verbots der mineralischen N-Düngung. Wie die Landwirtebefragung zur Halbzeitbewertung gezeigt hat, sind die Stickstoffsalden extensiv wirtschaftender Grünlandbetriebe deutlich geringer als die der Nichtteilnehmer. Bei etwa zwei Dritteln der befragten Betriebe wurde der Viehbesatz vermindert. Die Treffgenauigkeit der Maßnahme auf hoch nitratauswaschungsgefährdeten Standorten fällt im relativen Maßnahmenvergleich jedoch unterdurchschnittlich aus und ist mit 23 % auch absolut gering. Als flächenstarke Maßnahme in den auswaschungssensiblen Gebieten (24 % der Trefferflächen) hat sie dennoch eine hohe Bedeutung im bestehenden Maßnahmenmix.

– Mit der Grünlandextensivierung wird ebenso der Schutz biotischer Ressourcen unterstützt, wenngleich auf einem deutlich geringeren Niveau als im Vertragsnaturschutz. Von der Entwicklung artenreicher oder naturschutzfachlich bedeutender Grünlandgesellschaften aus ehemaligem Intensivgrünland ist jedoch (innerhalb einer Fünf-Jahres-Verpflichtung) nicht auszugehen. Andererseits sind die Auflagen der Maßnahmen da-

zu geeignet, vorhandenes artenreiches sowie naturschutzfachlich wertvolles Extensivgrünland zu stabilisieren.

– Für die Erhaltung der Kulturlandschaft hat die Grünlandextensivierung regional eine unterschiedliche Bedeutung. Das Brachfallen von Flächen würde ohne die Förderung der Grünlandextensivierung vermutlich einzelne Flächen betreffen, die aufgrund ihrer Lage und ihres Zuschnittes schwer zu erreichen (hoffern) oder schwer zu bewirtschaften (Hanglage, schmale Bachtäler) sind. In Regionen mit einem hohen Anteil solcher Flächen kann dies mit negativen Auswirkungen für das Landschaftsbild verbunden sein. Das Nutzungsinteresse von Mutterkuhbetrieben und Schafhaltern ist teilweise von der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen abhängig, sodass in Gebieten mit höheren Anteilen dieser Betriebsformen die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in größerem Maße von der Förderung abhängig sein kann.

– Prinzipiell trägt die Grünlandextensivierung darüber hinaus zur Bereicherung der landschaftlichen Vielfalt und zur Sicherung kohärenter Nutzungen bei, wie in der Analyse des Moduls „Landschaft“ herausgearbeitet wurde.

6.7.2.5 Grünlandextensivierung von Einzelflächen (f1-Be)

Inanspruchnahme

– Rund ein Prozent der Dauergrünlandfläche (447.000 ha) in NRW wird in 2005 durch die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung gefördert. Auf 6 ha erfolgt eine Umwandlung von Ackerflächen mit einer Ertragsmesszahl über 60 in gesetzlich festgelegten Überschwemmungsgebieten. In Anbetracht des geringen Förderumfangs ist letztere Teilmaßnahme zu vernachlässigen.

– Die räumlichen Schwerpunkte der Teilnahme sind der nördliche Niederrhein, das südwestfälische Bergland, das Bergische Land und die Vordereifel sowie vereinzelt der südliche Teutoburger Wald (Landkreis Höxter) und die nördlichen Gemeinden der Kreise Minden-Lübbecke und Steinfurt (s. Karte A-6.6, Anhang).

– Die Teilnehmer führen eine Auswahl der Förderflächen durch, von 25.200 ha bewirtschaftetem Grünland sind (nur) 5.825 ha in der Förderung. Die LF (durchschnittlich 75 ha) und die Grünlandfläche (durchschnittlich 47 ha) der Teilnehmer sind im Vergleich zu den Nichtteilnehmern zweieinhalb- und sechsmal so groß. Von 47 ha Dauergrünland unterliegen knapp 11 ha Grünland der Förderung. Der Grünlandanteil in teilnehmenden Betrieben beträgt 67 %. Das sind 17 %-Punkte weniger als bei Teilnehmern an f1-Bb aufweisen und 18 %-Punkte mehr als bei den Nichtteilnehmern. Über die Hälfte aller Maßnahmenteilnehmer bewirtschaften Betriebe zwischen 50 bis 100 ha LF. Diese bringen 46 % (2.945 ha) der Förderfläche ein.

- Der durchschnittliche Tierbesatz beträgt 1,7 RGV/ha HFF. In 405 der 547 teilnehmenden Betriebe übersteigt der Viehbesatz die Obergrenze der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung von 1,4 RGV/ha HFF, weitere 70 Betriebe liegen mit einem Tierbesatz von knapp über 1,3 RGV/ha HFF nahe der Obergrenze. Der RGV-Besatz zeigt in den teilnehmenden Betrieben keinerlei Abhängigkeit zur Betriebsgröße. Etwas mehr als die Hälfte der RGV sind Milchkühe.
- Die Teilnehmer zeichnen sich in allen Naturräumen durch deutlich mehr LF und Grünlandfläche als Nichtteilnehmer aus. Hinsichtlich des Grünland-, Hauptfutter-, Ackerfutter- und Silomaisanteils an der LF ergibt sich für die Regionen ein uneinheitliches Bild. Ebenso liegt der Grünlandanteil der Teilnehmer in einigen Regionen oberhalb, in anderen Regionen unterhalb des Grünlandanteils der Nichtteilnehmer.
- Die Auswertungen bestätigen die Expertenbefragungen des Jahres 2004 für die Mittelgebirgslagen. Nach Ansicht der Experten nehmen Betriebe an der Maßnahme teil, die relativ intensiv wirtschaften, die Viehbesatzobergrenze der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung von 1,4 RGV/ha HFF überschreiten, jedoch grünlandstark sind. Diese Betriebe bringen hofferne, schlecht erreichbare Flächen in die Förderung ein.
- Gegen die Aussage der Berater, dass in Ackerbauregionen Betriebe ihr Restgrünland einbringen, spricht, dass die Teilnehmer in diesen Gebieten ebenfalls über eine hohe Grünlandausstattung verfügen und nur Einzelflächen in die Förderung einbringen.

Ressourcenschutz

- Aufgrund gegensätzlicher Aussagen in den Beratergesprächen zu der durch die Maßnahmenteilnahme induzierten Wirtschaftsweise ist eine Gesamtbetrachtung aus Ressourcenschutzsicht schwierig. Zwar ist die Ausbringung von chemisch-synthetischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln untersagt, aber ein hoher und dauerhafter Viehbesatz auf der Maßnahmenfläche ist genauso möglich wie eine einmalige Mahd mit geringer Ausbringung von Wirtschaftsdünger. Tendenziell ist von einer wenig veränderten extensiven Bewirtschaftung auszugehen, da Betriebe eher mit marginalen Flächen in die Maßnahme einsteigen. Durch die Mindestviehbesatzdichte bei den teilnehmenden Betrieben wird eine tierbezogene Nutzung dieser Flächen in einem gewissen Umfang gewährleistet.
- Aufgrund vergleichsweise guter Treffgenauigkeiten sowie ihres günstigen Input-Output-Verhältnisses wird die Maßnahme im Grund- und Oberflächenwasserschutz mit einer guten Ökoeffizienz bewertet. Allerdings hat sie bislang noch keine größere Flächenrelevanz erlangt, um entscheidend zu einem flächenhaften Gewässerschutz beitragen zu können.
- Die Untermaßnahme „Umwandlung von Acker in extensives Grünland in Überschwemmungsgebieten“ hat im abiotischen sowie im biotischen Ressourcenschutz ei-

ne sehr hohe Wirkung und eine hohe Treffgenauigkeit in den Zielgebieten aufgrund der Förderkulisse. Eine Ausweitung ist anzustreben, wobei unter anderem die Beschränkung auf Flächen mit hohen Ertragsmesszahlen teilnahmehemmend wirkt. Aussagen aus dem Modul „Ökoeffizienz“ sind aufgrund des bislang sehr geringen Förderflächenumfangs von 6 ha nicht möglich.

6.7.2.6 Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

Inanspruchnahme und Akzeptanz

- Die Förderfläche für ökologische Anbauverfahren verdreifachte sich im Förderzeitraum. Der Förderumfang stieg von rund 16.600 ha und 447 Betrieben im Jahr 2000 auf 48.200 ha und 1.407 Betriebe in 2006.
- Im Jahr 2005, dem Jahr, auf dem die folgenden Auswertungen beruhen, werden 43.100 ha LF gefördert und 51.944 ha ökologisch bewirtschaftet. Letzterer Wert entspricht 3,3 % der LF Nordrhein Westfalens (Bundesdurchschnitt 4,6 %). Damit werden vom nordrhein-westfälischen Ackerland 1,5 % und vom Grünland 6,9 % ökologisch bewirtschaftet. 2,3 % aller Betriebe erhalten eine Ökolandbau-Förderung.
- Von der ökologisch bewirtschafteten Fläche entfallen 16.842 ha auf Acker (32 %) und 31.032 ha auf Grünland.
- Die Ökobetriebe sind mit durchschnittlich 41 ha LF signifikant größer als die Betriebe der Vergleichsgruppe (29 ha). Rund 45 % der Förderfläche wird von Betrieben bewirtschaftet, die größer als 50 ha sind. Ökobetriebe mit mehr als 200 ha LF verfügen über 18 % der Maßnahmenflächen, ihre Teilnehmerzahl liegt allerdings bei unter 2 %.
- 46 % der ökologisch wirtschaftenden Unternehmen sind reine Grünlandbetriebe. Die durchschnittliche Grünlandfläche der Förderberechtigten beträgt 26,5 ha, dies entspricht der dreifachen Fläche der Nichtteilnehmer. Durchschnittlich 75 % der LF in den Ökobetrieben sind Grünland, die Teilnehmer in NRW wirtschaften also stark grünlanddominiert. Als Ackerfutter dominiert Kleegras, der Silomaisumfang ist im Vergleich zu dessen Bedeutung bei konventionell wirtschaftenden Betrieben zu vernachlässigen. Die Ackerfläche der Teilnehmer ist - obwohl die Ökobetriebe mehr LF bewirtschaften - mit 25 ha im Mittel signifikant kleiner als bei der konventionellen Vergleichsgruppe. Die Ackerflächennutzung der Ökobetriebe ist gekennzeichnet durch extensivere Anbaustrukturen und damit für den Ökologischen Landbau typisch. Eine Besonderheit in NRW stellt der hohe Anteil der Gemüseanbaufläche an der ökologisch bewirtschafteten Fläche dar (8 %).
- Signifikante Unterschiede in der Anbaustruktur zwischen ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben bestehen erst ab einer Flächengröße von > 10 ha LF. Der positive Ressourcenschutzeffekt bei kleineren Teilnehmern beruht im Wesentli-

chen auf dem Verzicht von chemisch-synthetischen Produktionsmitteln, während größere Betriebe zusätzlich positive Ressourcenschutzeffekte bewirken können, die aus einer unterschiedlichen Anbaustruktur resultieren. Sowohl bei den Öko- als auch bei den konventionellen Betrieben nimmt die Bedeutung des Marktfruchtbaus mit steigender Betriebsgröße zu, allerdings bei den Maßnahmenteilnehmern auf einem geringeren Niveau.

– Die räumlichen Schwerpunkte der Inanspruchnahme befinden sich in den Mittelgebirgslagen Nordrhein-Westfalens (südwestfälisches Bergland, Bergisches Land, Voreifel) sowie in Teilen des Ruhrgebiets und des ostwestfälischen Hügellandes (Teutoburger Wald). Einen Überblick der Teilnahme gibt Karte A-6.7. In den grünlandstarken Mittelgebirgsregionen beträgt der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF knapp 10 %. Die geringsten Flächenanteile in ökologischer Bewirtschaftung finden sich in der Köln-Aachener Bucht (1 % der LF) und im viehstarken Münsterland (1,9 % der LF). In der Köln-Aachener Bucht liegt im Gegensatz zum Landestrend die Flächenausstattung der Ökobetriebe mit 82 % unter der der Nichtteilnehmer. Die Ökobetriebe dieser Region sind im Gegensatz zu den Nichtteilnehmern deutlich stärker auf Grünlandnutzung konzentriert.

Ressourcenschutz

– Ökologische Anbauverfahren zeichnen sich durch positive Auswirkungen auf die biotischen und abiotischen Ressourcen aus. Ursachen dafür sind hauptsächlich der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel, die Begrenzung des Viehbesatzes, der weitgehend geschlossene Betriebskreislauf sowie eine schonende Bodenbewirtschaftung.

– Hinzu kommen insgesamt geringere Aufwendungen an fossiler Energie je Hektar, vorwiegend aufgrund des hohen Energieaufwands zur Herstellung von mineralischen N-Düngern, Pestiziden und Futtermitteln (Köpke, 2002)[17], dadurch auch

  – geringeres Treibhauspotenzial (Geier et al., 1998),

  – geringeres Bodenversauerungspotenzial (Geier et al., 1998),

  – höhere floristische Diversität auf Acker- und Grünlandflächen, d. h. höhere Gesamtartenzahlen von Ackerwildkräutern, höhere mittlere Artenzahlen je Fläche, höherer Anteil seltener und gefährdeter Ackerwildkräuter, höhere Deckungsgrade sowie standorttypischere Ausprägung von Pflanzengesellschaften (Geier et al., 1998; Köpke, 2002; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),

[17] Hierdurch werden die durch die mechanischen Bearbeitungsschritte verursachten Energieaufwendungen überkompensiert.

  - höhere Vielfalt der Kleintierfauna auf Acker- und Grünland (Köpke und Haas, 1997; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
  - Erhaltung und Förderung landschaftsprägender Strukturen, die in den Richt- und Leitlinien der Anbauverbände auch zur Optimierung der Wirtschaftsweise gefordert werden (Nützlingsförderung, Windschutz,...).
- Der Ökolandbau hat mehr oder weniger konkret formulierte Wasserschutz-, allerdings keine Bodenschutzziele. Seine potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist sowohl im Bodenschutz als auch im Gewässerschutz als einfach positiv [+] einzustufen; allerdings erreicht er auf Ackerflächen auch eine sehr positive [++] Wasserschutzwirkung.
- Hinsichtlich der Erosions- und der Gewässerschutzwirkung weist der Ökolandbau im Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Ergebnisse auf. Er schneidet sowohl in seiner Treffgenauigkeit, Flächenrelevanz, als auch aufgrund seiner Kosten-Wirksamkeitsrelation im Vergleich gut ab. Im bestehenden Maßnahmenspektrum kommt ihm daher eine große Bedeutung für die Erhaltung erosionsmindernder Nutzungen bzw. für die Verhinderung von Stoffausträgen in Gewässer zu.

6.7.2.7 Festmistwirtschaft (f1-D)

Inanspruchnahme

- Die Anzahl geförderter Betriebe und GVE ist während der gesamten Förderperiode stetig angewachsen, mit etwas geringeren Wachstumsraten in den letzten beiden Jahren. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 haben 1.932 Betriebe mit einer anrechenbaren Fläche von 30.968 ha die Förderung in Anspruch genommen. Dies entspricht einer auf Streueinstreu gehaltenen Tierzahl von 61.937 GVE und einem geförderten Tierbestand je Betrieb von rund 32 GVE.
- Betriebsstrukturelle Kennziffern lassen auf eine starke Heterogenität der Teilnehmer schließen. Teilnehmende Betriebe weisen im Schnitt eine höhere Flächenausstattung auf als die Nichtteilnehmer (45,9 ha gegenüber 35,6 ha), jedoch mit großen regionalen Unterschieden. Besonders groß ist der Unterschied zwischen den Vergleichsgruppen in der Eifel, der Kölner Bucht, am Niederrhein und im südwestfälischen Bergland. Der Grünlandanteil liegt im Durchschnitt bei rund 50 % und damit deutlich über dem der Nichtteilnehmer, aber immerhin 40 % der Teilnehmer bewirtschaften > 70 % ihrer LF als Ackerland. Zwei Drittel der Betriebe werden laut Landwirtebefragung im Haupterwerb geführt.
- Die Förderung von Strohhaltungssystemen konzentriert sich auf Milch- (30 %) und vor allem auf Mutterkuhbestände (42 %). Der Anteil der Milchkühe ist im Vergleich zu 2004 um gut 2 % angestiegen. Der Anteil der Rindermast mit Einstreu liegt weiterhin bei 14 %, der Anteil der Schweinemast ist auf rund 11 % gesunken. Sauenhaltung

und Färsenaufzucht haben nur untergeordnete Bedeutung. Der Anteil der Förderung am gesamten Tierbestand in NRW beträgt bei Mutterkühen fast 40 %, bei den Milchkühen nur knapp 5 %.

– Mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Festmistwirtschaft nehmen auch an anderen AUM teil, ein erheblicher Teil an mehreren Maßnahmen. Rund 28 % sind parallel Teilnehmer an der Grünlandextensivierung (25 % Betriebszweig) und 24 % am Ökolandbau, besonders häufig gerade die flächenstarken Betriebe beider Teilmaßnahmen. Von allen geförderten Betrieben des Ökologischen Landbaus erhalten 35 % auch die Förderung für Festmistwirtschaft. Rund 22 % der Teilnehmer erhalten auch eine Förderung für Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

– Die Inanspruchnahme auf Gemeindeebene zeigt das Bild einer breiten räumlichen Verteilung über das ganze Land. Die höchste Inanspruchnahme – gemessen am Anteil an der LF – findet man in der Eifel und im südwestfälischen Bergland, bezogen auf den Anteil förderfähiger Betriebe hingegen in den Regionen Hellweg/Ruhr und Egge/Sindfeld. Dagegen weisen das Münsterland, die Kölner Bucht und der Niederrhein insgesamt geringere Förderflächenanteile an der jeweiligen LF auf.

Ressourcenschutz

– Der Wirtschaftsdüngereinsatz in Form von Festmist trägt zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden mit zahlreichen positiven Folgewirkungen bei. Das Schutzziel Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit durch Festmistwirtschaft wird in den geförderten Betrieben und Regionen erreicht. Hingegen werden Gebiete mit hohem Anteil Marktfruchtbau und geringem Viehbesatz, die sich häufig durch negative Salden der Humusbilanz auszeichnen, durch diesen Interventionsansatz kaum erreicht.

– Durch Humusanreicherung und Aggregatstabilisierung kommt der Maßnahme auch eine positive Wirkung im Hinblick auf den Erosionsschutz zu. Sie erlangt in den sensiblen Gebieten aber nur unterdurchschnittliche Flächenanteile und Treffgenauigkeiten.

– Im biotischen Ressourcenschutz sind Wirkungen durch eine Verbesserung der Grundlagen in der Nahrungskette gegeben. Bestimmte Grünlandgesellschaften werden darüber hinaus floristisch und faunistisch direkt positiv durch Festmist- im Unterschied zur Flüssigmistdüngung beeinflusst. Aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes ist eine Förderung von Mistdüngung jedoch nur erfolgversprechend, wenn sie in zielgerichtete Vertragsnaturschutzmaßnahmen integriert wird.

– Die Förderung artgerechter Haltungsformen durch den Fördertatbestand ist ein zusätzliches, positiv einzuschätzendes Ziel. Dieses ist bislang nicht durch Kommissionsfragen abgedeckt. In Zukunft dürften Tierschutzaspekte jedoch an Bedeutung gewinnen.

6.7.2.8 Weidehaltung von Milchvieh (f1-E)

Inanspruchnahme

- War die Inanspruchnahme nach Einführung der Modulationsmaßnahme zunächst verhalten (2005 wurden 689 teilnehmende Betriebe gezählt), so hat es nach der landesweiten Öffnung der Maßnahme sowie der Einführung einer zusätzlichen Variante ohne Stallhaltungsauflagen in 2005 einen regelrechten Teilnahmeschub gegeben. In 2006 haben 3.064 Milchviehhalter an der Maßnahme teilgenommen. Damit wurden umgerechnet über 73.000 ha Grünland erreicht.
- An der Maßnahme nehmen überproportional viele große Betriebe teil. Im Mittel bewirtschaften die Teilnehmer knapp 65 ha, wobei die Teilnehmer an der Variante der Laufstallhaltung mit Weidegang (Variante 812) mit fast 76 ha LF im Vergleich zum Durchschnitt deutlich mehr Fläche bewirtschaften. Die Teilnehmer haben mit rund 73 % einen deutlich höheren Anteil Hauptfutterfläche an ihrer LF als im Landesdurchschnitt (40 %). Ihre Ackerfutteranteile an der LF sowie der Anteil des Silomaisanbaus am Ackerfutter liegen mit vier bzw. zwei Prozentpunkten hingegen nur geringfügig über dem Landesdurchschnitt. Diese Indikatoren lassen somit nicht auf höhere Bewirtschaftungsintensitäten schließen.
- Im Gegensatz zur Variante 812 wird die Variante der reinen Weidehaltung (811) tendenziell eher von kleineren und ganz kleinen Betrieben in Anspruch genommen (Schwerpunkt in der Betriebsgrößenklasse bis 50 Hektar LF). Dementsprechend sind auch die Milchviehherden unterschiedlich groß. Erstere haben im Schnitt 34, letztere 56 Milchkühe im Betrieb. Im Schnitt haben die Teilnehmer 2,3 bzw. 2,2 RGV/ha Grünland.
- Die Inanspruchnahme erfolgt seit Maßnahmenöffnung landesweit, nur 6 % der Gemeinden werden gar nicht erreicht. Regionale Schwerpunkte der Inanspruchnahme liegen immer noch in den benachteiligten Gebieten und Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (ehemalige Kulisse), jetzt aber ergänzt um weitere Schwerpunkte im westlichen und östlichen Nordrhein-Westfalen (vgl. Karte A-6.9). Hinderungsgrund zur Teilnahme scheint ein Milchviehbestand von mehr als 150 Tieren zu sein, weil nach Berateraussagen ab dieser Größe die Weidehaltung aus organisatorischen Gründen schwierig wird. Darüber hinaus werden Betriebe ohne hofnahe Weiden tendenziell weniger teilnehmen.

Ressourcenschutz

- Die Maßnahme war zunächst darauf ausgerichtet, die Grünlandwirtschaft in naturräumlich benachteiligten Gebieten zu erhalten und durch die Weidehaltung den Erholungswert der Landschaft zu steigern. In der Milchviehwirtschaft nimmt die Weidehaltung vor allem aus arbeitswirtschaftlichen Gründen einen immer geringeren Raum ein und wird heute zunehmend durch die ganzjährige Stallhaltung abgelöst, während sie

früher ganze Landschaften bestimmt hat. Damit trägt die Fördermaßnahme f1-E tendenziell dazu bei, diese charakteristische Landnutzung zu bewahren. Das Landschaftsbild wird in den von Milchviehhaltung geprägten Landschaften durch die Nutztiere bereichert. Voraussetzung dazu ist allerdings ein Weidegang der Tiere zur Futteraufnahme. Ein Auslauf am Stall kann im Vergleich zur „echten“ Weidehaltung eine solche weitreichende Landschaftswirkung nicht erzielen.

– Zusätzlich trägt die Maßnahme durch die Förderauflagen zur Etablierung artgerechter Haltungsformen in der Milchwirtschaft bei. Die Förderung artgerechter Haltungsformen ist als zusätzliches, positiv einzuschätzendes Ziel zu werten. Bedeutung für Agrarumweltmaßnahmen haben Tierschutzaspekte, seit sie 2003 durch die Aufnahme in die Folgeverordnung von VO (EG) Nr. 1257/1999 Fördertatbestand geworden sind. Die Weidehaltung wird als das zu bevorzugende Haltungsverfahren im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren ausdrücklich genannt (KTBL (Hrsg.), 2006). Berateraussagen deuten jedoch darauf hin, dass die wenigsten Betriebe eine Haltungsumstellung vornehmen mussten, um an der Maßnahme teilnehmen zu können.

– Im abiotischen Ressourcenschutz kommt der Maßnahme eine einfach positive [+] Wirkung zu, die sich indirekt durch den Anreiz zur Erhaltung des Grünlands ergibt.

6.7.3 Anlage von Uferrandstreifen (f2)

Inanspruchnahme

– Auch bei dieser Fördermaßnahme ist die Inanspruchnahme in der Förderperiode stark angewachsen, die Teilnehmerzahl hat sich verzehnfacht, die Förderfläche ist von lediglich 135 ha im Jahr 2000 auf rund 4.500 ha im Jahr 2006 gestiegen. Das Förderziel wurde um das vierfache überschritten. Die Uferrandstreifen nehmen im Mittel 6,2 % der LF teilnehmender Betriebe ein, 15 Betriebe haben sogar 100 % ihrer LF in Randstreifen umgewandelt.

– An dieser Maßnahme nehmen überproportional viele große Betriebe teil. Im Mittel bewirtschaften die Teilnehmer rund 62,2 ha. Ein Drittel der Teilnehmer sind flächenstarke Ackerbaubetriebe mit durchschnittlich 100 ha LF, hohem Ackeranteil von im Mittel 86 % und dominierendem Getreidebau. Bei zwei Dritteln der Teilnehmer mit mittleren Betriebsgrößen und einem Grünlandanteil von rund 50 % haben mit Futterbau verbundene Produktionsverfahren eine größere Bedeutung. Darunter sind rund 20 % reine Grünlandbetriebe.

– Mit Ausnahme der Kölner Bucht, der Eifel und des Niederrheins, wo nur vereinzelt die Anlage von Uferrandstreifen gefördert wird (z. B. entlang der Niers), ist die Teilnahme ansonsten über ganz NRW verteilt. Eine auffällige Konzentration mit mehr als

0,5 % der LF der Gemeinde gibt es im Kreis Olpe, im Märkischen Kreis, in einigen Münsterländer Gemeinden und im Landkreis Höxter (siehe Karte A-6.10).

Ressourcenschutz

- Gefördert werden Uferrandstreifen, die sich an Gewässern befinden, die nach Vorschlägen aus Gründen des Natur- oder Gewässerschutzes als förderungswürdig anerkannt wurden. Eine Lenkung der Maßnahme nach fachlichen Gesichtspunkten ist somit gewährleistet, ihre ökologische Effizienz entsprechend hoch. Eine weitgehende Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt ähnlich wie bei der Flächenstilllegung einen bestmöglichen abiotischen Ressourcenschutz.
- Hauptziel der Maßnahme ist der Schutz der Oberflächengewässer, der umso besser erreicht werden kann, je breiter die Uferrandstreifen angelegt werden. Zulässig sind Streifen von 3 bis 30 m Breite, für die lediglich ein später Grünlandschnitt erlaubt ist. Eine Verwertung des Aufwuchses ist ab dem 15.06. durch Schnittnutzung möglich. Aufgrund der vorliegenden Daten sind keine Aussagen bezüglich der Streifenbreite möglich, ihre Filterwirkung kann daher nur allgemein positiv eingeschätzt werden. Neben der Breite beeinflusst die konkrete räumliche Situation (Relief, Überschwemmungsgebiet, angrenzende Nutzung) die Schutzwirkungen der Uferrandstreifen. Detailuntersuchungen wurden dazu in der Evaluierung nicht durchgeführt.
- Hohe positive Nebenwirkungen ergeben sich an Gewässern für den Tier- und Pflanzenartenschutz sowie für die visuelle Vielfalt und Eigenart der Landschaft. Sie könnten fallweise durch die Anlage von Gehölzen noch gesteigert werden, die jedoch in der Maßnahme nicht vorgesehen ist.

6.7.4 Erosionsschutzmaßnahmen (f3)

Inanspruchnahme

- Auch die Teilnahme an den Erosionsschutzmaßnahmen ist über die gesamte Förderperiode massiv angewachsen, besonders stark im letzten Antragsjahr. Im Jahr 2006 bestand damit eine Verpflichtung für 1.963 Betriebe auf insgesamt 93.762 ha. Innerhalb der Förderkulisse wurden zuletzt 29 % der Ackerflächen durch die Erosionsschutzmaßnahmen erreicht, hingegen aber nur 12 % der potenziell förderfähigen Betriebe.
- Die teilnehmenden Betriebe bewirtschaften (in 2005) durchschnittlich 44 ha und damit 63 % ihres Ackerlandes erosionsschonend. Der weitaus größte Anteil der Förderfläche entfällt auf Getreidekulturen (65,6 %), gefolgt von Raps (17,0 %), Rüben (4,2 %), Mais (2,7 %) und Leguminosen (2,2 %). Die Einsaat von Grasstreifen über fünf Jahre wird auf lediglich 1,3 % der Förderfläche angewendet.

- Erosionsschutzmaßnahmen werden bei Hackfrüchten tendenziell unterdurchschnittlich eingesetzt und besonders der Anteil am Maisanbau in der Förderkulisse fällt sehr gering aus (4,4%). Maisflächen, die nicht mit Erosionsschutzmaßnahmen bestellt werden, umfassen aber 15 % der Ackerbauflächen innerhalb der Kulisse.
- Die Teilnehmerbetriebe stellen sich mit einer LF von rund 83 ha im Schnitt als flächenstarke Betriebe dar (Nichtteilnehmer in der Förderkulisse rund 40 ha). Mit rund 88 % weisen sie einen um 14 % höheren Ackeranteil als Nichtteilnehmer auf. Die Betriebe bestellen ihre Ackerflächen mit einem deutlich höheren Anteil an Raps (15,6 % vs. 6,4 %), bauen hingegen deutlich weniger Ackerfutter an, vor allem weniger Mais (5 % vs. 16,5 %).
- Innerhalb der Gebietskulisse ist eine Konzentration auf die Ackerstandorte am Fuße der Mittelgebirge zu erkennen, wobei im ostwestfälischen Hügelland, im Süden des westfälischen Tieflands, in der Soester Börde, am Nordrand des Bergischen Landes sowie am Rand der Eifel besonders hohe Flächenanteile zu verzeichnen sind (s. Karte A-6.11).

Ressourcenschutz

- Die erfolgreiche Verhinderung der Bodenerosion durch Wasser konnte in Begleituntersuchungen nachgewiesen werden. Diese legen auch dar, dass durch die Vermeidung des Bodenabtrags nicht nur die Bodenqualität selbst erhalten wird, sondern in erheblichem Umfang auch Austräge von Pflanzenschutzmitteln und Nährstoffe in Gewässer vermieden werden. Die Erosionsschutzmaßnahmen beeinflussen auf der gesamten Förderfläche die Transportwege positiv, da neben den Graseinsaaten auch bei Mulch- oder Direktsaat und bei Zwischenfrüchten Nährstoffe an der Oberfläche gebunden werden und somit nicht ins Grund- und Oberflächenwasser gelangen. Die Bodenschutzwirkung und die Wirkung für den Schutz von Oberflächengewässern werden daher sehr positiv [++] eingestuft.
- Darüber hinaus kommt es auf den Flächen, auf denen mehrjährige Graseinsaaten im Rahmen der Erosionsschutzmaßnahme angelegt werden, zu einer Reduzierung des PSM- und Düngemittel-Einsatzes.
- Die Bewertungen des Moduls „Ökoeffizienz“ fallen dementsprechend positiv aus. Sowohl im Erosionsschutz als auch beim Schutz von Grund- und Oberflächenwasser vor Stoffeinträgen wird der Maßnahme eine überdurchschnittlich gute Kosten-Wirksamkeitsrelation zugeschrieben. Die Maßnahme hat eine hohe Flächenrelevanz und im Bodenschutz auch eine sehr gute Treffgenauigkeit, was nicht zuletzt auf die Förderkulisse zurückzuführen ist.

6.7.5 Langjährige Flächenstilllegung (f4)

Inanspruchnahme

- Im Förderzeitraum hat die Förderfläche um 50 % zugenommen, die Zahl der teilnehmenden Betriebe ist um 42 % gestiegen. Der deutlichste Flächenzuwachs war mit rund 300 ha zwischen 2002 und 2003 zu verzeichnen. Von 2005 auf 2006 ist ein leichter Rückgang der Förderfläche zu erkennen, der auf das Aussetzen der Maßnahmen zurückzuführen ist. In 2006 nahmen 1.011 Betriebe mit einer Fläche von rund 2.056 ha an der langjährigen Flächenstilllegung teil. Im Durchschnitt wurden je Teilnehmer folglich 2 ha in die Maßnahme eingebracht.
- Die Teilnehmerbetriebe weisen eine durchschnittliche Betriebsgröße von 32 ha auf. Über die Hälfte der Teilnehmer hat eine Flächenausstattung von weniger als 10 ha, weitere 12 % von 10 bis 20 ha. Es handelt sich durchweg um Betriebe mit hohem Ackeranteil (im Schnitt 87 % der LF). Gerade die kleinen Betriebe bringen häufig einen Großteil (über 50 bis zu 100 %) ihrer LF in die Flächenstilllegung ein. In diese Gruppe fallen 38 % der Teilnehmer mit 41 % der gesamten Stilllegungsfläche.

Ressourcenschutz

- Eine vollständige Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt den bestmöglichen abiotischen und, je nach Zielstellung und Lage der Flächen, biotischen Ressourcenschutz.
- Vor dem Hintergrund der Untersuchungsgegenstände des Moduls „Ökoeffizienz“ ist die Ressourcenschutzwirkung der Maßnahme differenziert zu bewerten. Sowohl im Boden- als auch im Gewässerschutz kann der Maßnahme eine sehr positive [++] Wirkung attestiert werden, allerdings hat sie im Hinblick auf die genannten Schutzgutempfindlichkeiten durchgängig eine unterdurchschnittliche Treffgenauigkeit. Auch im Hinblick auf die vergleichsweise hohe Prämie wird sie mit einer unterdurchschnittlichen Ökoeffizienz innerhalb des untersuchten Maßnahmenspektrums eingeschätzt. Demgegenüber steht eine sehr gute Wirkung hinsichtlich der Langjährigkeit der Maßnahme.
- Darüber hinaus ergeben sich verbesserte visuelle Wirkungen für die Landschaft, insbesondere in weiträumig von Strukturelementen verarmten Ackerbaulandschaften. Ebenso können Kohärenz und Vielfalt der Landschaft durch eine Flächenstilllegung positiv beeinflusst werden. Auch aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes ist sie in intensiv genutzten Ackerlandschaften positiv zu bewerten.
- Durch die gleichzeitige Anlage von Gehölzen, Kleingewässern und sonstigen Biotopen, die jedoch nicht Bestandteil der Fördermaßnahme ist, kann die Lebensraumeignung für weitere Tierarten der Feldflur deutlich verbessert werden. Über die Stillle-

gung hinausgehende Kosten einer Biotopanlage und -pflege können jedoch durch Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f6-D) kumulativ gefördert werden.

6.7.6 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5)

Inanspruchnahme

– Im Förderzeitraum hat die Anzahl geförderter Tiere von 7.012 auf 7.350 leicht zugenommen. Der Förderumfang ist somit über die ganze Förderperiode annähernd konstant geblieben. Damit konnte ein Beitrag zur Bestandsstabilisierung gefährdeter Haustierrassen geleistet werden.

– Der Schwerpunkt der Förderung liegt bei den Schafrassen, innerhalb dieser Gruppe wiederum bei den Moorschnucken mit 4.267 Mutterschafen in 2006. Pferde und Rinder werden ebenfalls gut von der Maßnahme erreicht (819 bzw. 581 Tiere), während die Schweinerassen mit nur 74 Tieren – auch gemessen an den Zielsetzungen – eher unterrepräsentiert sind.

– Im Durchschnitt haben die Teilnehmer eine um fast 10 ha größere Betriebsfläche als im Landesvergleich. Besonders unter den Teilnehmern mit Schafhaltung zeigt sich eine überdurchschnittlich große Flächenausstattung mit 75 ha LF, bei allerdings weiter Streuung. Allein 12 Teilnehmer halten 5.078 Schafe (88 % der geförderten Tiere).

– Bei den Haltern der anderen gefährdeten Haustierrassen (Rinder, Pferde, Schweine) besteht eine größere Heterogenität der Betriebsstrukturen. Auffällig ist unter den Pferdehaltern ein Teilnehmer, der mit insgesamt 332 Tieren 45 % des geförderten Bestandes hält.

Ressourcenschutz

– Die Maßnahme hat zum Hauptziel, die biologische bzw. genetische Vielfalt speziell durch die Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Nutztierrassen zu erhalten. In diesem Bereich entfaltet sie eine hohe Wirkung und Treffsicherheit. Durch die Vorgabe von Roten Listen der EU ist der Kreis der möglichen, förderfähigen Rassen eindeutig festgelegt. Antragsberechtigt sind nur Tierhalter mit entsprechenden Zuchtnachweisen.

– Darüber hinaus ergeben sich positive Wirkungen für die Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften, die regional durch alte Haustierrassen gepflegt werden.

6.7.7 Vertragsnaturschutz (f6)

Inanspruchnahme

- 2005 nahmen insgesamt 4.778 Betriebe mit 26.280 ha Vertragsfläche an der Maßnahme teil. Damit werden zwei Prozent der LF und sechs Prozent des Grünlands nach den Regeln des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet. Die Teilnehmer verfügen im Schnitt nur über 6 ha Vertragsfläche.
- Die Teilnehmer bewirtschaften im Schnitt 60 % mehr LF und 160 % mehr Grünland als die Nichtteilnehmer. Im Ackerbau bauen erheblich mehr Betriebe auf größerer Fläche Ackerfutter an, der Anteil von Mais an der Ackerfutterfläche ist jedoch geringer. Die Teilnehmer sind insgesamt mehr auf Tierhaltung und Futterbau ausgerichtet als die Nichtteilnehmer.
- Die meisten Teilmaßnahmen werden gut angenommen. Die Treffsicherheit wird durch fachlich begründete Gebietskulissen und teilweise auch Einzelflächenauswahl sichergestellt. Die Gebietskulissen konzentrieren sich dabei i. d. R. auf besonders wertvolle oder entwicklungsfähige Gebiete innerhalb NRWs und auf Schutzgebiete. Dort, wo Biologische Stationen eine gezielte Einzelflächenauswahl und eine intensive Betreuung der Teilnehmer gewährleisten, ist von einer besonders hohen Treffsicherheit auszugehen (vgl. auch Karte A-6.13).
- Der flexible und modularisierte Aufbau des Vertragsnaturschutzes in NRW erfordert eine hohe naturschutzfachliche Kompetenz bei der Ausgestaltung der konkreten Fördermaßnahmen, um sowohl die naturschutzfachlichen Ziele als auch die Bedürfnisse der Betriebe zu berücksichtigen. Die Beteiligung der Biologischen Stationen am Vertragsnaturschutz hat sich in diesem Sinne bewährt. Ohne die Stationen wäre der Vertragsnaturschutz auf dem aktuell hohen fachlichen Niveau und mit der überwiegend guten Betreuung der Vertragsnehmer nicht zu bewerkstelligen.

Ressourcenwirkungen

- Der Vertragsnaturschutz wird von den beteiligten Experten sehr positiv beurteilt. Die Maßnahmen gelten als ausgereift und gut anwendbar. Die Flexibilität bezüglich naturschutzfachlicher Ziele ist groß genug, um die verschiedensten spezifischen Ziele aus dem floristischen oder dem faunistischen Bereich umzusetzen. Auch die Möglichkeiten einer Integration von organischer Düngung in den Vertragsnaturschutz werden positiv bewertet. Von Problemen wird fast ausschließlich im Zusammenhang mit Mahdterminen berichtet. Zudem werden mit den meisten Maßnahmen positive abiotische Nebenwirkungen durch den teilweisen oder vollständigen Verzicht von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln erzielt.
- Positiv herausgehoben werden muss der Gestaltungsspielraum der Kreise und kreisfreien Städte, die die Landeskulissen aus lokaler Sicht ergänzen können. Die differen-

zierte Kulisse aus Schutzgebieten und Kreiskulturlandschaftsprogramm gilt als gut gewählt. Je nach Bedeutung dieser Flächen aus Landessicht sowie ihrer Stellung in einem kohärenten Vertragsflächensystem erfolgt eine vollständige oder nur teilweise finanzielle Beteiligung des Landes an den Vertragsabschlüssen. Somit wird einerseits die naturschutzfachliche Eigenverantwortung der Kreise/kreisfreien Städte gestärkt und ihre Identifikation mit dem Vertragsnaturschutz erhöht, andererseits eine Lenkung auf essentielle Gebiete sichergestellt.

– Die Maßnahme ‚Naturschutzgerechte Nutzung von Ackerrandstreifen/Äckern' (f6-A), die sich flächenmäßig auf die überwiegend schmalen Ackerrandstreifen konzentriert, findet bei Landwirten verhältnismäßig wenig Anklang. Die positiven Wirkungen auf die Ackerwildkrautflora lassen sich auf den wenigen Vertragsflächen vielfach anhand langjähriger Untersuchungsreihen belegen. Die Wirkungen auf die Vielfalt und Attraktivität der Landschaft ist in Ackerbaugebieten hoch.

– Die drei Teilmaßnahmen Umwandlung, extensivierte Grünlandnutzung und Bewirtschaftung von Biotopen erreichen einen Umfang von über 22.000 ha. Die Untersuchungen zeigen, dass die Schutzziele im floristischen und faunistischen Bereich durch die Teilmaßnahme bzw. ihre vergleichbaren Vorgängerprogramme in einem hohen Maße erreicht werden. Die Konstanz der Teilnahme spielt dabei ebenso eine entscheidende Rolle wie zusätzliche, biotopgestaltende Maßnahmen. Die positiven Wirkungen des Grünlandvertragsnaturschutzes resultieren in den meisten Gebieten aus der Aufrechterhaltung einer speziellen extensiven Nutzung auf landwirtschaftlich wenig attraktivem Grünland. Besonders positive Nebenwirkungen ergeben sich für den abiotischen Ressourcenschutz durch die Variante mit Umwandlung von Acker in Grünland, die bislang in einem Umfang von 634 ha erfolgte.

– Das Aushagerungspaket der Maßnahme B2.1 bezieht sich ausschließlich auf vormals intensiv genutztes Grünland, welches mit dieser Maßnahme zu artenreichem Extensivgrünland entwickelt werden soll. Bisher ist die Maßnahme flächenmäßig eher von geringer Bedeutung, doch spielt sie regional eine wichtige Rolle. Allerdings darf diese Maßnahme nur für fünf Jahre angewendet werden und muss dann durch das Paket B2.2 ersetzt werden, obwohl kaum zu erwarten ist, dass sich in einem so kurzen Zeitraum naturschutzfachlich wertvolle Grünlandgesellschaften entwickeln. Die bei Maßnahme B2.2 dann geltenden Mahdtermine liegen für ehemals intensiver genutztes Grünland zu spät. Experimente aus dem Rhein-Erftkreis, wo mit Saatmischungen zur Entwicklung artenreichen Grünlands gearbeitet wird, sollten für die Weiterentwicklung der Maßnahme ausgewertet werden.

– Im Gegensatz dazu ist das Paket B2.2 für die Erhaltung vorhandenen Extensivgrünlands sehr gut geeignet. Die große Flexibilität der Maßnahme erlaubt es, durchdachte, einzelflächenspezifische Pflegeverträge zu schließen. Einzig die Verpflichtung, Mahdtermine zu vereinbaren (wenn auch gestaffelt nach Höhenlage und mit flexibler Handhabung des Mahdtermins), führt gelegentlich zu Problemen. Bei nicht ornitholo-

gisch/faunistisch motivierten Verträgen ist es i. d. R. nicht zielführend, Mahdtermine zu vereinbaren.

– Die Umsetzung der Maßnahme B3 ist dort wirkungsvoll, wo es darum geht, Pflanzengesellschaften zu erhalten, die das Ergebnis einer aus wirtschaftlichen Gründen heute nicht mehr praktizierten, historischen Nutzung sind, wie beispielsweise Kalk-Halbtrockenrasen.

– Die Teilmaßnahme f6-B4 fördert zusätzliche Leistungen auf Vertragsnaturschutzflächen. Gefördert werden ausschließlich Flächen, die auch unter B2, B3 und C eine Förderung erhalten. Diese Teilmaßnahme trägt in hohem Maße dazu bei, vielfältige, abwechslungsreiche Landschaften unterschiedlichster Nutzungsmuster und Standorte zu erhalten und zu entwickeln.

– Hinsichtlich der Umweltwirkungen der Streuobstwiesen-Maßnahme (f6-C) sei im Wesentlichen auf die Ausführungen zur Extensivierung von Grünland verwiesen. Insbesondere alte Obstbäume bieten darüber hinaus äußerst wichtige und seltene Lebensräume für Höhlen bewohnende Vogel- und Säugetierarten (z. B. auch Fledermäuse). Die Jahreszeitenaspekte (Blüte, Früchte) tragen im besonderen Maße zur Bereicherung des Landschaftsbildes bei. Die gezielte Auswahl alter, traditioneller Obstsorten liefert Beiträge zur Sicherung der Sortenvielfalt und führt traditionelle, regional angepasste Nutzungen fort.

6.7.8 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion

– Potenziell wassererosionsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen haben in Nordrhein-Westfalen einen erheblichen Anteil an der LF. Sie umfassen zusammen gut 0,59 Mio. Hektar und damit 37 % der LF. Auf eine ackerbauliche Nutzung entfallen davon 0,29 Mio. ha.

– Erosionsmindernde Anbautechniken oder Landschaftsstrukturen, die keiner Agrarumweltförderung unterliegen, müssen bei dieser Betrachtung aufgrund der Datenbasis unberücksichtigt bleiben.

– Mit den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) wurden in der Förderperiode mit insgesamt 309.400 ha Förderfläche von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung nur 38 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Dieser Flächenumfang scheint auch vor dem Hintergrund der obigen Einschränkungen nicht ausreichend, um eine landesweite Erosionsbekämpfung über AUM sicherzustellen.

– Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen liegt auf wassererosionsgefährdeten Feldblöcken bei 73 % und ist als vergleichsweise hoch einzuschätzen. Die Treffgenauigkeit ackerbaulicher Maßnahmen liegt mit 71 % ebenfalls in diesem Be-

reich. Sie umfassen knapp 41 % der Trefferflächen in den erosionssensiblen Gebieten, der Hauptteil entfällt auf die Grünlandmaßnahmen mit Erosionsschutz erhaltender Wirkung. Außer der Erosionsschutzmaßnahme (f3) verfolgen die anderen ackerbaulich ausgerichteten Maßnahmen jedoch keine expliziten Bodenschutzziele. Maßnahmen mit Bodenschutzzielen erreichen eine überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeit von 78 %. Vom Gesamtumfang des erosionsgefährdeten Ackerlands wird derzeit jedoch lediglich ein Drittel erreicht.

6.7.9 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen

- Grund- und Oberflächengewässer sind in Nordrhein-Westfalen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 28 % der LF (0,46 Mio. ha) zählen hinsichtlich der natürlichen Standorteigenschaften zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Feldblockfläche. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 72 % ackerbaulich genutzt. Darüber hinaus liegen ebenfalls rund 0,88 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich (Distanz < 125 m) von Oberflächengewässern (ca. 54 % der LF). Gut zwei Drittel der Nutzungen an Gewässern ist eine ackerbauliche Nutzung.
- Beim Indikator „Stickstoffbilanzen“ besteht ein besonderer Problemdruck im Nordwesten NRWs. Besonders in den Kreisen des Münsterlandes mit hoher Viehdichte, aber auch am Niederrhein und im Bergischen Land werden den Flächen jährlich über 100 kg N/ha mehr zugeführt, als rechnerisch mit dem Pflanzenertrag entzogen wird (Haas; Bach und Zerger, 2005)[18].
- Mit gut 271.000 ha Förderfläche von AUM mit Grundwasserschutzwirkung bzw. mit potenzieller Schutzwirkung für Oberflächengewässer besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge. Damit werden jedoch nur 17 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 18 % der sensiblen Gebiete entlang der Oberflächengewässer tatsächlich erreicht.
- Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen liegt bei nur 29 %, mit besten Werten bei der Umwandlung von Acker- in Grünland (f1-Bb(U)) und guten Werten bei der vielfältigen Fruchtfolge (f1-A3), dem Erosionsschutz (f3) und dem Ökolandbau (f1-C). Für den Grundwasser-

[18] Die Ergebnisse der Erfassungen zur WRRL konnten den Evaluatoren nicht zur Verfügung gestellt werden, sodass eine Betrachtung der Grundwasserkörper mit unwahrscheinlicher Zielerreichung im Hinblick auf Treffgenauigkeit und Ökoeffizienz der Maßnahmen nicht durchgeführt werden konnte.

schutz sind für EU-kofinanzierte Fördermaßnahmen keine Förderkulissen vorgesehen[19].

– Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen an Oberflächengewässern liegt im Schnitt bei 58 %. Beste Werte erreichen hier die Uferrandstreifen (f2) mit explizitem Gewässerschutzziel und einer Förderkulisse entlang der Gewässer sowie die Extensivierungsmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes über positive Nebenwirkungen.

6.7.10 Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 6.13 gibt einen zusammenfassenden Überblick über ausgewählte Aspekte der Maßnahmenbewertung. Es werden Ergebnisse aus dem Output, dem Zielerreichungsgrad und der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahmen ebenso dargestellt wie einige Resultate des Moduls „Ökoeffizienz". Keine Berücksichtigung finden in der tabellarischen Übersicht die Ergebnisse der Module „Akzeptanz".

Aus dem Modul Ökoeffizienz werden Ergebnisse zur Ermittlung der Treffgenauigkeit sowie der Kosten-Wirksamkeitsrelation (Ökoeffizienz) von Maßnahmen für den Boden- und Gewässerschutz in Bezug auf ausgewählte Zielparameter dargestellt. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen wird als Prozentanteil der jeweiligen Maßnahmenfläche im sensiblen Gebiet angegeben. Die Ökoeffizienz wurde als Kostenwirksamkeitsrelation über einen Vergleich der Kosten (Beihilfe je Flächeneinheit) mit mehreren Effektivitätskriterien ermittelt (Wirkung, Treffgenauigkeit und Flächenumfang der Maßnahmen).

Beide Kennziffern ermöglichen einen relativen Vergleich der Maßnahmen untereinander, also in Form eines Maßnahmen-Rankings im Hinblick auf unterschiedliche Ressourcenschutzziele. Eine absolute Einschätzung, z. B. in Form einer Grenzziehung für eine Bewertung wie ‚gut' oder ‚schlecht, ist nicht zulässig. Als Orientierungswert sollte daher stets, also auch bei der Treffgenauigkeit, der Mittelwert aller Maßnahmen herangezogen werden. In der zusammenfassenden Tabelle wird aus diesem Grund abweichend vom Modulbericht das Ergebnis der Ökoeffizienzberechnung nicht absolut, sondern im Verhältnis zum Maßnahmendurchschnitt dargestellt.

[19] Das Land NRW verfolgte bisher bzgl. des Grundwasserschutzes eine andere Förderphilosophie. Zusammen mit den Wasserversorgern wird in den Wasserschutzgebieten seit vielen Jahren außerhalb des NRW-Programms erfolgreich auf einen Beratungsansatz gesetzt, der in den meisten Schutzgebieten zu einer Verbesserung des Status quo geführt hat.

Tabelle 6.13 Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

	Geförderte Fläche [1] (ha) im Jahr 2006 [3]	Zielerfüllung [2] (%) im Jahr 2006 [3]	Ressourcenschutzwirkung [4]				Treffgenauigkeit (%) im Jahr 2005			Ökoeffizienz [5] im Jahr 2005		
Maßnahmencode [6]			Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft	Erosionsgefährdung	Nitratauswaschungsgef.	Oberflächenwasserschutz	Erosionsgefährdung	Nitratauswaschungsgef.	Oberflächenwasserschutz
f1												
f1-A1	655	23	+	++	++	+	21	22	58	↓	↑	↑
f1-A2	846	242	+	++	++	+	48	32	58	↓	↓	↓
f1-A3	54 736	91	+	+	+	+	37	36	47	↑	↑	↑
f1-Bb	87 242	90	++	++	+	+	88	23	64	↑	↑	↑
f1-Bb(U)	2 715		++	++	++	++	74	40	44	↓	↓	↓
f1-Be	8 436	89	+	+	+	+	63	25	71	↑	↑	↑
f1-Be(U)	6		++	++	++	++						
f1-C	48 192	115	++	++	++	+	68	28	58	↑	↑	↑
f1-D	30 968	31	++	+	0	0	51			↓		
f1-E	73 330	293	0	0	0	++	94			↑		
f2	4 523	452	++	++	++	++	53	17	100	↓	↓	↓
f3	93 762	625	++	+	+	0	74	35	49	↑	↑	↑
f4	2 056	82	++	++	++	++	59	23	56	↓	↓	↓
f5	7.350 [1]		0	0	++	++						
f6	28 118	125										
f6-A	286		++	++	++	++		53				
f6-B1	486		++	++	++	++	38	31	70	↓	↓	↑
f6-B2.1	404		++	++	+	+	47	29	79	↓	↓	↓
f6-B2.2	21 119		+	+	++	++	59	28	76	↓	↓	↓
f6-B3	2 973		0	0	++	++						
f6-B4	1 871		0	0	++	++						
f6-C	813		0	0	++	++	52	31	48	↓	↓	↓
f6-D	166		+	+	++	++						

1) Für die Maßnahme f5 Anzahl der Tiere anstelle von Fläche.

2) Zielerfüllung gemessen am operationellen Ziel der Maßnahmen.

3) Im Jahr des Förderhöchststandes.

4) Ressourcenschutzwirkung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral/keine.

5) Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche (↑) bzw. unterdurchschnittliche (↓) Kosten-Wirksamkeitsrelation.

6) Zu den Maßnahmenkürzeln: Vergleiche u.a. Kapitel 6.1.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Interpretation der Ergebnisse müssen darüber hinaus u. a. folgende Aspekte berücksichtigt werden (weitere Aspekte, vgl. Modul „Ökoeffizienz“):

- Die Auswertung von Maßnahmen ohne Ressourcenschutzziel oder mit diffuser Zielformulierung (z. B. ‚abiotischer Ressourcenschutz’) ist streng genommen in einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse nicht zulässig. Der Untersuchungsansatz in der Evaluation folgt aber den Bewertungsvorgaben der Kommission, die eine Untersuchung der Wirkungen eines Förderprogramms unabhängig von den mit den Maßnah-

men verbundenen Zielen vorsieht. Dennoch ist bei der Interpretation der Ergebnisse die Zielsetzung der einzelnen Fördermaßnahme stets mit zu berücksichtigen.

- Die Kosten-Wirksamkeitsanalyse umfasst hier nur die Kostenkomponente „Beihilfe je Flächeneinheit"; die Implementationskosten der verschiedenen Maßnahmen können aber erheblich variieren, wie im Modulbericht „Implementationskostenanalyse" dargelegt wird.
- Maßnahmen mit einem spezialisierten Ansatz müssen häufig höhere Beihilfesätze haben, um die gewünschten Flächen erreichen zu können. Sie erlangen dadurch eine sehr hohe Wirksamkeit, haben aber auch höhere Kosten. Solche speziellen Ressourcenschutzwirkungen kann die Kosten-Wirksamkeitsanalyse (derzeit) nicht ausreichend würdigen. Sie sind durch die Entscheidungsträger zu berücksichtigen.
- Der Einfluss von Förderkulissen spezialisierter Maßnahmen auf andere als die intendierten Ressourcenschutzwirkungen kann nicht hinreichend eingeschätzt werden. Fachlich definierte Förderkulissen werden ausgewiesen, um „Streuverluste" von Maßnahmen zu minimieren und eine möglichst hohe Treffgenauigkeit der Maßnahmen zu erreichen (in NRW: Erosionsschutzmaßnahmen, Uferrandstreifenmaßnahme, Vertragsnaturschutz). I. d. R. ist für nicht ausdrücklich intendierte, d. h. nicht mit einem Ziel belegte, Wirkungen eine Unterschätzung bei der Treffgenauigkeit anzunehmen.
- Maßnahmen mit „Breitenwirkung", d. h. landesweit angebotene Maßnahmen, die häufig eine multifunktionale Wirkung aufweisen (z. B. Ökolandbau, Grünlandextensivierung), schneiden bei spezifischen Treffgenauigkeitsbetrachtungen für einzelne Schutzgüter häufig – und verständlicherweise – im Maßnahmenvergleich relativ schlechter ab. Dieser Aspekt muss bei der Interpretation der Treffgenauigkeit zusätzlich berücksichtigt werden. Andererseits konnte die Multifunktionalität dieser Maßnahmen bei der Berechnung ihres Input-Output-Verhältnisses angemessen berücksichtigt werden.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.8.1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1)

6.8.1.1 Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1)

– Die Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen hat sich in zwei Förderperioden nicht etablieren können. Trotz der sehr guten Ressourcenschutzwirkung gelten daher die Empfehlungen der beiden vorangegangenen Bewertungen weiter fort. Die empfohlene Herausnahme des Förderangebotes aus Gründen der Verwaltungseffizienz wird folgerichtig mit dem Förderprogramm 2007 bis 2013 umgesetzt. Der im Verhältnis zu den erreichten Umweltwirkungen hohe Verwaltungsaufwand wäre nur bei einer sehr spezifischen Zielsetzung gerechtfertigt, die aber in der bisherigen Ausgestaltung nicht gegeben war. Eine spezifische Zielsetzung könnte beispielsweise in der gezielten Ausrichtung auf Umweltprobleme beim Obst- und Gemüsebau bestehen.

6.8.1.2 Anlage von Schon- bzw. Blühstreifen (f1-A2)

- Die Maßnahme wird mit ihren vielfältigen positiven Wirkungen als wichtig für den Ressourcenschutz im Ackerbau bewertet. Blüh- und Schonstreifen tragen zur Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt und zur Verbesserung des landschaftlichen Erlebens in der Normallandschaft bei. Die Fortsetzung eines derartigen Förderangebotes, besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen, wird aus Ressourcenschutzsicht als erforderlich angesehen. Im Programm für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Maßnahme nicht mehr enthalten.
- Die Akzeptanz eines solchen Förderangebotes wird unter den aktuell herrschenden Marktbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion allerdings als gering eingeschätzt, obschon Streifenprogramme durch die Möglichkeit der Flächenrotation eher angenommen werden als mehrjährige Stilllegungsverpflichtungen. Zur Akzeptanzschaffung wäre zukünftig also eine deutliche Prämienerhöhung erforderlich, vor allem, wenn ackerbauliche Intensivstandorte erreicht werden sollen. Laut Busenkell (2004) war gerade auf solchen Standorten die gewährte Prämie in der zurückliegenden Förderperiode bereits nicht auskömmlich.
- Aus Sicht des Ressourcenschutzes wäre die Mindestbreite der Streifen auf >= sechs Meter zu erhöhen. Für den Ressourcenschutz ist zudem sinnvoll, über die in der Vergangenheit festgelegte, maximale Streifenbreite von zwölf Metern hinauszugehen.
- Bei Fortsetzung der Fördermaßnahmen sollten Wege gesucht werden, die Förderauflagen zu spezifizieren und stärker als bisher auf einzelne Ressourcenschutzziele auszurichten. Ansatzpunkte dafür könnten sein:
  - Aus faunistischer Sicht ist keine pauschale Empfehlung zur Ausgestaltung der Blühstreifen zu treffen. Je nach Standort, Blühmischung und Rotationsintervall können sehr unterschiedliche Tierarten von Hautflüglern bis zu Feldhasen profitieren. Für Bodenbrüter ist z.B. der Einsaattermin von Blühstreifen ein wichtiges Kriterium. Liegt er nach Brutbeginn, werden Gelege oder Jungtiere durch die Bewirtschaftungsmaßnahmen gefährdet. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, einen spätesten Termin für die Aussaat festzulegen (Ende April). Über die Förderperiode konstant bestehende Blühstreifen können u.a. wichtige Überwinterungshabitate und Nahrungsreserven schaffen.
  - Soll die Anlage von Schonstreifen als Fördervariante angeboten werden, können zusätzliche Wirkungen (Aspekte Wildschutz) erreicht werden, wenn die Saatdichte der jeweiligen Kultur um etwa die Hälfte verringert und/oder der Reihenabstand erhöht wird (ABU, 2000).
  - Steht das Landschaftserleben als Zielsetzung im Vordergrund, wäre die jährliche Einsaat bei Rotation mit stärkeren Sommer- und Herbstblühaspekten als die am besten geeignete Fördervariante zu empfehlen. Bei einer Variante mit mehrjähri-

ger Einsaat ohne Rotation sollte die Möglichkeit einer Nachsaat zur Erhaltung des Blühaspektes eröffnet werden, um Bestände mit unerwünschter Entwicklung aufzubessern. Die visuelle Wirkung könnte über Auflagen zur räumlichen Lage der Streifen verbessert werden. Für floristische Artenschutzziele ist das Ackerrandstreifenprogramm des Vertragsnaturschutzes besser geeignet.

– Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Auflagen die Akzeptanz deutlich einschränken und die Umsetzung (Prämienkalkulation, Kontrollaufwand) insgesamt erschweren können.

6.8.1.3 Vielfältige Fruchtfolge (f1-A3)

– Die Teilnehmeranalysen haben gezeigt, dass durch die Einführung der Maßnahme eine deutliche Umstellung und Aufweitung der Fruchtfolge sowie im Vergleich zur ortsüblichen Bewirtschaftung eine höhere Kulturartenvielfalt erzielt worden ist. Aus Ressourcenschutzsicht ist die Förderung der vielfältigen Fruchtfolge damit als erfolgreich zu bewerten, besonders durch die hohe Akzeptanz in ackerbaulichen Intensivgebieten. Es wird daher eine Empfehlung zur Fortsetzung der Maßnahme ausgesprochen. Die Integration in das neue Förderprogramm wird begrüßt.

– Zu den laut Literaturanalyse erwarteten positiven Effekten der vielfältigen Fruchtfolge auf die Biodiversität (vgl. Kapitel 6.7.2.3) besteht in der nächsten Förderperiode weiterhin Untersuchungsbedarf (Schindler und Schumacher, 2007). Die Autoren weisen darauf hin, dass nur wenige Arbeiten sich konkret mit den Auswirkungen verschiedener Fruchtfolgesysteme befasst haben[20].

– Aus faunistischer Sicht empfehlen Schindler und Schumacher (2007) zur Wirkungssteigerung zusätzliche Fördervarianten und eine Ergänzung durch gezielte Kombination mit weiteren Förderangeboten oder neuen Maßnahmen.

– Es sollte in der neuen Förderperiode erwogen werden, zukünftig stärker die Auswirkungen erweiterter Fruchtfolgen auf den Grundwasserschutz zu untersuchen. Vielgliedrige Fruchtfolgen lassen nicht zwangsläufig eine geringere Nitratauswaschung erwarten, insbesondere bei erhöhtem Hackfruchtanteil. Vorgaben für eine Grundwasser schonende Fruchtfolgegestaltung könnten erforderlich sein oder sollten ggf. auch gezielt mit dem Förderangebot verknüpft werden, insbesondere zur verstärkten Integration von Zwischenfrüchten[21].

---

[20] Eine entsprechende Untersuchung wird aktuell in NRW durch die Universität Bonn durchgeführt. Hiervon werden auch konkrete Vorschläge zur weiteren Optimierung der Fördermaßnahme erwartet.

[21] Bewertungen und Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung von Fruchtfolgen unter dem Aspekt des Grundwasserschutzes finden sich bei Osterburg und Runge (2007) oder auch bei NLÖ (2001).

6.8.1.4 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb)

– Die Empfehlungen zur Fortführung der betrieblichen Grünlandextensivierung sind vor dem Hintergrund der prognostizierten Folgen der Änderung agrarpolitischer Rahmenbedingungen zu tätigen. Änderungen mit Auswirkung auf die Agrarproduktion sind die im Zuge der letzten GAP-Reform umgesetzte Entkopplung von Transferzahlungen der 1. Säule, die Einführung der Cross-Compliance-Standards, die Aufhebung der Roggenintervention sowie die Reform der Zucker- und Milchmarktordnungen und die Aufhebung der obligatorischen Stilllegungsverpflichtung. Weitere Einflussfaktoren auf die Flächennutzung ergeben sich durch die Entwicklung auf dem Markt für Erneuerbare Energien. Nach Kreins und Gömann (2008) ist infolge der geänderten Rahmenbedingungen bis 2015 auf Sektorebene eine Extensivierung der deutschen Grünlandnutzung zu erwarten. Die Autoren prognostizieren einen bis zu 75 %-igen Rückgang des Mutterkuh- und Ammenkuhbestandes in 2015 im Vergleich zur Basis 2004/2006. Die Rindfleisch- und Kalbfleischerzeugung Deutschlands wird nach ihren Modellrechnungen um 10 % eingeschränkt. Der Grad der Produktionsanpassungen der Milchproduktion ist ebenso wie für die vorgenannten Produkte regional unterschiedlich. Der Trend zur Wanderung der Milcherzeugung auf die spezialisierten Milchregionen wird mit Einführung eines bundesweiten Quotenhandels fortgesetzt. Gunstregionen der Milcherzeugung sind bspw. das Allgäu oder die Küstenregionen Norddeutschlands. Lopotz (2008) kommt für NRW der Tendenz nach zu gleichen Einschätzungen. Aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen trifft der Autor qualitative Aussagen zur Marktentwicklung, lediglich der Rückgang der Mutterkuhhaltung wird mit 40 bis 50 % quantifiziert.

  Auf den genannten Quellen basiert die folgende Betrachtung zur betrieblichen Grünlandextensivierung. Sie fokussiert auf die Mittelgebirgsregionen Eifel, Bergisches Land und das südwestfälische Bergland, also auf die Naturräume mit den höchsten Teilnehmerraten an der betrieblichen Grünlandextensivierung. Weiterhin wird einbezogen, dass für Neuantragstellungen zur betrieblichen Grünlandextensivierung in der Förderperiode 2007 bis 2013 nur Altteilnehmer zugelassen sind[22]. Mit dieser Regelung ist die Gruppe der (potenziellen) Teilnehmer für die Förderperiode 2007 bis 2013 festgeschrieben und entspricht den in Kap. 6.7.2.4 charakterisierten Teilnehmern.

  Für die drei o. g. Mittelgebirgsregionen leitet sich eine (deutlich) rückläufige Rindviehhaltung begründet im starken Rückgang der Mutter- und Ammenkuhhaltung ab. Die Entwicklung der Milchproduktion ist in den Kreisen der o. g. Naturräume uneinheitlich. Die Teilnehmercharakterisierung des Kap. 6.7.2.4 zeigt, dass von den in teilnehmenden Betrieben gehaltenen RGV rd. ein Drittel Milchkühe sind und es sich bei

[22] Stand Oktober 2008

dem Gros der teilnehmenden Unternehmen um Mutter-/Ammenkuhbetriebe bzw. extensiv wirtschaftende Mastbetriebe handelt. Hieraus kann gefolgert werden, dass für die (potenziell) teilnehmenden Betriebe der Rückgang der Mutter- und Ammenkuhhaltung bzw. der Rindfleischproduktion stärker wiegt als die Entwicklungen im Milchsektor.

Grundsätzlich kann allen Landwirten, egal ob Maßnahmenteilnehmer oder nicht, ein ökonomisches Nutzungsinteresse der Grünlandbewirtschaftung unterstellt werden, welches sich in den Direktzahlungen der ersten Säule begründet. Vor diesem Hintergrund werden Grünlandflächen nur abgegeben, wenn die Pachteinnahmen die Direktzahlung abzüglich der Aufwendungen für die Einhaltung der Cross-Compliance-Standards übersteigt. Die Entwicklung auf den Pachtmärkten für Grünland ist wiederum von den Wanderungsbewegungen der Milchproduktion bestimmt und - allerdings sehr beschränkt – von der Option einer Verwendung von Grünlanderträgen als Nachwachsende Rohstoffe. Tendenziell steigende Nachfrage nach Grünland wird sich in Milchaufnahmeregionen abzeichnen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Milchmengenausdehnung im wesentlichen Maß durch Steigerung der Flächenintensität realisiert wird und nur anteilig durch Flächenaufstockung. In Gegenden, in denen ein Rückgang der Milch- und Rindfleischproduktion zu verzeichnen ist, wird die Fortführung der Grünlandnutzung, wie oben ausgeführt, durch die Direktzahlungen bestimmt.

Wird ein Aussetzen der Fördermaßnahme unterstellt (Ohne-Situation), käme es tendenziell in den (Alt-)Teilnehmerbetrieben der Grünlandextensivierung zu einem Abbau der Mutter-/Ammenkühe. In Abhängigkeit von der Entwicklung des Pachtmarkts würden die Grünlandflächen bei Pachtpreisen, die oberhalb der Direktzahlung abzüglich der Aufwendung zur Einhaltung des Mindestbewirtschaftungsstandards liegen, verpachtet. Liegt der Pachtpreis unterhalb der Grenze, verbleiben die Flächen im Betrieb. Erstere Option ist primär in den Teilgebieten innerhalb der drei Mittelgebirgsräume zu erwarten, die als Milchaufnahmegebiete zu identifizieren sind.

– In Bezug auf das im EPLR genannte Ziel Wasserschutz zeigen die Szenarien der Ohne-Situation für große Teile der Mittelgebirgsregionen infolge des Rückgangs potenziell Wasser belastender Viehbestände eine vorteilhafte Entwicklung. Eine Förderung der betrieblichen Grünlandextensivierung mit der Zielsetzung Wasserschutz ist mit dem derzeitigen Förderinstrumentarium der betrieblichen Grünlandextensivierung, welches primär an dem RGV/ha HFF ansetzt, nicht mehr zu befürworten. Ggf. sind stattdessen für verbleibende Problemregionen gezielte Maßnahmen zu entwickeln.

  Im Vorfeld der Abgabe der Ex-post-Bewertung wurde die Empfehlungen mit der zuständigen Verwaltungsbehörde NRWs erörtert. Im Bezug auf die letztgenannte Empfehlung kommt die Verwaltungsbehörde zu einer abweichenden Einschätzung, die folgend dargestellt ist: Die für NRW spezifische Kombination der Auflagen (Begren-

zung des Viehbesatzes, des Einsatzes von Wirtschaftsdüngern und Verzicht auf mineralische N-Düngung) schließt eine stickstoffintensive Bewirtschaftung grundsätzlich aus und mindert damit das Risiko von Stickstoffausträgen in Grund- und Oberflächengewässer. Dies behält insbesondere in den Fällen Relevanz, in denen bisher teilnehmende Milchviehbetriebe ohne die Förderung der Grünlandextensivierung eine Ausdehung der Milchproduktion durch eine Steigerung der Düngeintensität realisieren würden.

– Für das im EPLR genannte Ziel „Erhalt der Biodiversität“ ergibt sich die folgende Schlussfolgerung. Die sich aus der Ohne-Situation ergebende Mindestpflege der Grünlandflächen entsprechend dem Cross-Compliance-Standard wird durch Mähen und/oder Mulchen gewährleistet. Dies würde i. d. R. zu floristisch oder faunistisch artenärmeren Beständen als bei Beweidung führen. Auch für das Erscheinungsbild der Landschaft wären z. T. negative Auswirkungen zu erwarten, wenn die extensiven Haltungsverfahren, die i. d. R. durch Weidehaltung geprägt sind, in größerem Umfang wegfielen. Während bei Mindestnutzung entsprechend des CC-Standards die natürlichen Standortfaktoren wieder stärker in Erscheinung treten könnten (Verbesserung des Kriteriums der Kohärenz), gingen die Vielfalt biotischer Ausprägungen und die Erlebbarkeit traditioneller Nutzungsformen durch den Verlust der extensiven Grünlandnutzung, vor allem in Kombination mit der Weidehaltung, vermutlich deutlich zurück. Insgesamt ist in Mittelgebirgslandschaften eher mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild zu rechnen.

– Für die folgende Förderperiode wird daher empfohlen, die Ziele der Fördermaßnahme zu prüfen und stärker zu spezifizieren und auch zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob das Ziel Wasserschutz in der bisherigen Form Bestand hat.

– Die getätigten Prognosen zur Ressourcenwirkung in der Ohne-Situation basieren auf Kausalüberlegungen. Es besteht die Notwendigkeit, die betriebliche Grünlandextensivierung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung bei sich ändernden Rahmenbedingungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 verstärkt zu begleiten, insbesondere um den Mehrwert der Förderung besser abbilden zu können. Augenmerk sollte auf der Prüfung des zentralen Lenkungsinstruments der Maßnahme, nämlich dem RGV-Besatz je ha HFF und der Grünlandentwicklung/-nutzung liegen sowie auf den (zusätzlichen) Wirkbeitrag des durch die Bewertung als positiv eingestuften Verbotes von mineralischem Dünger auf Grünland. Drittens sollte im Rahmen der Evaluation geprüft wer-

den, ob eine Konzentrierung des Teilnehmerkreises auf Altteilnehmer zieladäquat ist[23].

– Unter dem Blickwinkel der Erhaltung floristischer und faunistischer Vielfalt im Mittelgebirgsgrünland sowie zur Bewahrung des Landschaftscharakters ist eine extensive Grünlandnutzung weiterhin anzuraten. Idealerweise sind dabei Nutzungsintensitäten anzustreben, die unter den Auflagen der heutigen Grünlandextensivierung liegen (rund max. 100 kg N/ha Düngung gesamt, möglichst mit Anteilen von Festmistdüngung). So konnten Leiner (2007) für Nordhessen und Schumacher et al. (2007) für die nordrhein-westfälische Eifel und Teile des Hochsauerlands zeigen, dass Grünland mit einer Stickstoffdüngung von ca. 110 bis 120 kg N/ha (entspricht dem Dunganfall von 1,4 GVE/ha) deutlich höhere Artenzahlen aufweist als Intensivgrünland. Naturschutzfachlich besonders interessantes Grünland wird aber erst bei noch geringeren Düngergaben erreicht. Die betriebliche Grünlandextensivierung ist vor diesem Hintergrund als Basismaßnahme günstig. Naturschutzfachlich besonders interessantes Grünland sollte weiterhin durch Vertragsnaturschutzmaßnahmen geschützt werden.

6.8.1.5 Grünlandextensivierung von Einzelflächen (f1-Be)

– Mit der Förderung werden grünlandstarke Betriebe erreicht, die sich gezielt Einzelflächen fördern lassen. Unterstellt werden kann, dass auf den Förderflächen keine oder nur geringe Produktionsanpassungen erfolgen. Die Ressourcenschutzeffekte sind als gering einzustufen. Eine Fortführung der Förderung ohne Anpassung der Förderinhalte wird nicht empfohlen. Damit geht die von den Evaluatoren ausgesprochene Empfehlung mit der Änderung des Programmangebotes für 2007 bis 2013 konform.

6.8.1.6 Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

– Die Maßnahme weist eine gute Ressourcenschutzwirkung auf, die in den meisten Fällen mit einer einfach positiven [+] Wirkung beurteilt wird. Ihre Treffsicherheit ist im Wasser- und Bodenschutz im Vergleich zu anderen Maßnahmen überdurchschnittlich einzuschätzen, wobei hier zwischen den Acker- und Grünlandflächen unterschiedliche Treffgenauigkeiten zu verzeichnen sind. Aufgrund ihrer Flächenstärke können mit dem Ökolandbau vergleichsweise große Teile der LF und damit auch der sensiblen Gebiete erreicht werden.

[23] Mit dieser Aussage wird nicht für eine generelle Öffnung der Maßnahme plädiert.

– Die Teilnehmeranalyse zeigt aber, dass die ökologischen Anbauverfahren nicht alleinig geeignet sind, Ressourcenschutzprobleme zu beheben, die aus der Bewirtschaftung von Ackerflächen resultieren, insbesondere aus der von Marktfruchtkulturen. Diese Aussage begründet sich darin, dass 60 % der ökologisch bewirtschafteten Fläche Grünland und 9 % Ackerfutter ist.

– Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung unterstützt und entspricht somit grundsätzlich der Maßnahmenprogrammierung 2007 bis 2013. Eine gewisse Konkurrenz zwischen der betrieblichen Grünlandextensivierung und dem Ökologischen Landbau um Grünlandflächen in Regionen mit einer hohen räumlichen Akzeptanz, hier Mittelgebirgsregionen, kann in Anbetracht der hohen Grünlandanteile (bis zu 50 % des Grünlands), die die beiden Maßnahmen binden, jedoch nicht ausgeschlossen werden.

6.8.1.7 Festmistwirtschaft (f1-D)

– Für die Förderung der Festmistwirtschaft wird den Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung gefolgt. Die Fortführung und Ausdehnung des Fördertatbestands wird erneut empfohlen, da eine positive Ressourcenschutzwirkung im Vergleich zum Referenzsystem der Güllewirtschaft erreicht worden ist. Die Förderung ist primär als Erhaltungsförderung anzusehen, da der Anteil echter Umsteller an der Gesamtzahl der Teilnehmer sehr gering ausgefallen ist. Es kann aber von einem zusätzlichen Förderpotenzial ausgegangen werden. Die Empfehlung steht im Gegensatz zum neuen Entwicklungsplan, in dem die Maßnahme für die aktuell laufende Förderperiode nicht mehr enthalten ist.

– Im Hinblick auf die Erhaltung organischer Substanz und Bodenstruktur geht die Wirkung der Festmistförderung über den Cross-Compliance-Standard hinaus. In Bezug auf dieses Bodenschutzziel sollten aber auch Förderalternativen vorhanden sein, die Problembetriebe ggf. besser erreichen und gleichfalls zur Verbesserung der Humusbilanz beitragen können. Zu nennen ist hier etwa die Förderung von Mulchsaat und Zwischenfrüchten.

– In Bezug auf das Förderpotenzial gelten weiterhin die Äußerungen der früheren Bewertungen: Hindernisse für Nichtteilnehmer sind in erster Linie die erforderlichen Investitionen für den Um- oder Neubau der Stallungen. Nichtteilnehmer wären bei anstehenden Investitionsentscheidungen in der Tierhaltung gezielt auch auf die Festmistwirtschaft als ressourcenschonende Alternative sowie auf die Möglichkeit der Kombination mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung hin zu beraten.

6.8.1.8 Weidehaltung von Milchvieh (f1-E)

– Die Neuausrichtung der Maßnahme in 2005 hat einige der ursprünglichen Ziele, die u. a. durch eine zielgerichtete Lenkung und strenge Tierhaltungsauflagen erreicht werden sollten, weniger prägnant werden lassen. Dies gilt insbesondere für die Ziele zur Verbesserung der Tierhaltung durch die Einführung einer zusätzlichen Fördervariante ohne Auflagen zur Stallhaltung. In einem gewissen Umfang könnte die Maßnahme zur quantitativen Grünlanderhaltung beigetragen haben.

– Die Prämienhöhe bietet kaum einen Anreiz, bestehende Haltungsformen umzustellen. Dies bestätigt auch die Expertenbefragung. Erst die Einführung der neuen Variante „Sommerweidehaltung“ hat in Kombination mit den Änderungen der Zuwendungsvoraussetzungen (Aufhebung der Gebietskulisse, Umwandlung des Förderausschlusses von Betrieben mit einem Viehbesatz von mehr als 2,0 GVE/ha Dauergrünland in eine Förderobergrenze) zu dem beobachteten Nachfrageschub von vormals 689 auf 3.064 teilnehmende Betriebe geführt. Die Weidehaltung von Milchvieh bietet keinen Anreiz, längere oder konfliktträchtige Wege (z. B. durch den besiedelten Bereich) zum Viehauftrieb auf Weideflächen zu gehen. Es ist in den Fällen fehlender Arrondierung der Betriebsflächen daher gerade bei größeren Viehbeständen der Teilnehmer an der Variante Laufstallhaltung (812) eher ein Auslauf auf der Hof- oder Stallweide zu vermuten, mit einer Hauptfutteraufnahme im Stall. In diesen Fällen entfällt der Aspekt der kulturlandschaftlichen Wirkung weidender Milchkühe.

– Aus den vorgenannten Punkten ergibt sich daher die begründete Vermutung, dass die überwiegende Zahl der Teilnehmer keine oder nur sehr geringfügige Umstellungen ihrer Tierhaltungsformen vornehmen musste, sodass vermutlich weder landschaftliche noch Tierschutzaspekte in größerem Umfang durch die Maßnahme induziert wurden. Sie wirkt demnach schwerpunktmäßig im Sinne einer Erhaltungsförderung dem Trend einer zunehmend ausschließlichen Stallhaltung entgegen.

– Aus Sicht der Evaluierung ist aus den vorgenannten Gründen zu begrüßen, dass in der neuen Förderperiode bis 2013 die Maßnahme in der jetzigen Form nicht mehr fortgeführt wird, wenngleich durch eine Anpassung der Förderauflagen wichtige Ressourcenschutz- und Tierschutzziele mit ihr verfolgt werden könnten.

6.8.2 Anlage von Uferrandstreifen (f2)

– Da die Anlage von Uferrandstreifen - wie dargelegt - ein hohes Potenzial für den Schutz von Oberflächengewässern vor Schadstoffeinträgen besitzt und positive biotische Nebenwirkungen erzielt, sollte sie auch in Zukunft, besonders im Rahmen von Maßnahmenplänen der Wasserrahmenrichtlinie, gefördert werden. Ihre ökologische

Bedeutung nimmt nach dem Wegfall der Stilllegungsverpflichtung zu. Daher wird die Fortsetzung des Förderangebotes im Agrarumweltprogramm bis 2013 unterstützt.

– Empfohlen wird, zukünftig ein gezieltes Augenmerk auf Flächen zu legen, die wieder aus der Verpflichtung zu fallen drohen[24]. Bei Wieder-Inkulturnahme und Umbruch können erhebliche zusätzliche Belastungen durch Freisetzung der akkumulierten Stofffrachten in das Gewässer entstehen. In besonders gefährdeten Situationen wäre daher ein Flächenankauf angeraten, der jedoch nicht zwangsläufig aus ELER-Mitteln zu finanzieren wäre.

– Auch für Uferrandstreifen wird aufgrund der derzeit vorherrschenden Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten voraussichtlich mit abnehmenden Akzeptanzraten zu rechnen sein. Eine deutliche Anhebung der Fördersätze kann daher zur Akzeptanzschaffung, besonders in ackerbaulichen Intensivgebieten, erforderlich werden[25].

– Uferrandstreifen können in einer variablen Breite von mindestens drei bis maximal 30 Metern angelegt sein. Die Schutzwirkung von Randstreifen, die lediglich in der Mindestbreite von drei Metern angelegt sind, reicht in erosionsgefährdeten Geländesituationen nicht aus. Um einen nachhaltigen Schutz zu erreichen, wird eine deutliche Erhöhung der Mindestbreite empfohlen, die in Abhängigkeit von der konkreten Gefährdungssituation flexibel ausgestaltet und ggf. in Bewirtschaftungsplänen festgelegt werden kann. Laut Untersuchung von Amelung et al. (2006) reduzieren z. B. zwölf Meter breite Filterstreifen den Austrag von PSM und Nitrat über Oberflächenabfluss um 95 %. In besonders kritischen Situationen sind selbst solche Streifenbreiten nicht ausreichend, vor allem bei Starkregenereignissen und den besonders kritischen linearen Erosionsereignissen. Bei angrenzender Ackernutzung werden dort zusätzlich Erosionsschutzmaßnahmen benötigt, um ein umfassendes Schutzkonzept zu realisieren. Eine Wiedereinführung entsprechender Fördermaßnahmen, die auch die Umwandlung von Ackerland in Grünland beinhalten könnten, wird für spezifische Geländesituationen als notwendig erachtet.

---

[24] Hierzu dürften ggf. auch Flächen an Gewässern gehören, die über die Maßnahme f4 ‚langjährige Flächenstilllegung' gefördert wurden.

[25] Bereits für die zurückliegende Förderperiode hat Busenkell (2004) die Teilnahmekosten von Modellbetrieben berechnet und daraus abgeleitet, dass in Gunstregionen für Streifenprogramme, die mit der Aufgabe der Nutzung verbunden sind, erst eine Prämie deutlich über 900 Euro Anreize für die Teilnahme bietet.

6.8.3 Erosionsschutzmaßnahmen (f3)

- Die Erosionsschutzmaßnahme (f3) zeigt eine hohe Treffgenauigkeit bei sehr guter Wirksamkeit auf ackerbaulich genutzten Schlägen. Ihre fachlich definierte Förderkulisse sorgt für einen zielgerichteten Einsatz. Sie ist von den Flächenanteilen her die zweitstärkste Maßnahme nach der betrieblichen Grünlandextensivierung (f1-Bb) in den sensiblen Gebieten. Ihre Ökoeffizienz ist zusammen mit anderen Maßnahmen (f1-Bb, f1-Be, f1-C) überdurchschnittlich gut. Für den zielgerichteten Erosionsschutz auf Ackerland sollte die Maßnahme daher fortsetzt werden. Dies ist für die Förderperiode 2007 bis 2013 derzeit nicht vorgesehen.
- Der Bedarf an Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung ist weiterhin gegeben, da die über Cross Compliance definierten Grundanforderungen bei ackerbaulicher Nutzung in gefährdeten Gebieten für einen wirksamen und nachhaltigen Erosionsschutz nicht ausreichen. Zudem entspricht der in der zurückliegenden Förderperiode erreichte Anteil der Erosionsschutzmaßnahmen auf gefährdeten Standorten noch nicht dem tatsächlichen Bedarf. Gerade besonders spezifische Problemkulturen und Betriebsgruppen zeichnen sich durch eine geringe Inanspruchnahme aus.
- Bei Förderung von Erosionsschutzmaßnahmen sollten die eingesetzten Fördermittel allerdings noch besser auf konkrete Problemsituationen gelenkt werden. Die bislang gültige Kulisse hat zwar in der zurückliegenden Förderperiode ihre Lenkungsfunktion erfüllt, dennoch wären auch innerhalb der Kulisse Optimierungsansätze vorstellbar. So kann zukünftig durch aktuelle Arbeiten des Geologischen Dienstes NRW die Erosionsgefährdung jedes einzelnen Feldblocks ermittelt werden. Mit dieser Grundlage kann die Förderung besser auf tatsächlich gefährdete Standorte konzentriert und das Maßnahmenangebot ggf. sogar nach der Erosionsgefährdung differenziert werden. Flächen ohne Erosionsgefährdung in der Kulisse sind nicht förderwürdig.
- Für eine Optimierung des Mitteleinsatzes könnte zusätzlich versucht werden, das Teilnehmerpotenzial besser abzuschätzen, also die Betriebe zu ermitteln, die noch Umstellungsbedarf haben. Ziel wäre, nur über den ‚Stand der Technik' hinaus zusätzliche Flächen zu fördern und Mitnahmen zu vermeiden. Infrage käme etwa die Festsetzung einer einmaligen Teilnahmemöglichkeit oder die Festsetzung eines Mindestanteils der entsprechend den Auflagen zu bewirtschaftenden Fläche oberhalb eines festzulegenden Referenzwertes für den Stand der Technik, ggf. mit regionaler oder betriebstypabhängiger Differenzierung.
- Durch den Wegfall der Erosionsschutzmaßnahmen in der neuen Förderperiode geht im Ackerbau ein potenziell wirksamer und wegen seines Flächenumfangs sehr wichtiger Förderbaustein für den Schutz von Grund- und Oberflächenwasser verloren. Gerade der Aspekt des Grundwasserschutzes im Ackerbau bedarf aber weiter der Aufmerksamkeit in NRW, weil große Teile vorwiegend ackerbaulich genutzter Regionen als WRRL-Problemgebiete mit unwahrscheinlicher Zielerreichung für einen guten Grund-

wasserzustand ausgewiesen worden sind, häufig wegen ihrer hohen N-Immissionsbelastungen.

– Angeraten wäre, stattdessen Erosionsschutzmaßnahmen auch im Hinblick auf Anforderungen des Gewässerschutzes weiterzuentwickeln und in die Maßnahmenplanung zur Umsetzung der Ziele nach WRRL einzubeziehen. Denkbar wäre, spezifische Maßnahmenpakete für die unterschiedliche Problemkonstellationen anzubieten und diese dann nur in den jeweiligen, ggf. auch multifunktionalen Kulissen zu fördern. Je nach Gefährdungslage ist z. B. eine gezielte Kombination mit der Anlage von Uferrandstreifen anzustreben (s. o. Hinweise zu f2).

6.8.4 Langjährige Flächenstilllegung (f4)

– Vor dem Hintergrund sich immer schneller ändernder Rahmenbedingungen (z. B. Preisschwankungen für Agrarerzeugnisse, Nachfrage Nachwachsender Rohstoffe, weitere GAP-Reform) wird es schwierig sein, Teilnehmer für eine Maßnahme mit einem zeitlichen Horizont von 10 oder mehr Jahren zu finden.

– Eine Lenkung auf hochwertige Zielflächen für den Ressourcenschutz ist in der Regel – auch schon wegen der geringen Akzeptanz der Förderung – nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Aus diesem Grund und wegen der geringen Akzeptanz erscheint das Instrument der Agrarumweltmaßnahme zur Zielerfüllung nicht geeignet.

– Vor diesem Hintergrund scheint es konsequent, die Maßnahme im neuen Förderzeitraum 2007 bis 2013 nicht mehr anzubieten. Insbesondere zur Erfüllung wichtiger naturschutzfachlicher Ziele, vorrangig in intensiv genutzten Ackerlandschaften, wird stattdessen ein – auch kleinräumiger – Flächenankauf empfohlen. Damit können „ökologische Inseln“ in der Agrarlandschaft dauerhaft für den Natur- und Ressourcenschutz gesichert werden.

6.8.5 Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (f5)

– Den Roten Listen der FAO und der GEH folgend sowie vor dem Hintergrund der deutschlandweiten Gefährdungsübersicht im Nationalen Fachprogramm „Tiergenetische Ressourcen“ (BMVEL, 2004) besteht für die alten Haustierrassen ein akutes Gefährdungspotenzial mit der Gefahr eines unwiderruflichen Biodiversitätsverlustes. Die Maßnahme sollte daher, wie im neuen Förderprogramm 2007 bis 2013 vorgesehen, unbedingt aufrechterhalten werden.

– Allerdings bietet die Prämienhöhe kaum Anreize zu Teilnahme. Der Implementierungsaufwand ist sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Teilnehmer hoch. Daher wird an die EU-KOM appelliert, in Zusammenarbeit mit den Ländern

bzw. Mitgliedsstaaten eine sinnvollere Umsetzung der Maßnahme im Rahmen der ELER- bzw. ELER-Nachfolgeverordnung zu ermöglichen.

– Flankierend ist für geeignete Haustierrassen die Stärkung oder Einrichtung einer kompletten Vermarktungskette, von der herdbuchgerechten Aufzucht bis hin zum Verbraucher sinnvoll. So können Marktpotenziale zur Stärkung des Nutzungsinteresses genutzt bzw. gezielt geschaffen werden. Dieses Vorgehen könnte ggf. auch durch Modellvorhaben vorbereitet werden.

– Es sollte ein eigener Fördergrundsatz zur Erhaltung tiergenetischer Ressourcen in die GAK aufgenommen werden, der sowohl für Züchterorganisationen als auch für einzelne Tierhalter offen sein sollte. Inzwischen sieht der GAK-Rahmenplan 2008 bis 2011 (BMELV, 2008b) fünfjährige freiwillige Vereinbarungen für „die Zucht oder Haltung seltener oder gefährdeter einheimischer Nutztierrassen im Rahmen von Erhaltungszuchtprogrammen“ vor, die sich jedoch ausschließlich an Landwirte richten.

6.8.6 Vertragsnaturschutz (f6)

– Der Grünlandvertragsnaturschutz hat sich grundsätzlich bewährt und sollte fortgeführt werden, wie auch im neuen NRW-Programm für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehen.

– Der Vertragsnaturschutz der Förderperiode 2000 bis 2006 zeichnete sich dadurch aus, dass die Förderung entweder an einen Biotop- oder Habitattyp gebunden war (Sonderbiotope wie Streuobstwiesen, Magerrasen, Moore etc.) oder durch ordnungsrechtlich definierte, räumliche Kulissen wie Naturschutzgebiete oder Natura-2000-Kulisse begrenzt war. Dieses Vorgehen wird auch für die Zukunft empfohlen, da es a) einen hohen Zielerreichungsgrad der Maßnahmen gewährleistet und b) relativ einfach administrierbar ist.

– Die Evaluatoren empfehlen, die Verträge des Aushagerungspakets (B 2.1) nicht zwangsweise nach fünf Jahren von Verträgen des B 2.2-Pakets abzulösen. Eine Aushagerung in nur fünf Jahren ist auf vielen Standorten kaum zielführend. Zudem bewirken späte Mahdtermine auf gutwüchsigen Flächen aus naturschutzfachlicher Sicht wenig für die Aushagerung. Dieser Hinweis wurde bereits im neuen Programm aufgegriffen. Zu überdenken sind die obligatorischen Vorgaben eines Mahdtermins, wie sie bei den B 2.2 Verträgen verpflichtend waren. Die Maßnahme B 3 zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung sonstiger Biotope hat sich bewährt und sollte fortgeführt werden.

– Die nordrhein-westfälischen Vertragsvarianten, die eine geringe bis mäßige organische Düngung zulassen, sind insbesondere für artenreiches, mesophiles Grünland sinnvoll. Neben der bisher praktizierten Variante mit ausschließlicher Mistdüngung ist

auch eine zeitliche Beschränkung der Düngung auf den Spätsommer (intensive Düngung ergibt nur Sinn, wenn sie vor dem ersten Schnitt stattfindet) zu empfehlen.

6.8.7 Maßnahmenübergreifende Empfehlungen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Schadstoffeinträgen

– Anhand der den Evaluatoren vorliegenden Daten zur Oberflächen- und Grundwasserbelastung konnte nicht geklärt werden, ob die regionalen Ressourcenbelastungen in weiten Teilen des Landes, die kaum von dem Förderangebot erreicht wurden, auch durch Grünlandnutzung verursacht werden oder primär/alleinig aus der Ackerflächennutzung resultieren. Dahingehend besteht Klärungsbedarf, nicht zuletzt auch, um geeignete Ansatzstellen für Agrarumweltmaßnahmen zu identifizieren. Hier können die im Zuge der Umsetzung der WRRL in Kürze vorliegenden umfassenden Bestandsaufnahmen verbesserte Ansatzpunkte bieten. Bei den genannten Umweltproblemen erscheinen - wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung geäußert (Reiter et al., 2005) - Umweltmaßnahmen angemessen, die überhöhten N-Salden entgegenwirken. Explizit ist hierbei auf den Gesamtbetrieb abzuheben. Als Beispiel ist die im vTI entwickelte und im Rahmen des Projektes WAgriCo[26] erstmalig in Niedersachsen getestete, ergebnisorientierte Honorierung einer verbesserten Stickstoffausnutzung zu nennen (vgl. Osterburg, 2008). Die Umsetzbarkeit einer vergleichbaren Maßnahme in NRW sollte geprüft werden.

– Es ist davon auszugehen, dass – ergänzend zum praktizierten Beratungsansatz in den Trinkwasserkooperationsgebieten – aufgrund der großflächigen Schadstoffbelastung von Grund- und Oberflächenwasser in manchen Regionen NRWs weiterhin erforderlich sein wird, im Acker- und Gemüsebau Maßnahmen zur Vermeidung von Nährstoffverlusten oder zur Reduktion des Nährstoff- und PSM-Inputs anzubieten. Dies ist zusätzlich darin begründet, dass zukünftig der Umfang von Förderflächen mit Beitrag zum Wasserschutz gerade auf Ackerflächen durch das Auslaufen der Erosionsschutzmaßnahmen und der Ackerextensivierung deutlich zurückgehen wird.

[26] WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, Siehe auch: http://www.wagrico.org/site/WAgriCo/wagricoorguk/content/home oder www.wagrico.de

Literaturverzeichnis

ABU, Arbeitsgemeinschaft biologischer Umweltschutz (2000): Ackerstreifenprojekt. http://www.abu-naturschutz.de/ackerstreifen/schwpkt1.html.

Amelung, W., Klein, C., Pätzold, S. und Brümmer, B. (2006): Pflanzenschutzmittel- und Nährstoffeinträge in Gewässer: Fallbeispiele und Perspektiven aus der bodenkundlichen Forschung. In: Lehr- und Forschungsschwerpunkt „Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft", Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (Hrsg.): Tagungsband - 17. Wissenschaftliche Fachtagung, Wasserwirtschaft und Landwirtschaft - Auf dem Wege zu einer guten Partnerschaft -. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 139. S. 39-51.

Blab, J., Terhardt, A. und Zsivanovits, K. P. (1989): Tierwelt in der Zivilisationslandschaft, Teil 1: Raumeinbindung und Biotopnutzung bei Säugetieren und Vögeln im Drachenfelser Ländchen. Kilda-Verlag, Greven.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. E-Mail vom 20.06.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2008 bis 2011. Berlin. Internetseite BMELV,Bundesministerium für Ernährung,Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Rahmenplan2008-2011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Rahmenplan2008-2011.pdf, Stand 24.11.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Tiergenetische Ressourcen - Nationales Fachprogramm. Bonn.

Busenkell, J. (2004): Beurteilung von Agrarumweltmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz - Einzelbetriebliche Analyse der Programme im Ackerbau. Bonn.

Chamberlain, D. E., Fuller, R. J., Bunce, R. G. H., Duckworth, J. C. und Shrubb, M. (2000): Changes in the abundance of farmland birds in relation to the timing of agricultural intensification in England and Wales. Journal of Applied Ecology 37, H. 5, S. 771-788.

Destatis, Statistisches Bundesamt (div. Jgg.b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 3. Wiesbaden.

Destatis, Statistisches Bundesamt (div. Jgg.a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehhaltung und Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 4. Wiesbaden.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000a): Common evaluation questions with criteria and indicators. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000b): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch die FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

Geier, U., Frieben, B., Haas, G., Molkenthin, V. und Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.

GLA, Geologischer Dienst NRW (2000): Karte der Erosions- und Verschlämmungsgefährdung in Nordrhein-Westfalen. CD-ROM. Krefeld.

Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.

Köpke, U. und Haas, G. (1997): Umweltrelevanz des Ökologischen Landbaus. In: Nieberg, H. (Hrsg.): Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz. Landbauforschung Völkenrode, H. 175. Völkenrode.

Kreins, P. und Gömann, H. (2008): Modellgestützte Abschätzung der regionalen landwirtschaftlichen Nutzung und Produktion in Deutschland vor dem Hintergrund der "Gesundheitsprüfung" der GAP. Agrarwirtschaft 2008, H. 3/4, S. 195-206.

KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen. Methode zur Bewertung von Tierhaltungsanlagen. KTBL-Schrift 446. Darmstadt.

Kunkel, R. (2006): Karte Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse N-Einträge. Jülich, 21.11.2006 (unveröffentlicht).

Leiner, C. (2007): Die Wirkungen von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen auf die Entwicklung einer "gerade noch aktuellen Agrarlandschaft". Dissertation Universität Kassel: http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:hebis:34-2007071018906.

Lopotz, H. (2008): Zukunft der Grünlandextensivierung. Stellungnahme zur Grünlandextensivierung.

LUA, Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen (2002): Digitale Gewässerkarte des Landes Nordrhein-Westfalen. 3. Auflage der Gewässerstationierungskarte des Landes NRW.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Das NRW-Programm Ländlicher Raum. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Das NRW-Programm Ländlicher Raum, konsolidierte Fassung vom 06.10.2004. Düsseldorf.

Neumann, H., Geweke, O., Mauscherning, I., Schütz, W., Loges, R., Roweck, H. und Taube, F. (2005): Effekte der Umstellung auf ökologischen Landbau auf die Segetalflora zweier Ackerbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Heß, J. und Rahmann, G. (Hrsg.): Ende der Nische - Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Kassel, 1.-4. März 2005. Kassel. S. 623-630.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Grundwasser Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz.

Osterburg, B. (2008): Erprobung einer ergebnisorientierten Wasserschutzmaßnahme zur Verbesserung der Stickstoffausnutzung im Life-Projekt WAgriCo - Beitrag zum Niedersächischen Gewässerforum 2007. Hildesheim.

Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.

Reiter, K. (2004): Auswirkungen konventioneller und ökologischer Landbewirtschaftung auf die Biodiversität - Literaturzusammenstellung aus Vergleichsuntersuchungen. In: BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Ökologischer Landbau - Quo Vadis? Zwischen Ideologie und Markt. BfN-Skripten. H. 105. S. 7-22.

Reiter, K., Roggendorf, W., Horlitz, T., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A. und Sander, A. (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Schindler, M. und Schumacher, W. (2007): Auswirkungen des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen auf wirbellose Tiere in der Agrarlandschaft (Literaturstudie). Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 147. Bonn.

Schumacher, W., Helfrich, H.-P., Kam, H., Kühne, C., Lex, C., Metzmacher, A., Schmidt, K., Kühne, S. und Büttner, J. (2007): Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschutzes anhand der Populationsgrößen und -entwicklung seltener und gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen. Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes „Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft" (Forschungsbericht), H. 148. Bonn.

Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

Weibel, G. und Zbinden, N (1998): Feldlerche und Buntbrachen. Infobroschüre Schweizer Nationalfonds.

Zahlstellen der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg, Bremen (2006): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2006, jeweils vom 16.10. des Jahres bis 15.10. des Folgejahres.

Anhang

Kartenverzeichnis Seite

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick 93

Karte A-6.2: Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten Acker- und Dauerkulturfläche auf Gemeindeebene 94

Karte A-6.3: Anlage von Schonstreifen (f1-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 95

Karte A-6.4: Anbau vielfältiger Fruchtfolgen (f1-A3): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 96

Karte A-6.5: Extensive Grünlandnutzung (gesamter Betrieb) (f1-Bb): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene 97

Karte A-6.6: Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung (f1-Be): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene 98

Karte A-6.7: Ökologische Anbauverfahren (f1-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 99

Karte A-6.8: Festmistwirtschaft (f1-D): Anteil der geförderten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 100

Karte A-6.9: Weidehaltung von Milchvieh (f1-E): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten Grünlandfläche auf Gemeindeebene 101

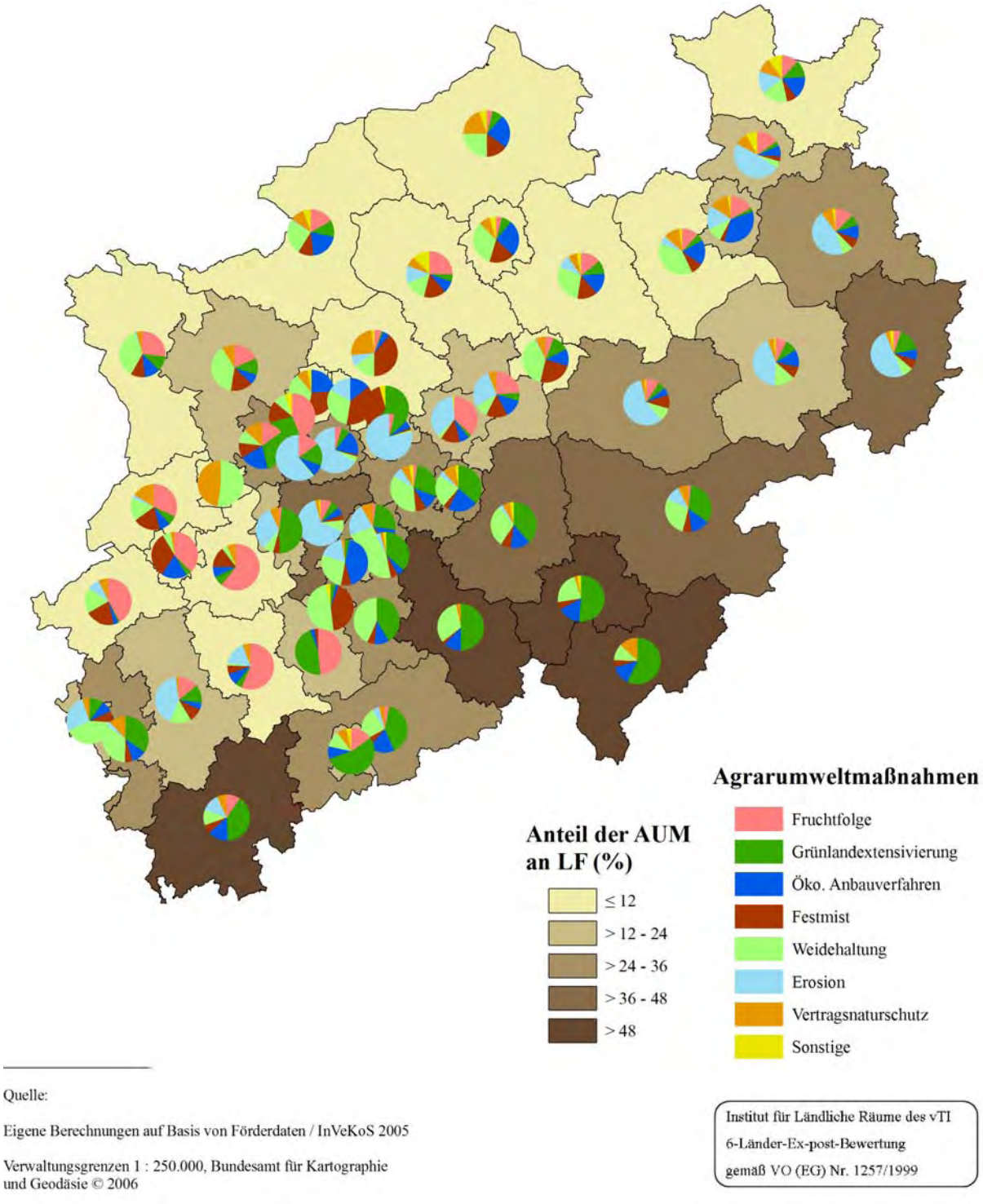
Karte A-6.10: Anlage von Uferrandstreifen (f2): Anteil der geförderten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 102

Karte A-6.11: Erosionsschutz im Ackerbau (f3): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 103

Karte A-6.12: Langjährige Flächenstilllegung (f4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten konjunkturellen Stilllegungsfläche auf Gemeinde-ebene 104

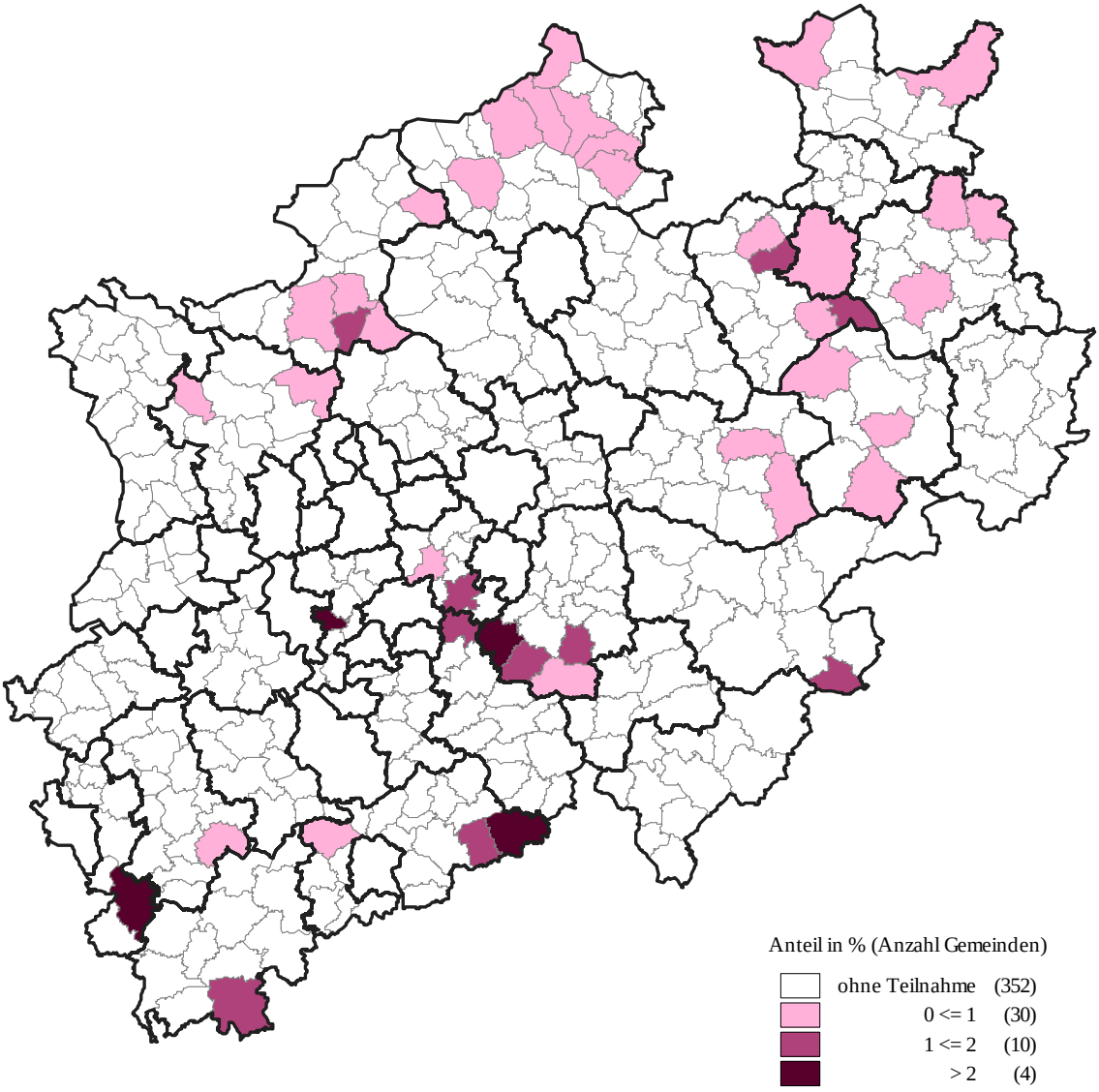
Karte A-6.13: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 105

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick



Die Ermittlung der Prozentanteile der AUM an der LF auf Kreisebene basiert auf einer Nettoflächenberechnung, die Aufteilung der einzelnen AUM in den Kreisdiagrammen erfolgt auf Grundlage einer Bruttoflächenauswertung.

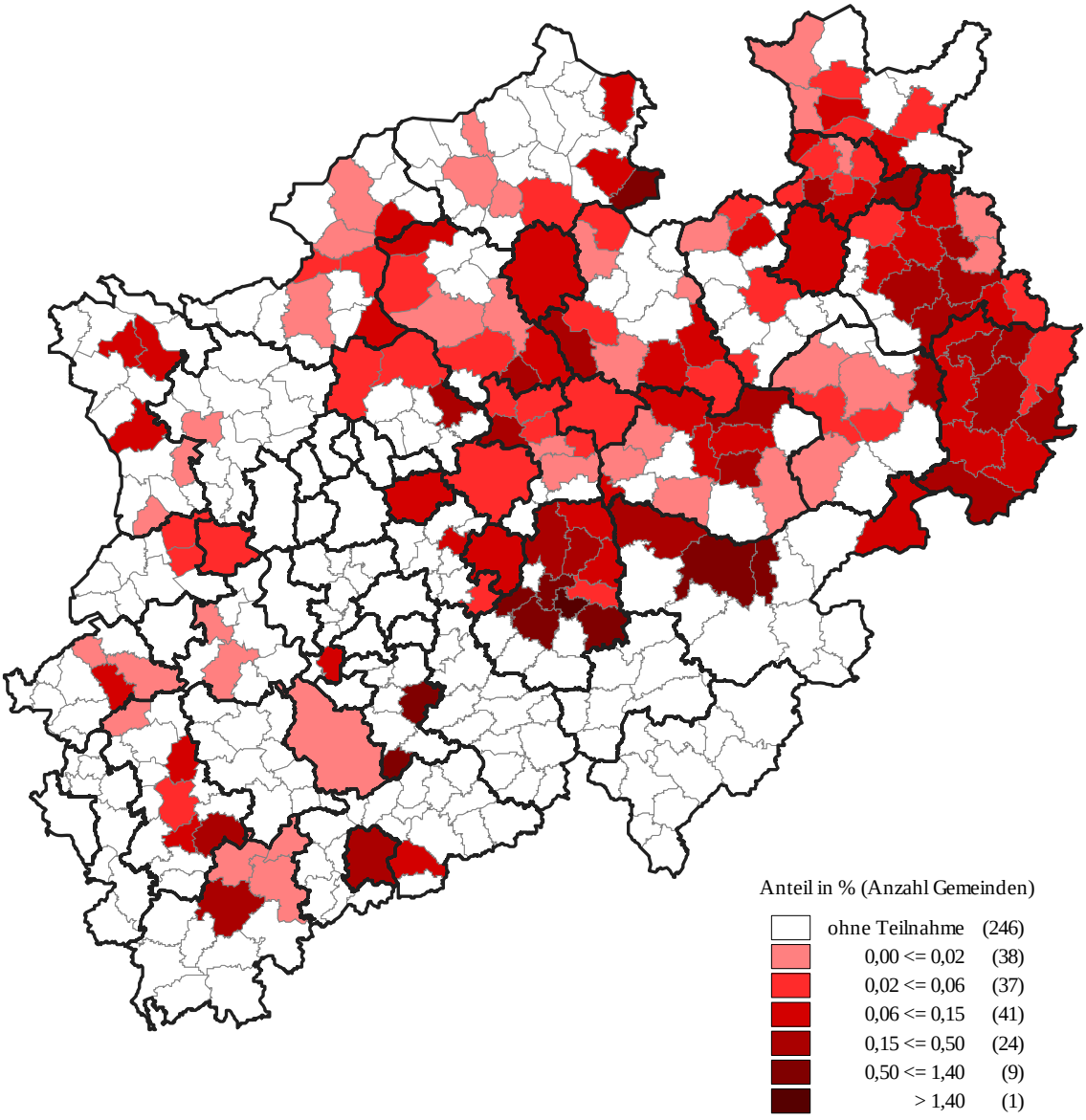
Karte A-6.2: Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen (f1-A1): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten Acker- und Dauerkulturfläche auf Gemeindeebene



Maximum: 34,84 (Simmerath)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 0,09
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,50

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.3: Anlage von Schonstreifen (f1-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

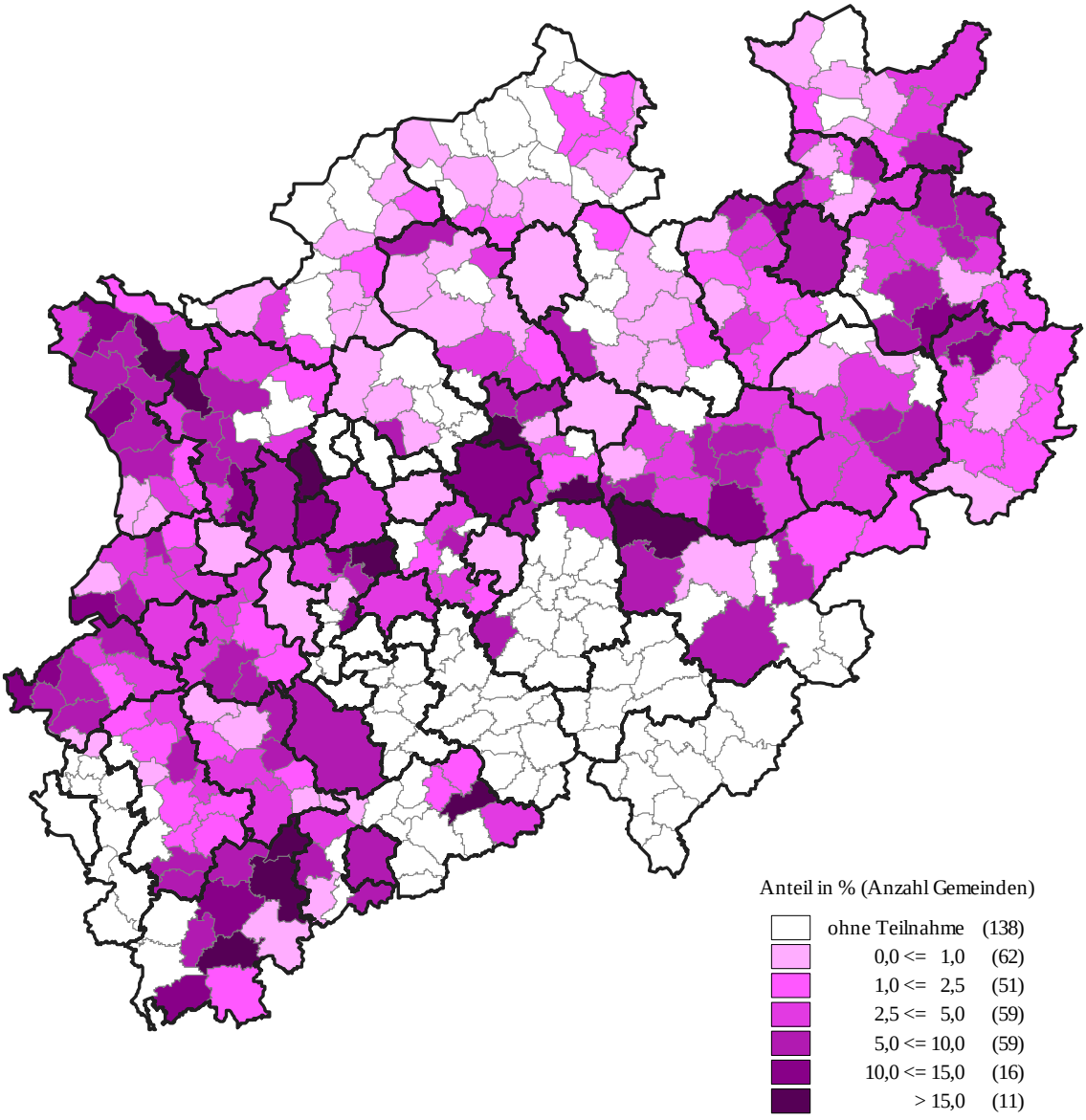


Maximum: 2,07 (Werdohl)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 0,06
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,07

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.4: Anbau vielfältiger Fruchtfolgen (f1-A3): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

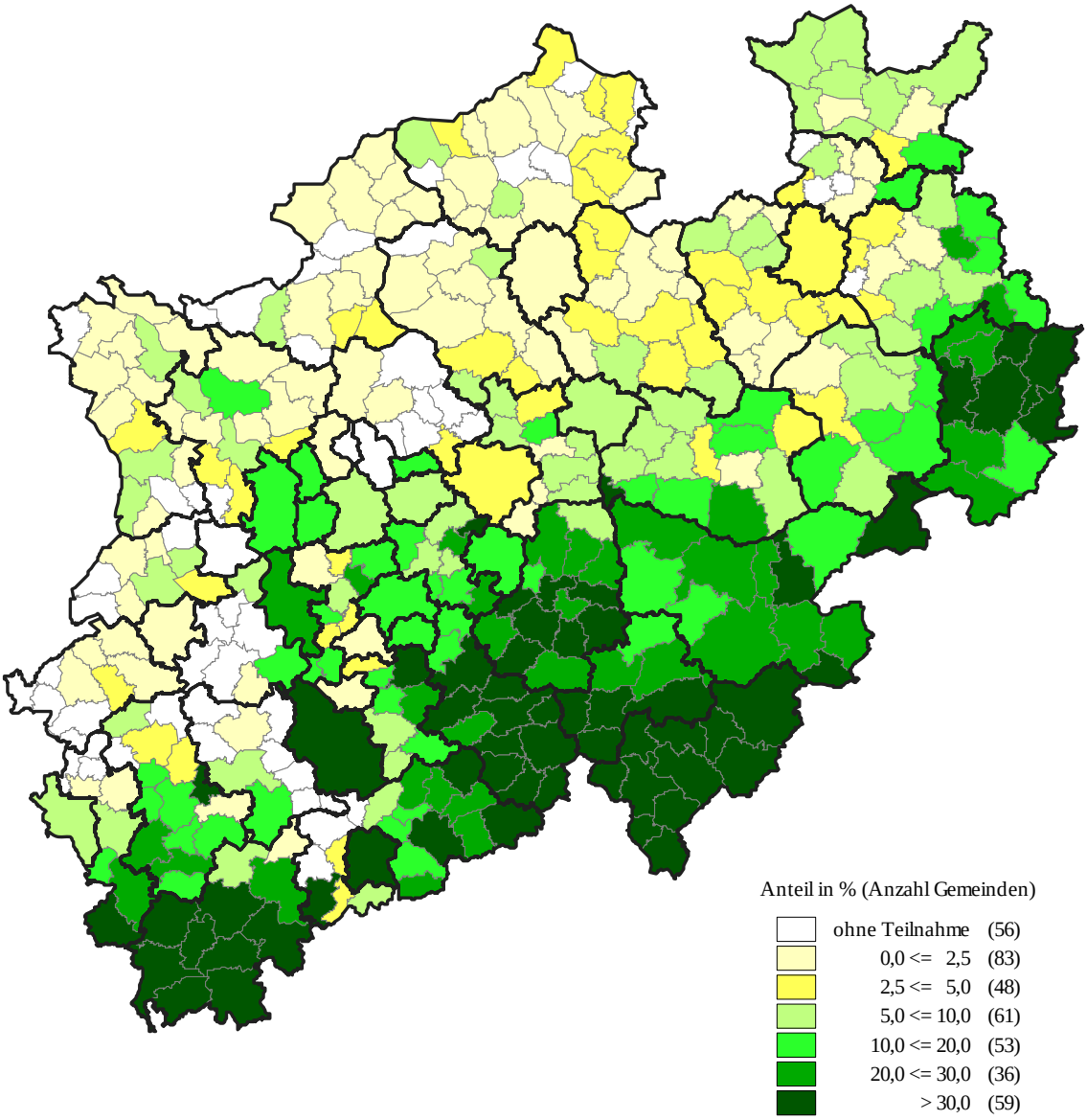


Maximum: 21,52 (Ruppichteroth)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 2,88
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 3,27

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.5: Extensive Grünlandnutzung (gesamter Betrieb) (f1-Bb): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

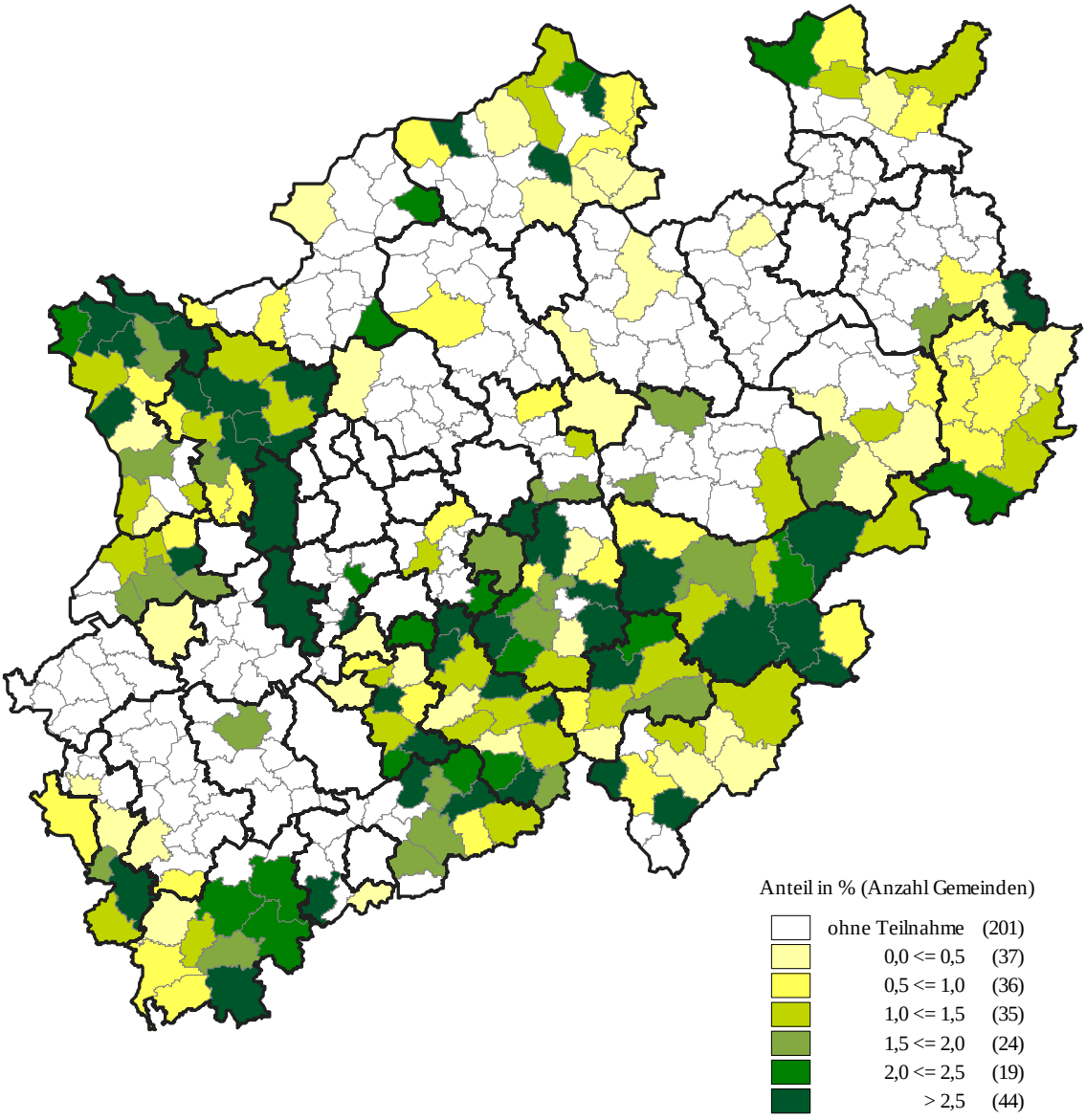


Maximum: 64,19 (Neunkirchen)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 12,34
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 7,92

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.6: Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung (f1-Be): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

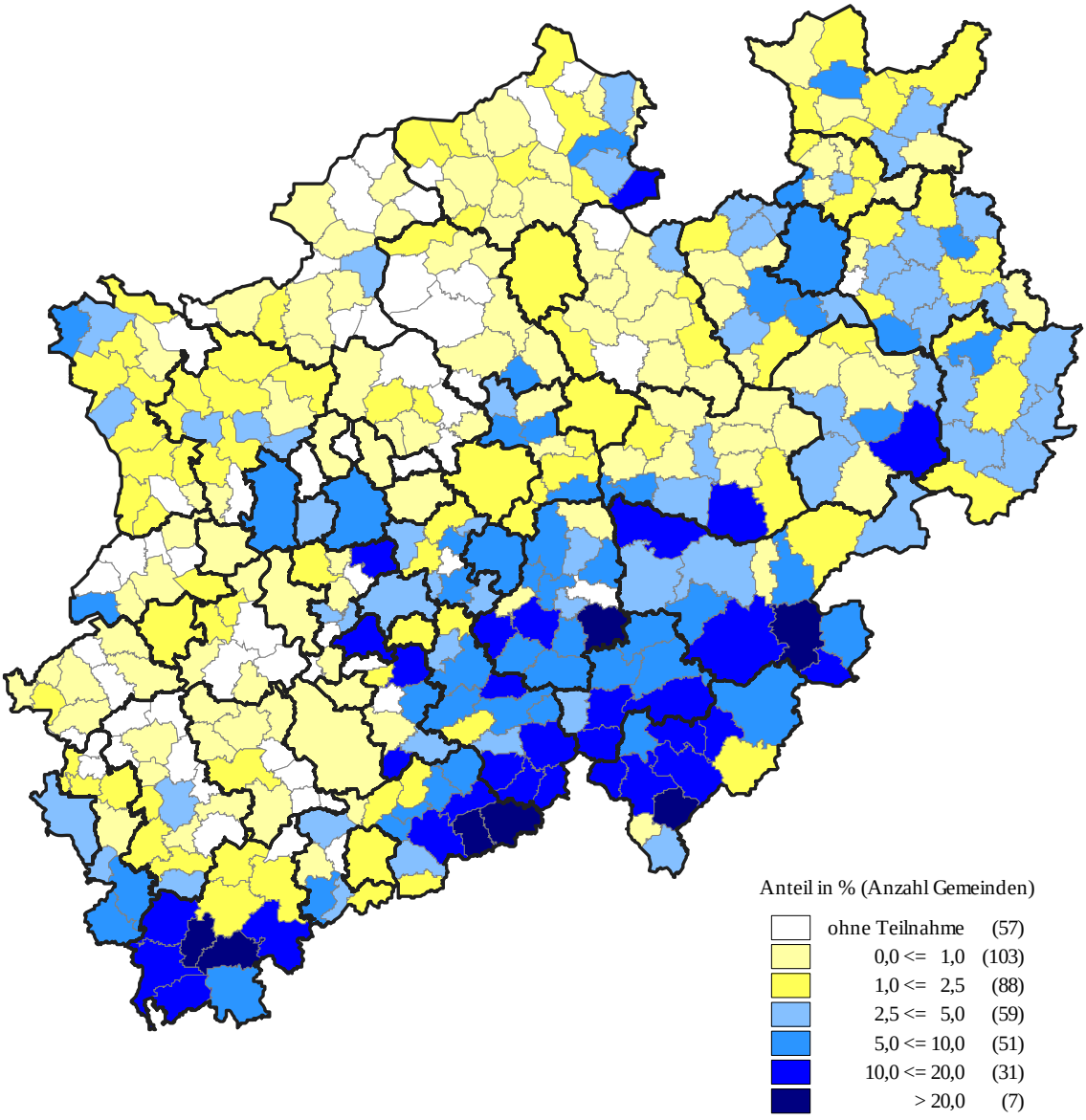


Maximum: 7,82 (Kleve)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 0,87
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,36

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.7: Ökologische Anbauverfahren (f1-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene

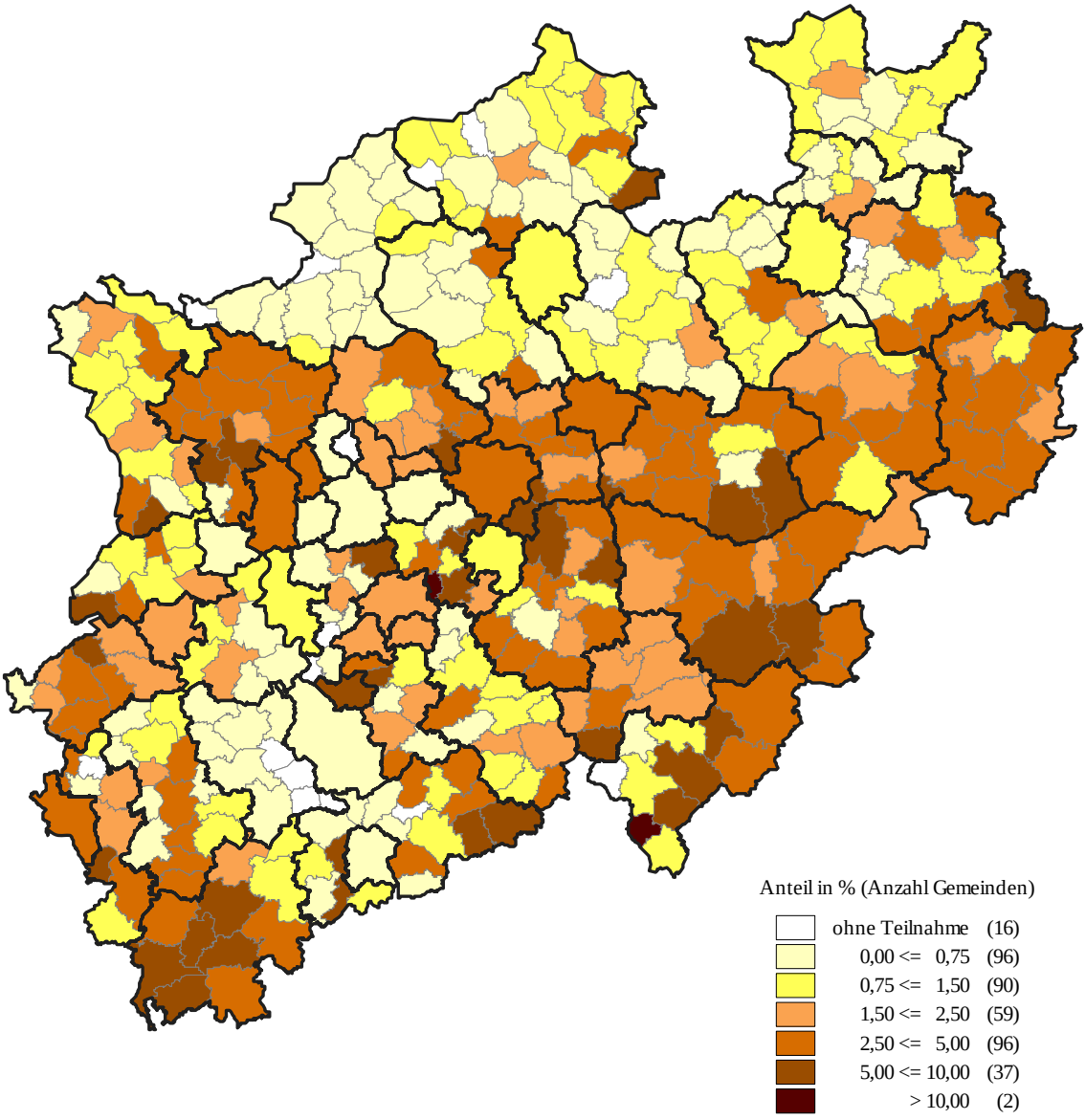


Maximum: 31,05 (Wilnsdorf)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 3,46
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,98

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.8: Festmistwirtschaft (f1-D): Anteil der geförderten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene

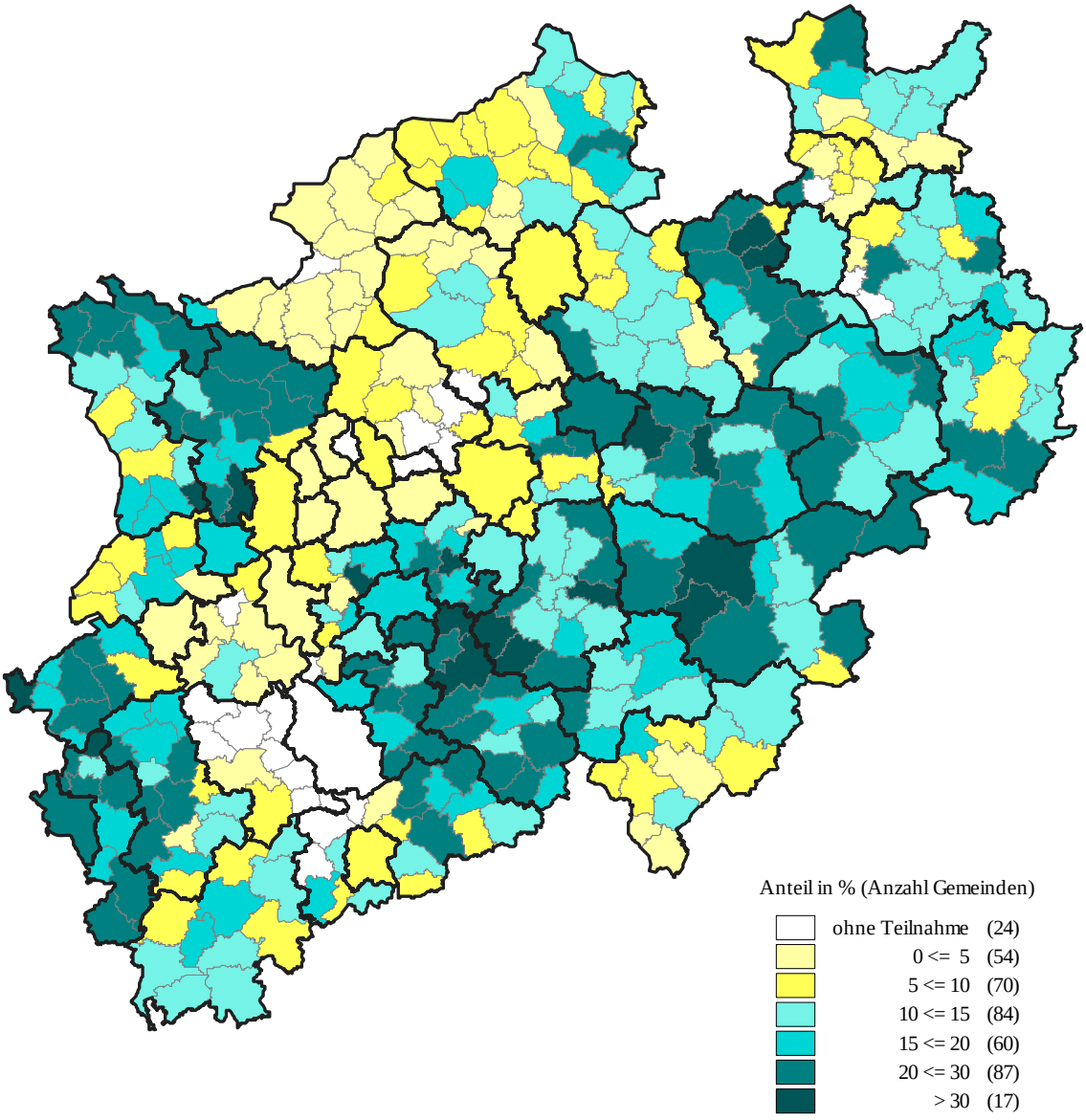


Maximum: 13,61 (Neunkirchen)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 2,14
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,67

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.9: Weidehaltung von Milchvieh (f1-E): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten Grünlandfläche auf Gemeindeebene

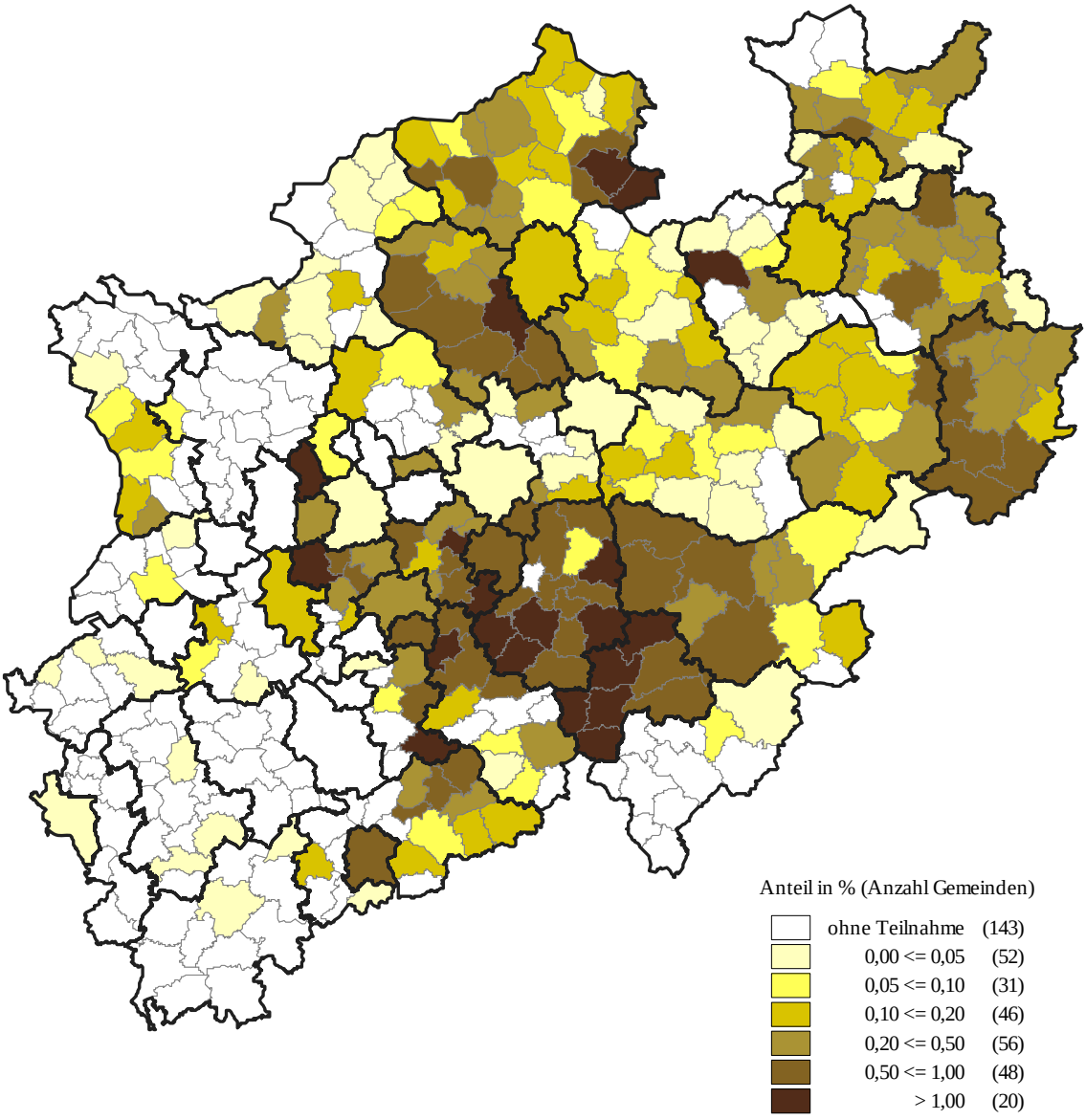


Maximum: 39,47 (Neuenrade)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 13,89
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 13,73

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2006).

Karte A-6.10: Anlage von Uferrandstreifen (f2): Anteil der geförderten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene

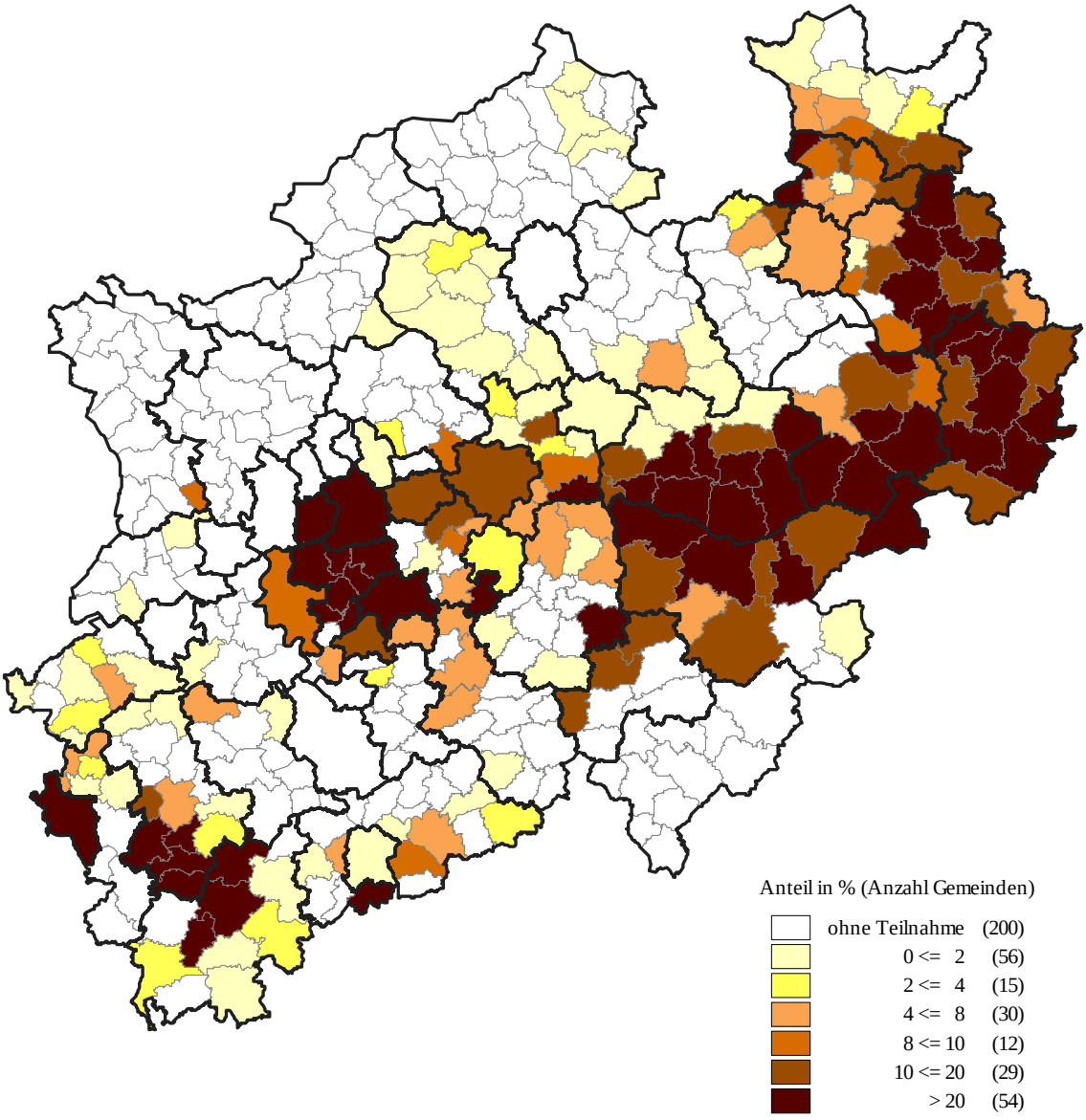


Maximum: 3,48 (Halver)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 0,24
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,20

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.11: Erosionsschutz im Ackerbau (f3): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

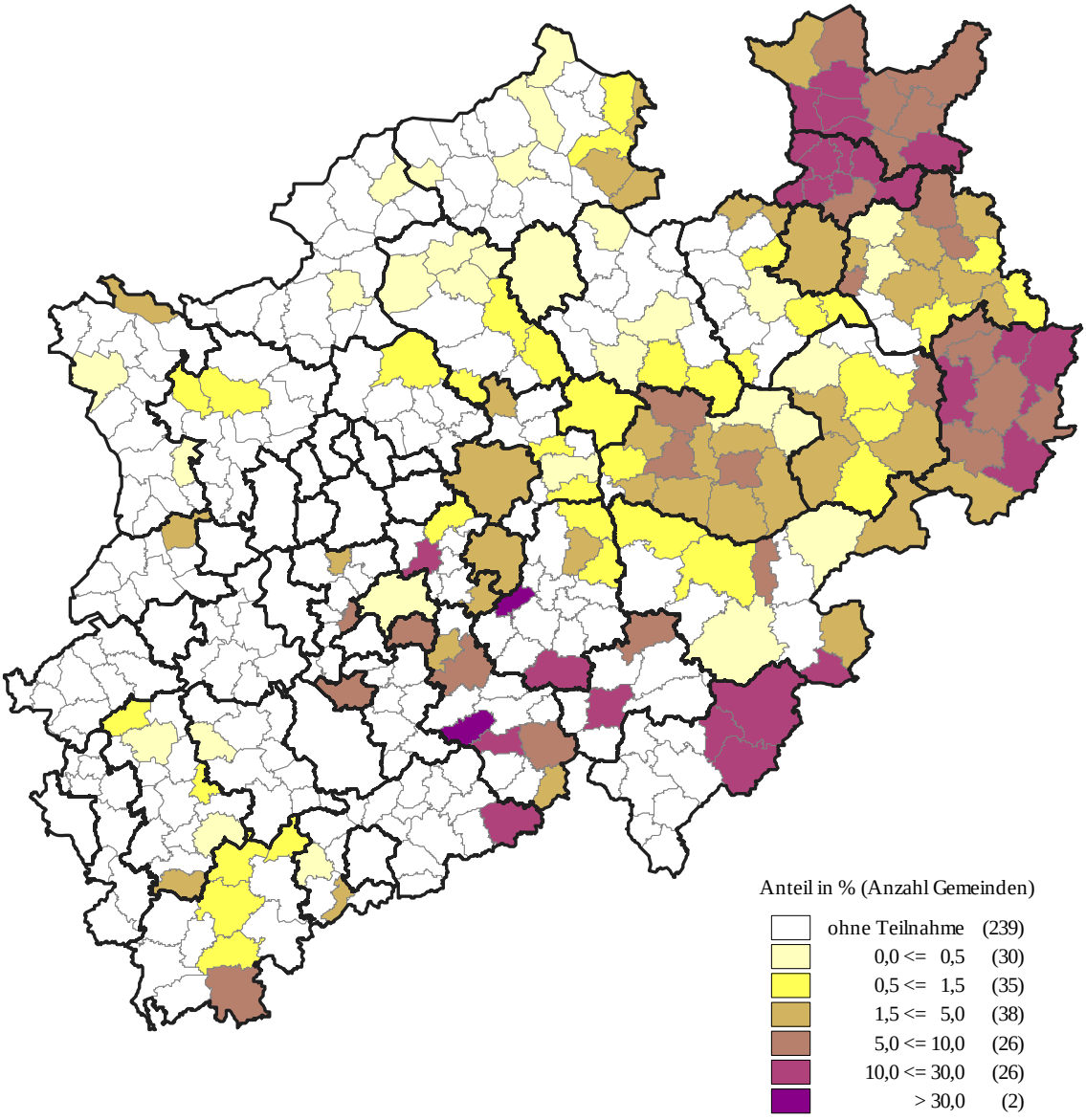


Maximum: 79,08 (Haan)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 6,95
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 7,31

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.12: Langjährige Flächenstilllegung (f4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten konjunkturellen Stilllegungsfläche auf Gemeindeebene

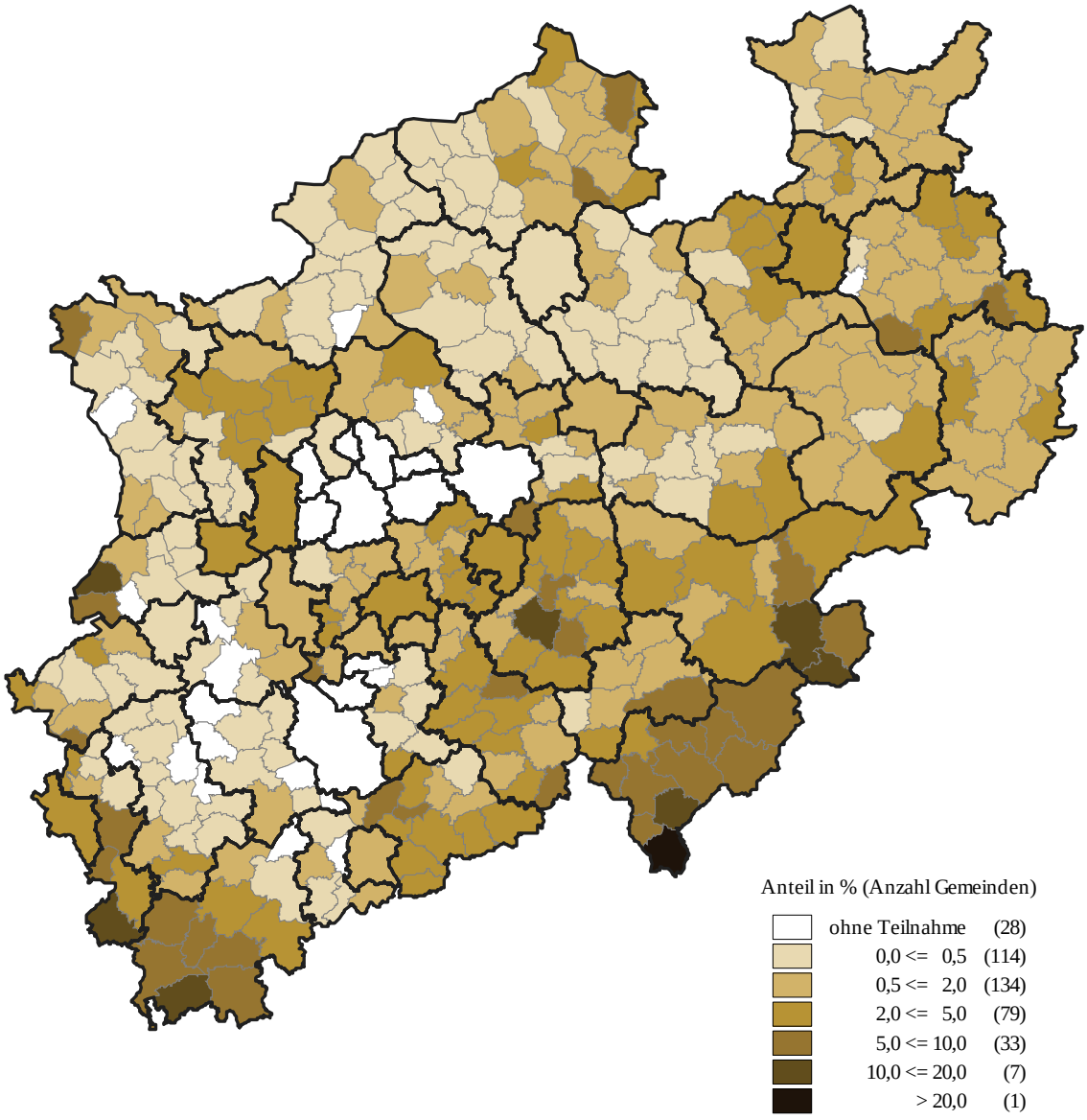


Maximum: 100,00 (Engelskirchen)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 2,51
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 2,79

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.13: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f6): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene



Maximum: 39,18 (Burbach)
Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalen: 1,99
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,06

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Inge Uetrecht, Josef Efken, Martin Schäfer,
Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse **1**

7.0 Zusammenfassung 1

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 3

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 4

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 7

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 7

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 14

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 16

7.4.1 Gesamtübersicht 16

7.4.2 Regional erzeugte Produkte 19

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 19

7.4.2.2 Wirkungsanalyse 21

7.4.3 Ökologisch erzeugte Produkte 23

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 23

7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen? 24

7.4.3.3 Wirkungsanalyse 25

7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe 26

7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln 27

7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 27

7.4.5.2 Wirkungsanalyse 28

7.4.6 Blumen & Zierpflanzen 31

7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 31

7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen? 32

7.4.6.3 Wirkungsanalyse 32

7.5 Administrative Umsetzung (Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung) 34

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 35

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verar-beitung und Vermarktung zu erhöhen? 37

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der land-wirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern? 41

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert? 45

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen? 48

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen? 50

7.7 Gesamtbetrachtung der Maßnahme 53

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen 53

7.7.2 Anhang I-Problematik 57

7.8 ELER-Verordnung, GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013 57

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 60

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013 60

7.9.2 Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013 bzw. zukünftige Förderung 61

Literaturverzeichnis **64**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung 13

Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Nordrhein-Westfalen vor (0) und nach (2) der Investition 39

Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition 43

Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt vor (t_0) und nach (t_2) der Investition nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen 46

Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen 51

Kartenverzeichnis

Karte 7.1: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006) 18

Karte 7.2: Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten der bewilligten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006) 19

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 7.1:	Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen in Nordrhein-Westfalen für ausgewählte Erzeugnisse	4
Tabelle 7.2:	Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.3:	Maßnahmenübersicht	6
Tabelle 7.4:	Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.5:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	9
Tabelle 7.6:	Entscheidungen und relevante Änderungen zum Plan für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	15
Tabelle 7.7:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2006)	16
Tabelle 7.8:	Auswertung der Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2006)	17
Tabelle 7.9:	Gesamtinvestitionskosten nach Zielen und Sektoren	36
Tabelle 7.10:	Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren	37
Tabelle 7.11:	Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen	52
Tabelle 7.12:	Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen	52
Tabelle 7.13:	Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 1	54

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Die Auswertung stützt sich auf eine Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich der Angaben in den EB. Von 82 geförderten Projekten lagen 45 brauchbare EB vor. Diese spiegeln wegen Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten 38 von insgesamt 58 geförderten Betriebsstätten wider, die ausgewertet werden konnten. Da EB nur von 2/3 der Betriebsstätten vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für NW bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Nordrhein-Westfalen beschränkte die Förderung auf die Sektoren REP, OEP, NR, O&G, KA und B&Z. Das Land nutzte vielfach externe Studien zur Ermittlung von Förderbedarf und Präzisierung der Förderziele.

Die Förderung zielte auf:

– die Schaffung von international leistungsfähigen Betriebsstrukturen,
– die Erfüllung des wachsenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlichen, tierschutzgerechten und hygienisch erzeugten Lebensmitteln,
– die Bedienung des wachsenden Segments ökologisch bzw. regional erzeugter Produkte.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. In dem Sektor B&Z entsprach die Nachfrage dem vermuteten Bedarf. Deutlich weniger ausgeprägt als erwartet war die Investitionsbereitschaft dagegen in den Sektoren REP und OEP.

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen, gemessen über die Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte ist mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht worden. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine tragende Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich und wurden Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm

die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zu, jedoch lag die Verwendung markant unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt wurden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern markant unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung hat sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetrachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöhte sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z sowie O&G bemühen sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des Tierschutzes wurden kaum von Projekten tangiert. Der Gesundheitsschutz wurde teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes nur in geringem Umfang beigetragen hat.

In der Administration der Maßnahme erreichte NW eine Verbesserung durch die Einführung von Stichtagen zur Antragstellung sowie eine transparente Bewilligungspraxis. Dieses Vorgehen begünstigt insbesondere fehlerfreie, komplette und pünktlich abgegebene Anträge. Dadurch konnten Mitnahmeeffekte verringert werden, da nur für zuverlässige und motivierte Antragsteller, für die die Förderung entsprechend wichtig ist, formale Hürden kein Problem darstellen.

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus, sondern es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die

Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Nordrhein-Westfalen ist traditionell ein Zentrum der industriellen Produktion und zunehmend ein Dienstleistungsstandort. Der Anteil des primären Sektors liegt unter 2 % (Wendt et al., 2003: S.10). Trotzdem ist Nordrhein-Westfalen ein bedeutendes Agrarland mit 1,6 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Das Ernährungsgewerbe, welches in der wirtschaftlichen Bedeutung hinter den umsatzstärksten Branchen Chemische Industrie, Maschinenbau und Metallverarbeitung auf Platz vier liegt, tritt als Abnehmer der landwirtschaftlichen Produkte auf und ist somit ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Gut 60 % der landwirtschaftlichen Produktionserlöse werden mit tierischen Produkten erzielt, wobei die Schweineerzeugung an Bedeutung gewonnen hat und im Jahr 2006 1/3 der Erlöse ausmachte, während Milch- und Rindfleischerzeugung Einbußen erlitten. Bei den pflanzlichen Erzeugnissen sticht im nordrhein-westfälischen Landbau der Blumen- und Zierpflanzenbau hervor. Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe des Zierpflanzenbaus befindet sind in NW. Als wichtiger Standortfaktor erweisen sich die leistungsfähigen Vermarktungseinrichtungen, die sich als Folge des Strukturwandels in diesem Bereich und begünstigt durch Fördermaßnahmen gebildet haben. Damit einhergehend sind hinsichtlich der Gewinnsituation die Veredelung und der Gartenbau die leistungsfähigsten Betriebszweige, wie ein Vergleich zwischen NW und DE zeigt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen in Nordrhein-Westfalen für ausgewählte Erzeugnisse

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006	
	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %
Blumen und Zierpflanzen	477	11,8	548	11,9	499	11,1	568,0	11,6
Getreide	309	7,6	297	6,4	325	7,2	342,0	7,0
Gemüse[1)]	236	5,8	277	6,0	291	6,4	307,0	6,2
Baumschulerzeugnisse	162	4,0	247	5,4	235	5,2	207,0	4,2
Zuckerrüben	208	5,1	203	4,4	187	4,1	100,0	2,0
Obst	83	2,0	155	3,4	126	2,8	153,0	3,1
Kartoffeln	140	3,5	99	2,1	62	1,4	125,0	2,5
Pflanzliche Erzeugung	**1.662**	**41,0**	**1.885**	**40,9**	**1783**	**39,5**	**1884,0**	**38,3**
Schweine	989	24,4	1418	30,8	1415	31,3	1637,0	33,3
Milch	790	19,5	761	16,5	768	17,0	763,0	15,5
Rinder und Kälber	387	9,6	328	7,1	324	7,2	391,0	8,0
Tierische Erzeugung	**2.390**	**59,0**	**2.724**	**59,1**	**2731**	**60,5**	**3030,0**	**61,7**
Verkaufserlöse insgesamt	**4.051**	**100,0**	**4.609**	**100,0**	**4.514**	**100,0**	**4914,0**	**100,0**

Quelle: http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp.

Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
		Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro						
Veredlung	NW	79.038	60.068	32.669	34.235	60.536	53.701	48.682
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
Milcherzeugung	NW	31.902	38.779	34.259	30.186	37.805	43.213	44.800
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Ackerbau	NW	35.895	39.546	30.297	40.659	39.436	34.767	49.896
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gemischtbetriebe	NW	45.671	32.438	18.719	23.495	38.787	37.077	38.289
	DE	39.726	33.388	23.393	24.035	36.763	34.243	36.954
Gartenbau und Baumschulen	NW	49.720	45.963	52.667	54.246	46.055	56.425	45.809
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
Insgesamt	**NW**	**41.134**	**38.349**	**29.680**	**32.705**	**40.700**	**41.208**	**43.278**
	DE	**35.962**	**35.466**	**28.994**	**29.575**	**36.647**	**36.137**	**41.125**

Quelle: BMELV (2008).

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Programm „Ländlicher Raum“ des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wurde Anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994-1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren ab-

geleitet. Anpassungen an aktuelle Entwicklungen wurden im Rahmen von Änderungsanträgen durchgeführt, die von der EU-Kommission genehmigt bzw. notifiziert worden sind.

Der Entwicklungsplan „ländlicher Raum“ sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in folgenden Sektoren vor:

– Regionale Vermarktung
– Ökologischer Landbau
– Nachwachsende Rohstoffe
– Obst, Gemüse und Kartoffeln
– Blumen und Zierpflanzen

In den Sektoren Regionale Vermarktung und Ökologischer Landbau sind neben Investitionen in Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen auch Ausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, Ausgaben für die Erarbeitung, Einführung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Ausgaben für die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen förderfähig. In 2002 wurden Förderdetails modifiziert und teilweise Fördersätze für die einzelnen Maßnahmen angehoben. Die Änderungen der Förderkonditionen sind auf Anpassungen der landesspezifischen Förderrichtlinien zurückzuführen, die durch Änderung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ermöglicht worden sind. Die Änderungen in den Bereichen ökologischer Landbau und regionaler Vermarktung wurden vom Land angenommen und umgesetzt, um Förderung in diesen Bereichen attraktiver zu machen. In den anderen drei Sektoren werden Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert.

Begünstigte der Förderung sind Vereinigungen von Erzeugern und/oder Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung der entsprechenden landwirtschaftlichen/gärtnerischen Produkte, die vertragliche Bindungen zu Erzeugerzusammenschlüssen, Erzeugerorganisationen oder Einzelerzeugern nachweisen können. Ziel der Förderung ist es, in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu leistungsfähigen Betriebsstrukturen zu kommen, die dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen. Dadurch soll auch die Absatzsicherung bzw. -steigerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse erreicht werden. Durch gesicherten Absatz und gegebenenfalls erhöhte Erzeugerpreise soll für die landwirtschaftlichen Erzeuger ein wirtschaftlicher Vorteil generiert werden.

Tabelle 7.3: Maßnahmenübersicht

EPLR VO (EG) 1257/1999 + Nachfolge-verordnungen	NRW-Richtlinien (Grundsatz GAK)		Maßnahmen	Finanzierung	Fördersatz
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) **(g)**	NRW-Richtlinien (Grundsatz GAK)	Nachwachsende Rohstoffe	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Obst, Gemüse und Kartoffeln	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Blumen und Zierpflanzen	Investitionen	EU/GAK	5 bis 30 %
	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch landwirtschaftlich erzeugter Produkte		Investitionen	EU/GAK	bis zu 40 %
	Richtlinien über die Gewährung		Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 33) **(m)**	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Organisations-ausgaben	NRW/GAK	Fördersätze in Anlehnung GAK
			Qualitäts- und Umweltmanage-mentsysteme, Produktions- und Vermarktungs-konzeptionen	EU/GAK/NRW	Fördersätze in Anlehnung GAK

Quelle: EPLR NRW, eigene Darstellung.

Tabelle 7.3 gibt einen Überblick über die Maßnahmen im Bereich V&V in NW, in dem neben der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28; g) auch die Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 33; m) gefördert werden. In Tabelle 7.3 sind auch Maßnahmen aufgeführt, die nicht von der EU kofinanziert werden und daher nicht Gegenstand dieser Evaluation sind.

Grundlage für die Förderung der o.g. genannten Sektoren sind 4 Grundsätze im Förderbereich Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Im Einzelnen sind dies die Grundsätze für die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung, die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte und die Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes. Im Einklang mit diesen Grundsätzen sind für die einzelnen Sektoren landesspezifische Förderrichtlinien erstellt worden, nach denen die Förderung durchgeführt wird.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Aufnahme der aufgeführten Sektoren in den Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist durch zwei unterschiedliche Förderungsargumente gekennzeichnet. Die Förderung der Sektoren regionale Vermarktung, ökologischer Landbau und nachwachsende Rohstoffe soll neue und politisch gewünschte Entwicklungen unterstützen bzw. einleiten. Es wird in diesen Sektoren ein deutliches Wachstumspotenzial gesehen. Dazu soll durch eine erfolgreiche Entwicklung der entsprechenden Märkte eine gewünschte Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion begleitet werden. Insbesondere die Förderung der regionalen Vermarktung und des ökologischen Landbaus soll den gesellschaftlichen Wunsch widerspiegeln, dass das Angebot an ökologisch bzw. regional erzeugten Produkten in Zukunft größer werden soll.

Die Sektoren Obst & Gemüse, Kartoffeln und Blumen & Zierpflanzen werden gefördert, damit die positive Entwicklung in diesen Sektoren weiter geht. Durch weitere Stärkung der Wettbewerbskraft dieser Sektoren soll die Wettbewerbsposition langfristig gesichert und ausgebaut werden mit dem Ziel, die landwirtschaftliche Produktion für diese Sektoren dauerhaft im Land zu halten. Aus Tabelle 7.8 wird ersichtlich, dass ein Großteil der Förderung im Bereich V&V in diese Sektoren fließt.

Nach den Vorgaben aus der Verordnung 1257/1999 und der GAK wäre auch eine Förderung von anderen Sektoren wie z.B. Milch, Getreide und Vieh & Fleisch möglich. Auf eine Förderung dieser Sektoren wird in NW verzichtet, weil einerseits die knappen Finanzmittel auf die in Kapitel 0 genannten Sektoren konzentriert werden sollen, anderseits wird von Seiten der Politik kein Förderungsbedarf für diese Sektoren in NW gesehen bzw. die Gefahr der Mitnahmeeffekte für diese Sektoren in NW als hoch eingestuft.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Bei der Bewilligung findet eine Abstimmung mit anderen Programm-Maßnahmen nicht systematisch bzw. gesteuert statt. Synergien ergeben sich nur zufällig.

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb des Programms existieren für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In Nordrhein-Westfalen waren im Jahre 2006 nach der Fusion noch drei Erzeugerorganisationen (EO) von der EU anerkannt. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten EO für Obst und Gemüse in NW 22,86 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G (BLE, 2008). Bei einem Fördersatz von 50 % konnten damit Investitionen in Höhe von 45,7 Mio. Euro realisiert werden. Auf den Bereich Vermarktung entfielen davon 64 % bzw. knapp 29 Mio. Euro. Diese Fördermöglichkeit führte die in der vorangehenden Periode begonnene Ausrichtung

der erzeugerbasierten Vermarktung von frischem Obst und Gemüse auf große Erzeugerorganisationen fort.

Daneben besteht für kleine und mittelständische Unternehmen der Ernährungswirtschaft die Möglichkeit, über die EFRE-kofinanzierte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert zu werden. Eine Zusammenarbeit oder Koordination findet zwischen den zuständigen Ressorts (Wirtschaftsministerium – Landwirtschaftsministerium) insofern statt, als bei Förderanträgen aus dem Bereich Ernährungswirtschaft/Nachwachsende Rohstoffe vom MUNLV eine fachliche Stellungnahme eingeholt wird, um hier eine grundsätzliche Konsistenz in der Förderpolitik des Landes zu gewährleisten. Eine unterschiedliche Handhabung einzelner Elemente der Förderpraxis (insb. Förderintensitäten und zulässige Produkte aufgrund Anhang-I-Beschränkungen) sind durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU und des Bundes unvermeidlich und damit letztendlich politisch gewollt. Von 2000 bis 2006 wurden 17 Unternehmen der Ernährungswirtschaft mit einem Investitionsvolumen von 100 Mio. Euro mit insgesamt 10 Mio. Euro Fördervolumen gefördert (BAFA (2008), vgl. Tabelle 7.4). Der Fördersatz liegt zwischen 1 und 25 %. Unternehmen von hier relevanten Sektoren erhielten keine Förderung.

Tabelle 7.4: Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2006

Wirtschaftszweig	Anzahl der Fälle	Investition Mio. Euro	GA + EFRE Mio. Euro	EFRE Mio. Euro	Mittelwert des Subventionswertes insg. %	Spannbreite des prozentualen Subventionswertes
Schlachten/Fleischverarbeitung	5	9,0	0,4	-	4,7	1-20
Verarbeitung von Obst und Gemüse	2	20,9	1,6	-	7,5	10-13
Summe verarb. Ernährungsgewerbe	**17**	**100,1**	**10,0**	**1,7**	**10,0**	**1-25**

Quelle: BAFA (2008).

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen[1]

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung

[1] Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

– Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,

– Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,

– Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erforderten ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen sind Tabelle 7.5 zu entnehmen.

Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/ Outputs	Wirkungen nach Sektoren und Bewertungsfragen
Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.06)	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
Qualitative Daten						
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im

Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

- eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 15.10.2006 erteilten Bewilligungen,
- von Informationen aus drei Interviews anlässlich der jeweiligen Bewertungen im zuständigen Ministerium sowie von anderen Landeseinrichtungen,
- von Daten aus Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Entwicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtstelle (ZMP), Fachzeitschriften und Panelerhebungen ein. Für die Wirkungsanalyse wurde auf einen Vorher-Nachher-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Neben einer Wirkungsanalyse der Maßnahme im Landesprogramm hat die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend den von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren besonderen Stellenwert.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2003). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen. Für Investitionsprojekte, die erst zum Ende der Förderperiode abgeschlossen wurden oder die unter Anwendung der Übergangsregelung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 erst im Rahmen der ELER-Verordnung abgeschlossen wurden, lagen für

die Ex-post-Analyse noch keine Abschlussbögen vor. Diese Projekte konnten daher nicht in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst und in mehreren Workshops mit den Bewilligungsstellen diskutiert. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, zusätzlichen Informationsbedarf der EU-Kommission zu berücksichtigen, Unklarheiten der Kennzahlendefinitionen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies führte im Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Ausfüllhinweisen ergaben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind[2], vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Un-

[2] Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

ternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

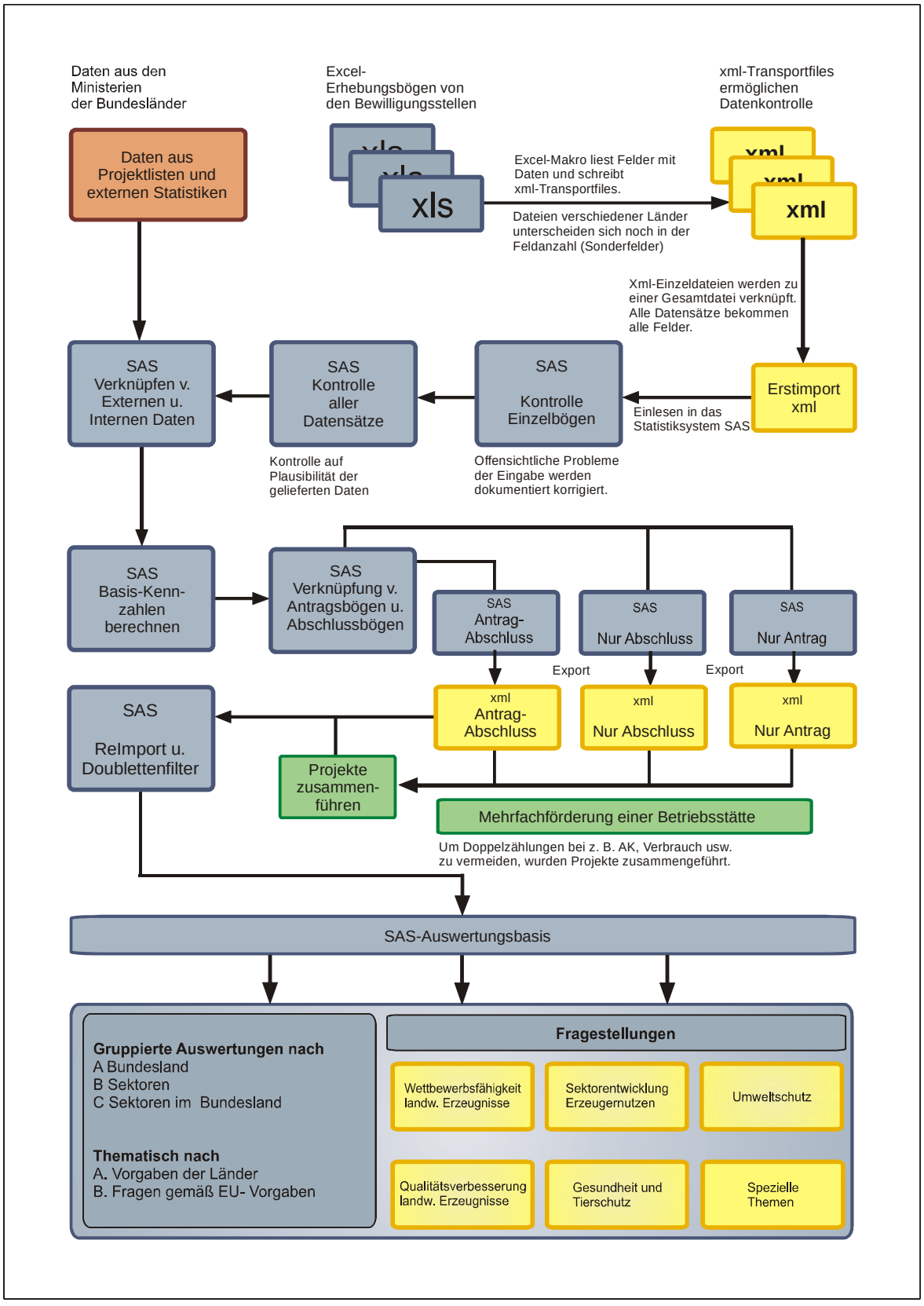
Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.1 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen' nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

Um Doppelzählungen von Arbeitskräften und verschiedenen Indikatoren bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte bzw. eines Unternehmen zu verhindern, wurden diese einzelnen Projekte zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst (Merging).

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste übersteigt mit 82 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 45 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 38 geförderte Unternehmen bzw. Betriebsstätten.

Zur Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews im Ministerium gewonnen wurden, Stellung genommen. Die Bewertung erfolgt vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung im Ländervergleich beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Ex-post-Evaluation genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitoring keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Finanziell spielt der Bereich V&V (Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte) im Entwicklungsplan Ländlicher Raum (EPLR) des Landes NW eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Tabelle 7.6). Laut indikativem Finanzplan des EPLR (Stand Änderungsantrag 2004[3]) waren für den Bereich V&V ca. 58,8 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben vorgesehen, was wiederum ca. 7,5 % der Gesamtausgaben (777,5 Mio. Euro) entsprach. Zum Bereich V&V werden Ausgaben für Artikel 33-Maßnahmen (m) hinzugerechnet, die aber bis zu diesem Zeitpunkt in der Summe zu vernachlässigen sind.[4] Auf eine Aufteilung im indikativen Finanzplan auf die einzelnen Sektoren wurde in NW verzichtet, da dieses erstens von der EU-Kommission nicht vorgeschrieben war und man sich zweitens eine Flexibilität bezüglich der Gewichtung zwischen den Sektoren erhalten wollte.

[3] Es standen keine aktuelleren Angaben zu Verfügung.

[4] Maßnahmen (m) wurden im EPLR unter Haushaltslinie g (Verarbeitung und Vermarktung) geführt. Ab der Programmänderung 2001 und dem Lagebericht 2002 wurden sie getrennt ausgewiesen. Inhaltlich wurden sie aber aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs zusammen mit g (Kapitel 7) abgehandelt. Ab dem Änderungsantrag 2004 werden alle Kapitel 33-Maßnahmen unter einer Haushaltlinie zusammengefasst.

Tabelle 7.6: Entscheidungen und relevante Änderungen zum Plan für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Kommissionsentscheidung		Fördersätze in %				Inhalt der Änderung	EAGFL-Beteiligung Mio. Euro
Nr.	vom	EAGFL	national	national	insgesamt		
K (2000) 2520	29. Sept. 00						25,50
1. Änderung							
K (2001) 2826	09. Okt. 01					Senkung der Mittelzuweisung	19,34
2. Änderung							
K (2002) 3442	23. Sept. 02	7,73	0,23	23,20	30,93	Senkung der Mittelzuweisung	17,30
3. Änderung							
K (2003) 2669	16. Juli 03	7,73	0,23	23,20	30,93	Senkung der Mittelzuweisung	16,52
4. Änderung							
K (2004) 3872	06. Okt. 04	7,51	0,23	22,54	30,06	Senkung der Mittelzuweisung	14,70

Quelle: EPLR NRW, eigene Darstellung..

Bei Programmerstellung wurden für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung insgesamt öffentliche Ausgaben in Höhe von 102 Mio. Euro vorgesehen. Da die vorgesehenen Jahrestranchen teilweise nicht vollständig ausgeschöpft wurden (fehlende Projekte) und diese Gelder nicht in ein anderes Jahr transferiert werden durften (Jährlichkeitsprinzip) wurden Mittel innerhalb des Programms umgeschichtet. Dadurch reduzierten sich die geplanten Ausgaben von 102 Mio. Euro auf 58,8 Mio. Euro in 2004 bzw. auf tatsächlich gezahlte öffentliche Mittel für die gesamte Förderperiode von knapp 48 Mio. Euro (vgl. Tabelle 7.7). Dies entspricht einer Reduzierung um 52 % der Ausgaben gegenüber der ursprünglichen Planung. Ein Viertel der Fördergelder kommt aus dem EAGFL, der Rest wird mit GAK-Mitteln und Landesmitteln kofinanziert.

Tabelle 7.7: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2006)

	KOM-Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt									
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Plan: 4. Änderung	16.10.2004	3,86	8,39	10,09	6,96	9,34	10,20	9,96	58,80
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,09	6,96	7,38	5,35	5,86	47,89
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	0,96	2,10	2,52	2,95	2,90	2,57	2,52	16,52
Plan: 4. Änderung	16.10.2004	0,96	2,10	2,52	1,74	2,34	2,55	2,49	14,70
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52	1,74	1,85	1,34	1,47	11,98

Anmerkungen: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres); Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.

Quelle: EPLR, eigene Darstellung.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

7.4.1 Gesamtübersicht

Laut Projektlisten vom Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd Nordrhein-Westfalen (LEJ) und von der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (LWK NRW) waren zum Stand 31.12.2006 insgesamt 158,7 Mio. Euro an förderfähigen Investitionskosten im Bereich V&V (ohne Artikel-33-Maßnahmen) bewilligt (siehe Tabelle 7.8). Schwerpunkt der Förderung mit insgesamt 60 % der Fördersumme war der Bereich Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Konzentration auf diesen Sektor lässt sich durch außergewöhnlich hohe Einzelinvestitionen erklären. Ein weiterer Schwerpunkt ist der Sektor Obst und Gemüse (O&G) mit fast 20 % der Fördergelder. In den Sektoren regional erzeugte Produkte (REP), ökologisch erzeugte Produkte (OEP) und nachwachsende Rohstoffe (NR) wurden 30 Projekte mit Investitionskosten von knapp 17 Mio. Euro (11 % der Fördermittel) umgesetzt.

Tabelle 7.8: Auswertung der Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2006)

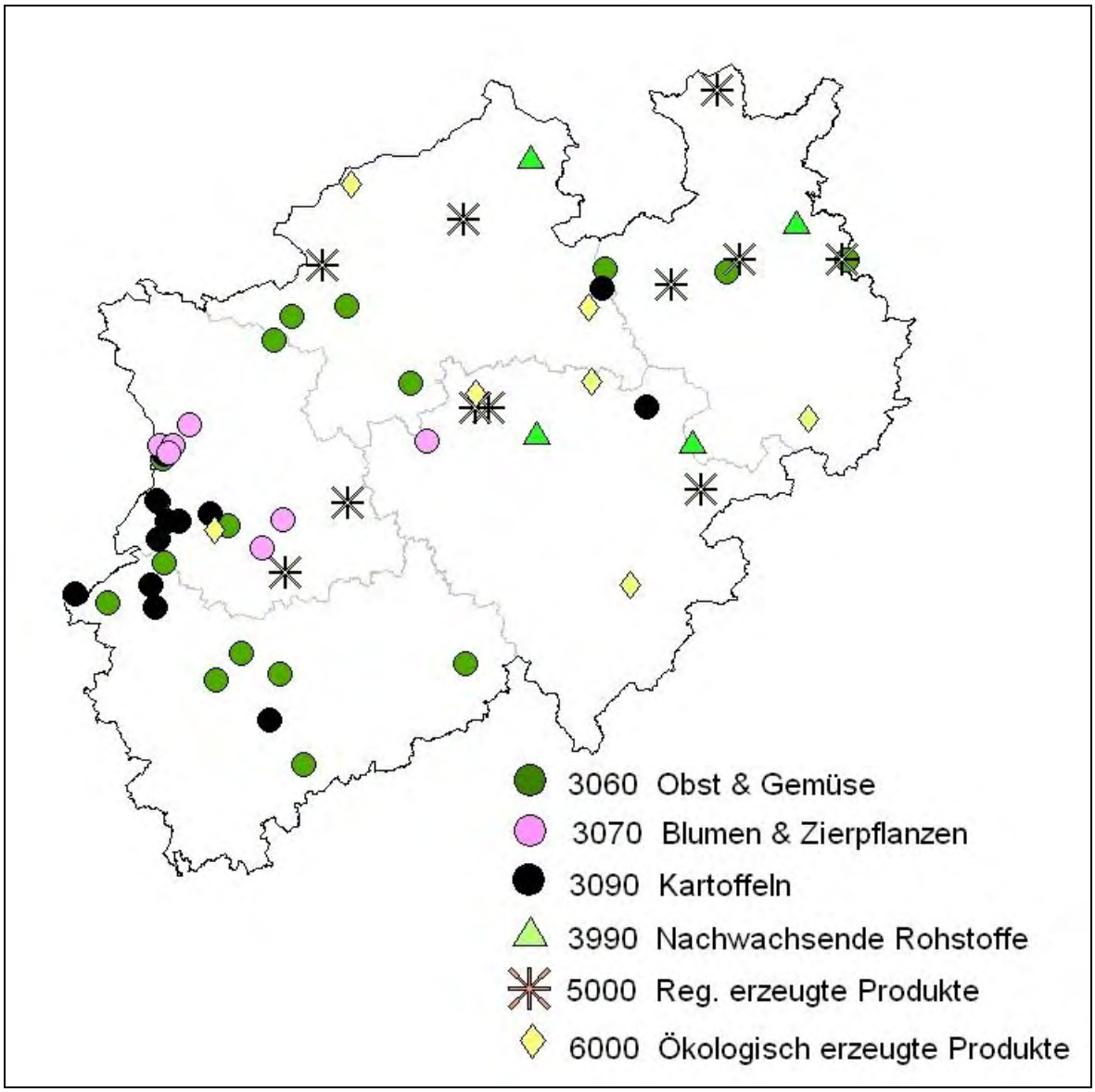
	Projekte	Gesamtinvestitionskosten		Zuschussfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechn. Förderintensität
	Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	%
Obst & Gemüse (O&G)	29	32,42	18,7	31,30	19,7	8,98	18,8	28,7
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	9	107,89	62,1	95,53	60,2	28,63	60,0	30,0
Kartoffeln (KA)	14	15,97	9,2	14,92	9,4	4,17	8,7	28,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	4	4,08	2,3	4,08	2,6	1,22	2,6	30,0
Regional erzeugte Produkte (REP)	12	6,50	3,7	6,07	3,8	2,12	4,4	35,0
Ökologisch erzeugte Produkte (OEP)	14	6,82	3,9	6,81	4,3	2,63	5,5	38,6
Summe	**82**	**173,68**	**100**	**158,71**	**100**	**47,76**	**100**	**28,2**

Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

Die regionale Verteilung der in NW bewilligten Projekte zeigt Karte 7.1. Die Verteilung entspricht zum Teil den Anbauschwerpunkten der Regionen. Aus Karte 7.2 wird die regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten ersichtlich. Da ein Schwerpunkt der Förderung in den Bereichen O&G, KA und B&Z liegt und diese Sektoren wiederum im Rheinland ihren Anbauschwerpunkt haben, fließt ein Großteil der Förderung in den Landesteil Rheinland. Bei der Interpretation von Karte 7.2 ist zu beachten, das für den Sektor B&Z eine eigene Skalierung gewählt wurde, damit in den anderen Sektoren Unterschiede sichtbar bleiben. Die größeren Investitionen im Regierungsbezirk Münster im Sektor O&G lassen sich durch größere Einzelinvestitionen an einem Standort erklären.

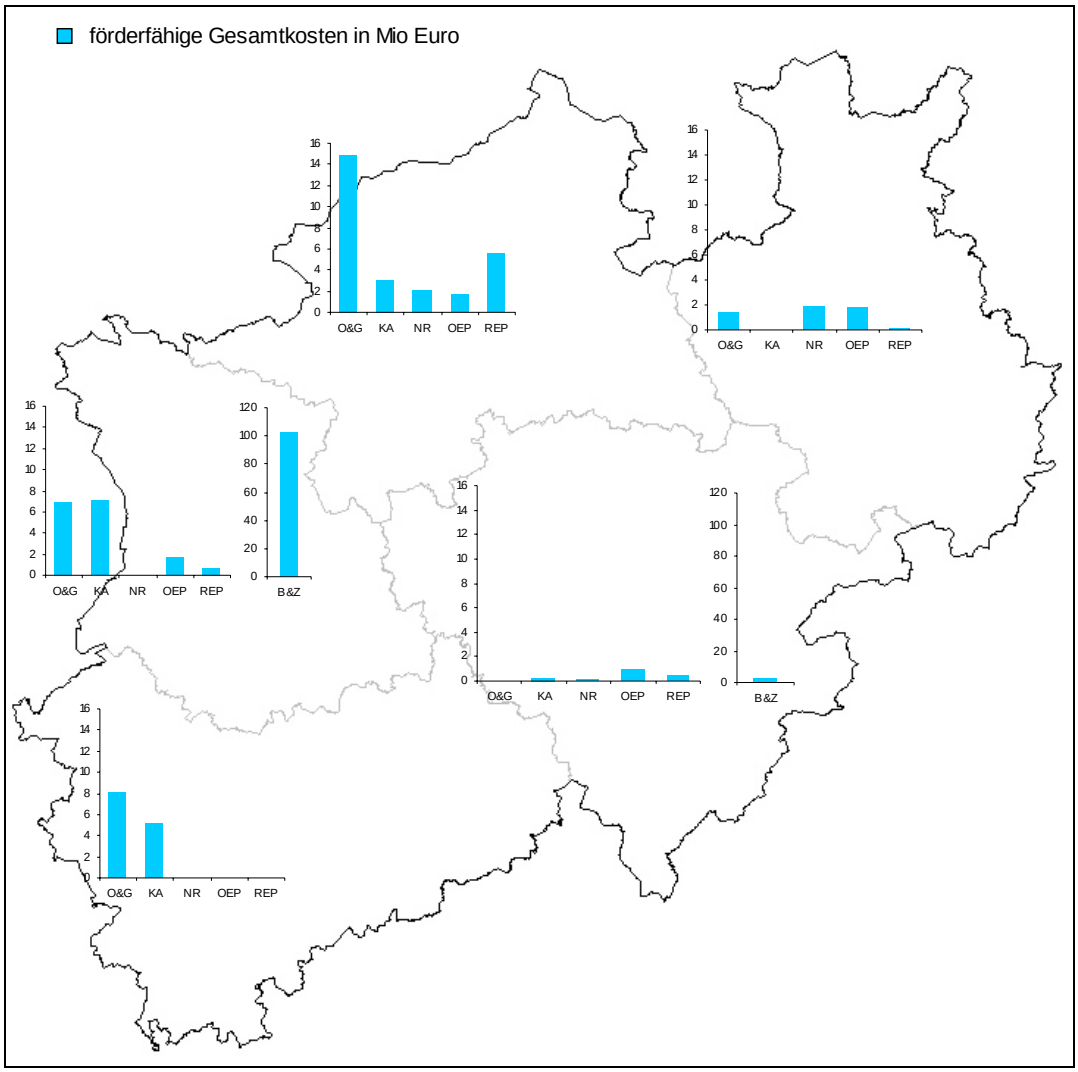
Im Bundesland NW wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt. Davon lagen bis Ende September 2007 für 45 Projekte brauchbare Abschlussbögen vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen an sieben Standorten auf 38 geförderte Unternehmen bzw. Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

Karte 7.1: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)



Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

Karte 7.2: Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten der bewilligten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)



Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

7.4.2 Regional erzeugte Produkte

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die sich verändernden Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft lassen erwarten, dass es zu einem wachsenden Interesse an der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kommt, da sich die Landwirtschaft neuen Vermarktungswegen öffnen muss. Hinzu kommt das wachsende Bedürfnis des Verbrauchers nach transparenten Vermarktungswegen mit Produkten möglichst aus heimischer Region oder aus Regionen mit einem guten Image. Allgemein werden im Programm regionalen Produkten gute Qualitätseigenschaften und eine positive Umweltbilanz zugeordnet, da Transportwege minimiert werden

können (MUNLV, 2004: S.114). Diese positiven Eigenschaften von regionalen Produkten und ein enormes Nachfragepotenzial (Ballungszentrum Rhein-Ruhr) können die Basis für eine erfolgreiche Entwicklung von regionaler Vermarktung in NW sein. Um das Potenzial erfolgreich für die Landwirtschaft zu nutzen, bedarf es umfangreicher Investitionen in die Struktur der regionalen Vermarktung, damit sich eine effiziente und professionelle Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten etablieren kann. Förderung im Bereich regionale Vermarktung wird in NW seit 1997 durchgeführt, wobei im Zeitraum 1997-1999 insgesamt elf Regional-Vermarktungsvorhaben nach dieser Förderrichtlinie gefördert worden sind. Diese Förderrichtlinie dient auch in der Förderperiode 2000-2006 als Grundlage für die aktuelle Förderung. Als Maßnahmen zur Zielerreichung wurden seit Programmbeginn die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, die Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten gefördert.

Die Ziele, die mit einer erfolgreichen Förderung der regionalen Vermarktung erreicht werden sollen, sind vielfältig wie bereits angedeutet. Es soll ein Beitrag zur Existenzsicherung von bäuerlich strukturierten Familienbetrieben, aber auch von klein- und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft erbracht werden. Dies wiederum soll die Wirtschaftskraft einer ländlich geprägten Region erhöhen. Darüber hinaus soll mit der regionalen Vermarktung den Wünschen der Verbraucher nach Sicherheit und Transparenz bei Lebensmitteln Rechnung getragen werden. Ferner soll die Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren unterstützt werden, dazu sollen energieaufwendige und tier- und umweltbelastende Transporte minimiert werden.

Im Jahr 2002 und 2004 wurden die Grundsätze für die Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte verändert. Daher konnte das Land NW für diesen Bereich folgende Änderungen umsetzen: Neben der Erarbeitung und Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen ist nun auch deren Durchführung[5] förderfähig. Weiterhin ist nun die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen als eigenständiger Fördergegenstand förderfähig. Außerdem wurden die Förderkonditionen für Organisationsausgaben von Erzeugerzusammenschlüssen verbessert und die Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von 35 % auf max. 40 % erhöht.

Eine Verbesserung der Förderkonditionen wurde für nötig gehalten, da einerseits durch die Neuausrichtung der Agrarpolitik eine massivere Förderung der regionalen Vermarktung erwünscht war und anderseits der bisherige Förderungsverlauf eher enttäuschend war. Zu-

[5] Die Durchführung von Vermarktungskonzeptionen wurde in 2004 förderfähig. Die übrigen Änderungen wurden durch den Änderungsantrag 2002 förderfähig.

dem enthielt eine in Auftrag gegebene Studie Hinweise zur Verbesserung der Förderkonditionen (Hensche et al., 1998, S. 67; Hensche et al., 2001, S. 98). Das Ministerium ging davon aus, dass die Nachfrage nach Förderung in diesem Bereich in Zukunft wesentlich stärker wird. Um die Aktivitäten der regionalen Vermarktung noch stärker zu unterstützen, hat das Land NW eine Regionalvermarktungsagentur eingerichtet. Diese hat nicht nur die Aufgabe, die Förderung zu begleiten und den potenziellen Förderungskandidaten die Möglichkeiten der Förderung näher zu bringen, sondern die regionale Vermarktung in der Breite zu unterstützen und anzuschieben (Hensche et al., 2001, S. 98). Dieser Maßnahmenkatalog spiegelte den Willen der Landesregierung wider, den Bereich regionale Vermarktung massiv zu fördern, damit die oben beschriebenen Ziele erreicht würden und die gewünschten Entwicklungen eintreten könnten.

7.4.2.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor regionale Vermarktung wurden zwölf Investitionsprojekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 6,1 Mio. Euro gefördert. Bei einem Fördersatz von 35 % wurden 4,4 Mio. Euro Beihilfen bewilligt. Von elf geförderten Standorten befinden sich neun Projekte im Landesteil Westfalen-Lippe und zwei Projekte im Rheinland. Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf nur vier der elf geförderten Betriebsstätten, die lediglich 1,1 Mio. Euro der Investitionskosten repräsentieren.

Die Investitionsmotive konzentrieren sich mit 51 % der Investitionen auf die Markt- und Absatzausrichtung. Die Rationalisierung der Vermarktung wird mit 17 % angegeben. Außerdem sind der Umweltschutz mit 13 % und innovative Investitionen mit 8 % wichtig. Die Absatzorientierung steht mit insgesamt 60 % im Vordergrund. In den neu gegründeten Unternehmen wurden viele neue Produkte entwickelt. Durch die Neugründungen stehen für Auswertungen zur Entwicklung der Wertschöpfung und des Umsatzes keine Angaben zur Verfügung.

QMS nutzen drei von vier Betrieben zum Abschluss mit jeweils einem System je Betrieb. Ökologisch erzeugte Rohwaren werden in zwei Betrieben mit einem Anteil von 24 % eingesetzt. Nur die Hälfte der Betriebe nutzt Güte-, Marken- oder Herkunftszeichen. Regionale Markenzeichen und unternehmenseigene Herkunftszeichen werden nur für 50 bzw. 30 % der Umsätze verwendet. Aufgrund der Neugründungen ist der Rohwarenbezug angestiegen. Mit einer Gesamthöhe von 400.000 Euro wird ein Jahr nach Abschluss der Investition noch kein marktbedeutender Anteil erzielt. Der Anteil von Rohwaren mit Vertragsbindung beträgt 58 %. Aufschläge zu dem durchschnittlichen Marktpreis werden für zehn der angegebenen zwölf Rohwaren gewährt.

Neben den investiven Maßnahmen wurden bisher bei acht Projekten Organisationskosten in Höhe von ca. 92.000 Euro erstattet und elf Vermarktungskonzeptionen mit ca. 173.000 Euro und eine Einführung von Qualitätsmanagementsystemen mit ca. 1.500 Euro gefördert. Eine Evaluation der beiden letzt genannten Maßnahmenbereiche erfolgt durch Fallstudien, deren Ergebnisse nachfolgend zusammengefasst werden.

Die bislang auf einen Förderfall begrenzte Inanspruchnahme des Fördertatbestandes ‚**Einführung eines QMS**' signalisiert keinen großen Bedarf an dieser Fördermaßnahme in der Praxis. Eine Fortführung dieser Fördermaßnahme erscheint kaum notwendig, zumal sich aufgrund der seit Anfang 2005 verpflichtenden Rückverfolgbarkeit Mitnahmeeffekte kaum vermeiden lassen. Wesentlich für die künftige Marktbehauptung ist ein stufenübergreifendes Qualitätsmanagement. Die Entscheidung darüber, welche Form der Zusammenarbeit inhaltlich und organisatorisch für die Erreichung angestrebter Ziele geeignet ist, sollte mehr zu den jeweils beteiligten Marktpartnern verlagert werden und nicht bestimmte Organisationsformen wie Erzeugerzusammenschlüsse begünstigen

Hinsichtlich der **Förderung von Vermarktungskonzeptionen** kann vorangestellt werden, dass das Aufspüren von Marktchancen, die Identifizierung von Zielmärkten und ihre gewinnbringende Nutzung unter Inkaufnahme hoher Flopraten bei innovativen Produkten als wesentliche Leistung unternehmerischen Handelns zu verstehen sind, die ihre Entlohnung über den Markt erfahren. Ausgehend von der Prämisse, dass beim Verbraucher Präferenzen für regionale Produkte bestehen, sollte sich dies in entsprechenden Preisaufschlägen niederschlagen. Anlass für staatliche Förderung wäre nicht gegeben.

Wenn eine überzeugende, aufgrund des innovativen Produktcharakters aber mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftete Projektstrategie vorliegt, es jedoch an den notwendigen Eigenmitteln oder an der notwendigen fachlichen Qualifikation in wichtigen Teilbereichen für eine Umsetzung fehlt, können solche Defizite sinnvoll durch Förderung ersetzt werden und eine Umsetzung ermöglichen.

Wesentlich für das Gelingen von Vermarktungskonzepten ist, dass die Initiative von Personen mit großer Nähe zum Markt und Marktorientierung getragen wird. In der Regel trifft dies eher für Vermarkter oder Verarbeiter landwirtschaftlicher Rohprodukte zu als für Erzeugerzusammenschlüsse von Landwirten oder einzelne Landwirte, die eher für ihre Erzeugnisse einen Markt suchen als zu fragen: „Was will der Verbraucher?"

Vermarktungskonzeptionen, die weiteren Aktivitäten vorgeschaltet sind, können zu einer veränderten, gezielteren Ausrichtung des Projektes wertvolle Beiträge leisten, um die benötigte Alleinstellung im Markt (Sauter et al., 2003, S. 8/9) und das notwendige Marktvolumen zu erreichen. Sie können einen Projekterfolg nicht garantieren, reduzieren aber das

Risiko von Fehlschlägen im Bereich der Regionalvermarktung. Sie sollten daher möglichst den übrigen Fördermaßnahmen im Bereich der Regionalvermarktung vorausgehen.

Insgesamt wird die Wirkungsanalyse dieses Sektors durch die Vielfältigkeit der Regionalvermarktung selbst beeinträchtigt (vgl. Hensche et al., 1998, S. 3ff) wie auch durch die entsprechende Vielfältigkeit öffentlicher Interventionen/Interventionsmöglichkeiten. Neben den aufgezeigten Maßnahmen wurden vom Ministerium und der Regionalvermarktungsagentur verschiedene Initiativen wie die Genussrouten NRWs (Spargelstrasse-NRW, Käseroute-NRW, Schinkenland Westfalen[6]) unterstützt. Ferner organisierte es verschiedene Informationsveranstaltungen/Konferenzen mit dem Ziel, Akteure nicht nur zu informieren, sondern überhaupt erst „zusammenzubringen". Laut Ministerium sehen sich die einzelnen Interessierten nicht in der Lage, den Aufwand zu betreiben ‚Gleichgesinnte' in der Regionalvermarktung zu finden, Zusammentreffen zu organisieren, gemeinsame Strategien zu entwerfen und gemeinsame Aktivitäten umzusetzen. Hier ist die öffentliche Hand laut Aussagen von Mitarbeitern des Ministeriums ein willkommener, vertrauenswürdiger Partner und Mitinitiator.

In diesem Sektor scheint ein ganzheitlicher Ansatz, der sowohl investive als auch organisatorische und Managementaspekte aufgreift, noch am ehesten verwirklicht worden zu sein. Manko der Strategie ist die diffuse Wirkung. Die Wirkung ist kaum messbar, selbst eine fehlende Wirkung läßt sich nicht nachweisen. Offensichtlich ist, dass Wirkungsanalysen – wenn überhaupt eindeutig möglich – sehr aufwändiger Studien bedürfen, die weder Gegenstand dieser Evaluation waren, noch im Rahmen der Programmevaluation (zeitliche und finanzielle Begrenzung) zu leisten waren.

Eine Begrenzung zukünftiger Förderung auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) würde auf diesen Sektor wenig Auswirkung haben, da alle in der aktuellen Förderperiode unterstützten Unternehmen weiterhin förderfähig bleiben.

7.4.3 Ökologisch erzeugte Produkte

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der ökologische Landbau ist ein sich entwickelnder Bereich der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Die Zahl der ökologisch produzierenden Betriebe nahm in NW in den letzten Jahren kontinuierlich zu. Während 1992 insgesamt 390 Betriebe zu den ökologisch

[6] http://www.spargelstrasse-nrw.de/index.html,
http://www.kaeseroute-nrw.de/,
http://www.schinkenland-westfalen.de/de/index.php,

wirtschaftenden Betrieben gezählt werden konnten, stieg die Zahl auf 565 Betriebe in 1999 und zum Stand Januar 2004 auf 1296 Betriebe (MUNLV, 2004a: S.8; MUNLV, 1999: S.116). Diese Entwicklung war von der zuständigen Landesregierung ausdrücklich erwünscht, da nach ihrer Meinung der ökologische Landbau in besonderer Weise den Prinzipien einer nachhaltigen und umweltschonenden Landbewirtschaftung entspräche. Einhergehend stieg in den letzten Jahren die Nachfrage nach Produkten aus dem ökologischen Landbau an, da diese Produkte dem Wunsch vieler Verbraucher nach gesunden, umweltfreundlich und tiergerecht erzeugten Nahrungsmitteln entgegenkommen. Trotz dieser an sich günstigen Rahmenbedingungen (steigende Nachfrage nach Öko-Produkten allgemein, mit 18 Mio. Einwohnern ein großer Markt direkt vor der Haustür) werden Hindernisse im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten gesehen, wie auch verschiedene Studien untermauern (MUNLV, 2004, S. 122ff.). Beispielsweise werden höhere Stückkosten bei der Verarbeitung und Vermarktung, hohe Transportkosten bedingt durch eine geringe Erzeugerdichte und eine unzureichende Bündelung des Angebotes als Hemmnis für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors genannt. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde im Rahmen des EPLR die Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Erzeugnissen gefördert. Maßnahmen und Förderkonditionen hierzu sind ähnlich den Maßnahmen der regionalen Vermarktung.

7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Akzeptanz des Förderprogramms ist zu Beginn der Förderperiode relativ gering gewesen. Obwohl es in 2001 einen regelrechten Boom in der ökologischen Landwirtschaft gab, wurden in den Jahren 2000 bis 2002 nur drei Investitionen in NW im Bereich ökologisch erzeugter Produkte gefördert. Da eine verstärkte Förderung des Sektors politisches Ziel war, wurden ab dem Jahr 2003 die Förderkonditionen verbessert und neue Fördertatbestände eingeführt. Diese Änderungen wurden möglich, da im Jahr 2002 die GAK-Grundsätze geändert wurden und diese Änderungen vom Land NW übernommen werden konnten (siehe auch regionale Vermarktung). Es wurden die Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und für Organisationsausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Vereinigungen von Erzeugern erhöht. Dazu wurde die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen und eine wesentliche Erweiterung von Erzeugervereinigungen förderfähig. Trotz der Änderungen blieb die Anzahl der geförderten Projekte (14) und das Finanzvolumen der Projekte (6,8 Mio. Euro) hinter den Erwartungen der Programmverantwortlichen zurück.

7.4.3.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor ökologischer Landbau sind 14 Investitionsprojekte gefördert worden. Diese haben ein Gesamtinvestitionsvolumen von 6,82 Mio. Euro und sind bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 38,6 % mit insgesamt 2,63 Mio. Euro gefördert worden. Die Investitionen wurden an sieben Standorten gefördert, davon liegt einer im Landesteil Rheinland, die übrigen befinden sich in Westfalen.

In die Wirkungsanalyse wurden sechs der sieben Betriebsstätten einbezogen. Die wichtigsten Investitionsmotive waren die Markt- und Absatzentwicklung mit 56 % der Investitionskosten. Rationalisierungsmaßnahmen wurden mit 21 % an zweiter Stelle der Zielabsichten genannt. Weitere 17 % dienten der Verbesserung von Qualität und Hygiene. Insgesamt stand die Absatzorientierung mit 59 % der Investitionskosten im Vordergrund. Innovationen hatten nur in einem Betrieb Bedeutung, allerdings wurden Produktneuentwicklungen überdurchschnittlich häufig genannt.

Die Wertschöpfung ist in vier analysierten Betriebsstätten um 62 % gestiegen (Abbildung 7.2). Das Umsatzwachstum betrug in diesen Betrieben 72 %. Die Arbeitsproduktivität hat in sechs Betrieben ein relativ hohes Niveau, ist aber um 12 % gesunken. Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) ist sehr verbreitet: vorher haben vier Betriebe QMS genutzt, am Ende waren es fünf. Die Intensität ist von 1,5 auf 2 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). Es wurden hauptsächlich HACCP und sonstige Systeme verwendet. Die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen erfolgte genauso häufig wie QMS. EU-Markenzeichen wurden unverändert von drei Betrieben genutzt, ebensoviele nutzten zum Abschluss unternehmenseigene Marken- und Herkunftszeichen. Die Umsätze mit Nutzung regionaler Zeichen sind erheblich auf fast 30 % der Umsätze gestiegen. Bedeutender als die regionalen sind für ökologisch erzeugte Produkte die EU-Markenzeichen mit 42 % der Umsätze beim Abschluss.

In einer von sechs Betriebsstätten werden nicht ausschließlich ökologisch erzeugte Rohwaren verarbeitet. Der Anteil von Öko-Rohwaren ist insgesamt von 82 % auf 85 % gestiegen. Insgesamt wurden zum Abschluss ökologisch erzeugte Rohwaren im Wert von 16,5 Mio. Euro angegeben, was einem Zuwachs um 40 % entspricht (Abbildung 7.4). Insgesamt ist der Rohwarenwert der ausgewerteten Betriebe um 35 % auf fast 20 Mio. Euro gewachsen. Die Vertragsbindung wurde für die fünf wichtigsten Rohwaren abgefragt. Der Anteil Rohwaren mit Vertragsbindung ist um 70 % gestiegen, so dass zum Abschluss 80 % der Rohwaren (Wert) mit Verträgen abgesichert waren. Aufpreise gegenüber dem durchschnittlichen Marktpreis wurden für knapp die Hälfte der Rohwaren angegeben bei nur marginaler Veränderung.

Umweltziele waren in diesem Sektor unbedeutend. Der Energieaufwand ist in vier Betriebsstätten um ein Drittel gesunken, verursacht insbesondere von einem Betrieb, der den Energieeinsatz halbiert hat. Die Energieeffizienz[7] ist in diesem Sektor dadurch erheblich gestiegen. Der Trinkwasserverbrauch hat um 26 % zugenommen. Die Effizienz des Wassereinsatzes wurde nur in einem Betrieb verbessert.

In der neuen Förderperiode findet keine spezielle Förderung des Sektors ökologisch erzeugte Produkte mehr statt. Die Fördermaßnahme hat sich in diesem Sektor laut Ministerium als ineffizient herausgestellt, da mit hohem Aufwand der Behörden nur relativ geringe Effekte erzielt wurden. Die außerordentlich gewachsene Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten hat die Vermarkter in die Lage versetzt, aus eigenen Mitteln zu investieren. Die Förderschwerpunkte des Landes NW liegen jetzt in der Förderung der Umstellung auf ökologischen Landbau und der Agrarumweltförderung.

7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale werden in der chemischen Industrie vermutet. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfragepotentials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht. Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 80er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

Ausgehend von dieser Situation wurde im Entwicklungsplan „ländlicher Raum“ der Sektor nachwachsende Rohstoffe als förderfähig im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgenommen. Förderfähig sind die Erfassung, Lagerung, Aufbereitung, Vermarktung und ggf. erste Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte für die Verwendung als nachwachsender Rohstoff. Zuwendungsfähig sind Erzeugergemeinschaften und Erzeugerorganisationen sowie Unternehmen, die durch entsprechende Lieferverträge mit Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen und Einzelerzeugern zusammenarbeiten.

---

[7] Energieeffizienz gemessen als Wert produzierter Erzeugnisse je kWh Energieverbrauch.

Aus der Wirtschaft hat es nur vereinzelt Anfragen auf Förderung gegeben. Das Ausbleiben von Förderungen lässt sich nur partiell erklären: Unsicherheit hinsichtlich Machbarkeit und wirtschaftlichem Erfolg in dieser jungen Branche erschweren insgesamt Aktivitäten und speziell das Eingehen vertraglicher Bindungen. Die Anhang-I-Begrenzungen sind sicherlich für diesen Sektor sehr problematisch. Daneben gibt es in diesem Bereich noch keine etablierten Verwendungs- und Verarbeitungswege. Das Förderangebot ist tatsächlich eher das Offenhalten einer Option, die eventuell genutzt werden kann, oder eben aufgrund mangelnder praktikabler Ideen nicht genutzt wird.

Die Auswirkung einer möglichen KMU-Regelung ist nicht eindeutig abzuschätzen. Einerseits gab es bisher erst ein Projekt, welches auch unter KMU förderfähig gewesen wäre, und mögliche Projekte in diesem Bereich sind Neugründungen kleiner Unternehmen, die vermutlich auch unter KMU fallen. Anderseits würde man großen Unternehmen den Einstieg in diesen Sektor erschweren, wenn man ihnen Förderungsmöglichkeiten verwehrt, die kleine Unternehmen erhalten können.

7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln

7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der Sektor Obst, Gemüse und Kartoffeln wird im EPLR in drei Bereiche unterteilt, und zwar frisches Obst und Gemüse, verarbeitetes Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Der Gemüseanbau ist traditionell ein bedeutender Bereich der Landwirtschaft in NW. Die Betriebe sind im bundesdeutschen Vergleich relativ günstig strukturiert: 15 % der Betriebe bewirtschafteten im Jahr 2005 rund 18 % der Gemüseanbaufläche bei einer durchschnittlichen Betriebsgröße von rd. 10 ha je Betrieb. Die Gemüseanbauflächen im Freiland sind von 1994 bis 2004 bei rund 20 000 ha fast unverändert geblieben. Damit verfügt NW über das größte Flächenpotential in der Gemüseerzeugung. Die Baumobstfläche betrug in den Jahren 1994 und 2005 jeweils rd. 2 800 ha. Dagegen wurde der Erdbeeranbau in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt auf 3 500 ha. Ein Großteil des Gemüses wird als Frischware (60-65%) vermarktet, der Rest wird zu Konserven (25-30%) oder Tiefkühlkost (10-15%) weiterverarbeitet (MUNLV, 2004). Da NW mit seiner hohen Bevölkerungszahl gleichzeitig auch ein Zentrum des Verbrauchs mit steigender Nachfrage ist, sind die Rahmenbindungen für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors durchaus gegeben.

Die Absatzstruktur von Frischgemüse ist zurzeit von einer tiefgreifenden Veränderung geprägt, unter anderem bedingt durch Änderungen der Absatzstruktur in den Niederlanden (vom Versteigerungssystem zu einem Festpreissystem) und durch eine fortschreitende Konzentration auf der abnehmenden Seite (LEH) verbunden mit massivem Preisdruck auf der Erzeugerstufe. An diesem Punkt setzt die Förderstrategie des EPLR an. Es wurde ver-

sucht, durch gezielte Förderung der Konzentration und Rationalisierung der Absatzstrukturen den einheimischen Produzenten dauerhaft Vermarktungsmöglichkeiten zu geben. Es wurde befürchtet, dass ohne effiziente und wettbewerbsfähige Strukturen bei den Absatzeinrichtungen Marktanteile verlorengehen könnten und die Produktion von Frischgemüse für den heimischen Markt abwandern würde, obwohl günstige Rahmenbedingungen vorhanden sind.

Die Verarbeitung von Obst und Gemüse ist in NW von großer Bedeutung. Die Zahl der Obst- und Gemüseverarbeitungsunternehmen hat sich in den 90er Jahren von 41 auf 49 erhöht (MUNLV, 2004: S.147). Diese haben wiederum Anbauverträge über eine Fläche von ca. 5 600 ha mit landwirtschaftlichen Betrieben in NW abgeschlossen, was der Existenzsicherung der Betriebe dient. Die Branche steht in hartem internationalen Wettbewerb; zunehmend aus Osteuropa. Gleichzeitig ist der Preisdruck vom LEH ein beachtliches Problem für die Branche. Daher soll mit der Förderung versucht werden, durch Investitionen die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsbetriebe zu erhöhen, damit die Produktion im Land NW bleibt. Geplant waren unter anderem Investitionen in den Umweltschutz und in die Ressourcenschonung, in die Rationalisierung der Verarbeitung und in Lagerungskapazitäten.

Investitionen im Bereich frisches Obst und Gemüse wurden nur dann gefördert, wenn sie nicht in den Geltungsbereich der VO Nr. 2200/1996 fallen, z.B. wenn es außergewöhnlich große Investitionen sind, die den Betriebsfonds der EO überlasten.

Der Kartoffelanbau gewann zunehmend Bedeutung für die Landwirtschaft in NW. In 1998 wurden ca. 28 800 ha Kartoffeln angebaut mit steigender Tendenz. In dieser Branche wurden Defizite bei den Absatzstrukturen gesehen. Insbesondere wurde ein Mangel an ausreichenden Lagerkapazitäten identifiziert. Daher wurden Investitionen in die Lagerhaltung und in die Annahme, Sortierung und Verpackung von Kartoffeln als sinnvolles Instrument gesehen, um die Marktstruktur zu verbessern. Diese Investitionen sollen den Produzenten weitere Vermarktungsalternativen offen halten.

7.4.5.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor Obst und Gemüse (frisch und verarbeitet) sind bis zum 15.10.2006 insgesamt 29 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 31,3 Mio. Euro bewilligt worden. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 28,7 % wurden Beihilfen in Höhe von rd. 9 Mio. Euro gewährt. Von den 17 geförderten Standorten befinden sich sechs im Landesteil Westfalen und die übrigen elf im Rheinland. Es wurden Abschlussbögen von 15 Betriebsstätten analysiert, die rd. 18 Mio. Euro der förderfähigen Investitionskosten reprä-

sentieren. Aufgrund von Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten lagen Folgeprojekte zur Abschlussbewertung noch nicht vor.

In den ausgewerteten 15 Betriebsstätten waren die Markt- und Absatzausrichtung das wichtigste Investitionsmotiv mit insgesamt 36 % der Investitionskosten (Tabelle 7.9). Rationalisierungsziele wurden mit 22 % der Investitionen an zweiter Stelle genannt. Qualitäts- und Hygieneverbesserung wurden mit 16 % eingeschätzt. Insgesamt wurden fast die Hälfte der Investitionen zugunsten der Absatzorientierung durchgeführt. Ein Drittel der Betriebe wird aufgrund der Zielanalyse als Innovatoren bezeichnet. Die Entwicklung von neuen Produkten war vor der Antragstellung auf einem hohen Niveau und wurde im Förderzeitraum um 80 % erhöht. Die innovativen Betriebe haben deutlich mehr neue Produkte entwickelt als die nicht innovativen.

Trotz dieser Bemühungen ist die Wertschöpfung[8] in 13 Betrieben um 22 % gesunken (Abbildung 7.2). Zwar ist die Wertschöpfung dieses Sektors auch im bundesdeutschen Vergleich leicht gefallen, aber dort wurden wachsende Umsätze erzielt. In NW sind die Umsätze im Sektor O&G um 10 % gesunken. Da die Abschlüsse jeweils unterschiedliche Jahre betreffen und die Erlöse je nach Marktlage erheblich schwanken, muss dieses Ergebnis aber mit Vorsicht betrachtet werden. Die Arbeitsproduktivität hat mit rd. 200.000 Euro Produktionswert je FTE ein vergleichsweise niedriges Niveau und ist ebenfalls um 5 % gesunken.

Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) hat förderbedingt um zwei Betriebsstätten auf zuletzt 13 von 15 Betrieben zugenommen. Die Intensität[9] ist von 1,7 auf 2 gestiegen und ist im Vergleich zu anderen Sektoren hoch (Abbildung 7.3). Neben sonstigen QMS werden HACCP und ISO-Vereinbarungen am häufigsten genannt bzw. oft zusätzlich eingeführt. Der Anteil ökologisch erzeugter Rohwaren hat im Sektor O&G von 0,4 auf 1,3 % der Rohwaren zugenommen. Mehr als die Hälfte der Betriebsstätten nutzen Güte-, Marken- und Herkunftszeichen. Es gab nur einen zusätzlichen Nutzer in der Förderperiode. Neben unternehmenseigenen und regionalen Markenzeichen werden sehr häufig Herkunftszeichen verwendet. Die Anzahl der Nutzer einzelner Zeichenkategorien hat sich kaum verändert, aber die mit Zeichen versehenen Umsätze haben sich deutlich verändert. Die Umsätze mit unternehmenseigenen Markenzeichen sind mehr noch als in anderen Sektoren um 73 % gesunken, so dass zum Abschluss nur noch 20 % der Umsätze mit Unternehmensmarken gekennzeichnet waren. Dagegen wurden regionale Markenzeichen und

[8] Die Wertschöpfung wurde näherungsweise aus dem Umsatz minus Materialaufwand minus Bezug von Handelswaren ermittelt.

[9] Intensität ist die durchschnittliche Anzahl Systeme je Betriebsstätte.

Herkunftszeichen für zunehmende Umsatzanteile eingesetzt. Regionale Herkunftszeichen wurden zum Abschluss für 30 % der Umsätze verwendet.

Die positive Wirkung der Maßnahme auf die Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte wird durch den Rohwarenbezug belegt. Der Bezug von Rohwaren hat im Sektor O&G um 26 % auf einen Wert von rd. 60 Mio. Euro zugenommen. Für die fünf wichtigsten Rohwaren wurden Angaben zur Vertragsbindung ermittelt. Der Anteil Rohwaren mit Vertragsbindung ist bei 60 % der Rohwarenwerte nahezu unverändert geblieben (Abbildung 7.4). Die mit Verträgen gesicherten Rohwaren haben durch die Steigerung der Gesamtwerte um 28 % zugenommen. Aufschläge auf den durchschnittlichen Marktpreis wurden vor der Antragstellung für 21 von 40 genannten Rohwaren gewährt. Nach Abschluss der Investition waren es 29 von 45 genannten Rohwaren.

Verbesserte Wirkungen auf die Umwelt sind nur für den Trinkwassereinsatz nachweisbar. Dem Umweltschutzziel wurden 8 % der Investitionen zugeordnet. Unter Berücksichtigung der Ziele ‚neue Techniken' und ‚bessere Verwertung von Nebenprodukten' sind es 13 % der Investitionen, die insgesamt als günstig für die Umwelt angesehen werden (Abbildung 7.5). Der Energieaufwand ist um 36 % gestiegen. Die Energieeffizienz[10] hat in sieben von 14 Betrieben zugenommen, aber insgesamt hat sich die Effizienz in diesem Sektor verschlechtert. Dagegen wurde der Einsatz von Trinkwasser um insgesamt 21 % reduziert. Insgesamt sechs der 15 Betriebe waren an dieser Einsparung beteiligt. Eine erhöhte Wassereffizienz weisen sogar acht Betriebsstätten aus.

Die Förderung im Sektor Obst und Gemüse hat wichtige Ziele wie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit verfehlt. Andererseits ist der Rohwarenabsatz gesichert worden. Eine Fortsetzung der Förderung wird in diesem Bereich nicht empfohlen und ist nicht vorgesehen. Der wichtige Frischmarkt für Obst und Gemüse wird über die EO im Lande im Rahmen der GMO berücksichtigt. Förderoptionen sollten offen gehalten werden, um Wettbewerbsnachteile für den wachsenden Frischmarkthandel außerhalb der EO auszugleichen.

Im Sektor Kartoffeln wurden 14 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 14,92 Mio. Euro bewilligt. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 28 % erhielten die Unternehmen Beihilfen in Höhe von 4,17 Mio. Euro. Im Landesteil Westfalen befinden sich nur zwei der insgesamt zwölf geförderten Betriebsstätten. Der Anbauschwerpunkt für Kartoffeln liegt im Rheinland. Für die Wirkungsanalyse liegen Abschlussangaben von nur sechs der zwölf geförderten Betriebe vor. Die Auswertungsergebnisse repräsentieren mit 5,7 Mio. Euro Investitionskosten nur gut ein Drittel der getätigten Investitionen.

[10] Effizienz als Wert produzierter Erzeugnisse je kWh.

Die Investitionsmotive lagen in den sechs Betrieben mit 40 % vorrangig in Qualitäts- und Hygieneverbesserungen. An zweiter Stelle wurden Rationalisierungsziele (34 %) angegeben. Die Marktausrichtung war mit 17 % wichtig. Insgesamt standen Ziele zur Optimierung der Prozesse mit 77 % der Investitionskosten im Vordergrund. Zwei der sechs Betriebe sind als Innovatoren zu bezeichnen. Umweltziele sind unbedeutend.

Die Wertschöpfung konnte auf Grund von Mängeln in den Erhebungsbögen nur für zwei Betriebsstätten ermittelt werden. Die Wertschöpfung ist in diesen Betrieben um 14 % gestiegen. Die Arbeitsproduktivität ist in sechs Betrieben geringfügig gesunken.

Die große Bedeutung der Qualitätsziele bestätigt sich darin, dass drei Betriebsstätten zusätzlich QMS eingeführt haben. Zum Abschluss weisen alle sechs Betriebe die Nutzung von QMS aus. Die Intensität ist von 0,5 auf 1,6 gestiegen (vgl. Abbildung7.3). Jeder Betrieb hat mindestens ein sonstiges QMS genutzt, daneben sind keine Schwerpunkte zu erkennen. Ökologisch erzeugte Rohwaren wurden in einem Betrieb zusätzlich eingeführt und haben zum Abschluss einen Anteil von 1 % der Rohwaren. Die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen wurde nicht ausgewiesen.

Die Erzeuger haben indirekt aus der Förderung profitiert, weil der Rohwarenbezug um 42 % auf 11 Mio. Euro zugenommen hat (vgl. Abbildung 7.4). Der Anteil der Vertragsbindung am gesamten Rohwarenbezug ist von 70 auf 57 % gesunken. In diesem Sektor ist es nicht gelungen, die Verarbeitung von Kartoffeln voranzubringen. Dagegen hat der Vermarktungsbereich wichtige Ziele erreicht. Die Förderung sollte eingestellt werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

7.4.6 Blumen & Zierpflanzen

7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Für den Blumen- und Zierpflanzenbau ist NW traditionell der wichtigste Standort innerhalb von Deutschland. Mehr als ein Viertel der bundesdeutschen Erzeugerbetriebe aus diesem Bereich wirtschaften in NW, darunter überdurchschnittlich viele Produktionsbetriebe mit mehr als 1 ha gärtnerischer Nutzfläche, die auf indirekte Vermarktungswege angewiesen sind (Statistisches Bundesamt, 2006). Die Verkaufserlöse dieses Sektors sind von 1999 bis 2006 leicht gestiegen und halten einen stabilen Anteil von 11 % der gesamten Erlöse aus landwirtschaftlicher Erzeugung (vgl. Tabelle 7.1).

Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist in NW auf Grund der gut entwickelten Absatzstrukturen und der Nähe zu den Verbrauchszentren günstig. Ursachen hierfür sind unter anderem eine relativ hoch qualifizierte und gut strukturierte Produktionsebene sowie eine

leistungsfähige Vermarktungsebene. Die Vermarktungsebene hat als Antwort auf den Strukturwandel im abnehmenden Sortiments- und Fachhandel rechtzeitig reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung und Konzentration durch Fusionen und Kooperationen konsequent umgesetzt hat. Ein Vermarktungsunternehmen besetzt inzwischen deutschlandweit eine dominierende Stellung. Dieses Unternehmen verfügt über ein erfolgreiches Organisationskonzept und expandierte mit staatlicher Unterstützung mehrerer Bundesländer.

Die Strategie ist auf die Erhaltung und den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit ausgelegt. Die Erzeugung von Blumen und Zierpflanzen in NW soll gesichert und ausgeweitet werden. Als konkrete Maßnahmen waren der Ausbau der Vermarktungszentren für Schnittblumen und Topfpflanzen sowie lokaler Abholmärkte vorgesehen.

7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Rahmenbedingungen für den Sektor Blumen und Zierpflanzen haben sich im Laufe der Förderperiode verschärft. Die Branche wird weiterhin vom Strukturwandel und den Konzentrationsprozessen im Sortiments- und Fachhandel geprägt. Der Wandel zeichnet sich wie im Lebensmittelhandel in einer Spaltung der Verbrauchsmärkte auf zwei Segmente ab: Einerseits behauptet sich ein Top-Segment mit hoher Qualität und relativ hohen Preisen und auf der anderen Seite wächst der Anteil eines Niedrigpreissegmentes für den Discountbereich. Das mittlere Segment bricht zusehends weg. Im Discountbereich sinken die Margen tendenziell mit der Wirkung, dass der Wettbewerbsdruck auf der Vermarktungsebene zunimmt mit negativen Auswirkungen für die Produzenten. In der Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen sind die benachbarten Niederlande weiterhin tonangebend in Europa. Dort fusionierten die beiden größten Blumenversteigerungen, die damit 95 % der niederländischen Umsätze im Blumengeschäft vereinen. Diese neue Megaversteigerung hat im Jahr 2007 rund 4 Mrd. Euro Umsatz gehabt. Die deutsche Organisation hat nicht einmal ein Fünftel davon umgesetzt.

7.4.6.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Blumen und Zierpflanzen wurden neun Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 95,5 Mio. Euro bewilligt. An öffentlichen Investitionsbeihilfen wurden 28,6 Mio. Euro ausgezahlt, dies entspricht einer Förderintensität von 30 %. Eine Betriebsstätte von insgesamt sieben wurde im Landesteil Westfalen gefördert. Weitere sechs Betriebsstätten wurden im Rheinland realisiert, wo sich der Erzeugungsschwerpunkt befindet.

Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf sechs der sieben geförderten Betriebsstätten und ist mit 97 % der Investitionskosten repräsentativ. Als Investitionsmotiv wird für 57 % der Investitionen die Schaffung neuer Absatzmöglichkeiten angegeben. Der Rest ist für die Rationalisierung der Vermarktung vorgesehen. Innovationsziele werden nicht genannt, dennoch ist die Anzahl neu entwickelter Produkte hoch, aber unverändert geblieben. Die Wertschöpfung wurde für vier Betriebe ermittelt und ist um fast 8 % gesunken. Bei einer Umsatzsteigerung von 18 % auf fast 330 Mio. Euro erscheint die Abnahme der Wertschöpfung nicht plausibel. Die Arbeitsproduktivität hat in sechs Betrieben ein ausgesprochen hohes Niveau, ist aber um 23 % gesunken. Qualitätsziele wurden nicht genannt und QMS oder Gütezeichen sind in diesem Sektor nicht genutzt worden.

Der Erzeugernutzen wird über die gelieferten „Rohwaren“ belegt. Der Wert der bezogenen Blumen und Zierpflanzen ist um 9 % auf 280 Mio. Euro gestiegen. Eine Vertragsbindung musste im Sektor B&Z nicht nachgewiesen werden und daher fehlen die Angaben der geförderten Betriebsstätten hierzu. Die Erzeuger profitieren von der Förderung in der Form, dass einerseits die Vermarktungsgebühren im Vergleich zu den niederländischen Wettbewerbern ähnlich günstig sind und anderseits erst durch diese Vermarktungseinrichtungen Chancen zum Verkauf an Großabnehmer bestehen, die bei kleineren Vermarktungseinrichtungen nicht einkaufen, sondern ihren Bedarf im benachbarten Ausland decken würden (MUNLV, 2005). Die große Vermarktungsorganisation ist eine von den Erzeugern getragene Genossenschaft für die Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen und bezieht einen großen Teil der Waren von eigenen Erzeugern.

Das Ziel der Förderung, die Errichtung innovativer Vermarktungssysteme für Blumen und Zierpflanzen mit deutschlandweiter Bedeutung, wurde erreicht. Von dem geschaffenen integrierten Konzept profitieren die Erzeugerbetriebe, die in einem gesättigten Markt Absatzmöglichkeiten erhalten. Die große Vermarktungsorganisation wird infolge der KMU-Begrenzung gemäß den Vorgaben zur ELER-VO nicht mehr förderfähig sein. Die geschaffenen Infrastrukturmaßnahmen zur Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen sollten dieses Unternehmen in die Lage versetzen, zukünftig aus eigenen Kräften weitere notwendige Investitionen zu finanzieren. Die Förderung sollte eingestellt werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

7.5 Administrative Umsetzung (Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung)

Das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ) in Düsseldorf als zentrale Bewilligungsstelle für die Sektoren REP, OEP, NR, KA und O&G (Verarbeitung)führte in 2003 eine einheitliche Antragsfrist (15.03.; ab 2004: 31.03.) für beabsichtigte Fördermaßnahmen in den Bereichen Marktstrukturgesetz und –verbesserung ein. Über diese Frist wurden die Interessenten per Rundschreiben (soweit Adressen bekannt) oder über Bekanntmachungen bzw. Veröffentlichungen am Anfang des Jahres informiert. Die Gründe hierfür waren bzw. sind:

– die Fördermaßnahmen einem möglichst großen, in Frage kommenden Interessentenkreis bekannt zu machen,
– den Mittelbedarf für das laufende Haushaltsjahr wie auch für die kommenden Haushaltjahre rechtzeitig und dem Bedarf entsprechend planen zu können,
– das Antragsverfahren transparenter zu gestalten und
– eine Gleichbehandlung von Interessenten zu gewährleisten.

Gleichzeitig erfolgt mit Bekanntgabe der Antragsfrist die Information, dass – sofern Fördermittel in einer Höhe bereitgestellt werden, mit der nicht alle förderfähigen Anträge bedient werden können – zuerst die fristgerecht eingegangenen, mit einer gesichert erscheinenden Gesamtfinanzierung ausgestatteten und vollständige Anträge berücksichtigt werden.

Diese Anforderungen geben u. a. einen Handlungsraum für Priorisierungen der Fördermöglichkeiten von Anträgen im Fall knapper Haushaltsmittel. D. h. konkret, dass nach den fristgerechten Anträgen mit zweiter Priorität unvollständige Anträge, bei denen z. B. die Gesamtfinanzierung noch nicht eindeutig klar ist, berücksichtigt werden. Diesen wird weitere Zeit (ca. 4 Wochen) eingeräumt, um Unklarheiten zu beseitigen. Seit Einführung des neuen Verfahrens in 2003 hat sich gezeigt,

– dass Anträge nur von denjenigen gestellt werden, die großes Interesse an einer Förderung haben (Vermeidung von Mitnahmeeffekten),
– dass qualitativ befriedigende Anträge eingereicht werden und somit
– sich die Antragsabwicklung und die Zusammenarbeit mit den Antragstellern effizienter gestaltet und
– dass sich die Verlässlichkeit des Bewilligungsverfahrens verbessert, weil die Antragsteller rechtzeitig über Chancen und Zeiträume Auskunft erhalten.

Anträge, die nach der Frist (im Laufe des Jahres) eingereicht werden, können dann nur noch bedient werden, wenn nach erfolgtem o. g. Priorisierungsverfahren noch Fördermittel in erforderlicher Höhe zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2005 wurde erstmalig eine Befragung der Unternehmen durchgeführt, die ab dem Jahr 2000 Förderung beantragt hatten. Weit überwiegend wurde die Zusammenarbeit als gut bis sehr gut beurteilt. Angeregt wurde eine eingehendere Information über Programminhalte. Insgesamt spiegelt die Befragung als solches schon das Bemühen des LEJ wider, seine Tätigkeit an den Bedürfnissen der Zielgruppen auszurichten (Landesamt für Natur, 2008).

Eine zentrales Werkzeug der Evaluierung stellt der im Kapitel 0 erläuterte Erhebungsbogen dar, der von den Begünstigten auszufüllen ist und von den Evaluatoren ausgewertet wird. Im Bundesland NW wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt. Von 78 Projekten wurden bislang Antragsbögen geschickt (95 % der bewilligten Projekte). Von 45 Projekten liegen EB im Antrags- und Abschlussstadium vor, das entspricht einer Erfassungsrate von 55 % der bewilligten Projekte. Die Basis der Auswertungen zur Wirkungsanalyse bilden aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten schließlich 38 ausgewertete Betriebsstätten. Damit repräsentiert die Auswertung 66 % der insgesamt 58 geförderten Betriebsstätten.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Methodischer Ansatz' gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, geben die folgenden Tabellen einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweiligen Anteilen an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im weiteren Verlauf Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste. Insgesamt bezieht sich die Auswertung auf 38 geförderte Betriebsstätten.

Tabelle 7.9: Gesamtinvestitionskosten nach Zielen und Sektoren[11]

Ziel	Sektor	O&G	B&Z	KA	NR	REP	OEP	**Gesamt**	
	Anzahl Projekte	15	6	6	1	4	6	**38**	**%**
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	5.472	0	691	0	519	1.614	**8.296**	**6,0**
2	Neue Absatzmöglichkeiten	1.348	61.562	312	0	65	552	**63.840**	**45,8**
3	Rationalisierung Vermarktung	1.524	47.010	1.940	0	196	443	**51.114**	**36,7**
4	Rationalisierung Verarbeitung	2.663	0	87	0	0	334	**3.084**	**2,2**
5	Aufmachung Verpackung	1.836	0	0	0	10	24	**1.871**	**1,3**
6	Nutzung Nebenprodukte	175	0	23	1.045	10	0	**1.254**	**0,9**
7	Neue Techniken	695	0	384	0	10	64	**1.153**	**0,8**
8	Innovative Investitionen	598	0	0	0	93	81	**773**	**0,6**
9	Qualitätsverbesserung	2.067	0	2.135	0	50	562	**4.815**	**3,5**
10	Hygieneverbesserungen	939	0	227	0	0	68	**1.234**	**0,9**
11	Umweltschutz	1.447	0	87	0	147	80	**1.761**	**1,3**
12	Tierschutz	50	0	0	0	49	9	**108**	**0,1**
	Summe	**18.815**	**108.571**	**5.887**	**1.045**	**1.152**	**3.831**	**139.302**	**100**

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung

[11] Die im Erhebungsbogen vorgegebenen Ziele umfassen im wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V:
Ziel 1: Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung
Ziel 2: Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten
Ziel 3: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege
Ziel 4: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren
Ziel 5: Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse
Ziel 6: Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle
Ziel 7: Anwendung neuer Techniken
Ziel 8: Förderung innovativer Investitionen
Ziel 9: Verbesserung und Überwachung der Qualität
Ziel 10: Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen
Ziel 11: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)
Ziel 12: Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)

Tabelle 7.10: Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren

Ziel	Sektor	O&G	B&Z	KA	NR	REP	OEP	**Gesamt**	% von
	Anzahl Projekte	15	6	6	1	4	6	**38**	38 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	11	0	3	0	4	2	**20**	53
2	Neue Absatzmöglichkeiten	8	6	3	0	3	3	**23**	61
3	Rationalisierung Vermarktung	8	4	4	0	2	5	**23**	61
4	Rationalisierung Verarbeitung	9	0	1	0	1	3	**14**	37
5	Aufmachung Verpackung	7	0	0	0	1	1	**9**	24
6	Nutzung Nebenprodukte	3	0	1	1	1	0	**6**	16
7	Neue Techniken	6	0	2	0	1	1	**10**	26
8	Innovative Investitionen	3	0	0	0	1	2	**6**	16
9	Qualitätsverbesserung	12	0	5	0	2	4	**23**	61
10	Hygieneverbesserungen	5	0	1	0	0	2	**8**	21
11	Umweltschutz	5	0	1	0	1	2	**9**	24
12	Tierschutz	1	0	0	0	1	1	**3**	8
	Summe	**78**	**10**	**21**	**1**	**18**	**26**	**154**	

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung.

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit oder eine gutes Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen umfassend oder zum Teil erfasst werden konnten, gehören: **Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit** und **Qualitätsaspekte**.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ungeachtet sektoraler Unterschiede die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe kaum verbessert hat. Trotz der prozess- und absatzorien-

tierten Investitionszielsetzungen sowie einer gesteigerten Innovationstätigkeit verschlechterten sich Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität deutlich.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**[12] zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.9). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt acht Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung" ist bei fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 34 von 38 Betriebsstätten wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung" genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung" wurden in 31 geförderten Betriebsstätten genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Absatzorientierung" als in Ziele der „Prozessoptimierung" investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 54 % der Investitionssumme auf die Ziele „Absatzorientierung", dies entspricht 74,78 Mio. Euro. Auf die Ziele „Prozessoptimierung", entfallen 43 % oder 60,17 Mio. Euro der Investitionssumme.

Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.2 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren[13] und dem Materialaufwand. Die Interpretation dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

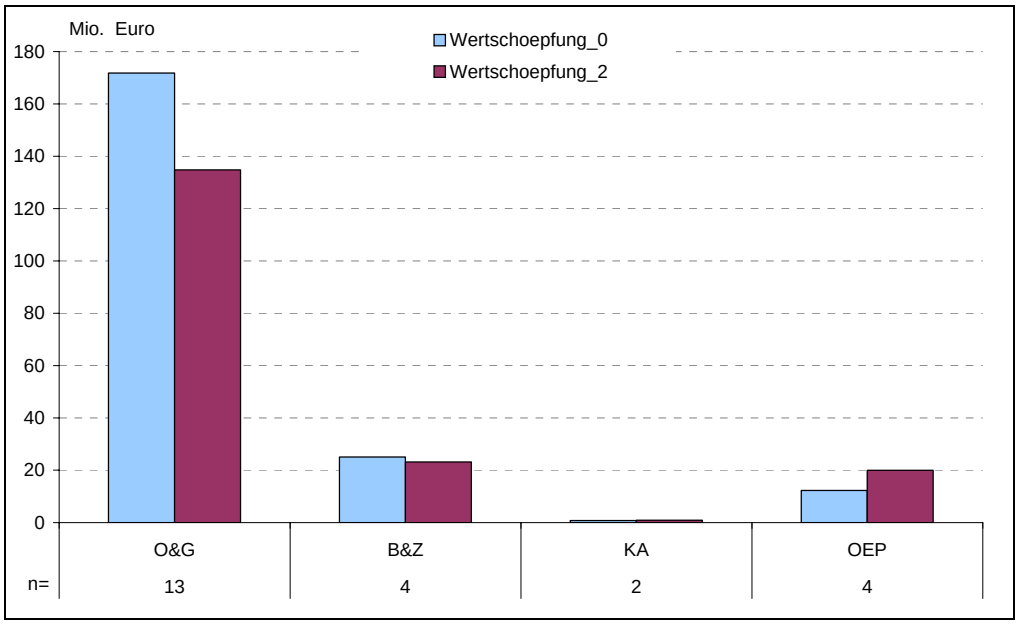
Von den 38 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 23 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle geförderten Betriebsstätten und alle Sektoren hinweg sank die Wertschöpfung um –14,8 %. Diese negative Gesamtangabe wird vor allem durch die gesunkene Wertschöpfung in den Sektoren O&G und B&Z geprägt. Insgesamt weisen nur die Sektoren Kartoffeln und OEP eine positive Wertschöpfungsänderung auf.

---

[12] Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

[13] Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Nordrhein-Westfalen vor (0) und nach (2) der Investition



Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine entscheidende Einflussgröße der Wettbewerbsfähigkeit ist die **Kapazitätsauslastung,** da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten des Verfahrens hat. Im Erhebungsbogen wurden zwar Angaben zu den Kapazitäten gemacht, die Vergleichbarkeit der errechneten Auslastungsgrade ist aufgrund verschiedener Begriffsdefinitionen und Bezugsgrößen jedoch nicht möglich. Auf eine Auswertung dieses Indikators wird daher verzichtet.

Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie sind nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse lässt sich zwar durchführen, als Vergleichsgröße eignet sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage kann nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 38 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen nur für 29 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 14 Fällen die Stückkosten, in weiteren 15 Fällen sanken sie. Dieser Indikator bietet somit keine eindeutige Interpretationsgrundlage.

Als Indikator für rationelle Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt kann in den geförderten Betriebsstätten ein Trend zu einer gesunkenen Arbeitsproduktivität festge-

stellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Erhebungsbögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität ist sektorübergreifend um –8,4 % gesunken. Die Änderungen der Arbeitsproduktivität waren zudem in allen Sektoren negativ. Damit zählt Nordrhein-Westfalen zu den wenigen Bundesländern mit einer negativen Veränderung der Arbeitsproduktivität.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 und 8 als ‚Innovationsziel' zusammengefasst.

Für die Auswertung wurden zwei Gruppen gebildet. Die Gruppe der innovativen Unternehmen zeichnet sich durch eine Gewichtung dieser beiden Ziele von mindesten 10 % aus. Mit einer Angabe von weniger als 10 % Zielgewichtung in den beiden Zielen werden die Unternehmen als ‚nicht innovativ' eingestuft. Von den 38 geförderten Betriebsstätten sind neun Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. für 24 % der Antragsteller sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37 %.

Beispiele für Innovationen sind die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen können Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte stieg über die 38 geförderten Betriebsstätten vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 79 % von 87 auf 156 eingeführte Neuprodukte. Die Gruppe der neun ‚Innovatoren' trug wesentlich stärker zu dieser Steigerung der Neuproduktentwicklung bei als die Gruppe der ‚Nicht-Innovatoren'.

Die Auswirkungen von Innovationen finden ihren Niederschlag nicht unmittelbar in einer Umsatzsteigerung, da die neuen Produkte in der Markteinführungsphase zunächst Märkte erschließen müssen. Die Entwicklung des Umsatzes im Zusammenhang mit der Innovationstätigkeit im Investitionszeitraum lässt daher keine genauen Aussagen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu.

Einen weiteren wichtigen Faktor zur Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit stellen **Qualitätsaspekte** dar. Insbesondere der Einsatz von Qualitätsmanagementsystem gilt als Antrieb für Absatzsicherheit sowie Stabilisierung bzw. Ausbau der Marktposition. Diese Aspekte werden in Bewertungsfrage 2 behandelt.

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Produkt- und Prozessqualität sind wichtige Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit in weitgehend gesättigten Märkten. In diesem Abschnitt werden, auch in Ergänzung zur Frage 1, die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen analysiert. In drei Schritten werden erstens die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), zweitens der Einfluss auf die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und drittens auf die Qualität der verarbeiteten bzw. vermarkteten Erzeugnisse untersucht.

Der hier benutzte Qualitätsbegriff wird im Sinne einer Konzentration auf die Bewertungsfragen der Kommission und den dort angenommenen Beziehungen eingegrenzt. Im Sinne der EU-Verordnungen sind folgende Tatbestände als Qualitätsprodukte aufzufassen:

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.))
- Qualitätswein
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen
- Andere Qualitätsregelungen

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung von Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung begleitet ist. Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), insbesondere in den Sektoren O&G sowie OEP machen dieses deutlich. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) stützen dieses Ergebnis. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass wesentliche Impulse für diese Entwicklung vom Marktgeschehen bestimmt werden. Zudem ist die Nutzung von QMS wie auch von Gütezeichen im Vergleich zu allen Bundesländern unterdurchschnittlich.

Als Maßstab der Bedeutung von Qualität in der Förderung eignen sich die abgefragten **Ziele** „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (Ziel 9) und „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ (Ziel 5). Das Ziel 9 wird in 23 von 38 Betriebsstätten (61 %) genannt, aber mit 4,8 Mio. Euro entfallen nur 3,5 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabelle 7.9). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel in den Sektoren Kartoffeln, ökologische Produkte sowie Obst und Gemüse. Ziel 5 wird in 9 Betrieben (24 %) genannt mit einer Investitionssumme von nur 1,8 Mio. Euro (1 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur im Sektor O&G mit 10 % der Investitionskosten bemerkenswert.

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. Die „wahrgenommene“ Qualität wird im Marketing weit definiert bzw. durch die EU-Hygienerichtlinien festgelegt. In acht von 38 Betriebsstätten (21 %) wird dieses Ziel mit nur 1 % der Investitionssumme genannt. In den Sektoren Obst und Gemüse sowie Kartoffeln ist das Hygieneziel bedeutend. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren.

In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detailliert hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist in den geförderten Betrieben ein deutlicher Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 38 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 19 (50%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 28 Betriebsstätten (74 %) über mindestens ein QMS. Es besteht ein Trend zur Anwendung verschiedener QMS. Insgesamt liegt die Nutzung von QMS um 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

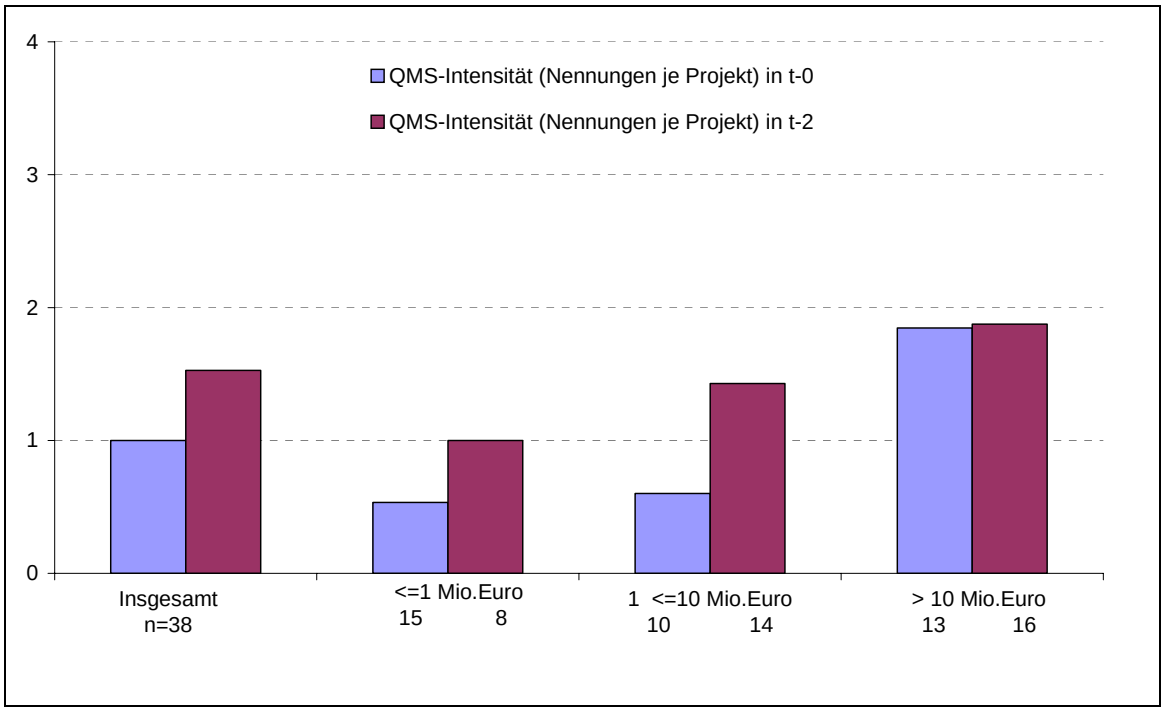
1. ISO 9000ff
2. TQM (Total Quality Management)
3. GMP (Good Manufacturing Practice)
4. HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
5. Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 38 auf 58 (+53 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,0 auf 1,5 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). In Einzelfällen wurden bis zu fünf Systeme je Betriebsstätte angegeben.

Abbildung 7.3 zeigt die zunehmende Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. QMS werden in Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei Betriebsstätten mit kleineren Umsatzgrößen. Bemerkenswert ist, dass kleine und mittlere Betriebe eine deutlich gestiegene QMS-Intensität aufweisen, während die QMS-Intensität in großen Betriebsstätten stagniert.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und auf der ISO 9000ff. basierende QMS verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 66 % der Betriebe vertragliche Regelungen, 40 % HACCP und 24 % ISO 9000ff. In sieben Betrieben wurden vertragliche Regelungen zusätzlich eingeführt. HACCP und ISO 9000ff. wurden in jeweils fünf Betrieben eingeführt. Vorrangig wurden zusätzliche QMS in den Sektoren Kartoffeln sowie Obst und Gemüse eingeführt.

Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

Ökologisch erzeugte Rohwaren unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 38 Betrieben geben neun Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 3,7 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren beachtlich und steigt zum Abschluss auf 4,7 %. Zum Abschluss haben gegenüber dem Zeitpunkt vor der Investition zusätzlich fünf Betriebe Öko-Rohwaren verwendet. Neben dem Öko-Sektor mit 85 % Öko-Rohwaren werden Öko-Rohwaren im Sektor regional erzeugte Produkte (24 %) nennenswert verwendet.

Betrachtet man nur die Betriebe, die im Öko-Bereich tätig sind (n=14), so entfällt auf die erfassten neun „Öko-Verarbeiter" vor Investitionsbeginn ein durchschnittlicher Anteil von 37,8 % Öko-Rohwaren (11,87 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert dieser Gruppe. Zum Abschluss weisen 14 Öko-Verarbeiter 38,7 % Öko-Rohwaren (17,5 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert aus.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Die Anzahl der Nutzer von Zeichen erhöhte sich von 13 auf 17 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition 45 % der Betriebe irgendein Zeichen; über alle Bundesländer sind es 63 %. Nur im Sektor ökologisch erzeugte Produkte nutzen nahezu alle Betriebe mindestens ein Zeichen.

Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 27 Fällen bei 38 Betrieben[14] höher als die von Herkunftszeichen mit 20 Nennungen. Hervorzuheben ist der Sektor O&G, in dem regionale und unternehmenseigene Markenzeichen ebenso wie Herkunftszeichen häufig genutzt werden. Im Sektor ökologisch erzeugte Produkte haben EU-Markenzeichen neben unternehmenseigenen Herkunftszeichen Bedeutung.

Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** sind zumeist deutlich gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar. In dieser Kategorie wurden um 70 % gesunkene Umsätze mit Markenzeichen angegeben. Im Sektor Obst und Gemüse erfolgten vor der Investition durchschnittlich 70 % der Umsätze mit Unternehmensmarken, nach Abschluss waren es nur noch 20 %. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich dieser Zusammenhang.

[14] Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

Sowohl für Entwicklungen der Prozessqualität, als auch der Rohwarenqualität und der Endproduktqualität lassen sich aus den Kennzahlen Hinweise ermitteln. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass es sich dabei nur um allgemeine Feststellungen handelt. Außerdem werden die ermittelten Entwicklungen von vielen Faktoren beeinflusst, so dass eine kausale Zuordnung zur Förderung gewagt ist.

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlichen Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden, soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission, anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

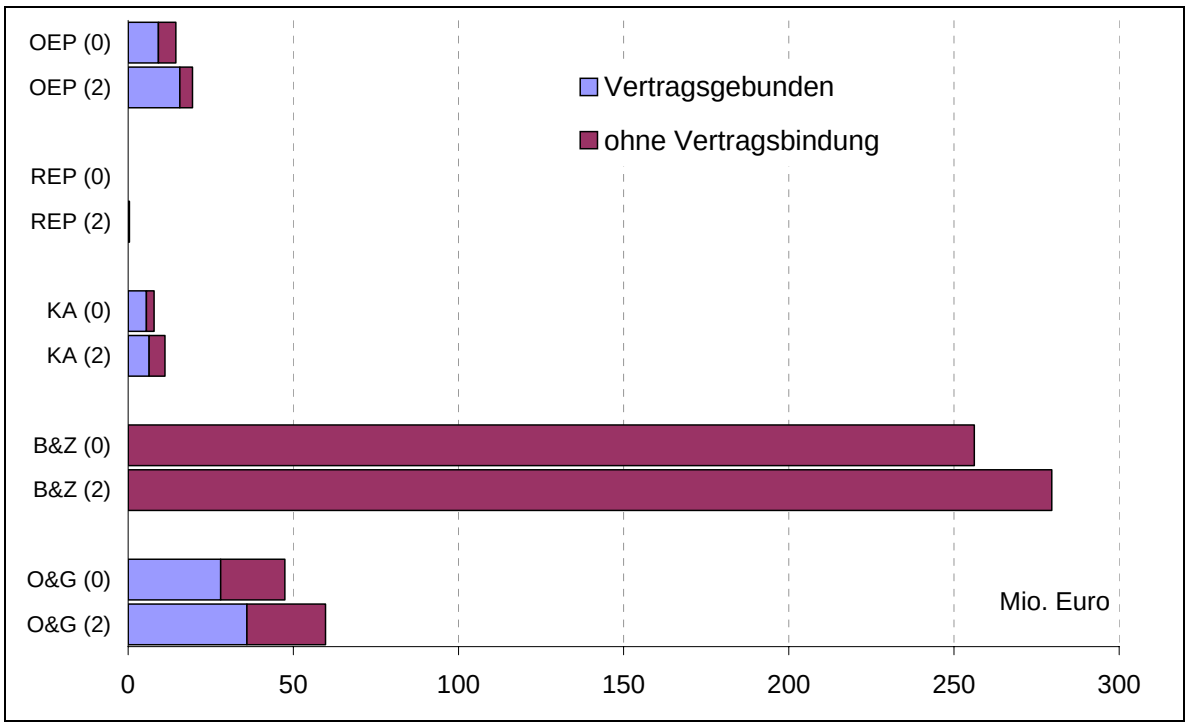
Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundliegenden 38 geförderten Betrieben zu einer leicht gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförderten Sektoren bestehen dabei große Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten etwas erhöht. Zu beachten ist, dass für den Sektor B&Z eine Vertragsbindung mit den Erzeugern keine Bewilligungsvoraussetzung für die Begünstigten ist.

Unabhängig von den nachfolgend zum Beleg dieser Aussagen dargestellten Aspekten profitieren Landwirte zunächst auch von der zuvor schon beschriebenen gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1).

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheitert an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs hat sich in den abgeschlossenen Projekten um knapp 45 Mio. Euro auf 370 Mio. Euro erhöht (+13,7 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwi-

schen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.4, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt vor (t_0) und nach (t_2) der Investition nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Sektoral betrachtet hat der Rohwarenbezug in allen ausgewerteten Sektoren zugenommen: REP (729 %), Kartoffeln (42 %), OEP (35 %), O&G (26 %), B&Z (9 %).

Insofern konnten in allen geförderten Sektoren die erwarteten Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte geleistet werden. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse für Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

Die Sicherheit des Absatzes ist in gesättigten Märkten ein wichtiges Argument. Der Umfang der Vertragsbindung liefert Anhaltspunkte für das Ausmaß solcher Sicherheiten. Für die fünf wichtigsten Rohwaren der einzelnen Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investition in

unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte[15].

In den insgesamt erfassten 38 Betriebsstätten wurden dazu Angaben für 82 Rohwaren bei Antragstellung und 89 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 44 auf 63 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 54 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 75 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangssituation im Durchschnitt kaum verändert und liegt bei 16 %. Dadurch dass im Sektor B&Z eine Vertragsbindung nicht verpflichtend ist und diesbezügliche Daten nicht erhoben wurden, wird dieser Durchschnittswert verzerrt (siehe Abbildung 7.4). Die relative Bedeutung der Vertragsbindung hat nur im Sektor Kartoffeln abgenommen.

Weitere Einschränkungen für die Interpretation der ermittelten Ergebnisse ergeben sich aus den Erhebungsmodalitäten. Teilweise wird bei der Vertragsbindung nur die Rohwarenmenge angegeben, die Gegenstand der jeweiligen Investition bzw. Fördervoraussetzung ist und die möglicherweise nur einen Teil der insgesamt in der Betriebsstätte verarbeiteten Rohwaren darstellt. Dadurch kann der ausgewiesene Vertragsbindungsanteil unter die nach GAK notwendigen Vertragsbindungsanteile fallen.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der Förderung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden.

Da es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln, sollte in Zukunft auf Indikatoren zu diesem Aspekt verzichtet werden. Unter den aufgezeigten Vorbehalten sind die Wertentwicklung des Rohwarenbezugs und der Umfang der Vertragsbindung am ehesten geeignete Indikatoren zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung auf die Landwirte, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Diese Indikatoren werden künftig auch für die Bewertung der investiven Fördermaßnahmen im Bereich der ELER-VO genutzt.

[15] Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung der Qualitätssicherung steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln, was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann (vgl. z.B. Fleischskandale). Insbesondere der LEH hat verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt[16]. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung dieser Entwicklung zu.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem gesetzlich festgelegten und damit der politischen Willensbildung gemäßen Mindestniveau.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass die geförderten Unternehmen Belange des Gesundheits- und Tierschutzes ernst nehmen.

---

[16] Vgl. http://www.eurep.org/Languages/German/index_html (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; http://www.q-s.info/de Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz.

Diese Bewertung basiert auf Angaben zu den Investitionszielen:

– Verbesserung und Überwachung der Qualität;
– Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
– Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere und dem Ziel
– Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes

sowie den Indikatoren

– Einsatz von QMS-Systemen,
– dem Vorkommen von Arbeitsunfällen.

Von den 38 untersuchten Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 23, sowie der Hygienebedingungen von acht Betrieben als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Betriebsstätten mit Qualitätszielsetzung ca. 20,3 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 13,3 % sind es bei den Betrieben mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 23 Betrieben bzw. einem Anteil von 4,3 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von drei Projekten werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen liegt bei durchschnittlich 12,5 % (= 0,1 % an allen Projekten).

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, moderne Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittsziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte' repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 18 der 38 Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 14,9 % liegt (= 2,0 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt und die geplante Intensität pro Betriebsstätte (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.3). Die Verbreitung von QMS liegt unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation. Die Unfallhäu-

figkeit ist während der Förderung mit durchschnittlich 2,1 Unfällen pro Betrieb mit Nennung eines Arbeitsunfalls unverändert geblieben.

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.

Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungssteigerung der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z. B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z. B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektivem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

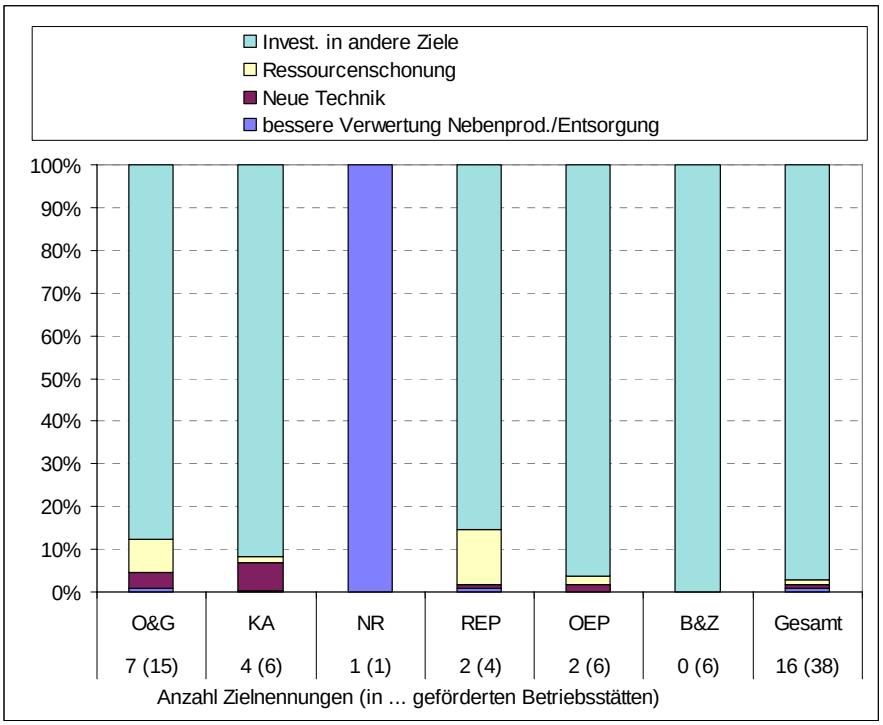
Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes in geringem Umfang beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies aufgrund der Zielsetzungen der Investition, spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowohl absolut als auch bezogen auf den Wert produzierter Erzeugnisse. Grundsätzlich gilt, dass durch Investitionen immer der neueste Stand der Technik in den Betriebsstätten implementiert wird und sich damit gegenüber der Nutzung älterer Anlagen und/oder Gebäude positive Beiträge zum Umweltschutz ergeben.

Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen bei den meisten Unternehmen eine wichtige Rolle. Daneben haben Investitionen in die Ziele „Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle“ oder „Anwendung neuer Techniken“ aber zumindest einen positiven „Nebeneffekt“ für die

Umwelt. In Nordrhein-Westfalen nennen 42 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele, häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 139,3 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 4,1 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 3 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.5). In den Sektoren NR, REP und O&G hat der Umweltschutz insbesondere durch die Verwendung neuer Technik eine überdurchschnittliche Bedeutung. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen Beitrag zum Umweltschutz.

Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Umweltschutz bei der Verarbeitung und Vermarktung dokumentiert sich am besten in einer Verringerung des Ressourcenverbrauches, insbesondere bei Energie und Trinkwasser. Bestrebungen einer Produktions- oder Sortimentserweiterung sowie die Erzeugung spezieller Aufmachungen führen oftmals zu einem Zielkonflikt mit dem Umweltschutz. Andererseits sind Investitionen in neue Technik in der Regel mit einer Verringerung des Energieeinsatzes verknüpft, da moderne Technik effizient arbeitet und weniger Energie oder andere Ressourcen pro Outputeinheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten hat der Energiebedarf absolut um 81 % zugenommen und liegt damit weit über dem deutschen Durchschnitt. Der Trinkwasserverbrauch nahm absolut um 12 % ab und verläuft damit entgegengesetzt zum deutschen Trend. Das Abfallaufkommen nahm um 18 % stärker ab als im bundesdeutschen Vergleich (vgl. Tabelle 7.11).

Tabelle 7.11: Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten [n]	Anzahl	35	38	12
Mengenänderung $t_2 - t_0$, absolut		+ 436 GWh	- 137.000 m^3	- 6.300 t
Mengenänderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 81 %	- 12 %	- 18 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	26	20	7
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	10	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	9	8	5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Einsatz von Ressourcen steht in unmittelbarem Zusammenhang zum Umfang der produzierten Erzeugnisse. Ein absolut gestiegener Verbrauch muss deshalb nicht zwingend eine Verschlechterung der Umweltsituation bedeuten, wenn gleichzeitig eine höhere Effizienz erreicht wurde. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sind nur Bruttobetrachtungen der geförderten Betriebsstätten möglich.

Ein effizienter Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energie-Effizienz – bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – deutlich gesunken ist. Die Energieeffizienz ist in allen Sektoren ausgenommen OEP gesunken. Von den 25 ausgewerteten Betriebsstätten haben 12 eine verbesserte und 13 eine verringerte Effizienz ausgewiesen.

Tabelle 7.12: Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen

	Einheit	Zeitpunkt t_0	Zeitpunkt t_2
Betriebsstätten (N)	Anzahl	38	38
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	25	25
Gesamtenergie	GWh	532	743
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	530	495
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	1	0,67

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 16 Betriebe eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes. Dagegen haben 13 von 38 Betriebsstätten eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) angegeben. In neun Betrieben wurde keine signifikante Veränderung festgestellt.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar oder Biogas kamen nicht zum Einsatz. Drei Betriebsstätten nutzen Energie aus Wärmerückgewinnung, davon haben zwei Betriebe diese Technik neu eingeführt bzw. sind Neugründungen. Die Energieausbeute ist im Vergleich zur Gesamtenergiemenge relativ gering.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Von der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren, wie sie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage II dargestellt wird, können daher positive Beiträge zum Umweltschutz abgeleitet werden.

Beiträge der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes können aus spezifischen Merkmalen der verarbeiteten Rohstoffe wie dem Anteil von Öko-Rohwaren oder nachwachsenden Rohstoffen, einer Abfrage der Investitionsziele oder dem Ressourcenverbrauch im Verhältnis zu den produzierten Erzeugnissen ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die vielfältigen Erscheinungsformen im Einzelfall vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollten vorrangig Veränderungen der Effizienz betrachtet werden.

7.7 Gesamtbetrachtung der Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

In Tabelle 7.13 wird dargestellt, inwieweit die im Programm formulierten Ziele erreicht wurden.

Tabelle 7.13: Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 1

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) **+ (teilweise erreicht)** **0 (gering/gar nicht erreicht)** **? (z.Zt. nicht bewertbar)**
Ökologischer Landbau	Wachsende Nachfrage soll aus eigener Produktion bedient werden.	**0** Wirkung auf niedrigem Niveau
	Der verfahrensbedingte Preisabstand von Öko-Produkten zu den konventionellen Produkten soll auf ein für Verbraucherinnen und Verbraucher akzeptables Maß beschränkt bleiben.	a) fehlende Definition von 'akzeptables Maß', daher Ziel ungeeignet b) Förderwirkung = **0**; geringer Umfang, keine zusätzlichen Preiszuschläge
	Auf- und Ausbau von Betrieben, die sich allein oder als zweites Standbein auf die Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Produkten spezialisieren wollen	+ Neugründungen und gestiegene Wertschöpfung, jedoch insgesamt geringer Umfang
	Schaffung von wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Produktionseinheiten.	+ = Milch, sonst = **0**
	Bündelung des Angebotes für den Lebensmitteleinzelhandel	+ ; hoher Vertragsbindungsanteil
Nachwachsende Rohstoffe	Der Anbau und die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen soll in Nordrhein-Westfalen in den Bereichen unterstützt werden, in denen eine Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffe und positive Umwelteffekte im Lebenszyklus der Produkte zu erwarten sind.	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
	Ziel ist die Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes mit vertraglichen Liefervereinbarungen sowie eine marktgerechte erste Aufbereitung der Rohstoffe.	+ ; hoher Vertragsbindungsanteil **0** wenige Projekte, geringer Umfang
	Beabsichtigt ist die Initiierung des Aufbaus von Produktions- und Verarbeitungslinien für Nachwachsende Rohstoffe.	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
	Ziel ist die verstärkte Nutzung von Rohstoffen, die dem Anspruch einer Kreislaufwirtschaft gerecht werden. Dies dient dem Ziel der Umwelt- und Ressourcenschonung sowie Nachhaltigkeitsaspekten.	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
Obst und Gemüse frisch	Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen im Bereich Obst und Gemüse. Dazu sind Investitionen zum Ausbau und Umbau der Absatzeinrichtungen sowie Investitionen zur Modernisierung und Rationalisierung erforderlich.	+
Obst und Gemüse verarbeitet	Stärkung der Verarbeitungsindustrie führt zu einer Sicherung des Vertragsgemüseanbaus im Bundesland, bzw. verhindert Abwanderungstendenzen in Richtung osteuropäischer Produktionsgebiete.	+ Standortsicherung unterstützt
	Insbesondere soll die Positionierung von Unternehmen aufgrund von Leistungen im Umweltschutzbereich unterstützt werden.	**0**
Kartoffeln	Die teilweise von außerhalb des Bundeslandes initiierte Ausdehnung der Produktion in Nordrhein-Westfalen soll durch die Förderung der nachgelagerten Bereiche ergänzt werden, um diese momentane Entwicklung auf eine bundeslandesinterne, eigenständige tragfähige Grundlage zu stellen.	a) Wenn attraktive Abnehmer bestehen, ist dies kein sinnvolles Ziel. b) Förderwirkung = **0**
	Die Wertschöpfung des Veredlungsprozesses soll im Bundesland verbleiben.	a) Wenn attraktive Abnehmer bestehen, ist dies kein sinnvolles Ziel, sondern die Initiierung von Förderwettbewerb. b) Förderwirkung = **0**

Quelle: Eigene Angaben.

Tabelle 7.13: Fortsetzung Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 2

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) **+ (teilweise erreicht)** **0 (gering/gar nicht erreicht)** **? (z.Zt. nicht bewertbar)**
Programmspezifische Zielsetzungen	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung.	+ O&G, B&Z
	Förderung nachhaltiger Produktionssysteme, um damit Beiträge zur Verbesserung der Umwelt zu leisten sowie Anreize zur produktionsintegrierten Erbringung freiwilliger ökologischer Leistungen zu schaffen.	**0**
	Land- und forstwirtschaftliche Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen in Einklang bringen, z.B. über die Erzeugung qualitativ hochwertiger, umweltfreundlich und tierschutzgerecht produzierter Nahrungsmittel oder über die Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe zur Schonung endlicher Ressourcen.	**0** mengenmäßig geringer Umfang
	Flächendeckende Landbewirtschaftung und attraktive Dörfer sicherstellen, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten.	a) fehlende Definition von 'attraktiv' und 'lebenswert'; daher Ziel ungeeignet b) **0** Maßnahme diesbzgl. ungeeignet
	Ausgleich von für den Einzelbetrieb unabweisbaren Benachteiligungen, unabhängig davon, ob diese aufgrund natürlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen zustande gekommen sind.	**0**
Sektorübergreifend	International leistungsfähige Betriebsstrukturen unterstützen	+ O&G, B&Z, sonst **0**
	Das wachsende Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln unterstützen	**0** mengenmäßig geringer Umfang
	Das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen.	**0** mengenmäßig geringer Umfang
	Weiterhin sollen für die landwirtschaftlichen Betriebe neue Einkommensperspektiven im Bereich nachwachsender Rohstoffe und über Diversifizierungsmöglichkeiten erschlossen werden, die die Existenzfähigkeit der Betriebe mittel- und langfristig verbessern.	**0**
Regionale Vermarktung	Beitrag zur Existenzsicherung bäuerlich strukturierter Familienbetriebe sowie klein- und mittelständischer Unternehmen der Ernährungswirtschaft	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
	mehr Sicherheit und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher	**0** Zeichennutzung nur 50 %
	Stärkung der Wirtschaftskraft ländlich geprägter Räume durch die Bindung von Wertschöpfung und Beschäftigung an die Region	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
	stärkere Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren	**0** wenige Projekte, geringer Umfang
	Vermeidung energieaufwendiger sowie tier- und umweltschutzbelastender Transporte	**0** wenige Projekte, geringer Umfang

Quelle: Eigene Angaben.

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für V&V vorgesehenen Mittel kontinuierlich gesenkt. Die geplanten öffentlichen Ausgaben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung

wurden aufgrund von Umschichtungen und Kürzungen innerhalb des Programms und aufgrund nicht vollständiger Ausschöpfung der Jahrestranchen (fehlende Projekte/Jährlichkeitsprinzip) von 102 Mio. Euro auf 48 Mio. Euro bzw. um 53 % reduziert.

In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme folgende Aussagen getroffen werden:

Eine Steigerung der **Wettbewerbsfähigkeit** der geförderten Unternehmen, gemessen über die Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte ist mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht worden. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine tragende Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich und wurden Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zu, jedoch lag die Verwendung markant unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt werden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern markant unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung hat sich positiv auf den **Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse** ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetrachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöht sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z bemühen sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des **Tierschutzes** werden kaum von Projekten tangiert. Der **Gesundheitsschutz** wird teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur in geringem Umfang beigetragen hat.

7.7.2 Anhang I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z.B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Nölle et al., 2005).

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt.

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag[17] könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zustellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

7.8 ELER-Verordnung, GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

[17] Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesentlicher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, national und international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Eine Listung im LEH ist für größere Unternehmen leichter zu erreichen. Klein- und Mittelunternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)[18] gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option erfordert erheb-

[18] Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

liche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des Rohwarenabsatzes nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In NW ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren O&G, B&Z, Mi, V&F. In anderen Bereichen wie OEP, REP überwiegen KMU bzw. Intermediates, für die sich keine Änderungen ergeben.

Die größenabhängigen Grenzwerte führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z.B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlieren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, ist die Begrenzung der ELER-Förderung in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der größenabhängigen Begrenzung der Förderung lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Auch verhindert sie die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen dann nicht, wenn geförderte erfolgreiche KMU oder Intermediates nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang genutzt werden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere Weg. Dies müsste

dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekannten Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird.

Auswirkungen der Agrarreform (Health-Check) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes sind noch nicht absehbar. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es sinnvoll, in allen Sektoren Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um gegebenenfalls auf unerwartete und unerwünschte Effekte reagieren zu können. Gewisse Einschätzungen dazu sind bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt worden.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Die Messung ist sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die Evaluatoren schwierig. Vereinfachend wir in der Förderung davon ausgegangen, dass ein hoher Vertragsbindungsanteil Indikator eines Erzeugernutzens ist, da so zumindest Absatzsicherheit gewährleistet ist. Bezüglich Vertragsbindung sind die Bedingungen der GAK-Grundsätze nicht ambitioniert und in manchen Bereichen überflüssig, weil etwa die Produktion von Verarbeitungskartoffeln, -gemüse oder auch von Milch nahezu komplett vertraglich gebunden umgesetzt wird. Entsprechend sollten die Förderbedingungen hohe Vertragsbindungsanteile einfordern. In Branchen mit ohnehin hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die bislang auf einen Förderfall begrenzte Inanspruchnahme des Fördertatbestandes ‚Einführung eines QMS' signalisiert keinen großen Bedarf an dieser Fördermaßnahme in der Praxis. Eine Fortführung dieser Fördermaßnahme erscheint kaum notwendig, zumal sich

aufgrund der seit Anfang 2005 verpflichtenden Rückverfolgbarkeit Mitnahmeeffekte kaum vermeiden lassen.

Eine Förderung von Vermarktungskonzeptionen erscheint insbesondere dann sinnvoll, wenn eine überzeugende, aufgrund des innovativen Produktcharakters aber mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftete Projektstrategie vorliegt, es jedoch an den notwendigen Eigenmitteln oder an der notwendigen fachlichen Qualifikation in wichtigen Teilbereichen für eine Umsetzung fehlt. Vermarktungskonzeptionen, die weiteren Aktivitäten vorgeschaltet sind, können zu einer veränderten, gezielteren Ausrichtung des Projektes wertvolle Beiträge leisten, um die benötigte Alleinstellung im Markt und das notwendige Marktvolumen zu erreichen. Sie können einen Projekterfolg nicht garantieren, reduzieren aber das Risiko von Fehlschlägen.

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist.

7.9.2 Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013 bzw. zukünftige Förderung

(1) Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation, etwa in Form der kontinuierlichen Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicherstellen, dass deren Evaluationsergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine verbindliche Auseinandersetzung mit den gefundenen Ergebnissen der Evaluationen im Hinblick auf Programmanpassungen und künftige Programme vorsehen.

(2) Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v.a. zu isolieren sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Das geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art und Weise. Notwendig für eine Bewertung ist dabei auch eine Gewichtung bzw. ein Ranking der Ziele vorab vorzunehmen. Die gleiche Verpflichtung erwächst den Regionen bzw. Mitgliedstaaten, sobald sie weitere Ziele nennen.

Als Mindestanforderung an ein Indikatorenset für diese Maßnahme sollte gelten, dass Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in folgenden Bereichen erlauben: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs, Ressourcenverbrauch. Zudem sind Angaben für die geförderte Betriebsstätte zur Ermittlung spezifischer Leistungskennzahlen unerlässlich, wie z.B. Umsatz, Materialaufwand, Personalkosten, Bezug und Umsatz von Handelsware. Bei Nichteinhaltung derartiger Mindeststandards müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

(3) Auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen den Hauptteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aufnehmen. Eine größenabhängige Förderbegrenzung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z.B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Bei beschäftigungsorientierter Politik sollte insbesondere das Kriterium Beschäftigte nach KMU-Definition als Ausschlusskriterium ersatzlos gestrichen werden.

Eine größenabhängige Förderung etwa durch gestaffelte Förderintensitäten kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

(4) Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.

(5) Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programmes die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.

(6) Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z.B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

Literaturverzeichnis

BAFA , Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2008): Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008. Eschborn.

BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2008): Referat 322, Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.

Hensche, H. und Ullrich, H. (1998): Abschlussbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben "Bestandsaufnahme der Regional-Vermarktung in Nordrhein-Westfalen (Status Regional-Vermarktung)". Soest.

Hensche, H.; Ullrich-Jäker, H. und Wildtraut, C. (2001): Abschlussbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben "Akzeptanz des NRW-Förderprogramms zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Akzeptanzanalyse)". Soest.

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008): E-Mail.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Konsolidierte Fassung nach der Entscheidung der EU-Kommission vom 6.10.2004. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004a): Biomarkt NRW - Erzeugung, Verarbeitung und Handel mit Ökolebensmitteln in Nordrhein-Westfalen.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Informationsbesuch zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Ländlicher Raum" NRW, Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Nölle, J., Efken, J., Klepper, R.; Krah, V.; Trefflich, A.; Uetrecht, I.; Wendt, H. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.

Sauter, A. und Meyer, R. (2003): Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung. Endbericht zum TA-Projekt "Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen".

Wendt, H.; Efken, J.; Albert, R. und Uetrecht, I. (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 8

Forstwirtschaft – Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Kristin Bormann, Dr. Frank Setzer

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Hamburg November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

Kartenverzeichnis **VI**

8 Kapitel VIII - Forstwirtschaft **1**

8.0 Zusammenfassung 1

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung 2

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und Maßnahmenanpassungen 3

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 6

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 10

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 11

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 11

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 16

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 19

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 29

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse 30

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen 30

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen 36

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder 40

8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung 43

8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse 48

8.6.6 Die Holzabsatzförderrichtlinie – HAFÖ 49

8.6.7 Sonderbiotope und Alt- und Totholzförderung 52

8.7 Kapitelspezifische Bewertungsfragen 52

8.7.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates 54

8.7.2 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe 55

8.7.3 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt 57

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen 59

8.9 Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung 60

8.9.1 Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode 60

8.9.2 Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 60

Literaturverzeichnis **63**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 8.1: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in Bezug zur Gesamtförderung 13

Abbildung 8.2: Geplanter Waldholzanteil bei den geförderten Holzfeuerungsanlagen 18

Abbildung 8.3: Erstaufforstungen insgesamt und geförderte Erstaufforstungen 31

Abbildung 8.4: Erstaufforstung mit einer Größe von 15 ha im Forstamt Schwerte im Jahre 2002 32

Abbildung 8.5: Gründe für Erstaufforstungen in Nordrhein-Westfalen 33

Abbildung 8.6: Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären 35

Abbildung 8.7: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2001 bis 2004 36

Abbildung 8.8: Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006 37

Abbildung 8.9: Ungepflegter Kiefernjungbestand 38

Abbildung 8.10: Gründe zur Durchführung von Bestandespflegen 39

Abbildung 8.11: Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre 40

Abbildung 8.12: Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 42

Abbildung 8.13: Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre. 43

Abbildung 8.14: Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung 45

Abbildung 8.15: Anteil der Waldbestände mit verkaufsfähigen Holzsortimenten im Erschließungsgebiet 47

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 8.1:	Angebotene Fördermaßnahmen – Teil 1 -	4
Tabelle 8.1:	Angebotene Fördermaßnahmen – Teil 2 -	5
Tabelle 8.2:	Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes NRW	7
Tabelle 8.3:	Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation	9
Tabelle 8.4:	Finanzieller Vollzug der Maßnahme i – Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	10
Tabelle 8.5:	Finanzielle Ausgestaltung für die Erstaufforstungen	11
Tabelle 8.6:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2006	12
Tabelle 8.7:	Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2006	14
Tabelle 8.8:	Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006 (Erstbewilligung)	15
Tabelle 8.9:	Zielerreichungsgrade für quantitative Ziele	18
Tabelle 8.10:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien	20
Tabelle 8.11:	Forstliche Zusammenschlüsse in NRW (Stand: Februar 2005)	21
Tabelle 8.12:	Erstaufforstungen, differenziert nach Landkreisen, für die Jahre 2003 bis 2006	24
Tabelle 8.13:	Bewilligungen für den HAFÖ Schwerpunkt 2.1 (Tsd. Euro)	49
Tabelle 8.14:	Bewilligte Fördermittel für den HAFÖ Förderschwerpunkt 2.2 (Tsd. Euro)	50
Tabelle 8.15:	Nach HAFÖ 2.2 im Berichtszeitraum geförderte Anlagen gegliedert nach Leistung	51
Tabelle 8.16:	Geschätzter Waldholzanteil von den Brennstoffen für Feuerungsanlagen	52
Tabelle 8.17:	Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien	53
Tabelle 8.18:	Indikatoren für Fragenkomplex 1	54
Tabelle 8.19:	Indikatoren für Fragenkomplex 2	55

Tabelle 8.20: Indikatoren für Fragenkomplex 3 57

Tabelle 8.21: Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen 59

Kartenverzeichnis Seite

Karte 8.1: Gesamtförderung vor dem Hintergrund der Waldverteilung 2000 bis 2006 25

Karte 8.2: Förderung der Sonderbiotope und Altholz vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse (Schutzgebiete) 26

Karte 8.3: Erstaufforstungen in Abhängigkeit vom Bewaldungsprozent eines Landkreises für den Zeitraum 2000 bis 2006 27

Karte 8.4: Erstaufforstungen und Bodengüte für den Zeitraum 2000 bis 2006 28

8 Kapitel VIII - Forstwirtschaft

8.0 Zusammenfassung

In der Ex-post-Bewertung konnten im Wesentlichen die von Setzer (2005) hergeleiteten Ergebnisse aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bestätigt werden. Es haben sich keine grundlegenden Veränderungen in den Ergebnissen gezeigt. Dies ergibt sich nicht zuletzt dadurch, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Fördermaßnahmen oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert:

- Einen herausragenden Anteil an der Gesamtförderung hatte die Maßnahme Holzabsatzförderung (HAFÖ), die mit einer ausgezahlten Beihilfehöhe von 39,52 Mio. Euro einen Anteil von ca. 47 % an der Gesamtförderung in Nordrhein-Westfalen hat. Die Inanspruchnahme der HAFÖ übertraf die Erwartungen der Bewilligungsstellen deutlich, so dass die Maßnahme als sehr erfolgreich, hinsichtlich des Vollzugs, eingeschätzt werden kann.
- Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden hatten einen Anteil von ca. 21 %, gemessen an den gesamten ausgezahlten Beihilfen für alle Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in Höhe von 84,03 Mio. Euro.
- Für Waldbauliche Maßnahmen wurden diesbezüglich 10,05 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt, was an der Gesamtförderung einem Anteil von ca. 12 % entspricht.
- Andere Maßnahmen, die ebenfalls unter den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen subsumiert werden, haben zusammen einen Anteil von ca. 19 %. Für die Erstaufforstungen, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,06 Mio. Euro Beihilfen ausgezahlt.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt, da eigene Untersuchungen aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden konnten. Ingesamt kann festgestellt werden, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 4.762 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 2.516 ha Vor- und Unterbauten) zielen vor allem darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbe-

standes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen, die jedoch bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand deutlich kleiner sind.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten auch solche Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat mit 127.981 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird und so zu einer substanziellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung der Erstaufforstungsförderung ist hingegen nicht zufrieden stellend. Im Berichtszeitraum wurden 296 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Nordrhein-Westfalen von 887.550 ha (Bundeswaldinventur 2) fast zu vernachlässigen sind. Die Ex-post-Bewertung hat, wie zuvor bereits die Aktualisierung der Halbzeitbewertung, gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente nicht geeignet sind, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher ist als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Als Ergebnis der Halbzeitbewertung wird die Wertastung in Nordrhein-Westfalen ab 2007 nicht mehr angeboten. Ebenso ist die Erstaufforstungsprämie als Ergebnis der Halbzeitbewertung ab 2007 kein Fördertatbestand im Land.

Die sonstigen Empfehlungen, die in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der Fördertatbestände der neuen Förderperiode gegeben wurden, sind zumeist aufgegriffen wurden.

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die Gesamtwaldfläche Nordrhein-Westfalens beträgt 887.550 ha. Davon sind 67 % Privatwald, 15,3 % gehören zum Gemeinde- oder Körperschaftswald, 14,3 % befinden sich im Landes- und 3 % im Bundeseigentum. Der Privatwald weist überwiegend eine kleinbetriebliche Struktur auf, ein Drittel (34 %) davon zählt zum Kleinst- und Kleinprivatwald (< 50 ha) (Bresemann, 2003). Mit einem Bewaldungsanteil von 26 % der Landesfläche liegt Nordrhein-Westfalen knapp unter dem Bundesdurchschnitt von 31 % (BMVEL, 2005a).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung sind das Bundeswaldgesetz als Rahmengesetz bzw. das Landesforstgesetz (LFoG) mit Durchführungsverordnungen. Neben

diesen rechtlichen Grundlagen, insbesondere § 1a und §1b LFoG, stellen zwei Regierungsprogramme die Basis der Forstpolitik des Landes NRW dar. Dies sind das Regierungsprogramm Wald 2000 aus dem Jahre 1994 und das Programm zur Umsetzung der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie im Wald in der Fassung vom 6.12.2002.

Der forstliche Teil des NRW-Programms Ländlicher Raum basiert darüber hinaus auf den Verpflichtungen nach der Helsinki Resolution H 1 und der Resolution H 2 sowie dem Nationalen Waldprogramm (NWP). Zur Umsetzung der darin aufgeführten Maßnahmen dienen verschiedene Richtlinien:

- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald (RdErl. d. MUNLV v. 1.5.2003),
- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Körperschaftswald (RdErl. d. MUNLV v. 2.5.2003),
- Richtlinien für die Zahlung einer Erstaufforstungsprämie (EAP) (RdErl. d. MUNLV v. 3.5.2003),
- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung (Holzabsatzförderrichtlinie –HAFÖ 2006, RdErl. d. MUNLV v. 11.11.2003),
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Ausgleich der Interessen bei Ausweisung von Waldnaturschutzgebieten, FFH-Gebieten und EG-Vogelschutzgebieten (RdErl. d. MUNLV v. 4.5.2003).

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h) und
- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i).

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und Maßnahmenanpassungen

In der Tabelle 8.1 werden die in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald bzw. Körperschaftswald sowie die in der Holzabsatzförderrichtlinie angebotenen Maßnahmen dargestellt.

Tabelle 8.1: Angebotene Fördermaßnahmen **– Teil 1 -**

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	**Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen**		**Förderhistorie**
	Privatwald	**Körperschaftswald**	
WM **Waldbauliche Maßnahmen**	- Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft - Jungbestandspflege - Nachbesserungen - Wertästung - Erstaufforstung - Pflege der Erstaufforstung - Sonstige forstwirtschaftliche Investitionen	- Erstaufforstung - Pflege der Erstaufforstung - Nachbesserungen	GAK, VO (EG) 2080/1992 für Erstaufforstung
WM **Waldbauliche Maßnahmen (EU-kofinanzierte Landesmaßnahmen)**	- Bodenvorbereitung für Laubholzkulturen - Maßnahmen zur Einleitung und Komplettierung von Laubholz-Naturverjüngungen - Wiederaufforstung mit Laubholz - Umbau von Vorwald; Voranbau und Unterbau mit Laubholz - Nachbesserungen - Vorbeugender Waldschutz	- Erstaufforstung - Pflege der Erstaufforstung - Nachbesserungen - Bodenvorbereitung für Laubholzkulturen und -naturverjüngungen - Maßnahmen zur Einleitung und Komplettierung von Laubholz-Naturverjüngungen - Wiederaufforstung mit Laubholz - Umbau von Vorwald, Voranbau und Unterbau mit Laubholz	Maßnahmen bereits vor 1987, Landesförderprogramm 1987
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**	- Bodenschutz- und Meliorationskalkung - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung) - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung) - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen	- Bodenschutz- und Meliorationskalkung - Vorarbeiten zu der beschriebenen Maßnahme	GAK
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (EU-kofinanzierte Landesmaßnahmen)**		- Bodenschutz- und Meliorationskalkung - Vorarbeiten zu der beschriebenen Maßnahme	Maßnahmen bereits vor 1987, Landesförderprogramm 1987
WE **Forstwirtschaftlicher Wegebau**	- Neubau von Forstwirtschaftswegen - Erstbefestigung vorhandener Forstwirtschaftswege sowie die Zweitbefestigung bereits befestigter Forstwirtschaftswege, wenn der forstwirtschaftliche Verkehr eine bessere Befestigung erfordert, - Neu- und Ausbau der dazugehörenden Anlagen, wie z.B. für Forstwirtschaftswege notwendige einfache Brücken und Durchlässe - Regulierung bestehender Bankette und Seitengräben - Regulierung der alten Fahrbahnen bei Zweitbefestigungen - Wegbegleitende Begrünungsmaßnahmen		GAK
FZ **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse**	- Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden - Verwaltungs- und Beratungskosten		GAK
SF **Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholzanteilen zur Sicherung der Lebensräume wildlebender Tiere, Pflanzen und sonstiger Organismen**			Neue Maßnahme seit 2000, Landesförderprogramm

Tabelle 8.1: Angebotene Fördermaßnahmen **– Teil 2 -**

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen Privatwald Körperschaftswald	Förderhistorie
SF **Anlage, Gestaltung und Pflege von Sonderbiotopen im Wald**	- Anlage und Gestaltung von Wald- und Bestandsrändern und Wallhecken - Pflege von Wallhecken - Anlage, Gestaltung und Pflege von reihenweisen Schutzpflanzungen mit Füllholz (ohne Gehöfteinbindungen) - Einbringen und Pflege von Solitären sowie seltenen Baum- und Straucharten - Randgestaltung von Fließ- und Stillgewässern - Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes am Walde	Seit 1995, Landesförderprogramm
HA 2.1 **(Holzabsatzförderung)** **Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse**	- Vorarbeiten - Investitionen zur Erhöhung der Holzlagerkapazitäten - Investitionen zur Konzentration des Angebotes auf Starkholzhöfe - Investitionen zur Verbesserung der Holzerntemöglichkeiten und zur Veredelung des Produktes beim Waldbesitz - Investitionen zur Verbesserung der mobilen Datenerfassung von Holz, von Datenerfassungsgeräten bei der manuellen Holzaufbereitung und Angaben zur Werksvermessung bei kleinen und mittleren Sägeunternehmen - Investitionen zur Optimierung der Holzlogistik - Investitionen zur Bereitstellung von Holz als Rohstoff zur energetischen Verwertung - Investitionen für den Aufbau von Holzvermarktungsorganisationen	Seit 1999 auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 951/97 und Verordnung (EWG) 867/90
HA 2.2 **(Holzabsatzförderung)** **Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung**	- Vorarbeiten - Investitionen für die Errichtung bzw. den Erwerb von automatisch beschickten und geregelten Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung bis 49 Megawatt für die energetische Verwertung von Waldholz und von naturbelassenem Rest- und Altholz. Vorzugsweise werden Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gefördert.	Seit 1999 auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 951/97 und Verordnung (EWG) 867/90
Landesförderprogramm: **(reine Landesmaßnahmen)**	- Einsatz von Rückepferden - Vorliefern von Holz mit Rückepferden vom Einschlagsort zur Rückeschneise - Rücken von Holz mit Rückepferden vom Einschlagsort zur Abfuhrstelle	Seit 1985, Landesförderprogramm
EA **Erstaufforstung**	- Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild - Zuschuss für einmalige Nachbesserung - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung - Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Ursprünglich wurde mit der HAFÖ das Ziel verfolgt, Modellprojekte zu fördern und den Energieholzmarkt zu etablieren. Der Erfolg der HAFÖ, der nicht zuletzt durch den in der letzten Zeit stark angestiegenen Ölpreis beschleunigt wurde, war nicht vorauszusehen.[1]

[1] Das MUNLV hat im Rahmen eines Experteninterviews angegeben, eine derartige Resonanz des Programms nicht erwartet zu haben.

Im Zeitraum 2003 bis 2006 wurden u. a. folgende Anpassungen bei Maßnahmen nach der Holzabsatzförderrichtlinie (HAFÖ) vollzogen:

– Erhöhung der Klassengrenze der Nennwärmeleistung von 100 kW auf 300 kW,
– HAFÖ-Zuschuss für Anlagen bis 300 kW in Höhe von 55 Euro/kW,
– Einführung von Mindestzuschüssen in Abhängigkeit der Wärmedämmung des Ofens.

Die Fördergrundsätze wurden durch die Änderungen kundenfreundlicher und praxisgerechter gestaltet, dies dürfte einen positiven Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderung in den Jahren 2003 bis 2006 gehabt haben. Die Änderungen wurden durchgeführt, um den Verwaltungsablauf effizienter gestalten zu können und um die Akzeptanz der Fördermaßnahme weiter zu steigern. Darüber hinaus sollten Mitnahmeeffekte verhindert werden, die aus den bisherigen Erfahrungen mit der Maßnahme nicht auszuschließen waren.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Die quantitativen und operationellen Ziele des Entwicklungsprogramms in Bezug auf die Forstmaßnahmen sind in Tabelle 8.2 dargestellt.

Tabelle 8.2: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes NRW

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999		**Ziele nach dem NRW-Programm "Ländlicher Raum"**	**Quantifizierung der Ziele bis 2006**
Tiret 1	**Tiret 2**	**- keine Zielhierarchie -**	
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen	- Nachhaltige Erzeugung von möglichst hochwertigem Holz - Optimale Ausnutzung der standörtlichen Ressourcen - Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für Forstprodukte - Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft - Minimierung von Produktionsrisiken - Optimierung der Verbesserung der Schutz- und Erholungsleistungen des Waldes - Pflege des Landschaftsbildes - Sicherung der biologischen Vielfalt im Wald - Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung	- Ökologische Aufwertung der Wälder durch Laubholzanpflanzungen: 10.000-13.000 ha - Umfang der Kompensationsdüngungen bis zu 220.000 ha - Bau von Modellanlagen für die energetische Nutzung von Holz: 35-50 Anlagen - Erhöhung des Holzeinschlages um ca. 100.000 m^3/f jährlich - Erhöhung der Holzlagerkapazitäten um ca. 200.000 m^3/f jährlich - Senkung des Betriebsaufwandes, insbesondere im Bereich Holzernte, Vermessung und Transportlogistik bis zu ca. 20,00 DM/ha
	c. Erweiterung der Waldflächen	- Erhöhung des Waldanteils in waldarmen Gebieten (Erhöhung des Waldanteils im Gemeindegebiet dringend geboten bei Waldanteil <15 %, notwendig bei Waldanteil 15-20 %, möglicherweise sinnvoll bei Waldanteil 25-60 %, möglicherweise lokal sinnvoll bei Waldanteil >60 %)	- Umfang der Erstaufforstungen: ca 350 ha/a
	Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen		

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Eine Wirkungsevaluierung der forstlichen Förderung ist aufgrund verschiedener Gründe erschwert:

– Ursache-Wirkungs-Beziehungen sind in der Forstwirtschaft durch Langfristigkeit der forstlichen Produktion (zwischen 100 und 200 Jahren) entzerrt,

– Kuppelproduktion: Die Herstellung von Rohholz ist oft mit der Erbringung von anderen öffentlichen Gütern verbunden, z. B. Erholungsleistung oder Bodenschutzleistung.

Die Langfristigkeit der forstlichen Produktion wird daran deutlich, dass Bestandesbegründungen, die gegenwärtig durchgeführt werden, erst in 100 Jahren oder noch später hiebsreife Bestände bilden. Aber auch Bestandespflegemaßnahmen, die in jüngeren Waldbeständen gefördert werden, zeigen erst nach einigen Jahren (Jahrzehnten) messbare Wirkungen. Diese schlagen sich z. B. in einem erhöhten Zuwachs nieder, der aus der Freistellung der gepflegten Bestände resultiert. Auch bei einer Erstaufforstung ist es erst nach einigen Jahren möglich, die Wirkung auf das Landschaftsbild zu evaluieren.

Aus Sicht der Evaluierung ist es schwierig, die Wirkungen bereits nach kurzer Zeit nach der Durchführung zu messen, zu bewerten und der Politik wissenschaftlich fundierte Entscheidungsvorlagen zu liefern, die dem Anspruch genügen, repräsentativ für alle durchgeführten Fördermaßnahmen zu sein. Deshalb erstreckt sich der Bericht auf die Darstellung des Outputs und die Beschreibung möglicher Wirkungen, überwiegend basierend auf Literaturrecherchen. Die Mehrheit der Maßnahmen wurden durch die GAK kofinanziert und diese Maßnahmen werden deshalb in anderen Bundesländern nahezu identisch angeboten. Infolgedessen handelt es sich hierbei um Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung, deren Wirkungen in verschiedenen Untersuchungen analysiert und bewertet wurden.

Die Grundlagen des Untersuchungsdesigns wurden von Bresemann (2003) und Gottlob (2003) gelegt. In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden keine neuen Untersuchungen durchgeführt und lediglich die Daten aktualisiert. In der Ex-Post-Bewertung wurden zusätzliche Befragungen der Zuwendungsempfänger und der betreuenden Stellen durchgeführt. Im Zeitraum 2005 bis 2006 gab es, im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung, weder strukturelle Änderungen in der administrativen Umsetzung der Förderung noch in den Förderprogrammen.

Folgende Arbeitsschritte liegen dem Bericht und den Vorgängerberichten zugrunde:

– Befragung von Referenten im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) zu forma-

len und inhaltlichen Grundlagen mit dem Ziel, Veränderungen im Vergleich zum Berichtszeitraum 2003 bis 2004 festzustellen,

– Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU-, GAK-, LFP- und HAFÖ-Berichterstattung),

– Modellkalkulationen zur Ermittlung des Holzvorrates, der Kohlenstoffbindung sowie des Arbeitsvolumens,

– Kapitelspezifische Bewertung nach den EU-Vorgaben,

– Zusätzliche kapitelübergreifende Arbeitschritte bei der Bewertung waren:
  - Untersuchung zur Abschätzung des Beitrags der Forstwirtschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums,
  - Untersuchung der Wirkungen im Bereich Stärkung der ökologischen Funktionen des Waldes.

– Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger im Jahre 2003 und 2007,

– Auswertung ausgewählter InVeKoS-Daten für den Zeitraum 2000 bis 2004 zur Analyse der Erstaufforstungen,

– Ausarbeitung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die laufende und neue Programmperiode ab 2007.

Tabelle 8.3: Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation

	Versendete Fragebögen	Rücklauf	Rücklaufquote	Anzahl der Interviews
Schriftliche Befragungen				
2003				
Befragung der Zuwendungsempfänger	150	58	39%	
Befragung der betreuenden Stellen (Forstämter, LWK)	177	191*	108%	
Befragung der Bewilligungsbehörden	35	24	69%	
2007				
Befragung der Zuwendungsempfänger	100	42	42%	
Befragung der betreuenden Stellen (Forstämter)	40	7	18%	
Σ	**502**	**131**		
Mündlich				
Befragung der Fachreferate (2003 und 2007)				15
Befragung der Berater bei den LWK				

*Die höhere Anzhal des Rücklaufes ergibt sich dadurch, dass in einigen Fällen die Fragebögen entgegen der ursprünglichen Absicht an die einzelnen Revierförstereien weitergereicht wurden. Alle eingegangenen Fragebögen wurden ausgewertet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Hinsichtlich der Datenquelle ist für den Zeitraum 2003 bis 2006 eine leichte Verschlechterung der Qualität der verfügbaren Daten zu verzeichnen, die allerdings durch den einmaligen Effekt der Zusammenlegung der Landwirtschaftskammern (Rheinland und Westfalen-

Lippe) entstand. Dadurch bedingt kam es im genannten Zeitraum zu einer Umkodierung von Produktcodes, so dass eine detaillierte Auswertung z. Z. nicht möglich ist. Das Berichts- und Monitoringwesen für den Zeitraum 2003 bis 2006 ist deshalb nur bedingt geeignet, die für die Evaluation erforderlichen Daten abgestimmt und vollständig zu liefern. Für die Evaluierung wurden folgende Datenquellen jeweils parallel verwendet:

– Zahlstellendaten 2003 bis 2006,
– Daten der Bewilligungsstellen,
– Berichterstattung GAK und LFP,
– Daten des MUNLV.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im Rahmen des Förderschwerpunktes III im indikativen Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2006 ein Betrag von 104,95 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 86,62 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von ca. 83 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 hat sich die Mittelabflussquote damit deutlich erhöht (70 %).

Tabelle 8.4: Finanzieller Vollzug der Maßnahme i – Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan:EPLR	K (2000) 2520 endg.	19,10	15,93	15,76	14,09	13,43	13,56	13,08	104,95
Bundestabelle	Nov 04	3,49	13,68	12,66	14,46	11,68	13,56	13,08	82,61
Ist: Auszahlungen [1]		1,62	13,68	12,66	14,46	11,68	13,30	19,22	86,62
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	4,78	3,98	3,94	3,52	3,36	3,39	3,27	26,24
Bundestabelle	Nov 04	0,87	3,42	3,17	3,62	2,92	3,39	3,27	20,65
Ist: Auszahlungen [1]		0,41	3,42	3,17	3,62	2,92	3,32	4,81	21,66

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Quelle: MUNLV (2006).

Für die Maßnahme h (Erstaufforstung) ist im indikativen Finanzplan für 2000 bis 2006 ein Mittelansatz von 19,21 Mio. Euro vorgesehen. Dem steht ein Mittelabfluss von 1,61 Mio. Euro gegenüber. Daraus errechnet sich im Durchschnitt der Berichtsjahre eine Mittelab-

flussquote von nur 8 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 ist diese Quote gesunken (von 11 %).

Tabelle 8.5: Finanzielle Ausgestaltung für die Erstaufforstungen

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan:EPLR (2)	K (2000) 2520 endg.	2,62	2,43	2,44	2,61	2,77	2,94	3,4	19,21
Bundestabelle	Nov 04	0,88	0,21	0,41	0,24	0,11	1,36	1,36	4,57
Ist: Auszahlungen [1)]		0,46	0,22	0,41	0,24	0,11	0,03	0,14	1,61
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2520 endg.	0,66	0,61	0,61	0,65	0,69	0,74	0,85	4,81
Bundestabelle	Nov 04	0,22	0,05	0,10	0,06	0,02	0,34	0,34	1,15
Ist: Auszahlungen [1)]		0,12	0,05	0,10	0,06	0,03	0,01	0,04	0,40

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.
2) Geschätzt.

Quelle: MUNLV (2006).

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs (Tabelle 8.6) erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten vom MUNLV für die Jahre 2000 bis 2006. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der Förderfälle die Gesamthöhe der ausgezahlten Förderbeträge sowie den Flächenumfang der Maßnahmen. Für die Maßnahmen forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Sonderbiotope und Holzabsatzförderung sind keine Flächenangaben vorhanden, da es sich überwiegend um Projektförderungen handelt. Für die Maßnahme Wegebau wurde die Einheit km gewählt.

Aus Tabelle 8.6 geht hervor, dass im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 84,03 Mio. Euro ausgezahlt wurden. Den größten Anteil hatte mit 47 % die Holzabsatzförderung, gefolgt von den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit 21 %. Waldbauliche Maßnahmen haben einen Anteil von 12 % an der Gesamtförderung. Im Vergleich zur Berichtsperiode 2000 bis 2002 kann festgestellt werden, dass sich die Anteile der einzelnen Fördermaßnahmen leicht verschoben haben. Der Förderanteil der Holzabsatzförderung ist gestiegen (von 31 %), die Anteile der Waldbaulichen Maßnahmen und der neuartigen Waldschäden sind gesunken (von ehemals 21 % bzw. 32 %). Die Anteile der anderen Maßnahmen sind in etwa gleich geblieben.

Tabelle 8.6: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2006

Maßnahme	Buchungen	Gesamtförderbetrag	Fläche	Betrag pro ha	Betrag pro Buchung
	Anzahl	Euro	ha	Euro	Euro
Waldbauliche Maßnahmen	3.760	10.045.733	8.992	1.117	2.672
	24%	*12%*	*6%*		
Neuartige Waldschäden	961	18.016.196	130.497	138	18.747
	6%	*21%*	*90%*		
Wegeneubau oder/und Wegeausbau (km)	786	8.113.884	6.602	1.229	10.323
	5%	*10%*			
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	179	131.885			737
	1%	*0%*			
Sonderbiotope im Wald (Projekte)	557	384.171	120		690
	4%	*0%*	*0%*		
Alt- und Totholzförderung	459	2.678.058	3.422	783	5.835
	3%	*3%*	*2%*		
Holzabsatzförderung	7.535	39.519.802			5.245
	47%	*47%*			
Erhöhung der Stabilität der Wälder [1)]	1.674	5.138.000	1.915	2.683	3.069
	11%	*6%*	*1%*		
Gesamt	15.911	84.027.729	144.826 [2)]		

1) Maßnahme wurde 2003 erstmals unter diesem Namen angeboten. Sie beinhaltet jedoch keine neuen Teilmaßnahmen, sondern fas+C3st bereits Bestehende zusammen (z.B. Wiederaufforstungsmaßnahmen).

2) Ohne Wegebau und Sonderbiotope.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des MUNLV (2005).

Hinsichtlich der Anzahl der Buchungen[2] kann festgestellt werden, dass im Berichtszeitraum ca. 15.911 Buchungen vorgenommen wurden, wobei auf die Holzabsatzförderung 47 % der Buchungen entfallen und auf die Waldbaulichen Maßnahmen 24 %. Aus den beiden beschriebenen Kriterien wird deutlich, dass die Holzabsatzförderung ein dominierender Förderschwerpunkt im Berichtszeitraum war. In derselben Tabelle wird gezeigt, dass bei der Holzabsatzförderung im Durchschnitt pro Buchung 5.245 Euro ausgezahlt wurden, während es bei den Waldbaulichen Maßnahmen 2.672 Euro sind.

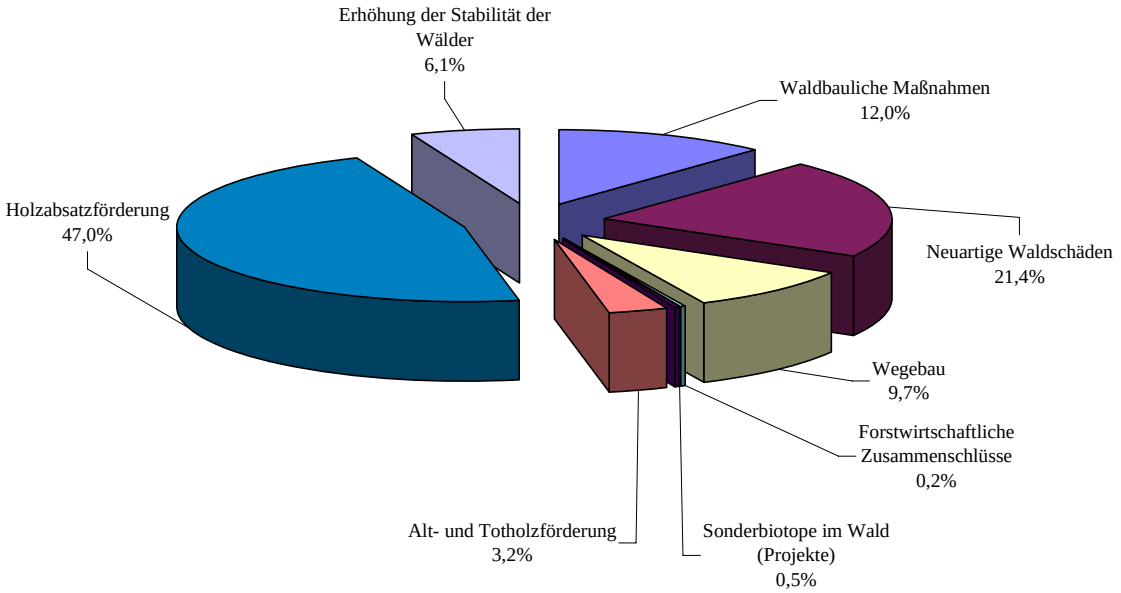
Eine besondere Bedeutung haben die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Der hohe Fördersatz von 18.747 Euro pro Buchung resultiert hauptsächlich aus den Maßnah-

[2] Ein Förderfall **kann** mehrere Buchungen umfassen.

men zur Bodenschutz- und Meliorationskalkung. So wurden im Berichtszeitraum auf ca. 127.981 ha Bodenschutzkalkung durchgeführt Aufgrund der großen Ausdehnung der Maßnahmen werden Anträge zur Förderung nahezu ausschließlich von Forstbetriebsgemeinschaften oder Waldgenossenschaften gestellt. Anträge für Waldbauliche Maßnahmen werden hingegen oft von einzelnen Waldbesitzern gestellt.

In Bezug auf die Fläche hatten bei einer geförderten Gesamtfläche von 144.826 ha die Förderbereiche neuartige Waldschäden (90 %) sowie Waldbauliche Maßnahmen (6 %) die größten Anteile.

Abbildung 8.1: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in Bezug zur Gesamtförderung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Auffällig ist die starke Inanspruchnahme der Maßnahme nach **Holzabsatzförderrichtlinie** 2.2 (Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung) mit ca. 74 % an den gesamten im Rahmen der Holzabsatzförderrichtlinie ausgezahlten Fördermitteln. Dies ist nach Aussagen des MUNLV auf eine erfolgreiche, intensive Informationspolitik zurückzuführen. Aufgrund der breiten Akzeptanz der Maßnahme wurde bereits 2001 von der Förderung von Modellanlagen auf Gebrauchsanlagen umgestiegen. Die Maßnahme zielt vor allem auf den verstärkten Einsatz von Waldholz zur energetischen Holznutzung.

Die W**aldbaulichen Maßnahmen** und die **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (insbesondere **Bodenschutzkalkung**) nahmen einen Anteil von 33 % der Fördermittel in Anspruch. Eine Beurteilung dieser Inanspruchnahme fällt aus Sicht des Programmevaluators schwer, weil keine klaren Erfolgskriterien vom MUNLV definiert wurden. Im Vergleich zu anderen Bundesländern fällt aber auf, dass die Förderung der Waldbaulichen Maßnahmen unterdurchschnittlich in Anspruch genommen wird. Das MUNLV bemerkt dazu, dass durch die Zunahme der kahlschlagsfreien Forstwirtschaft und der schlechten wirtschaftlichen Einschätzung der Buche die Bereitschaft zum Anbau dieser Baumart sinkt.

Wegebaumaßnahmen wurden mit einem Anteil von ca. 10 % der gesamten Fördermittel in Anspruch genommen. Diese fanden v. a. im Sauerland aufgrund von Waldflurbereinigungsverfahren statt. Aber auch außerhalb dieses Gebietes wurden vereinzelt Wegebaumaßnahmen gefördert.

Die Maßnahmen zum Schutz der **Sonderbiotope sowie von Alt- und Totholz**inseln wurden mit einem Anteil von ca. 3,6 % an der Gesamtförderung in Anspruch genommen, wobei davon die Förderung von Alt- und Totholz einen Anteil von 3,2 % hat. Das Ziel der Maßnahme ist auf die ökologische Stabilisierung der Wälder ausgerichtet und wird in Wäldern angeboten, in denen die Erhaltung des ökologischen Wertes im öffentlichen Interesse steht.

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden 388 Anträge in Form einer Erstaufforstung, Kulturpflege oder Nachbesserungen bewilligt (vgl. Tabelle 8.7).

Tabelle 8.7: Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2006

Maßnahmenart	Bewilligte Anträge		Fläche		Gesamtförderung	
	n	%	ha	%	Euro	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	287	74	296	64	961.322	90
Aufforstung sonstiger Flächen	0	0	0	0	0	0
Nachbesserung	0	0	0	0	0	0
Kulturpflege	101	26	166	36	102.587	10
Gesamt	388	100	461	100	1.063.909	100

Quelle: Landesbetrieb Wald und Forst 2003 und 2007.

Auf insgesamt 296 ha wurde die Neuanlage von Waldflächen auf landwirtschaftlichen Flächen durch EU-Mittel in Höhe von rund 1,0 Mio. Euro gefördert. Aufforstungen auf sons-

tigen Flächen fanden nicht statt. In die Pflege der vorwiegend in den 90er Jahren begründeten Waldflächen flossen knapp 0,1 Mio. Euro.

Die im Berichtszeitraum aufgeforsteten 296 ha stellen bei einer Gesamtwaldfläche von 887.550 ha nur 0,03 % dar und bleiben weit hinter der festgelegten Zielgröße zurück. Will man an dem Ziel der Waldmehrung festhalten, so ist es dringend erforderlich, die Erstaufforstungsbereitschaft, z. B. durch eine erhebliche Erhöhung der Erstaufforstungsprämie, zu steigern. Die Bereitschaft zur (geförderten) Erstaufforstung ist deshalb so gering, weil die Grundbesitzer ihre Flächen bevorzugt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stellen. Eine weitere Ursache für die geringe Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung ist, dass die Antragsunterlagen zu kompliziert und umfangreich sind. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Antragsunterlagen für den Zuwendungsempfänger deutlich zu vereinfachen und eine abschließende Prüfung vorzunehmen, deren Ergebnisse dann durch spätere Kontrollen nicht mehr revidiert werden können. Dadurch ist eine Verwaltungsvereinfachung und eine Planungssicherheit für den Waldbesitzer gewährleistet.

Tabelle 8.8: Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006 (Erstbewilligung)

Jahr	Anträge		Fläche		Prämienhöhe	
	n	%	ha	%	Euro	%
2000	7	4	8	4	1.295	3
2001	113	64	116	59	23.595	57
2002	7	4	11	6	2.619	6
2003	25	14	31	16	5.705	14
2004	16	9	30	15	5.010	12
2005	9	5	0	0	3.168	8
Gesamt	177	100	196	100	41.391	100

Quelle: Bresemann (2003) sowie Landesbetrieb Wald und Forst (2005 und 2007).

Hinsichtlich der Flächenprämie, die auf Antrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden kann, wurden im Berichtszeitraum 169 Erstanträge bewilligt (vgl. Tabelle 8.8). Auf einer prämienrelevanten Fläche von 196 ha wurden insgesamt Prämien in Höhe von 38.223 Euro ausgezahlt. Die Prämiensumme, die sich aus Altverpflichtungen der VO (EWG) Nr. 2080/1992 ergibt, beträgt rund 0,4 Mio. Euro.

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Der Zeitraum 2000 bis 2006 umfasst sieben Berichtsjahre. Folglich müssen alle der quantifizierten Ziele erreicht worden sein, wenn von vollständiger Zielerfüllung ausgegangen wird.

Folgende Outputindikatoren/quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bis 2006 aufgeführt:

(1) Umfang der **Erstaufforstungen**: ca. 350 ha/a, d. h. 2.450 ha in der gesamten Programmperiode.
Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 296 ha aufgeforstet. Dies entspricht einem Zielerreichungsgrad von ca. 12 %, bezogen auf die gesamte Programmperiode.
Betrachtet man die aufgeforstete Fläche vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche NRWs von 887.550 ha, dann wird deutlich, dass die Aufforstung lediglich einen sehr geringen Anteil daran ausmacht (0,03 %).
Nach Aussagen des MUNLV wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 ca. 3.133 ha Erstaufforstungen in NRW durchgeführt. Vergleicht man diese Zahl mit den geförderten Erstaufforstungen von 296 ha, dann wird deutlich, dass nur ca. 9,4 % aller Erstaufforstungen gefördert wurden.

(2) **Ökologische Aufwertung der Wälder** durch Laubholzanpflanzungen: 10.000 bis 13.000 ha.
Im Berichtszeitraum wurden auf 2.516 ha Vor- und Unterbauten zur Weiterentwicklung naturnaher Waldgesellschaften durchgeführt. Gemessen an der Gesamtwaldfläche beträgt dieser Anteil 0,5 %. Der Zielerreichungsgrad beträgt 22 %.
Durch die BWI II**3** wurde ermittelt, dass 17,7 % der Gesamtwaldfläche in Nordrhein-Westfalen mit natürlichen Waldgesellschaften des Buchentyps bestockt sind.
Die Maßnahme kann einen Beitrag leisten, den Anteil natürlicher Waldgesellschaften zu erhöhen.

(3) Umfang der **Kompensationskalkung**: bis zu 220.000 ha.
Bodenschutzkalkungen wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 auf ca. 127.981 ha durchgeführt, d. h. der Zielerreichungsgrad liegt derzeit bei 58 %.
Potenzielle Flächen zur Bodenschutzkalkung sind Nadelholzbestände, da überwiegend in diesen Beständen eine Bodenversauerung zu beobachten ist. Nach der Bundeswaldinventur sind derzeit 403.421 ha mit Nadelbäumen bestockt (BMELV, 2005). Folglich entspricht die gekalkte Fläche einem Anteil von ca. 32 % an der potenziellen Förder-

[3] 2. Bundeswaldinventur.

fläche. Die mehrfache Kalkung einer Fläche in diesem Zeitraum kann nahezu ausgeschlossen werden.
Von Seiten des MUNLV wird angemerkt, dass die Inanspruchnahme der Kompensationskalkung zurückgeht, weil die Waldbesitzer aufgrund der wirtschaftlich schwierigen Lage nicht bereit sind, den Eigenanteil von 10 % sowie die gesetzliche Mehrwertsteuer aufzubringen.

(4) Bau von **Modellanlagen zu einer energetischen Nutzung** von Holz: 35 bis 50 Anlagen.[4]
Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden nach der Holzabsatzförderrichtlinie laut LFP-Berichterstattung 6.213 Projekte für Holzfeuerungsanlagen gefördert. Die hohe Nachfrage, vor allem der nicht-waldbesitzenden Privathaushalte, führte zum Teil zu einer erheblichen Belastung der Bewilligungsstellen. Der Zielerreichungsgrad beträgt 12.426 %, wobei die ursprünglichen Zielvorgaben nicht an die geänderten Förderinhalte angepasst wurden.

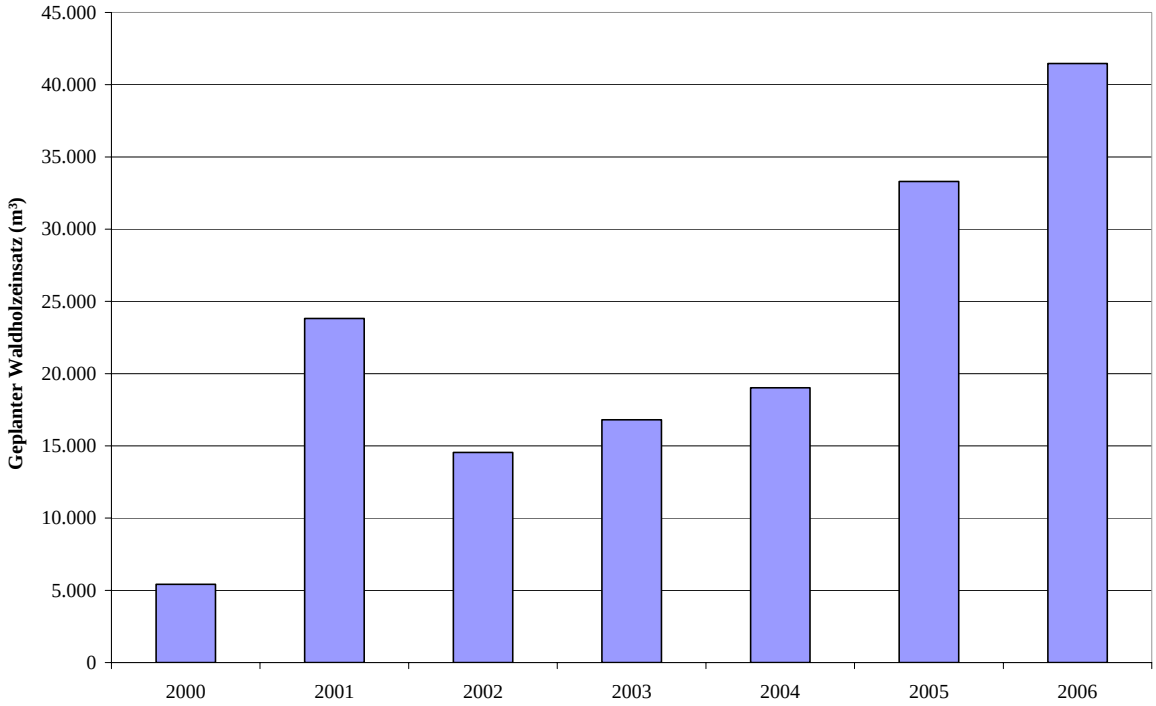
(5) **Erhöhung des Holzeinschlages**: um ca. 100.000 m^3/a jährlich.
Eine Erhöhung des Holzeinschlages ist als indirekte Wirkung aufgrund der geförderten Maßnahmen im Rahmen der Holzabsatzförderrichtlinie 2.2 zu erwarten. Da aber auch andere Faktoren Einfluss auf die Veränderung des Holzeinschlages haben, wie z. B. die Holzpreise, ist eine Prognose der Mehrnutzung nicht möglich. Im Rahmen des Beantragungsverfahrens wird auch der zu erwartende Holzverbrauch erfasst. Eine Auswertung des potenziell zu erwartenden Waldholzverbrauchs zeigt, dass jährlich mehrere tausend Kubikmeter verbraucht werden (Abbildung 8.2). So wurden im Jahr 2006 mehr als 40.000 m³ Waldholz verbraucht. Dies ist jedoch erheblich unter den als Ziel formulierten 100.000 m³ pro Jahr. Das Ziel wird deshalb mit einer Zielerreichung von 22 % (Durchschnitt der Jahre) bewertet.

(6) **Erhöhung der Holzlagerkapazitäten**: um ca. 200.000 m^3 jährlich.
Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden nach der Holzabsatzförderrichtlinie 2.1 ca. 44 Anträge auf Bau bzw. Erweiterung von Rundholz-/Schnittholzlagerkapazitäten gefördert. Aussagen darüber, wie hoch die Lagerkapazität ist, sind nicht möglich.

(7) **Senkung des Betriebsaufwands**, insbesondere im Bereich der Holzernte, Vermessung und Transportlogistik: bis zu ca. 20 DM/ha (ca. 10 Euro/ha).
Die Förderung von Komponenten zur Logistikunterstützung im Rahmen der HAFÖ 2.1, z. B. eine elektronische Langholzvermessung, kann einerseits zu einer Verringerung der Vermessungskosten führen. Gleichzeitig bewirkt der Kauf eines derartigen Gerätes eine einmalige Erhöhung des Betriebsaufwandes (Anschaffungsausgaben), so dass der Nettoeffekt vom Einzelfall abhängt und schwer zu kalkulieren ist.

[4] Diese geringe Zahl ergibt sich daraus, dass ursprünglich nur Modellanlagen gefördert werden sollten.

Abbildung 8.2: Geplanter Waldholzanteil bei den geförderten Holzfeuerungsanlagen



Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz.

Die Tabelle 8.9 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Zielerreichungsgrade. Sie verdeutlicht, dass die Zielerreichung bei der HAFÖ weit übererfüllt ist, während die Ziele der Erstaufforstung nur zu 12 % erfüllt sind. Auch die Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung und Kompensationskalkung haben deutliche Erfüllungsdefizite.

Tabelle 8.9: Zielerreichungsgrade für quantitative Ziele

Maßnahme	Ziel	Output	Zielerreichungs-grad (%)
Erstaufforstungen	2.450	296	12
Ökologische Aufwertung durch Laubholzpflanzung	11.500	2.516	22
Kompensationskalkung	220.000	127.981	58
Bau von Anlagen zur energetischen Holznutzung	50	6.213	12.426
Erhöhung Holzeinschlag	700.000	154.367	22

Quelle: Eigene Berechnungen.

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Nach Auskunft des MUNLV (2005) gibt es zwischen den Waldbesitzern in NRW aufgrund der räumlichen Lage keinen Unterschied bzgl. Belastungen oder Bedürfnissen der Forstbetriebe und dementsprechend auch keine Begründung hinsichtlich einer regional differenzierten Förderpolitik. Die Förderung erfolgt daher flächendeckend und ohne Prioritäten für bestimmte Zielgruppen oder Zielregionen. Die Ziele werden dezentral von den Bewilligungsstellen (Forstämter) vorgegeben. Lediglich für die Erstaufforstungen werden waldarme Gebiete als Zielgebiete definiert. Dies ist insofern nachvollziehbar, weil die Förderung der anderen forstlichen Maßnahmen eher an physischen Kriterien (z. B. die Bestandeshöhe oder das Alter und die Qualität der Alt- und Totholzbäume) orientiert ist als an regionalen Gegebenheiten. So wird mit den Waldbaulichen Maßnahmen z. B. das Ziel verfolgt, bestehende Waldbestände zu pflegen (Stammzahlreduktion und Entnahme schlecht geformter Bestandesmitglieder), unabhängig wo sich diese Waldbestände in NRW befinden.

Zielgruppen

Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

- Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder,
- forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes,
- ländliche und nichtländliche Gemeinden.

Die Zahlstellendaten sehen zwar keine Kategorisierung nach Empfängergruppen vor, sie enthalten aber die Adressen der Empfänger. Auf dieser Grundlage sind die Empfängerkategorien abzuleiten (siehe Tabelle 8.10).

Tabelle 8.10: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien

Empfänger-Kategorie	Auszahlungsbetrag Euro	% der Gesamtsumme
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	36.972.201	44
Privatpersonen	37.812.478	45
Kommunen	9.243.050	11
Gesamt	84.027.729	100

Quelle: Landesbetrieb Wald und Forst (2007) und eigene Berechnungen.

Tabelle 8.10 verdeutlicht, dass ca. 44 % des Auszahlungsbetrages auf forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und 45 % auf Privatpersonen entfallen. 11 % entfallen auf waldbesitzende Kommunen. Der hohe Organisationsgrad der Waldbesitzer in NRW führt dazu, dass die vielen Waldbesitzer nicht einzeln Fördermittelanträge einreichen, sondern einen Sammelantrag über die FBG stellen. Ohne den hohen Organisationsgrad wäre der Auszahlungsbetrag an die Privatpersonen deutlich höher. Da mit einer Bündelung der Anträge eine gewisse Professionalisierung der Antragsunterlagen einhergeht, ist mit einer abnehmenden Fehler- oder Unvollständigkeitshäufigkeit auszugehen. Damit profitiert das MUNLV unmittelbar aus dem Organisationsgrad der Waldbesitzer. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes bei der Fördermittelbeantragung ist zu beachten, dass die Bereitschaft der Waldbesitzer zur Beantragung von Fördermitteln sinkt. Der Aufwand der Antragstellung wird im Verhältnis zur Förderhöhe von den privaten Antragstellern als zu hoch eingeschätzt. Sie verzichten deshalb auf die Beantragung, so dass auch dies eine Erklärung für den relativ geringen Anteil der direkten Auszahlungen an Privatpersonen sein könnte. Tabelle 8.11 gibt einen Überblick über den Organisationsgrad der Waldbesitzer.

Bei der **Erstaufforstung** ist der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger für die investive Förderung größer als für die Erstaufforstungsprämie, die nicht an Gebietskörperschaften ausgezahlt wird. Die investive Förderung können alle natürlichen und juristischen Personen in Anspruch nehmen, soweit sie Eigentümer der Flächen sind; für Besitzer ist eine entsprechende Einverständniserklärung der Eigentümer Voraussetzung. Die Erstaufforstungsprämie dagegen ist an die landwirtschaftliche Vornutzung der Fläche gekoppelt und differenziert den Prämienanspruch nach der Erwerbsform. Während Haupterwerbslandwirte grundsätzlich vollen Prämienanspruch erhalten, wird Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten nur ein eingeschränkter Prämienanspruch zuerkannt.

Tabelle 8.11: Forstliche Zusammenschlüsse in NRW (Stand: Februar 2005)

Art des Zusammenschlusses	Anzahl	Fläche ha	Fläche %	Mitglieder (bei WG: Anteileigner)	Mitglieder %
Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) § 16 ff BWaldG	272	323.708	73	37.900	60
Forstbetriebsverbände (FBV) § 21 ff BWaldG	15	6.613	1	3.872	6
Waldwirtschaftsgenossenschaften (WWG) § 14 ff LFoG	18	4.112	1	2.078	3
Waldgenossenschaften (WG) nach § 1 Gemeinschaftswaldgesetz	316	41.545	9	18.862	30
Forstwirtschaftliche Vereinigungen § 37 ff BWaldG	6	65.845	15	63	0
Summe	627	441.823		62.775	

Quelle: MUNLV (2005).

Die Befragung der Zuwendungsempfänger durch Gottlob (2003) zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (20 % bzw. 44 %) genutzt wurden. 28 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte, 4 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb (Gottlob, 2003, S. 17f.).

Die natürlichen Personen unter den Zuwendungsempfängern der Erstaufforstung sind zu 83 % männlich und zu 17 % weiblich. Die Fördermittel werden überwiegend (zu 72 %) von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz auch in den Gemeinden haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen (Gottlob, 2003, S. 21 ff.). Dies ist von besonderer Relevanz, da zunehmend eine fortschreitende Urbanisierung und schwindende Eigentümergesinnung bei den Waldeigentümern diskutiert wird (Schraml/Volz, 2003).

Zielregionen

Anhand der folgenden Karten wird eine qualitative Analyse der ausgezahlten Fördermittel vor dem Hintergrund der Förderziele durchgeführt.

Allgemeine Beschreibung der Karten

Die vorliegenden Karten zeigen jeweils das Land Nordrhein-Westfalen mit seinen Raumordnungsregionen bzw. Landkreisen und der Verteilung aller Fördermaßnahmen. Die zugrunde liegenden Daten zur Waldverteilung und den Schutzgebieten wurden vom BfN, von der LÖBF sowie der BFH Hamburg bereitgestellt.

Die Karte 8.1 stellt die Gesamtförderung aller EU-kofinanzierten forstlichen Fördermaßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung dar. Deutlich wird, dass in der ROR Arnsberg die meisten Fördermittel ausgezahlt wurden, gefolgt von den ROR Münster und Siegen.

Auffällig ist, dass die Holzabsatzförderung in vielen ROR einen Anteil von über 50 % an der Gesamtförderung hat. Dies betrifft z. B. die ROR Arnsberg, Münster, Aachen, Bielefeld, Düsseldorf und Duisburg/Essen. Dies ist insofern beachtlich, weil die ROR Münster einen geringeren Waldanteil hat als die ROR Arnsberg. Die Ursache für die große Inanspruchnahme der HAFÖ-Förderung in der ROR Münster ist, dass in den waldreichen Gebieten viele Waldbesitzer eine Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung von Rohholz erhalten, während in den waldarmen Gebieten hauptsächlich große Förderprojekte zur energetischen Holznutzung gefördert werden. Die Analyse der Zahlstellendaten für die Jahre 2003 bis 2006 bestätigt, dass sich im Hochsauerlandkreis der Gesamtbetrag der HAFÖ-Förderung aus ca. 1/3 Förderung zur Verarbeitung und Vermarktung und ca. 2/3 zur Förderung der energetischen Holznutzung zusammensetzt. Im ROR Münster wurden überwiegend Maßnahmen zur energetischen Holznutzung gefördert.

Betrachtet man die regionale Verteilung der einzelnen Maßnahmen so fällt auf, dass die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden überwiegend in den ROR Arnsberg, Siegen und Bochum/Hagen in Anspruch genommen werden. Der Anteil der Waldbaulichen Maßnahmen ist generell gering im Vergleich zu den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Holzabsatzförderung.

Auffällig ist auch der hohe Anteil der Wegebauförderung im Sauerland. Ursachen dafür sind die dort laufenden Waldflurbereinigungsverfahren. Im Zeitraum von 2000 bis 2004 wurden dort allein durch Flurbereinigungsverfahren ca. 191 km Wegebaumaßnahmen durchgeführt (MUNLV, 2005).

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass die forstlichen Fördermaßnahmen in NRW regional sehr heterogen verteilt sind, was hauptsächlich auf die Vielfalt der Fördermaßnahmen und weniger auf Unterschiede des Waldanteils zurückzuführen ist. Es können keine speziellen Förderschwerpunkte hinsichtlich des Privatwaldes identifiziert werden.

Karte 8.2 stellt die Verteilung von naturschutzfachlich relevanten Maßnahmen im Forst vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig befundenen Gebietskulisse in NRW für die Jahre 2000 bis 2006 dar. Die Daten zur Beschreibung der Gebietskulisse sind vom BfN bereitgestellt worden und bilden die aktuelle Lage der Schutzgebiete ab.

Aus der Karte ist zu erkennen, dass in den nordwestlichen und östlichen Landkreisen von NRW grundsätzlich mehr Fördermittel für Sonderbiotope und Altholz in Anspruch ge-

nommen wurden als in den südlichen, nordöstlichen und westlichen. Deutlich wird auch, dass die Inanspruchnahme der Fördermittel nicht an der Dichte der Schutzgebiete orientiert ist. Sie hängt offensichtlich nicht von der Existenz von FFH- oder Naturschutzgebieten ab. Entscheidend für die Mittelverteilung ist vielmehr, ob die hier dargestellten Schutzgebiete förderfähige Waldflächen beinhalten oder nicht. Da aus der Darstellung nicht hervorgeht, wie hoch der Waldanteil in dem Schutzgebiet ist, sind Aussagen über die Treffsicherheit der Fördermaßnahme nicht möglich.

Die Karte 8.3 zeigt die räumliche Verteilung der Erstaufforstungen für die Jahre 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund der Waldflächenverteilung des jeweiligen Landkreises. Es wird deutlich, dass in den Landkreisen Höxter, Düren und Lippe der höchste Flächenanteil geförderter Aufforstung vorzufinden ist. In den westlichen und nördlichen Landkreisen ist die Erstaufforstungsaktivität eher gering.

Um einen genaueren Einblick in die Erstaufforstungen für die Jahre 2003 bis 2006 zu bekommen, werden in der Tabelle 8.12 die Erstaufforstungen nach Landkreisen differenziert dargestellt.

Die Erstaufforstungsflächen der Landkreise stehen nicht in einem signifikanten Zusammenhang mit dem jeweiligen Bewaldungsanteil. Der im Bericht von Bresemann (2003) dargestellte Trend, dass Erstaufforstungen sowohl in waldarmen, als auch waldreichen Gebieten stattfindet, wird bestätigt.

Offensichtlich gibt es andere Einflussfaktoren, die die durch Förderung motivierte Erstaufforstungsaktivität beeinflussen. Solche Faktoren sind z. B. die Flächenprämien der alternativen Landnutzung oder auch die Überzeugungskraft des zuständigen Revierförsters.

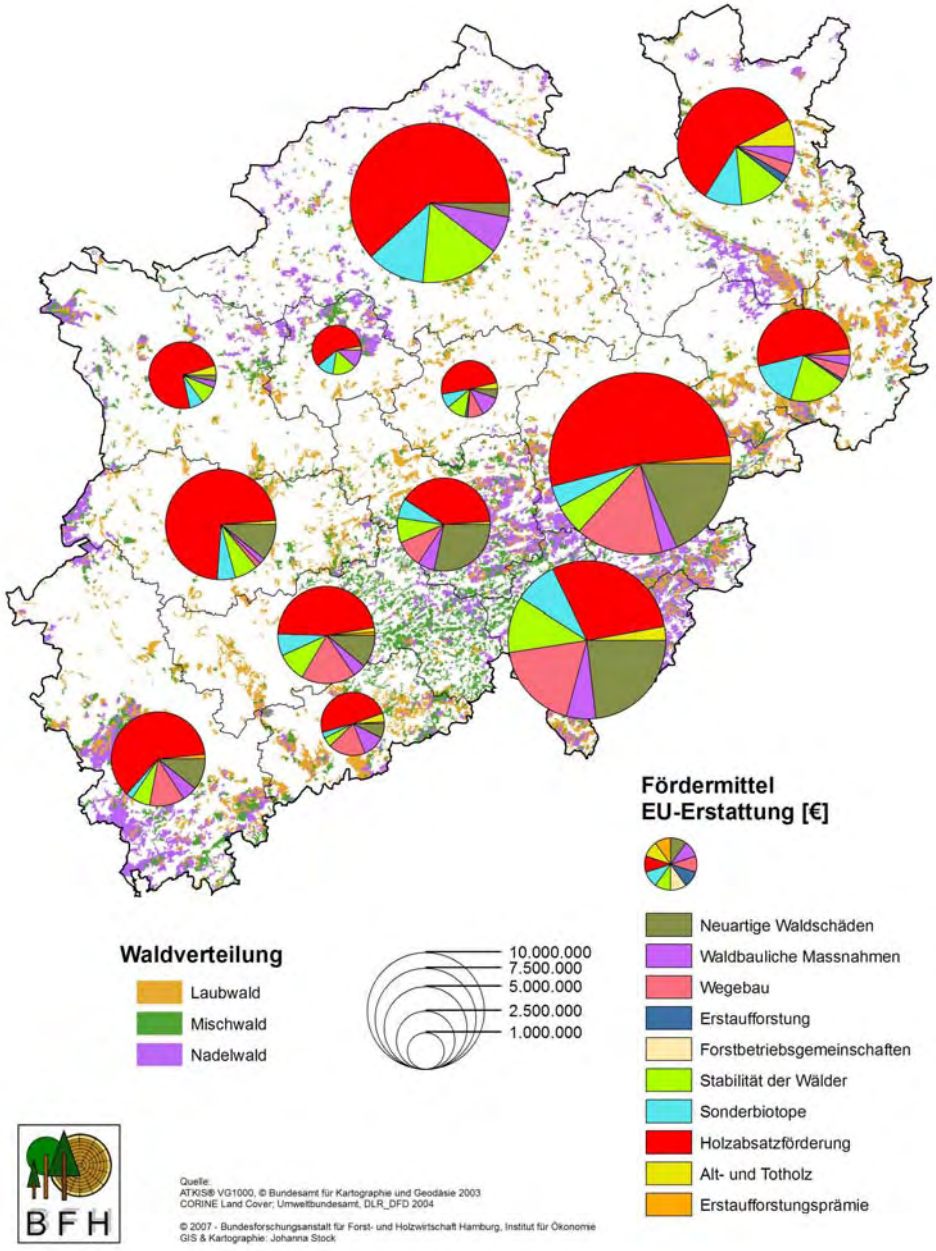
Tabelle 8.12: Erstaufforstungen, differenziert nach Landkreisen, für die Jahre 2003 bis 2006

Landkreis	Bewaldungsprozent	Aufgeforstete Fläche	
		ha	%
LK Düren	19,47	21,08	20,4
LK Lippe	27,32	17,79	17,2
LK Höxter	27,67	10,45	10,1
LK Neuss	5,50	9,14	8,8
LK Hochsauerlandkreis	54,82	7,53	7,3
LK Siegen-Wittgenstein	65,89	6,49	6,3
LK Olpe	58,51	5,28	5,1
LK Minden-Lübbecke	9,16	5,18	5,0
LK Herford	3,96	4,16	4,0
LK Soest	18,85	3,87	3,7
SK Hamm	4,97	3,60	3,5
LK Borken	9,18	0,82	0,8
LK Oberbergischer Kreis	38,37	0,68	0,7
LK Erftkreis	11,60	0,60	0,6
LK Euskirchen	37,46	0,59	0,6
LK Steinfurt	8,61	0,30	0,3
nicht zuzuordnen		5,77	5,6
Summe		103,33	100

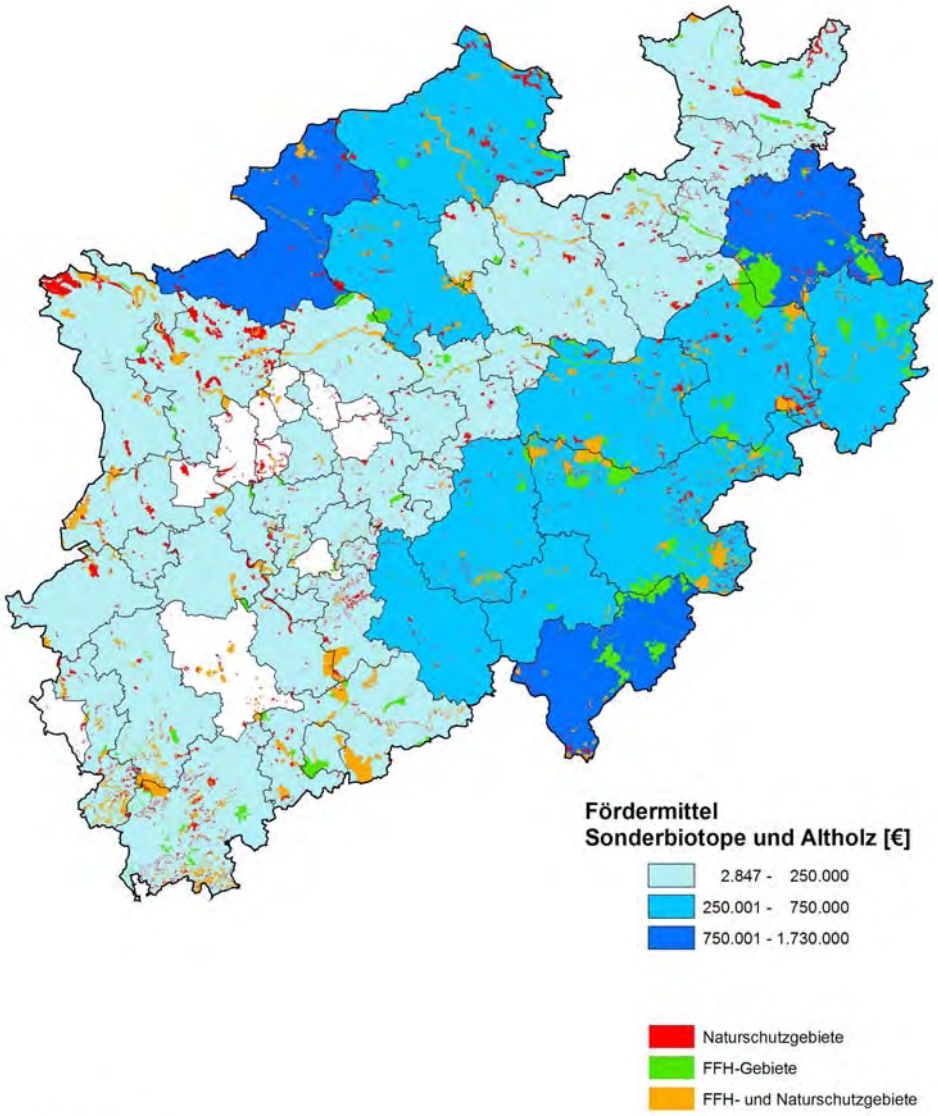
Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlstellendaten (2005 und 2007).

Die aktuellen Instrumente sind nicht geeignet, die Erstaufforstungen besonders in waldarmen Gebieten zu fördern. Folglich sollte das Zielsystem daraufhin überprüft werden, ob eine Orientierung an dem Bewaldungsprozent zweckmäßig ist, wenn eine allgemeine Erhöhung des Bewaldungsprozentes angestrebt wird. Denkbar ist, dass neue Instrumente benötigt werden, um mehr Landwirte in den waldarmen Gebieten zur Erstaufforstung zu bewegen. Die von der EU beabsichtigte Reduzierung der landwirtschaftlichen Anbaufläche durch Erstaufforstungen muss nicht zwingend das Ziel der Waldmehrung in waldarmen Gebieten einschließen. Geprüft werden sollte, ob eine Differenzierung der Instrumente zur allgemeinen Waldmehrung in NRW einerseits und zur Reduzierung der landwirtschaftlichen Anbaufläche andererseits vorgenommen werden sollte.

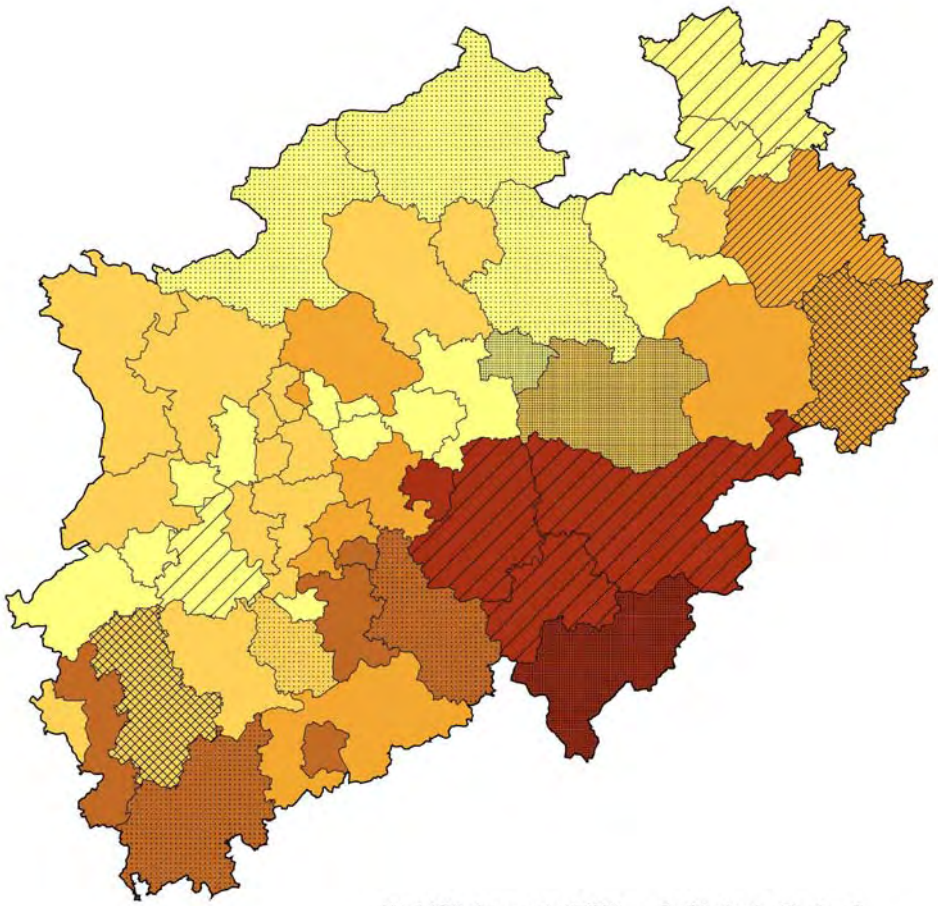
Karte 8.1: Gesamtförderung vor dem Hintergrund der Waldverteilung 2000 bis 2006



Karte 8.2: Förderung der Sonderbiotope und Altholz vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse (Schutzgebiete)



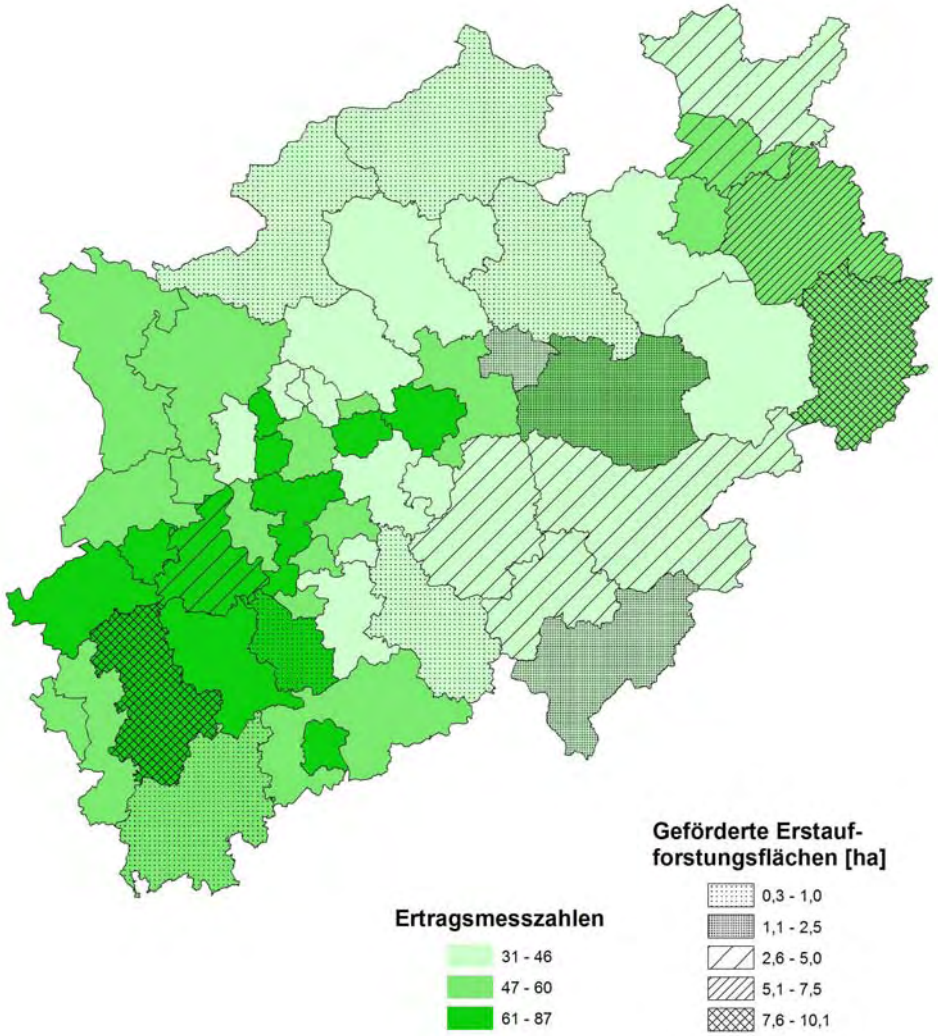
Karte 8.3: Erstaufforstungen in Abhängigkeit vom Bewaldungsprozent eines Landkreises für den Zeitraum 2000 bis 2006



BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003
© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

Karte 8.4: Erstaufforstungen und Bodengüte für den Zeitraum 2000 bis 2006



BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

Die Karte 8.4 zeigt die Verteilung der Erstaufforstungsflächen in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Bodengüte des Landkreises. Es wird deutlich, dass die Erstaufforstungen mit der Bodengüte in keinem eindeutigen Zusammenhang stehen.

In Ballungsgebieten Rhein-Ruhr hat die Bodengüte keine erklärende Bedeutung für die Erstaufforstung. Dies liegt daran, dass Opportunitätskosten in den stadtnahen Gebieten deutlich höher sind als im ländlichen Raum, so dass dort i. d. R. kaum Erstaufforstungen durchgeführt werden. Mit geringer werdendem Einfluss dieses Ballungszentrums steigen die Erstaufforstungen, wie im Sauerland beobachtet werden kann.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die administrative Umsetzung der Maßnahmen blieb im Berichtszeitraum nahezu unverändert.

Es gilt weiterhin das in der Halbzeitbewertung vorgestellte Verfahren, insbesondere auch der Umstand, dass die Bewilligungs- und Kontrollaufgaben an die Forstämter, ab 2005 nur noch Außenstellen des Landesbetriebes Wald und Holz NRW, delegiert wurden. Die Außenstellen leiten, nach erfolgter Bewilligung, die zahlungsrelevanten Daten an die Zahlstelle weiter. Bresemann (2003) und Gottlob (2003) konnten für den Zeitraum von der Abgabe des Fördermittelantrages bis zur Bewilligung ca. fünf Wochen ermitteln. Von der Bewilligung bis zur Auszahlung vergingen weitere 13 Wochen. Betrachtet man die teilweise erheblichen finanziellen Ausgaben, die die Zuwendungsempfänger (z. B. bei Voranbauten) vor dem Hintergrund der geringen Rentabilität der Wälder vorfinanzieren müssen, so wird deutlich, dass Waldbesitzer der Gefahr eines Liquiditätsengpasses ausgesetzt sind. Im Interesse der Sicherung der Liquidität und des weiteren Interesses der forstlichen Förderung sollten die administrativen Abläufe so gestrafft werden, dass eine zügige Bewilligung und Auszahlung erfolgen kann.

Unzulänglich am bestehenden administrativen Ablauf ist aus Sicht des Programmevaluators die Datenerfassung. In den derzeit 34 existierenden Bewilligungsstellen ist eine einheitlichen Dateneingabe nicht sichergestellt. So zeigt sich, dass Forstämter teilweise für Wegebaumaßnahmen keine Mengenangaben eingeben oder Flächenangaben unvollständig erfassen. Allein durch die Vielzahl der Bewilligungsstellen ist ein erhöhter Erfassungsaufwand, der ab 01.01.2005 durch den Landesbetrieb „Wald und Holz NRW“ zu leisten ist, zu verzeichnen. Dezentrale Bewilligungsstellen haben allerdings den Vorteil, dass sie flexibel auf die regionalen Erfordernisse eingehen können und zweckentsprechendere Bewilligungsentscheidungen treffen können. Die Eigenverantwortung der dezentralen Bewil-

ligungsstellen wird dadurch gestärkt, was letztlich auch zu einer Motivationssteigerung bei den betreffenden Mitarbeitern führt. Deshalb sind klare Vorgaben hinsichtlich der Dateneingabe erforderlich.

Ab 2007 greift ein neues Erfassungsprogramm, durch welches die Datenerfassung erheblich verbessert wird. Ab 2008 werden die Außenstellen auf 16 reduziert, von denen nur 14 mit Förderung zu tun haben werden. Des Weiteren soll die Förderung ab dem Jahr 2008 grundsätzlich zentral vom Regionalforstamt Münster abgewickelt werden. Für die Zukunft ist also mit einer Verbesserung sowohl bei der Datenerfassung als auch bei den administrativen Abläufen zu rechnen.

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse

Ziel- und Wirkungsanalysen sind für forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen in der Regel aufgrund der Langfristigkeit der Investitionen wenig aussagekräftig. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger kann aber untersucht werden, ob die finanzielle Förderung zur Durchführung einer Maßnahme überhaupt erforderlich war oder ob die Waldbesitzer bzw. Landbesitzer die Maßnahmen auch ohne eine finanzielle Unterstützung durchgeführt hätten. In diesem Fall könnten Mitnahmeeffekte identifiziert werden. Grundlage der folgenden Analysen ist die schriftliche Befragung von 100 Zuwendungsempfängern. Der Rücklauf betrug 42 %.

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen

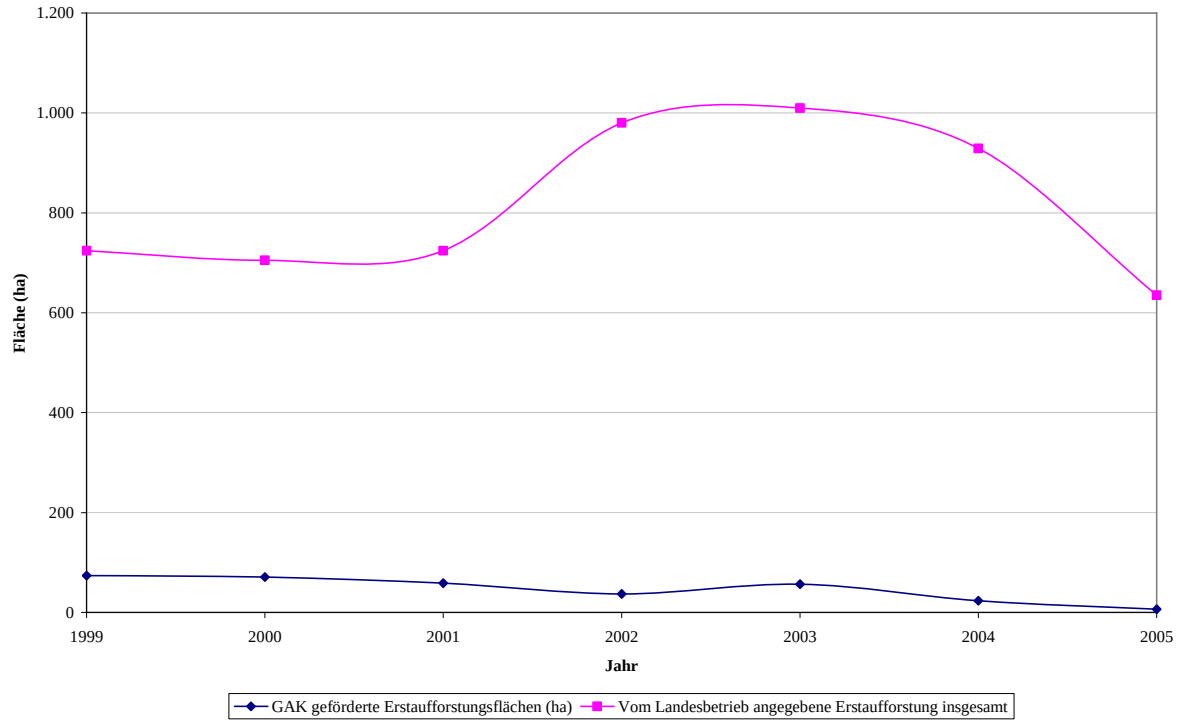
Die Förderung von Erstaufforstungen hatte in Nordrhein-Westfalen im Berichtszeitraum eine hohe forstpolitische Bedeutung, wenngleich die realisierten geförderten Aufforstungen dies zunächst nicht vermuten lassen. Das Ziel, im Berichtszeitraum 2.450 ha aufzuforsten verdeutlicht dieses gesetzte Ziel, die Waldfläche zu mehren. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Förderung der Erstaufforstung keinen signifikanten Einfluss auf die Aufforstungsbereitschaft der Grundbesitzer hat.

Vergleicht man die insgesamt im Berichtszeitraum in NRW durchgeführten Erstaufforstungen, dann ist festzustellen, dass der Anteil der geförderten Erstaufforstungen sehr gering ist. Wenn im Durchschnitt in NRW jährlich rund 700 ha Wald aufgeforstet werden, ist der Anteil der geförderten Fläche mit rund 30 ha sehr gering.

Eine Ursache für die geringe Akzeptanz ist, dass die Bereitwilligkeit der Landeigentümer, Flächen für eine Erstaufforstung bereitzustellen, von den weiteren agrarpolitischen Rah-

menbedingungen abhängt. Um Ausgleichsflächen für die Landwirtschaft zu behalten (z. B. zur Ausbringung von Gülle), verzichten viele Eigentümer auf eine Aufforstung der Grenzertragsböden. Die veränderten Rahmenbedingungen in den letzten zwei Jahren (vor allem durch die GAP-Reform) haben letztlich zudem beigetragen, dass das Ziel nicht erreicht wurde (MUNLV, 2005). Es ist nicht auszuschließen, dass auch in Zukunft der Umfang der Erstaufforstungsbereitschaft sehr gering bleibt, denn unklar ist, ob die regionalen flächenbezogenen Beträge (für NRW 267,70 Euro für Ackerland und 104,95 Euro für Grünland) evtl. höher sind als die Erstaufforstungsprämie. Dadurch wäre eine Teilnahme aufgrund der Opportunitätskosten gehemmt.

Abbildung 8.3: Erstaufforstungen insgesamt und geförderte Erstaufforstungen



Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz.

Ein zusätzlicher Grund für die geringe Inanspruchnahme ist laut MUNLV, dass selbst Landwirte, die Interesse an einer Aufforstung ihrer Flächen haben, diese bevorzugt im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stellen. Bei diesen Maßnahmen erhalten die Landwirte zum Teil einen höheren Investitionskostenzuschuss durch Dritte (z. B. durch die DEGES)[5].

[5] Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH.

Ein weiterer wichtiger Hinderungsgrund ist der aus ihrer Sicht hohe Verwaltungsaufwand zur Beantragung der Fördermittel. Gerade Landwirte mit geringer Bodengüte neigen dazu, keine Fördermittel zu beantragen, weil die Erstaufforstungsprämie in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand und den Kontrollen in den folgenden Jahren steht. Statt dessen verzichten sie auf eine Förderung und nutzen andere Angebote.

Abbildung 8.4: Erstaufforstung mit einer Größe von 15 ha im Forstamt Schwerte im Jahre 2002

Quelle: Müller, FoA Schwerte.

Die Wirkungen von Erstaufforstungen können sehr komplex sein. So haben Erstaufforstungen u. a. Einfluss auf das Landschaftsbild, auf die Flora- und Fauna und damit auf die Naturnähe der betreffenden Fläche. Eine Wirkungsanalyse für eine Erstaufforstung ist deshalb nur mit einem konkreten räumlichen Bezug sinnvoll. Zur Wirkung von Erstaufforstungen auf die Naturvielfalt liegen umfangreiche Untersuchungen vor (vgl. Finck, 1997; Völkl 1997; Fischer 1997; Güthler et al., 2002; Eisenbeiß, 2002). So stellen Güthler et al. fest, dass die Beeinflussung der Artenvielfalt entscheidend davon abhängt, wie hoch der Waldanteil in der Region ist. Der Autor zeigt Beispiele, dass Aufforstung von Magerweiden in waldreichen Gebieten zu einer Beeinträchtigung der Naturnähe führen (Güthler et al., 2002, S. 106).

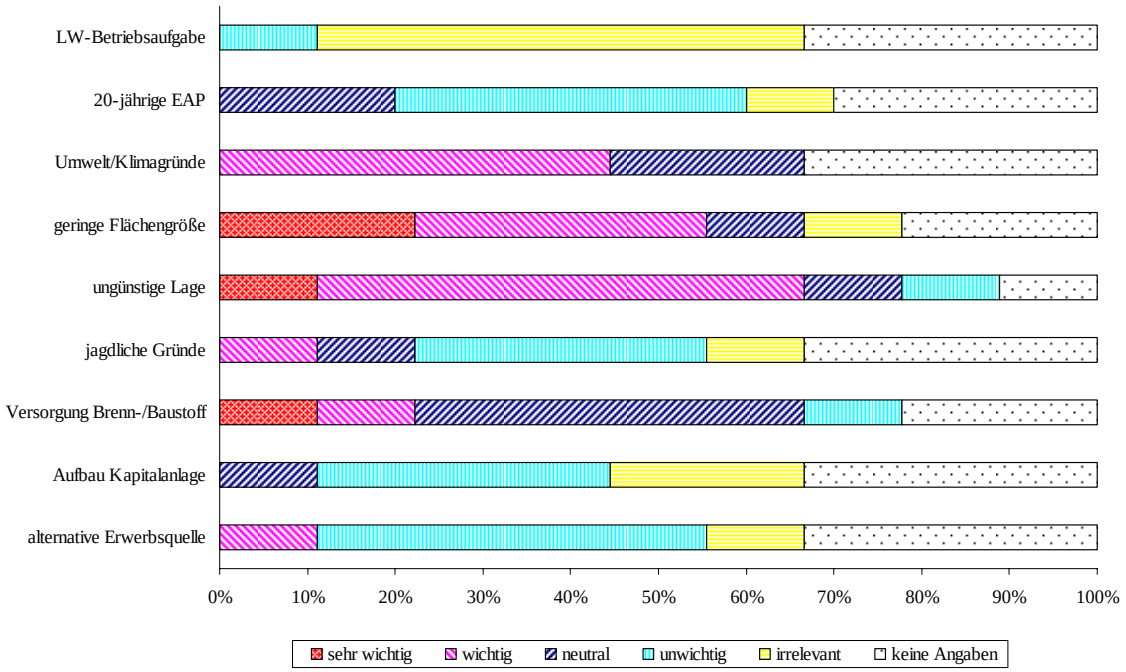
Auch Eisenbeiß (2002) ermittelte, dass eine pauschale Festlegung über den Einfluss der Erstaufforstung auf die Umwelt nicht gegeben werden kann. Er führt aus, dass die Indikatoren Baumartenvielfalt, Naturnähe, Seltenheit des Biotops, Strukturpotenzial, Waldrandausprägung, Biotopverbund, Landnutzungsverhältnis und Randlinien-Vorkommen die wichtigsten Indikatoren zur Bewertung darstellen. Nur durch die ganzheitliche Betrach-

tung aller dieser Indikatoren ist eine zuverlässige Aussage möglich. Insofern wird deutlich, dass eine Evaluation auf eine Einzelfallprüfung hinausliefe.

Prinzipiell kann festgestellt werden, dass Erstaufforstungsmaßnahmen in waldreichen Gebieten häufiger zu einer Verschlechterung der Artenvielfalt führen als in waldarmen Gebieten, weil die Offenlandschaft in waldreichen Gebieten hinsichtlich der Flora und Fauna eine größere Bedeutung hat (aufgrund ihrer Seltenheit) als in waldarmen Gebieten. Da ermittelt wurde, dass rund 20 % aller Erstaufforstungen in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent von über 30 % stattgefunden hat, könnte geschlussfolgert werden, dass sich eine negative Beeinflussung der Umwelt ergeben hat. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Erstaufforstungen genehmigungspflichtig sind. In diesem Genehmigungsprozess werden alle Träger öffentlicher Belange einbezogen. Es findet also eine Einzelfallprüfung statt, in der Konflikte hinsichtlich der verschiedenen öffentlichen Belange gegeneinander abgewogen werden.

Die Zuwendungsempfänger wurden nach ihren Zielen befragt, warum sie aufforsten (siehe Abbildung 8.5). Hauptmotive für die Durchführung der Maßnahme waren danach geringe Flächengröße, Umwelt- und Klimagründe sowie die ungünstige Lage der Flächen (sehr wichtig und wichtig).

Abbildung 8.5: Gründe für Erstaufforstungen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Erhebung.

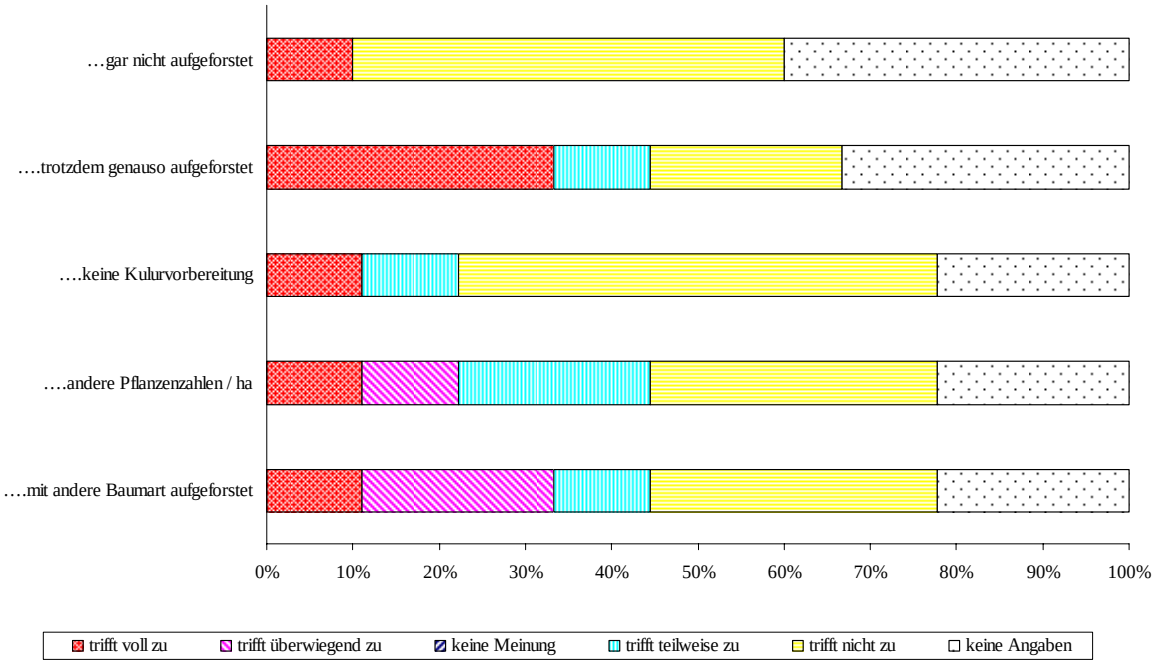
Aufbau einer Kapitalanlage oder die Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes waren demgegenüber nicht entscheidungsrelevant. Insgesamt kann festgestellt werden, dass es kein dominierendes Motiv gibt, das die Erstaufforstungsbereitschaft allein erklärt. Vielmehr sind sie sehr vielschichtig, auch eine positive Wechselwirkung innerhalb des Motivationsbündels kann nicht ausgeschlossen werden. Auch die Erstaufforstungsprämie, eigentlich als Motivation zur Aufforstung ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen gedacht, war nicht entscheidungsrelevant. Auf die Frage, in welchem Verhältnis die EAP zum Deckungsbeitrag der letzten vorherigen Nutzung stand, gaben 22 % aller Befragten an, dass die EAP niedriger war als der Deckungsbeitrag der letzten Nutzung, bei 11 % der Befragten war der Deckungsbeitrag höher. Die Mehrheit (66 %) gab demgegenüber an, dass die EAP dem Deckungsbeitrag der vorherigen landwirtschaftlichen Nutzung in etwa entspricht. Insofern kann geschlussfolgert werden, dass die EAP zu keiner Überkompensation führt, was eine besondere Motivation zur Erstaufforstung erklärt hätte. Ihre Wirkung kam somit voll zu Entfaltung, weil sie genau das fehlende Einkommen kompensiert.

Die Erstaufforstung wird vor allem durch einen finanziellen Zuschuss für die notwendigen Investitionen gefördert. Die in Abhängigkeit von der Baumart anfallenden verhältnismäßig hohen Ausgaben stellen für viele Interessenten eine große Hürde zur Durchführung einer Erstaufforstung dar. Neben der obligatorischen Errichtung eines Wildschutzzaunes (ca. 2.000 Euro pro Hektar) fallen regelmäßig folgende Kosten (für Pflanzung, Pflanzenmaterial, Einschlag) in Abhängigkeit von der Baumart je Hektar an:

– Fichte, Kiefer, Lärche: 1.500 Euro,
– Buche: 2.000 Euro,
– Eiche: 2.500 Euro,
– Edellaubholz: 2.000 bis 3.000 Euro.

Die Zuwendungsempfänger wurden befragt, wie sie sich entschieden hätten, wenn es keine Zuschüsse für diese Investitionen gegeben hätte (sog. Kulturkostenzuschüsse). Die Auswertung (siehe Abbildung 8.6) zeigt, dass die Befragten trotzdem genauso aufgeforstet oder mit einer anderen Baumart aufgeforstet hätten. Auch die Pflanzenzahl hätten die meisten Befragten nicht geändert, was verdeutlicht, dass die Zuwendungsempfänger ein forstliches Grundverständnis haben. Die Aussage, dass bei fehlender Förderung ganz auf die Erstaufforstung verzichtet wird, stimmten weniger als 10 % der Befragten zu.

Abbildung 8.6: Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären



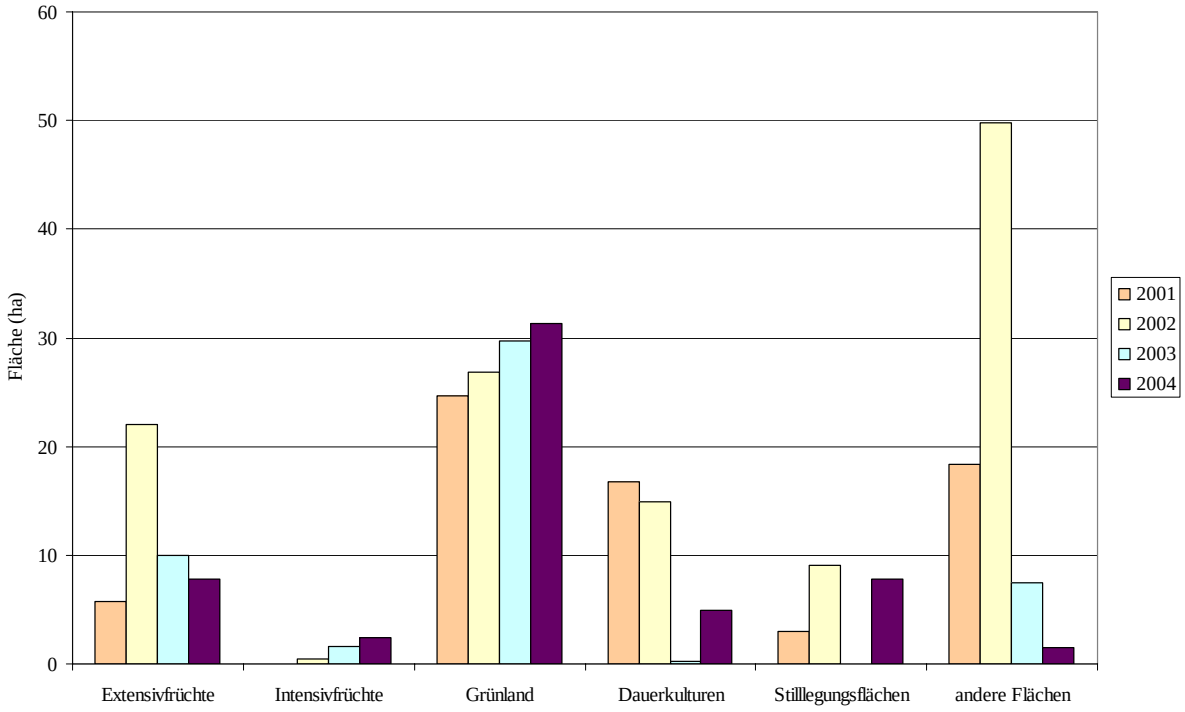
Quelle: Eigene Erhebung.

Die Förderung der Erstaufforstung hat somit keinen direkten Einfluss auf die Aufforstungsbereitschaft der Grundbesitzer. Dies verdeutlicht die Aussage, dass bei Ausbleiben der Förderung mit einer anderen Baumart aufgeforstet wird. In der Praxis wären dann wahrscheinlich nicht standortangepasste Laubmischwälder, sondern vielleicht Nadelreinbestände mit überwiegender Beteilung von Fichte und Douglasie aufgeforstet worden. Die Hypothese jedoch, dass die Kulturkostenzuschüsse ursächlich für die Erstaufforstung verantwortlich sind, kann verworfen werden. Auch die Erstaufforstungsprämie führt nicht zu einer höheren Erstaufforstungsbereitschaft.

Um eine Aussage darüber zu bekommen, wie die aufgeforstete Fläche im Jahr vor der Aufforstung genutzt wurde, wurden die Daten des InVeKoS für die Jahre 2000 bis 2004 ausgewertet. Durch die Einführung des Feldblocksystems ist die Rückverfolgung der Flächennutzung für die Jahre 2005 und 2006 nicht möglich.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Auswertung der InVeKoS-Daten zur Ermittlung der bisherigen Landnutzungsform sehr gute Ergebnisse liefert. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind die in NRW erfassten Flächen sehr genau auswertbar, so dass der Anteil der Flächen, die nicht zugeordnet werden können, unter 50 % liegt.

Abbildung 8.7: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2001 bis 2004



Quelle: Eigene Berechnung nach InVekoS Daten.

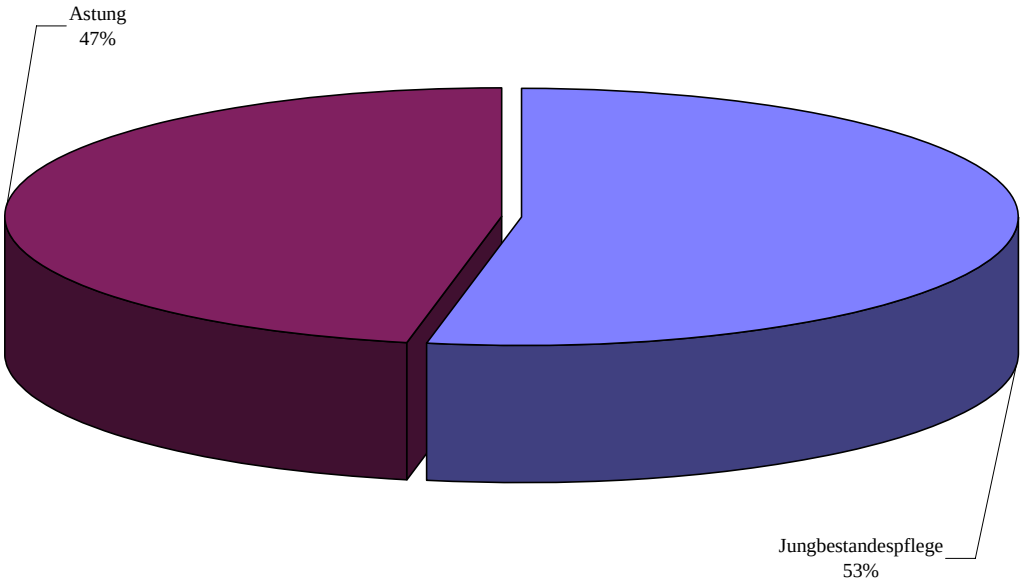
Einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung, wie Abbildung 8.7 zeigt, nehmen Grünlandflächen sowie Dauerkulturen ein. Flächen, die mit Intensivfrüchten bebaut sind, werden fast gar nicht aufgeforstet. Dies ist wahrscheinlich auf die bessere Bodengüte dieser Flächen zurückzuführen.

Insgesamt betrachtet muss aber konstatiert werden, dass die Förderung der Erstaufforstung keine signifikanten Wirkungen in NRW entfaltet hat und zu keiner deutlichen Veränderung in der Landnutzungsform hin zu Wald geführt hat. In der neuen Programmperiode sollte die Förderung der Erstaufforstung deshalb eingestellt werden, wenn die Ziele unverändert sind.

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen schließt im Wesentlichen zwei Teilmaßnahmen ein (siehe Abbildung 8.8). Den größeren Anteil hat, bezogen auf die geförderten Fläche, die Jungbestandespflege.

Abbildung 8.8: Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006



Quelle: Setzer (2005), GAK-Berichterstattung und eigene Berechnungen.

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen zielt insbesondere auf die Durchführung notwendiger Waldpflegemaßnahmen in jüngeren Altersklassen (Jungbestandespflege). Eine wesentliche Wirkung besteht bei der Bestandespflege darin, durch die Entnahme von Bäumen die Stammzahl zu reduzieren und dadurch die Einzelbaumstabilität zu erhöhen und den Zuwachs auf die qualitativ hochwertigen Bäume zu richten. Durch die Freistellung erhalten die Bäume mehr Licht und Raum in der Krone, so dass der Zuwachs zunimmt (Burschel et al., 1997). Waldbauliche Maßnahmen zielen damit direkt auf eine Erhöhung des ökologischen und wirtschaftlichen Wertes der Wälder. Wirkungsanalysen auf den geförderten Flächen lassen sich für die beiden Maßnahmen aber nur ableiten, wenn zwischen der Durchführung der Maßnahme und der Evaluierung ein längerer Zeitraum liegt. So wird die Verbesserung der Sortimentsstruktur erst langfristig in älteren Altersklassen erreicht und hängt darüber hinaus auch von weiteren Einflussfaktoren (z. B. Auftreten von biotischen oder abiotischen Waldschäden) ab. Durch die Förderung werden die Waldbesitzer aber überhaupt in die Lage versetzt, später höherwertige Sortimente verkaufen zu können. Ohne Bestandespflegen wird der Zuwachs durch den Dichtstand der Bäume sehr stark gehemmt, so dass ältere Bäume nur einen geringen Durchmesser haben und so entweder überhaupt nicht kostendeckend aufgearbeitet werden können oder das schwache Holz nur für geringwertige Sortimente, wie z. B. als Schleifholz für die Papierproduktion, verwendet werden kann. Durch die konsequente Entnahme der qualitativ schlechtesten

Bestandesmitglieder wird aber langfristig Sägeholz oder sogar Furnierholz produziert (s. Abbildung 8.9).

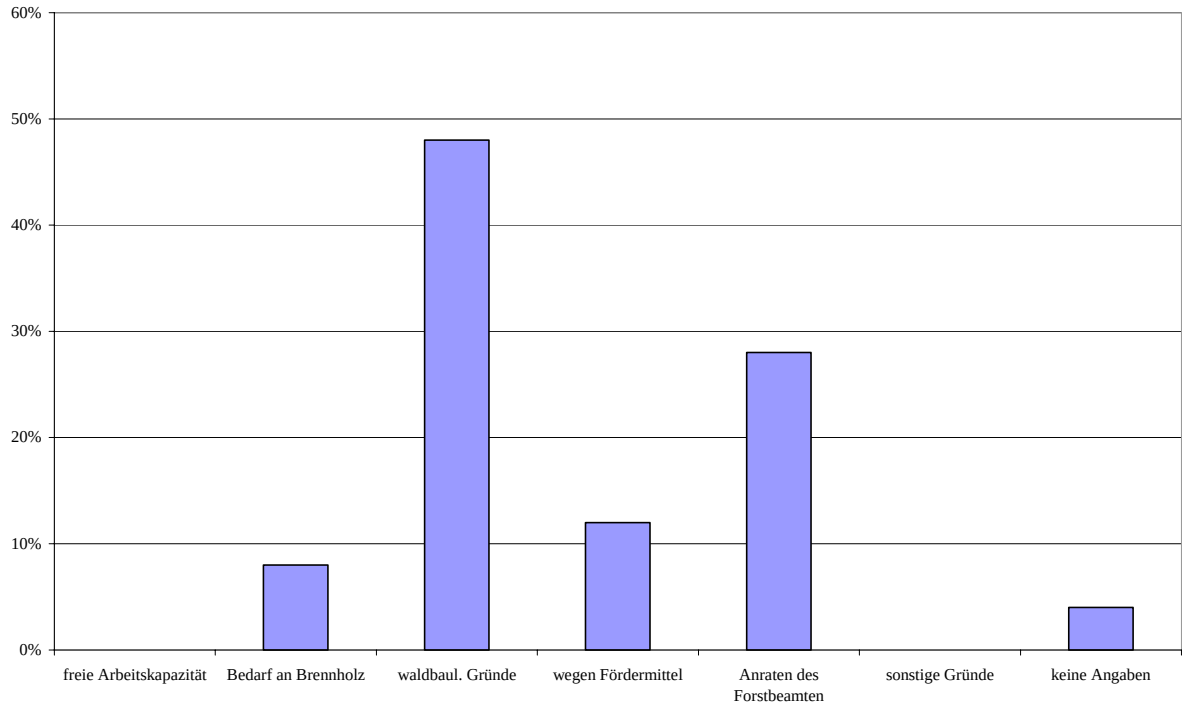
Ein weiterer aber nicht minder wichtiger Aspekt betrifft die Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder. Die Reduktion der Stammzahl führt zu einer Erhöhung der Einzelbaumstabilität, die ihrerseits wiederum das Risiko von Schnee- oder Windbrüchen bzw. –würfen senkt (Burschel et al., 1997). Die positive ökologische Wirkung von Waldbaulichen Maßnahmen ist durch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen belegt worden. So führen diese Maßnahmen zu einer Aufwertung in der ökologischen Wertigkeit und genetischen Vielfalt (vgl. Anders, 1997, Keller, 1995; Scholz, 1997). Darüber hinaus wird auch die Disposition von Schaderregern gesenkt (vgl. Bräsicke, 2004; Jäkel, 2004).

Abbildung 8.9: Ungepflegter Kiefernjungbestand

Quelle: Setzer.

Die Zuwendungsempfänger wurden nach den überwiegenden Gründen für die Durchführung der Bestandespflegemaßnahmen gefragt (vgl. Abbildung 8.10). Danach gaben 48 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe ausschlaggebend zur Durchführung der Maßnahmen waren, weitere 28 % nannten das Anraten des Försters einen wichtigen Grund. Die finanzielle Förderung hingegen, die eigentlich die Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme erhöhen soll, war nur bei ca. 12 % der Befragten ausschlaggebend. Dies ist insofern kritisch zu sehen, als dass die anderen Befragten offensichtlich die Förderung in Anspruch genommen haben, obwohl sie die Maßnahme auch ohne Unterstützung durchgeführt hätten. Diese Vermutung bestätigen auch die Antworten auf die Frage, ob die Bestandespflege auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre. Rund 80 % der Befragten gab an, dass sie die Maßnahme auch ohne Förderung realisiert hätten.

Abbildung 8.10: Gründe zur Durchführung von Bestandespflegen

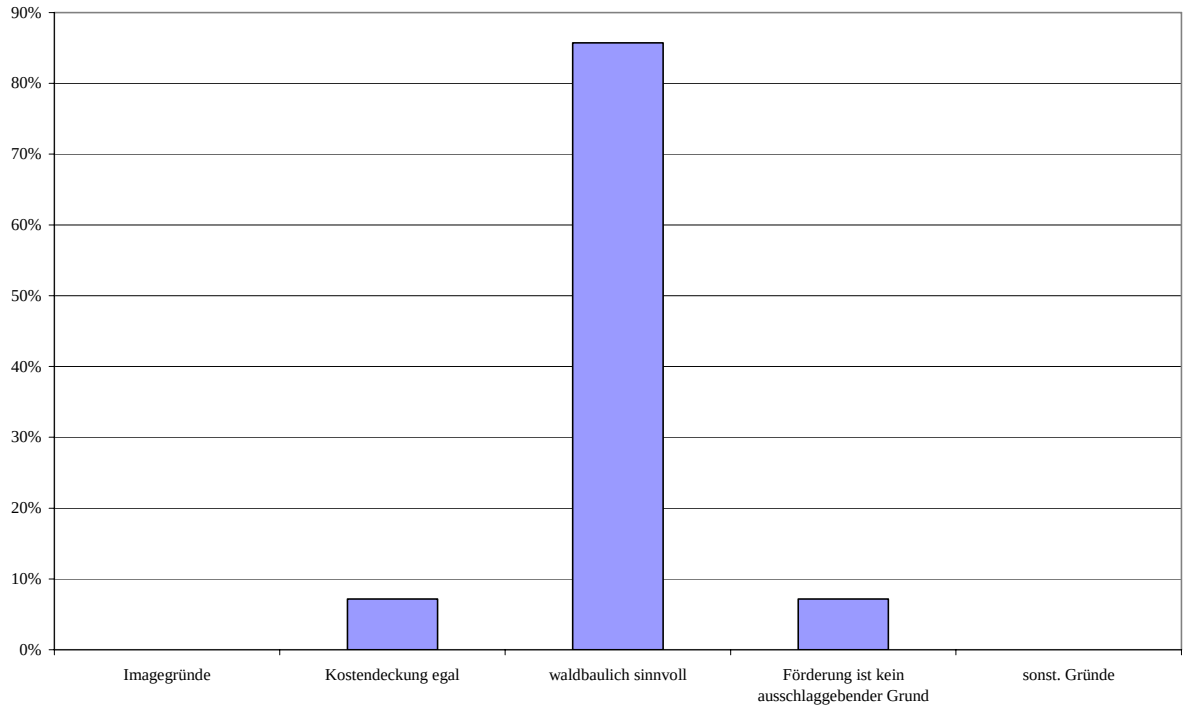


Quelle: Eigene Erhebung.

Dieser hohe Anteil belegt damit die Hypothese, dass es bei der Förderung der Bestandespflege zu starken Mitnahmeeffekten kommt. Auf die Frage, warum die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre, gaben 85 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe dafür sprechen. Nur 7 % aller Befragten gaben explizit an, dass die finanzielle Förderung einen Ausschlag zur Durchführung der Maßnahme gegeben hat (s. Abbildung 8.11).

Allein aus der Tatsache heraus, dass Waldbesitzern die Bedeutung der Maßnahme zur langfristigen Erzielung höherer Einkommen bewusst ist, sollte die Förderung der Bestandespflege in der bisherigen Form eingestellt werden. Sie führt nicht ursächlich zu einer höheren Bereitschaft zur Durchführung. Die Hypothese, dass diese Maßnahme von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet ist, konnte nicht widerlegt werden. Vielmehr besteht angesichts der Befragungsergebnisse weiterhin die Vermutung, dass die Waldbesitzer aufgrund ihres forstwirtschaftlichen Wissens oder durch Anraten eines Försters die Notwendigkeit zur Durchführung erkennen und somit nicht durch eine finanzielle Förderung motiviert werden müssen.

Abbildung 8.11: Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre



Quelle: Eigene Erhebungen.

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder

Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden sowie zur Erhöhung der Stabilität der Wälder beinhalten insbesondere Waldumbaumaßnahmen und die Bodenschutzkalkung. Der Waldumbau führt erst in vielen Jahren zu einer positiven Veränderung des Bodens. Das Laub der eingebrachten Baumarten führt langfristig zu einer Verbesserung des Oberbodens, besonders des Humuszustandes. Rohhumusauflagen, wie sie unter Nadelholz entstehen, werden langfristig in Moder oder sogar in moderartigen Mull überführt. Durch die Verbesserung des Humuskörpers kommt es zu einer Anreicherung an Huminstoffen, die bekanntlich als Austauscher und Puffer wirken und so die Nährstoffe langfristig binden (Reinklebe 2003).

Die Bodenschutzkalkung zielt vorrangig auf eine ökologische Verbesserung des Waldes. Die Maßnahme ist gut geeignet, dieses Ziel zu erreichen, wie wissenschaftliche Untersuchungen, die in verschiedenen Gebieten Deutschlands bei unterschiedlichen natürlichen Ausgangsbedingungen und mit divergierenden Untersuchungszielen durchgeführt wurden

(u. a. Feger et al, 2000; Frank, 1996), zeigen. Für die Evaluation kann somit der Erfolg als gegeben unterstellt werden. Eigene Untersuchungen sind allein schon durch die begrenzte Zeit nicht realistisch. Im Sinne der langfristigen Wirkungsanalyse einer Bodenschutzkalkung führt die LÖBF (2005b) aus: „Derzeit ist die Bodenschutzkalkung aber die einzige Möglichkeit in unserer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Forstwirtschaft, die durch Säureeinträge beschleunigte Bodenversauerung und dadurch bedingte Risiken und Schäden in den Waldökosystemen abzumildern."

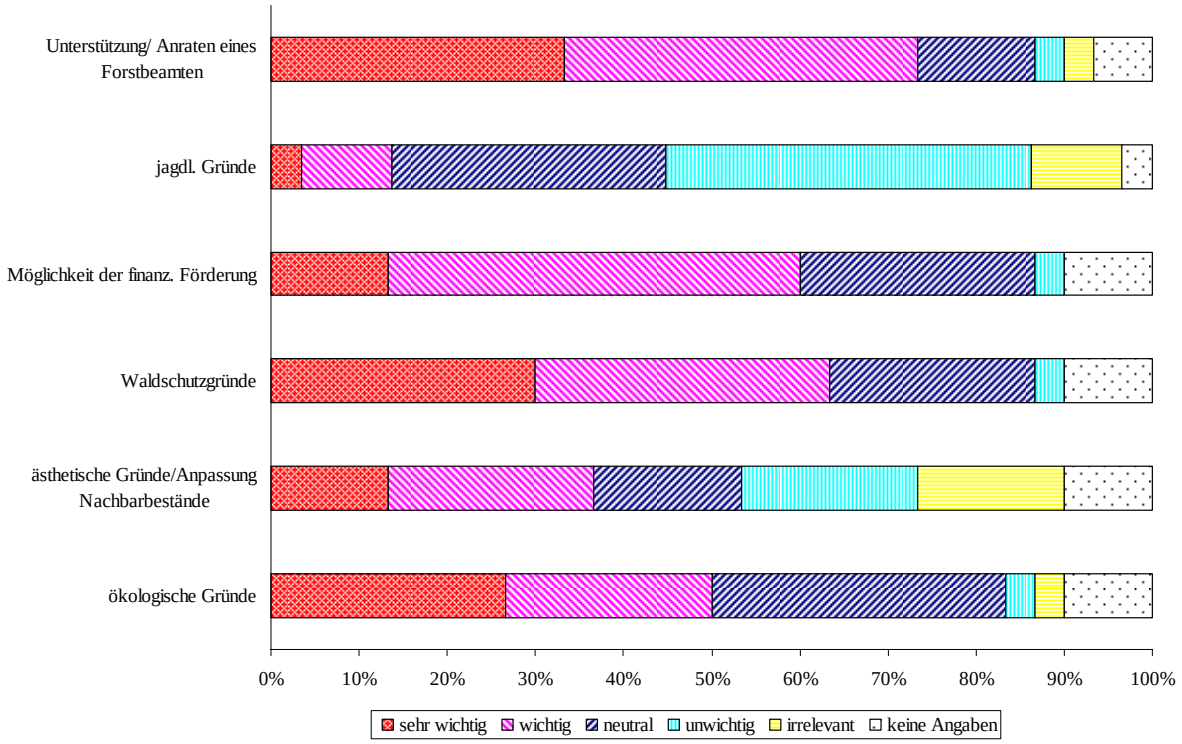
Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass durch die Baumartenmischung (beim Waldumbau) das Risiko von Kalamitäten gesenkt wird. Dadurch wird sowohl der ökologische, als auch der ökonomische Wert erhöht, weil das Betriebsrisiko einen entscheidenden Einfluss auf den ökonomischen Wert des Waldes hat.

Die Zuwendungsempfänger wurden befragt, ob ein konkretes Schadereignis (z. B. Sturmwurf, Schneebruch oder Trockenstress) ursächlich für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden war. 27 % der Befragten gab an, dass es ein konkretes Schadergebnis gab, bei 17 % lag es teilweise (also für mindestens eine Teilmaßnahme) vor. Bei rund 50 % der Befragten lag kein konkretes Schadereignis vor. Dies ist besonders für die Maßnahme Bodenschutzkalkung typisch, bei der das eigentliche Schadereignis (der versauerte Boden) oftmals nicht als solches von den Waldbesitzern erkannt wird.

Die Hauptgründe für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und der Stabilität der Wälder waren sehr vielschichtig (siehe Abbildung 8.12). Die Mehrheit der Befragten gab an, dass Waldschutzgründe und das Anraten des Försters für sie sehr wichtige Entscheidungsfaktoren waren. Aber auch die finanzielle Förderung war für rund 60 % der Befragten entscheidungsrelevant. Selbst ästhetische Gründe waren für einige Zuwendungsempfänger ausschlaggebend.

Im Vergleich zu der Förderung der Bestandespflege hat die finanzielle Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden somit einen entscheidungsrelevanten Einfluss. 40 % aller Befragten gaben an, dass sie die Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Allerdings hätten ebenfalls 40 % die Maßnahmen nicht durchgeführt, wenn keine finanzielle Förderung möglich gewesen wäre (siehe Abbildung 8.13). Ungefähr 16 % gaben an, dass sie vielleicht die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt hätten.

Abbildung 8.12: Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

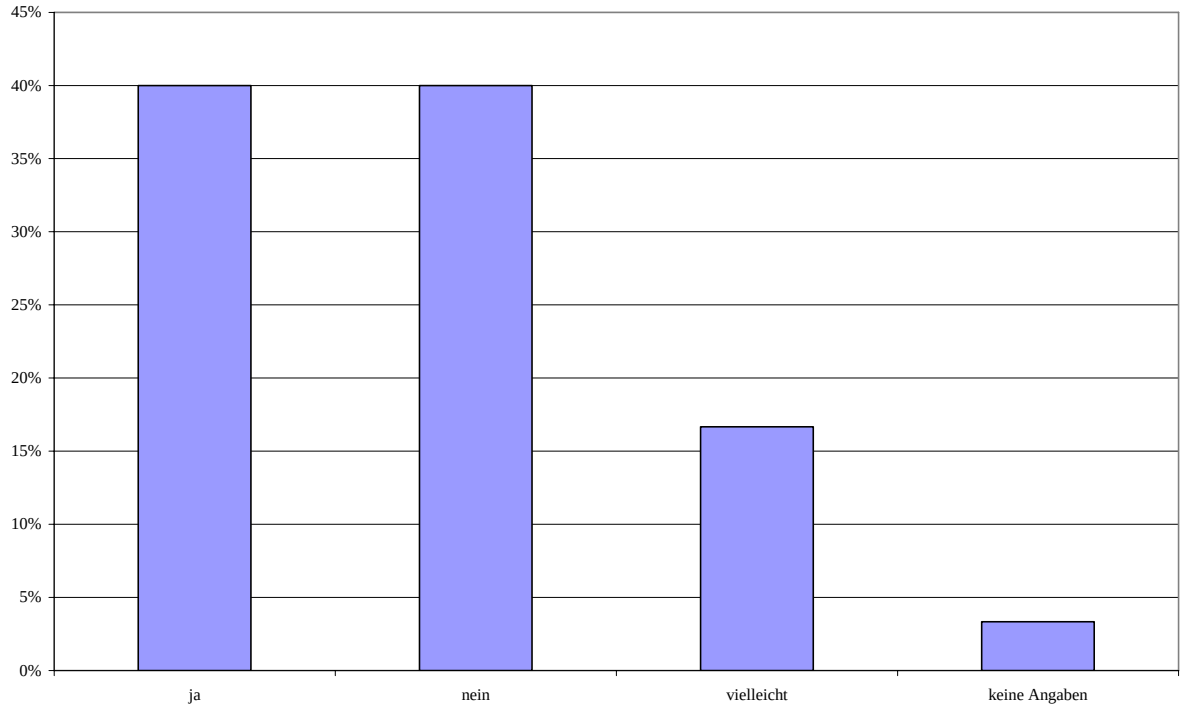


Quelle: Eigene Erhebung.

Hier offenbart sich die ganze Problematik des Waldumbaus: Der Waldbesitzer erhält eine Beihilfe, um seinen Wald durch die Einbringung von weiteren Baumarten gegenüber Umwelteinflüssen zu stärken und die Erbringung von vielfältigen Schutz- und Erholungsleistungen zu erhöhen. Die eingebrachten Laubbaumarten (wie Buche, Eiche oder Edellaubholzarten) weisen eine lange Umtriebszeit und eine geringe Rendite auf. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Einschätzung des Waldumbaus, so werden wirtschaftliche Aspekte dazu führen, dass diese Beihilfen vermindert in Anspruch genommen werden. Die geringe Inanspruchnahme der Waldbaulichen Fördermaßnahmen könnte ein Indiz dafür sein, dass bei weiter fortschreitender Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Waldbesitzer zukünftig mit einer noch geringeren Inanspruchnahme dieser Maßnahmen zu rechnen ist. Unter dieser Prämisse sollte erwogen werden, durch eine Erhöhung der Fördersätze die Attraktivität dieser Maßnahme zu steigern, insofern weiterhin an der Zielsetzung eines verstärkten Waldumbaus festgehalten wird.

Mitnahmeeffekte können nicht gänzlich ausgeschlossen werden, ihr Auftreten dürfte aber im Vergleich zur Förderung der Bestandespflege deutlich geringer ausfallen.

Abbildung 8.13: Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre.



Quelle: Eigene Erhebung.

8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung

Die Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung war ein wesentlicher Schwerpunkt in der Programmperiode 2000 bis 2006. Insofern ist zu untersuchen, welche Wirkung diese Förderung entfaltet hat. Zu den wichtigsten Wirkungen der Wegebauförderung zählen

– die Erhöhung der Erschließungsdichte, so dass der Zugang zum Wald verbessert wird, und

– die Senkung der Rückekosten, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe steigt.

Diese Maßnahme zielt vor allem auf die Erhöhung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder, weil durch den Aufschluss der Bestände die Holzernte- und Rückekosten langfristig gesenkt und somit Voraussetzungen geschaffen werden, zusätzliches Holz einzuschlagen. Bedingt durch den Eigenanteil von 30 %, den ein Waldbesitzer zu leisten hat, kann davon ausgegangen werden, dass nur solche Wegebaumaßnahmen gefördert werden, die einen

wirtschaftlichen Vorteil für den Waldbesitzer bewirken. Werden z. B. Wegebaukosten in Höhe von 30 Euro/lfm unterstellt, beträgt der Eigenanteil ca. 10 Euro/lfm. Dies ist angesichts der geringen Leistungsfähigkeit der Wälder eine beträchtliche Kostenbelastung für den Waldbesitzer.

Neben den gewünschten ökonomischen Wirkungen des forstlichen Wegebaus, sind noch andere positive als auch negative Wirkungen damit verbunden.

Die positiven Wirkungen von Forstwegen sind:

- Verringerung des Bodendrucks auf den bestehenden Rückegassen,
- Verminderung von Rückeschäden, so dass die Qualität des aufstockenden Bestandes gesichert wird,
- Bessere Erholungsmöglichkeiten für Waldbesucher.

Demgegenüber müssen aber auch folgende negative Aspekte berücksichtigt werden:

- Steigerung des Anteils des Waldbodens, der erstmalig befahren wird,
- Bodenverdichtung und Bodeninanspruchnahme (aufgrund der wassergebundenen Oberdecke jedoch weiterhin unversiegelt),
- Waldschutzprobleme in Folge einer verbesserten Zugänglichkeit durch Waldbesucher.

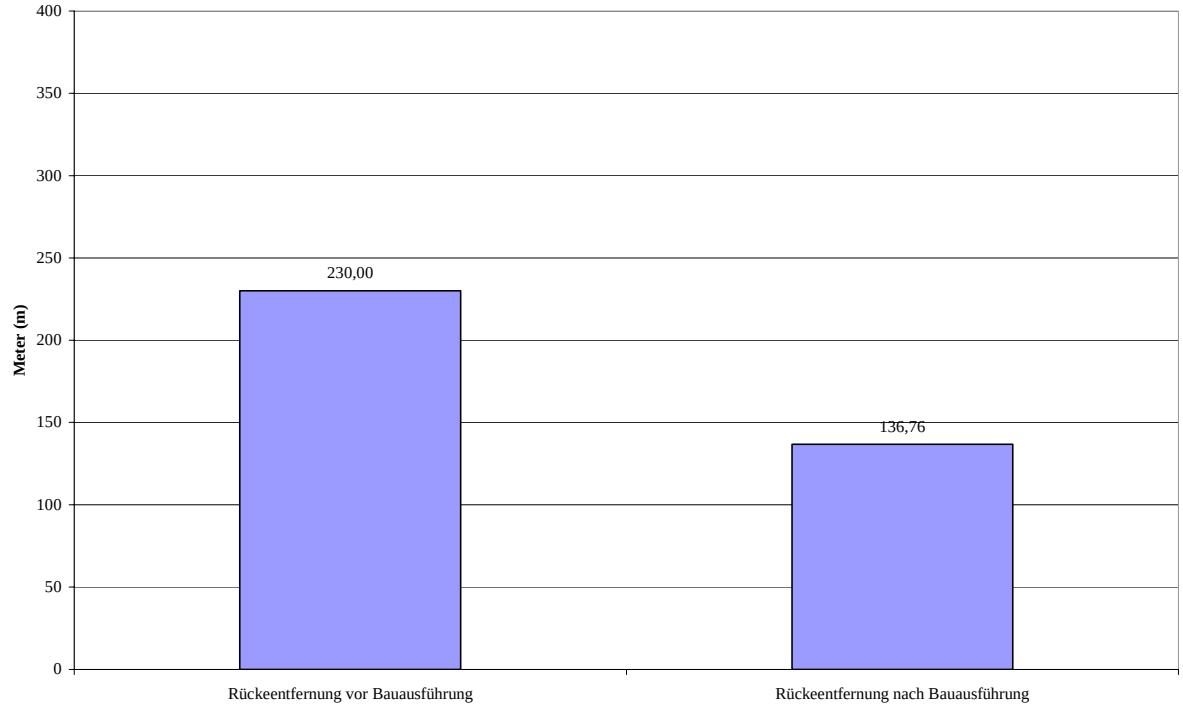
Insgesamt kann beurteilt werden, dass die negativen Aspekte im Vergleich zu den positiven Aspekten nachrangig zu beurteilen sind.

Zur Evaluierung der Wirkungen der Wegebauförderung wurde insgesamt 40 Forstämtern ein Erhebungsformular im EXCEL-Format zugesendet, in dem geförderte Wegebauprojekte aus dem Berichtszeitraum näher untersucht werden sollten. Das Formblatt wird im Land Niedersachsen im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Planung von Wegebauprojekten bereits seit mehreren Jahren verwendet. Auf einen Pretest konnte deshalb aufgrund der langjährigen Erfahrungen in Niedersachsen verzichtet werden. Der Rücklauf der ausgefüllten Fragebögen war mit 17 Formularen eher gering, was mit der hohen Arbeitsbelastung aufgrund des Orkans „Kyrill“ erklärt werden kann. Viele Forstämter haben dem Evaluator eine Teilnahme an der Erhebung signalisiert, konnten aber aufgrund der plötzlich eingetretenen Arbeitsspitze eine fristgerechte Abgabe der Formulare nicht garantieren. Insofern ist der geringe Rücklauf nicht auf mangelnde Akzeptanz seitens der Forstbeamten zurückzuführen.

Die Untersuchung zeigt, dass die durchschnittliche Rückeentfernung um ca. 100 lfm sinkt. Vor dem Hintergrund einer bisherigen Rückeentfernung von ca. 230 lfm bedeutet dies eine

Reduzierung um rund 40 %. Mit der Förderung eines Meters Rückeweg lassen sich somit ungefähr zwei Meter Rückeweg einsparen. Allein aus dieser Betrachtung wird die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer solchen Förderung deutlich, wenn die Senkung der Rückeentfernung an sich als förderfähiges Ziel postuliert wird. Aussagen allerdings, ob die absolute Rückeentfernung angemessen ist, sind nicht möglich. Vielmehr kommt es auf jeden Einzelfall an, da sowohl topographische als auch eigentumsrechtliche Gründe für eine hohe oder niedrige Rückeentfernung sprechen. In Hanglagen ist die durchschnittliche Rückeentfernung in der Regel höher als im Flachland, weil die Erschließung in diesen Gebieten sehr kostenintensiv ist und negative Implikationen auf die Natur haben kann.

Abbildung 8.14: Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Auswertung der von den befragten Forstämtern gegebenen Daten ergibt weiterhin, dass die durchschnittliche Wegedichte von 22,22 lfm/ha auf 35,37 lfm/ha zugenommen hat. Dies bedeutet eine Erhöhung der Wegedichte um ca. 60 %, so dass sich die positiven Wirkungen der Forstwege voll entfalten können. Eine messbare Auswirkung ist bereits, dass die durchschnittlichen Rückekosten von 8,94 Euro/lfm auf 7,44 Euro/lfm gesunken sind. Dies bedeutet eine Senkung um ungefähr 17 %.

Die implizierte Senkung der Rückekosten führt zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe aufgrund der folgenden Gründe:

– Durch Wegeneubau werden Forstbetriebe überhaupt erst als Anbieter von der Nachfrageseite wahrgenommen.

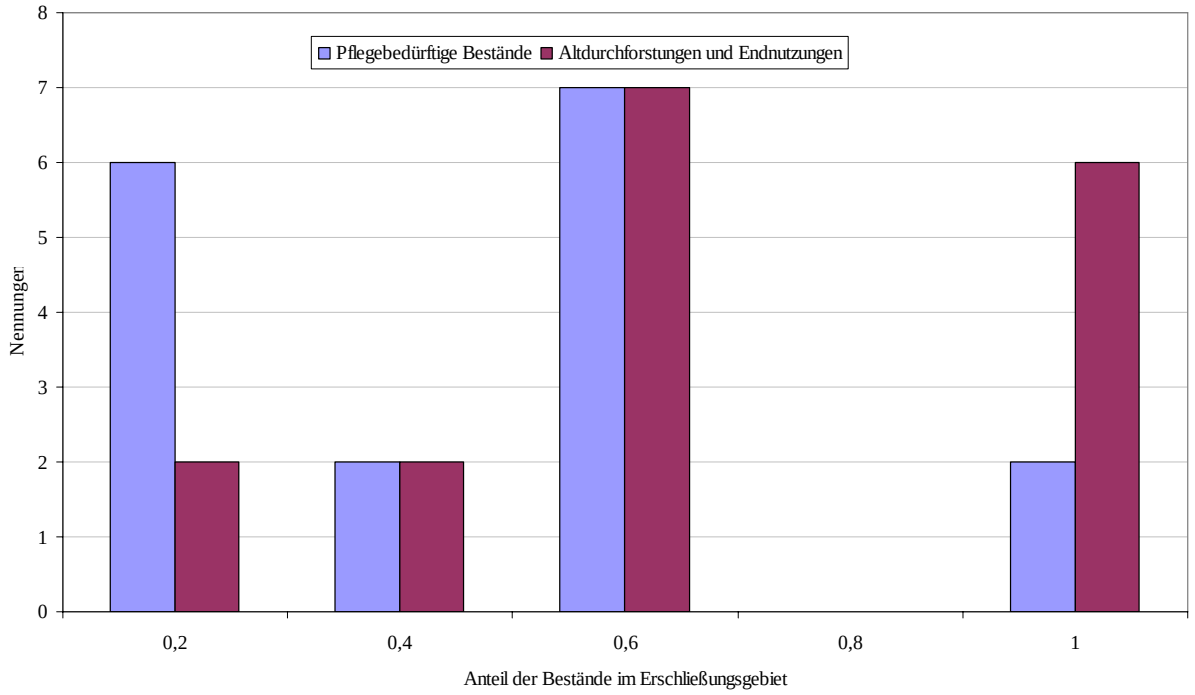
– Der Angebotspreis der Waldbesitzer kann bei geringeren Rückekosten ebenfalls geringer sein. Dadurch steigt der Gewinn für den Waldbesitzer, weil die Holzpreise extern determinierte Marktpreise sind.

– Die Gesamtkosten der Rohholzbereitstellung (Summe aus Holzaufarbeitungskosten und Rückekosten) sind geringer, so dass die Aufarbeitung von schwachen Holzsortimenten rentabel ist. Dies führt zu einer Mobilisierung von Holzreserven und, in Abhängigkeit von der Baumart, zu einer Verringerung prädisponierten Materials für Waldschädlinge, insbesondere für Borkenkäfer. Dies führt wiederum zu einer Stabilisierung der Waldbestände und eine damit einhergehende Senkung der Kosten für Waldschutzmaßnahmen.

Die Analyse verdeutlicht, dass die Förderung insbesondere in den bisher nicht erschlossenen Waldgebieten ansetzt. So waren in sechs Fällen (entspricht 35 % aller untersuchten Projekte) vor Bauausführung keine LKW-befahrbaren Forstwege vorhanden. Gleichwohl schließt dies nicht aus, dass es in diesen Wäldern bereits Wege gab. Wenn welche existierten, waren diese aber nicht für die Holzabfuhr geeignet. So ergab die Erhebung, dass rund 12 % der insgesamt gebauten Wegelänge Wegeneubau war, der überwiegende Anteil also Wegeausbau. Die negativen Umweltwirkungen treten deshalb weniger stark auf, weil es zu keiner neuen Trassenanlage kommt und somit kein oder nur wenig neue Fläche in Anspruch genommen wird.

Ein wesentliches Kriterium für die Effizienz der Förderung ist auch, ob ausreichend hiebsreife Waldbestände entlang der geförderten Wege existieren. Dazu zählen alle Waldbestände, aus denen verkaufsfähige Holzsortimente gewonnen werden können (pflegebedürftige Bestände bis 60 Jahre, Durchforstungs- und Endnutzungsbestände). Die Analyse zeigt, dass in den Erschließungsgebieten der Anteil der pflegebedürftigen Bestände im Vergleich zu den Durchforstungs- und Endnutzungsbeständen verhältnismäßig gering ist. Beträgt der Anteil der Endnutzungsbestände 100 %, ist sie identisch mit der Fläche des Erschließungsgebietes. Aber auch die als pflegebedürftig klassifizierten Bestände profitieren kurz- und mittelfristig vom Wegebau, weil sie dadurch für Holzerntemaschinen (Harvester) zugänglich werden und so auch bisher nicht kostendeckende Sortimente aufgearbeitet werden können. Dadurch steigt sowohl das Einkommen der Waldbesitzer als auch der Anteil der gepflegten Waldbestände, die eine Voraussetzung für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder sind.

Abbildung 8.15: Anteil der Waldbestände mit verkaufsfähigen Holzsortimenten im Erschließungsgebiet



Quelle: Eigene Erhebung.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen:

– Die geförderten Wegebauprojekte lagen in Gebieten, in denen die bisherige Erschließung nicht ausreichte. Die Grundlagen für eine kurz- und mittelfristige Verbesserung des Rohholzangebotes durch bessere Erreichbarkeit wurden gelegt.

– Die Rückekosten wurden durch die geförderten Wegebauprojekte um durchschnittlich 17 % gesenkt. Diese Senkung wurde auch in dem Bundesland Hessen ermittelt, was zeigt, dass die Daten einen guten Einblick in die forstwirtschaftlichen Gegebenheiten geben. Geht man davon aus, dass die Rückekosten ungefähr die Hälfte der gesamten Rohholzbereitstellung darstellen, werden diese Kosten ungefähr um 8 % gesenkt. Eine derartig hohe Senkung der Gestehungskosten ist nicht durch andere technische Möglichkeiten (andere Maschinen etc.) erreichbar.

– Die geförderten Wege können mittelfristig ihre Wirkungen entfalten, weil der Anteil der pflegebedürftigen Bestände sowie der Durchforstungs- und Endnutzungsbestände im Erschließungsgebiet sehr hoch ist.

8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wurde ca. 0,2 % der gesamten Fördermittel ausgezahlt. Diese Maßnahme zielt vor allem auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Forstbetriebe und die Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes. Durch die forstfachliche Betreuung von Waldbesitzern wird sichergestellt, dass vor allem kleinere Privatwaldbesitzer Waldpflegen durchführen. Durch die „Anschubfinanzierung“ für die Gründung von Waldbesitzervereinigungen wird sichergestellt, dass die Mitglieder dieser Vereinigungen langfristig selbstständig ihren Wald ordnungsgemäß bewirtschaften.

In Nordrhein-Westfalen gibt es 627 anerkannte forstliche Zusammenschlüsse (Tabelle 8.11), wobei die Forstbetriebsgemeinschaften ca. 73 % der Fläche abdecken. Setzt man die 323.708 ha ins Verhältnis zu gesamten Flächen des Kommunal- und Privatwaldes (ca. 753.700 ha), ermittelt sich ein Deckungsgrad von rund 43 %. Das bedeutet, dass nahezu die Hälfte des gesamten Nichtstaatswaldes in Forstbetriebsgemeinschaften organisiert ist.

Forstbetriebsgemeinschaften stellen als freiwillige Zusammenschlüsse der Waldbesitzer ein wirksames Instrument zur Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Waldbewirtschaftung dar. Neben dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch werden insbesondere Synergien bei der Waldbewirtschaftung erzielt. Zu den wichtigsten Synergien gehören:

– Gemeinsame Einschlagsplanung, so dass die Erntekosten sinken,
– Bündelung der Erntemengen, so dass höhere Holzpreise erzielt werden können,
– Aus- und Weiterbildung der Mitglieder.

Die Förderung der FBG hat einen Einfluss auf die Verbesserung der Marktposition der teilnehmenden Waldbesitzer. Durch die Investitionskostenbeihilfen und die Förderung der Verwaltungskosten ist es möglich, dass sich private Waldbesitzer verstärkt zusammenschließen und dadurch eine bessere Marktposition zum Verkauf ihres Rohholzes erlangen. Durch die professionelle Geschäftsführung bündeln die FBG die Holzmengen der Waldbesitzer, um sie den überregionalen Holzkäufern anbieten zu können. Dadurch sind sie als Marktpartner akzeptiert und erzielen einen höheren Preis pro m^3, als wenn die einzelnen Waldbesitzer das Holz selbst vermarkten würden. Die Förderung der FBG ist somit eine zentrale Maßnahme zur Stärkung der Marktposition der Waldbesitzer. Diese Maßnahme wird in Zukunft eine noch größere Bedeutung erlangen. Deshalb sollte sie in der neuen Programmperiode fortgeführt werden.

8.6.6 Die Holzabsatzförderrichtlinie – HAFÖ

Seit dem Jahre 2000 gibt es in NRW die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung (Holzabsatzförderrichtlinie – HAFÖ 2003, HAFÖ 2006)“. Ziele dieser Förderung sind:

– Verbesserung des Holzabsatzes,

– Erschließung neuer Absatzquellen bei der Energieerzeugung,

– Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen.

Die Förderung gliedert sich in die folgenden, wesentlichen Teile:

(1) Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (HAFÖ Pkt. 2.1),

(2) Maßnahmen zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetische Holznutzung (HAFÖ Pkt. 2.2),

(3) Förderung des Pferdeeinsatzes bei der Waldarbeit (EU-Kofinanzierung ausschließlich für investive Maßnahmen) (HAFÖ Pkt. 2.3).

Tabelle 8.13: Bewilligungen für den HAFÖ Schwerpunkt 2.1 (Tsd. Euro)

HAFÖ Nummer		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summe
2.1.1	Gutachterliche Stellungnahmen und Erhebungen	9,2	9,1	4,7	1,3	14,9	2,5	0,0	41,7
2.1.2	Investitionen zur Erhöhung der Holzlagerkapazitäten	358,5	57,1	84,5	0,0	0,0	0,0	154,3	654,4
2.1.2/2.1.5		145,1	102,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	247,3
2.1.4	Investitionen zur Verbesserung der Ernte und Veredelung von Holz durch die Einführung innovativer Technologien	431,1	175,0	65,0	28,3	59,6	202,5	346,2	1.307,7
2.1.4/2.1.7		0,0	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	17,6
2.1.5	Investitionen zur Verbesserung von Erfassung und Austausch von Holzdaten	338,5	3,5	0,0	28,1	0,0	0,0	0,0	370,0
2.1.6	Investitionen zur Verbesserung der Logistik beim Holztransport	263,5	0,0	55,8	0,0	0,0	10,2	1,2	330,8
2.1.7	Investitionen zur Bereitstellung und Verarbeitung von Holz zu einem Energieträger	686,7	544,7	1.226,6	2.149,1	1.607,1	1.684,5	800,8	8.699,4
2.1.8	Investitionen zur gemeinschaftlichen Holzverarbeitung oder -vermarktung	28,8	5,0	16,4	0,0	0,0	5,7	138,1	194,1
	Summe	2.261,3	896,6	1.470,7	2.206,8	1.681,5	1.905,4	1.440,7	11.863,1

Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz (2007).

Die Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden im Berichtszeitraum sehr rege in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 8.13).

Die meisten Bewilligungen wurden in den Jahren 2000 bis 2003 erteilt. Seit 2004 ging die Anzahl der Bewilligungen aufgrund verschiedener Veränderungen in den Förderbedingungen zurück.

Tabelle 8.14: Bewilligte Fördermittel für den HAFÖ Förderschwerpunkt 2.2 (Tsd. Euro)

HAFÖ Nummer		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summe
2.2.1	Gutachterliche Stellungnahmen und Erhebungen	0,0	14,0	12,9	0,0	0,0	2,7	12,5	42,2
2.2.2	Errichtung bzw. den Erwerb von automatisch beschickten und geregelten Feuerungsanlagen	1.009,8	5.160,9	5.485,6	6.273,5	5.967,5	7.691,4	3.107,9	34.696,6
	Summe	1.009,8	5.174,9	5.498,6	6.273,5	5.967,5	7.694,1	3.120,4	34.738,8

Alle Angaben in Euro.

Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz (2007).

Die Auswertung der geförderten Maßnahmen innerhalb dieses Förderpunktes zeigt die Vielzahl der verschiedenen Fördertatbestände. Für das Jahr 2004 wurde in einer Detailanalyse untersucht, welche konkreten Projekte gefördert wurden. Danach wurden allein im Jahr 2004 rund 90 Holzspalter, 15 Holzhacker sowie Notrufsysteme gefördert.

Im Förderschwerpunkt HAFÖ 2.2 ist ein Rückgang der bewilligten Fördermittel ab 2003 zu erkennen (vgl. Tabelle 8.14)

Insgesamt wurden im Berichtszeitraum ca. 34,7 Mio. Euro für den Förderschwerpunkt 2.2.2 (Investitionen für die Errichtung bzw. den Erwerb von automatisch beschickten und geregelten Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung bis 49 Megawatt) bewilligt.

Da als Brennstoff ausschließlich naturbelassenes Holz verwendet werden darf, führt die Förderung der Feuerungsanlage zu einem erhöhten Verbrauch von Waldholz. Dies ist nicht zuletzt ein wesentliches Ziel der HAFÖ.

Tabelle 8.15: Nach HAFÖ 2.2 im Berichtszeitraum geförderte Anlagen gegliedert nach Leistung

Art	Wärmeleistung kw	Anzahl der geförderten Anlagen Stück
Hackschnitzelanlagen	bis zu 50 kw	136
	50 bis 300 kw	377
	300 bis 1.000 kw	49
	über 1.000 kw	7
Hackschnitzel-Pelletsanlagen	50 bis 300 kw	1
Pelletsofen	bis zu 50 kw	304
	50 bis 300 kw	2
Pelletsanlagen	bis zu 50 kw	3959
	50 bis 300 kw	138
	300 bis 1.000 kw	14
Sonstige	bis zu 50 kw	3

Quelle: Setzer (2005) und eigene Berechnungen.

Da der Verbrauch der Brennstoffe vom Typ und der Dimension der Feuerungsanlage abhängt, ist eine allgemeine Aussage über den Waldholzverbrauch nicht möglich. Gleichwohl fällt auf, dass der Anteil des Waldholzes mit über 50 % sehr hoch ist und somit geschlussfolgert werden kann, dass die Förderung der Feuerungsanlagen einen wesentlichen Beitrag zur Mobilisierung von Waldholz liefert. Das Ziel der HAFÖ, eine Erhöhung des Holzabsatzes, wird gerade in der Forstwirtschaft in NRW erfüllt, weil sie insbesondere die Vermarktung von Sortimenten, die bisher nicht mit einem Nettoerlös verkauft werden konnten, ermöglicht. Ein solches Produkt ist z. B. qualitativ minderwertiges Industrieholz (IFK), das bisher an Span- oder Faserplattenwerke nur zu einem sehr geringen Preis verkauft wurde. Dieses Sortiment wird als frisches, unbehandeltes Waldholz für die Herstellung von Hackschnitzeln verwendet. Durch die verstärkte Nachfrage nach diesem Sortiment wurde einerseits der Absatz überhaupt gesichert, teilweise stieg der Preis aufgrund der erhöhten Nachfrage, was wiederum zu einer Steigerung in der Angebotsmenge führte. Die Förderung der HAFÖ bewirkt also indirekt einen höheren Preis für IFK durch eine erhöhte Nachfrage. Das Ziel der HAFÖ wird damit vollständig erreicht.

Tabelle 8.16: Geschätzter Waldholzanteil von den Brennstoffen für Feuerungsanlagen

Jahr	Anteil des Waldholzes am Holzverbrauch (%)
2000	78,8
2001	62,5
2002	54,8
2003	73,1
2004	72,5
2005	59,3
2006	59,9

Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz (2007).

8.6.7 Sonderbiotope und Alt- und Totholzförderung

Im Berichtszeitraum wurden ca. 3 Mio. Euro zum Schutz von Sonderbiotopen und der Alt- und Totholzförderung ausgezahlt. Das Ziel dieser Maßnahme besteht darin, den naturschutzfachlichen Wert der geförderten Wälder zu erhöhen oder bestehende Wälder, die bereits einen solchen Wert haben, zu schützen. Die Wirkungen dieser Maßnahmen sind in zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen nachgewiesen worden. Vor allem der Nutzungsverzicht des stehenden Alt- und Totholzes führt zu einer wesentlichen Erhöhung des xylobionten Artenspektrums und zu einer Anreicherung von Antagonisten bedrohlicher Forstschädlinge (vgl. Köhler, 1991; Güthler et al., 2005). Die positiven Wirkungen der Alt- und Totholzanreicherung im Wirtschaftswald können deshalb unterstellt werden, auch wenn keine eigenen Untersuchungen im Rahmen der Evaluierung durchgeführt wurden.

8.7 Kapitelspezifische Bewertungsfragen

Die Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem EU-Fragenkatalog, der nach Fragen, Kriterien und Indikatoren gegliedert ist. Zur besseren Übersicht wird eine Matrix vorangestellt, in der die Ziel- und Wirkungsrelevanz für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen auf Ebene der Fragen und Kriterien dargestellt ist (vgl. Tabelle 8.17).

Tabelle 8.17: Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien

Maßnahme		KRITERIUM																	
		A-1	A-2	A-3	B-1	A-1	A-2	B-1	B-2	B-3	B-4	C-1	C-2	A-1	A-2	A-3	B-1	B-2	B-3
Erstaufforstung (EA)		d+	d+	i+	d+	i+		i+	i+	i+	i+	i+	/	d+	i+/-	i+			
Waldbauliche Maßnahmen (WM)										i+			/						
davon	Jungbestandespflege (JB)		d-	d+	d-	i+	i+	i+	i+		i+		/					d+	
	Wertästung (WÄ)			d+			i+	i+	i+		i+		/						
Neuartige Waldschäden (NW)										i+			/						
davon	Vorarbeiten (VA)								i+		i+		/					d+	d+
	Bodensch.-/Melior.düngung (BK)							i+	i+		i+	d+	/					d+	d+
	Vor- und Unterbau (VU)		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung (WA)		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
Erhöhung der Stabilität der Wälder [1)]																			
davon	Vorarbeiten								i+		i+							d+	d+
	Bodenvorbereitung								i+		i+								
	Komplettierung von Laubh.-NV		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Umbau von Vorwald		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
Wegebau (WB)						d+	i+		i+	i+	i+		/				i+		
Fw. Zusammenschlüsse (FWZ)			i+/-		i+/-				i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
davon	Investitionen					d+							/						
	Verwaltung und Beratung					d+	i+						/						
Holzabsatzförderung (HAFÖ)							d+		d+		d+		/						
davon	2.1 (HAFÖ_1)					d+		i+					/						
	2.2 (HAFÖ_2)		d-										/						
Sonderbiotope im Wald (SW)			d+/i-	i+	d+/i-	i-		i+	i+	i+	i+/-	d+	/	d+	d+	d+			
Erhalt von Alt- und Totholz (AT)			d+	i+/-	d+	i-			i+	i+	i+/-	d+	/		d+				

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

1) Aufgrund ungenügender Produktcodierung ist eine Einbeziehung dieser Maßnahmen in die Evaluierung der Bewertungsfragen nicht möglich.

Quelle: Bresemann (2003).

Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen der EU-Kommission wurde bereits in den Zwischenberichten von Bresemann (2003), Gottlob (2003) sowie Setzer (2005) vorgenommen. Die Darstellung der angewendeten Methoden sowie die nähere Erläuterung der durchgeführten Befragungen ist deshalb im Materialband dieser Ex-post-Bewertung enthalten. Im Folgenden werden die Antworten für die kapitelspezifischen Fragen aus diesem Grunde nur zusammenfassend dargestellt und ggf. kurz kommentiert.

8.7.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates

Die Förderung der verschiedenen forstlichen Maßnahmen hat einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen geliefert (siehe Tabelle 8.21). Die Wirkungen, insbesondere zur Kohlenstoffbindung, treten aber erst langfristig auf. Kurzfristig ist sogar mit einer Kohlenstofffreisetzung zu rechnen, die aber notwendig für eine langfristig höhere Bindung ist. Die relativ hohe kurzfristige Vorratsabnahme entspricht etwa 0,6 % des derzeitigen Vorrats im Privatwald Nordrhein-Westfalens (siehe Tabelle 8.18).

Tabelle 8.18: Indikatoren für Fragenkomplex 1

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.1.A-1.1.	**Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)**		**EA**
VIII.1.A-2.1	**Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume)(m3/Hektar/Jahr)** **a) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und ha)** **b) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha) Maßnahmen**	**0,003 % Holzvorratszunahme am Gesamtvorrat; 296 ha** **Verringerung um 1.157.921 durch einmalige Effekte; Langfristig ist mit einer Zunahme des Gesamtvorrates zur rechen. Zunahme der Fläche um 296 ha.**	**VU, WA, EA, JB, AT SW, HAFÖ_2**
VIII.1.A-3.1	**Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u. a. hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)**	**Strukturverbesserung durch Jungbestandespflege, Wertästung und der dauerhafte Erhalt von Altholzinseln auf ca. 12.946 ha.**	**JB, WÄ, SW, AT**
VIII.1.B-1.1.	**Aufgrund der Beihilfe erzielte durchschnittliche jährliche Nettospeicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen t/Jahr)**	**Bis 2012 Kohlenstofffreisetzung von 0,05 Mio. Tonnen (kurzfristig)**	**VU, WA, EA, JB, AT SW, HAFÖ_2**
VIII.1.B-1.2.	**Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen t/Jahr)**	**0,04 Mio. Tonnen jährlich**	**VU, WA, EA, JB, AT SW, HAFÖ_2**

Quelle: Eigene Darstellung.

8.7.2 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe

Die Förderung hat hauptsächlich zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze geführt. Neue Arbeitsplätze wurden aufgrund des Fehlens dauerhafter Tätigkeiten in der Forstwirtschaft nicht gebildet. Gleichwohl ist die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe durch Senkung der Holzernte- und Rückekosten signifikant gestiegen (s. Tabelle 8.19).

Tabelle 8.19: Indikatoren für Fragenkomplex 2 **– Teil 1**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.2.A-1.1.	**Aufgrund der Beihilfe erzielte kurz-/mittelfristige Änderungen der jährlichen Kosten für den Waldbau, die Ernte, den Transport, das Sammeln und die Lagerung (Euro/m3)**	**3,8 Euro/m³**	**V.a.: WB, FWZ, HAFÖ**
VIII.2.A-1.2.	**Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)**	**62 %**	**Alle Fördermaßnahmen**
VIII.2.A-2.1.	**Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität (m3)**	**Ca. 154.367 m³**	**HAFÖ, indirekte/langfristige Wirkungen: JB, WÄ, WB, FWZ**
VIII.2.B-1.1.	**Tätigkeiten der Betriebe […] aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/Hektar/Jahr)**	**0,62 Stunden pro Jahr und geförderten Hektar.**	**Indirekt alle Maßnahmen**
	a.) davon Tätigkeiten, die in Zeiträume fallen, in denen die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unterhalb der Auslastungsgrenze bleiben (Stunden/Betrieb/Jahr + Anzahl der Betriebe)	**Keine Wirkung messbar.**	
	b.) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	**Keine Wirkung messbar.**	

Tabelle 8.19: Indikatoren für Fragenkomplex 2 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.2.B-2.1.	**Volumen des kurz-/mittelfristig zur Verfügung stehenden Angebots an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe (m3/Jahr)**	**Keine Wirkung messbar**	
VIII.2.B-2.2.	**Kurz-/mittelfristig geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten […] (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)**	**80 VE/Jahr**	**Indirekt alle Maßnahmen**
VIII.2.B-3.1.	**Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen**	**3.838**	**SW, AT, EA**
VIII.2.B-4.1.	**Einkommen, die aufgrund der geförderten Tätigkeiten kurz-/mittelfristig erzielt wurden (Euro/Jahr, Anzahl der Begünstigten)**	**Keine Wirkung messbar**	**EA, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, SW, AT**
	a) davon Einkommen, die in den Betrieben zusätzlich und dauerhaft erwirtschaftet wurden (in % und ha))	**Keine Wirkung messbar**	
	b) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nicht-landwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)	**Keine Folgeaktivitäten erkennbar**	
VIII.2.B-4.2.	**Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d. h. vorhergehender Deckungsbeitrag)**	**67 % aller Befragten war die Prämie ungefähr genauso groß ist, bei 11 % höher und bei 22 % niedriger ist**	**EA**
VIII.2.C-1.1.	**Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angpflanzt/bewirtschaftet wurden (in ha)**	**Keine; ca. 5 % der geförderten Flächen erzielen aber eine oder mehrere Schutzziele, da sie in einem Schutzgebiet lagen**	**EA, SW, AT, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**

Quelle: Eigene Darstellung.

8.7.3 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt

Die ökologische Leistungsfähigkeit wurde durch die Förderung erheblich gestärkt und die biologische Vielfalt erhöht (siehe Tabelle 8.20).

Tabelle 8.20: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Teil 1**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.A-1.1.	**Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert / verbessert wurden (in ha)**	**4.727 ha**	**EA, VU, WA, SW, Erhöhung der Stabilität der Wälder**
	a.) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)	**4.727 ha**	
	b.) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)	**4.727 ha**	
VIII.3.A-2.1.	**Erhaltung/Verbesserung kritischer Standorte aufgrund der Beihilfe (in ha)**		**Indirekt alle Maßnahmen, speziell AT, SW**
	a) davon Standorte, die unter Gebiete fallen, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	**2.600 ha**	
	b) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)	**Keine Auswertung möglich**	
VIII.3.A-2.2.	**Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna […]**	**Keine Wirkung messbar**	**Eventuell SW, AT**

Tabelle 8.20: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.A-3.1.	**Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha)**	**22,5 ha in Landkreisen mit einem Waldanteil unter 10 %**	**EA, SW**
	a) davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	**0 ha**	
	b) davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)	**Keine Aussage möglich**	
VIII.3.A-3.2.	**Geschaffene „Ökozonen" (Waldränder, […] (in km)**	**Von 2003 bis 2006: rund 5 km**	**SW**
VIII.3.B-1.1.	**Volumen des Holzvorrats (lebender Bäume), das aufgrund geförderter Ausrüstung oder Infrastrukturen in geringerem Umfang beschädigt wurde, als dies sonst der Fall gewesen wäre (in m3/Jahr)**	**Keine**	**Indirekt WB, FWZ**
VIII.3.B-2.1.	**Flächen, auf denen verbesserte forstliche Strukturen geschaffen oder verbesserte Waldbauliche Praktiken eingeführt wurden, die für die Vermeidung von Katastrophen wichtig sind (in ha)**	**135.384 ha**	**JB, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**
VIII.3.B-3.1.	**Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)**	**130.497 ha**	**Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**

Quelle: Eigene Darstellung.

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

In Tabellen 8.21 sind die einzelnen Maßnahmen mit ihren Wirkungen auf die Evaluationsfragen zusammengefasst dargestellt. Des Weiteren sind die im Berichtszeitraum geförderte Fläche und der Zielerreichungsgrad, soweit für die Maßnahme ein quantifizierbares Ziel formuliert war, dargestellt. Auf die zweite Evaluationsfrage, Erhalt/Unterstützung der produktiven Funktion forstwirtschaftlicher Betriebe, zielen nur wenige Maßnahmen direkt ab. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt auf den anderen beiden Fragen und zielt damit eher auf ökologische Verbesserung, Erhöhung der Biodiversität u.s.w., was nur einen indirekten Effekt auf die produktive Funktion hat.

Tabelle 8.21: Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf verschiedene Wirkbereiche

Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen	Geförderte Fläche	Zielerfüllung	Erhalt/Verbesserung forstlicher Ressourcen	Erhalt/Unterstützung prod. Fkt. forstw. Betriebe	Erhalt/Verbesserung biolog. Vielfalt der Waldflächen
	ha	%			
Erstaufforstung	296	12	+	i	+
Waldbauliche Maßnahmen	8.992				
davon Jungbestandespflege	4.762		+	i	+
Wertästung	4.223		+	i	0
Neuartige Waldschäden	130.497				
davon Vorarbeiten			0	i	0
Bodensch.-/Melior.düngung	127.981	58	0	i	+
Vor- und Unterbau inkl. Wiederau Wiederaufforstung	2.516		+	i	+
Erhöhung der Stabilität der Wälder 1)	1.072		+	i	+
Wegebau (km)	6.602		0	+	i
Fw. Zusammenschlüsse (FWZ)			0	+	i
Holzabsatzförderung (HAFÖ)					
davon 2.1 (HAFÖ_1)			-	+	0
2.2 (HAFÖ_2)		12.426	-	+	0
Sonderbiotope im Wald (SW)	120		+	i	+
Erhalt von Alt- und Totholz (AT)	3.422		+	i	+

1) Aufgrund ungenügender Produktcodierung ist eine Einbeziehung dieser Maßnahmen in die Evaluierung der Bewertungsfragen nicht möglich.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

8.9 Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung

8.9.1 Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode

Die in der aktualisierten Halbzeitbewertung enthaltenen Empfehlungen zum organisatorischen Ablauf wurden ab 2005 größtenteils übernommen. Das bestehende Monitoringsystem besticht nunmehr durch seine Informationsvielfalt und Klarheit der Daten. Es ist gut für weitere Evaluationen geeignet.

8.9.2 Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013

Es ist notwendig, die Förderschwerpunkte an die durch die neue ELER-VO vorgegebenen Schwerpunkte anzupassen und ggf. neu in die Förderung aufzunehmen. Besteht das Ziel darin, möglichst die ganze Vielfalt der ELER-VO zu nutzen, ist es sinnvoll, alle bestehenden Fördermaßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob die Waldbesitzer durch restriktive Formulierungen von vorneherein von der Vielfalt ausgeschlossen werden. Ein klar formuliertes, kohärentes und auf die Ziele des EPLR abgestimmtes **Zielsystem** mit operationalen Zielen ist deshalb dringend erforderlich.

Die Evaluierung der Zeitraums 2000 bis 2006 hat gezeigt, dass die bestehenden Fördermaßnahmen durch eine unterschiedliche Zielerreichung gekennzeichnet sind. Während beispielsweise die Holzabsatzförderung (HAFÖ) durch eine besonders hohe Zielerreichung gekennzeichnet ist, ist die Zielerreichung bei der Erstaufforstung oder der ökologischen Aufwertung durch Laubholzpflanzung nicht zufriedenstellend.

Zusätzlich sollte jede Teilmaßnahme hinsichtlich ihres Beitrages zur Gesamtzielerfüllung und ihrer Wirkungen kritisch geprüft werden. So sind für die Mehrzahl der forstlichen Fördermaßnahmen die Wirkungen in Untersuchungen belegt worden. In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden aufbauend auf den bis dahin erzielten Ergebnissen und unter Beachtung der Wirkungen hinsichtlich der Gesamtzielerfüllung Empfehlungen für die neue Programmperiode gegeben.

(1) Die Förderung der **Wertästung** wird in Nordrhein-Westfalen auf ca. 4230 Hektar durchgeführt. Entsprechend der Empfehlungen wird die Wertästung in der neuen Programmperiode nicht mehr angeboten.

(2) **Natura 2000:** Es wurde empfohlen die auf Alt- und Totholzinseln beschränkte Förderung um einen Tatbestand „Einschränkung der Baumartenwahl“ zu erweitern.

Auch sollte geprüft werden, ob die zukünftige Förderung stärker maßnahmenbezogen ausgestaltet werden kann. Dadurch ist es möglich, die konkreten Einschränkungen in der Waldbewirtschaftung zielgerichteter zu kompensieren. Durch die Umsetzung Art. 46 sowie des Art. 49 a) der VO (EG) 1698/2005 wird dieser Empfehlung in der neuen Programmperiode entsprochen.

(3) In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde die Fortführung der **Kompensationskalkung** empfohlen. Diese Empfehlung wurde im neuen Programm auch umgesetzt. Die Empfehlung, den Eigenanteil weiter zu reduzieren, insofern der Antrag durch eine Forstbetriebsgemeinschaft gestellt wird, wurde im neuen Programm nicht aufgegriffen.

(4) Der Aufbau und die **Inanspruchnahme von Beratungsdiensten** ist neu in der ELER-VO aufgenommen. Deshalb sollte aus Sicht des MUNLV geprüft werden, den bestehenden Fördertatbestand Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse zu erweitern, damit auch andere, freiberufliche Forstsachverständige die privaten Waldbesitzer beraten können. Im neuen Förderprogramm wird mit dem Einbezug des Art. 24 VO (EG) 1698/2005 der Empfehlung entsprochen. Gefördert werden private Waldbesitzer, die Mitglied in einem forstlichen Zusammenschluss sind. Fördertatbestand ist die Inanspruchnahme einzelbetrieblicher Beratungsleistungen durch anerkannte Beratungsanbieter.

Die Empfehlungen zur Verbesserung des Programms wurden ab 2007 im neuen Programm aufgegriffen. So wird die Förderung der Erstaufforstung und der Waldbaulichen Maßnahmen (Jungbestandespflege, Wertästung) eingestellt und die freien Mittel für neue, innovative Maßnahmen eingesetzt. Der Evaluator begrüßt dieses Vorgehen ausdrücklich weil die bisherigen Evaluationen gezeigt haben, dass die eingestellten Fördermaßnahmen wenig in Anspruch genommen wurden oder starke Mitnahmeeffekte zu vermuten sind.

Literaturverzeichnis

Anders, S., Hofmann, G. (1997): Vielfalt in der Vegetation von Wäldern und Forsten. In: Biologische Vielfalt in Ökosystemen – Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft Heft 465, Köllen Druck + Verlag GmbH, Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung Ausgabe 2003. CD-Rom zu Berichte, Band 14. Bonn.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005): Schutzgebiete in Deutschland. CD-ROM, unveröffentlicht.

BMVEL (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung: Förderung der Waldmehrung, S. 86 ff.

BMVEL (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebformen und Größenklassen, Tabelle 30.

BMVEL (2005): Bundeswaldinventur. Im Internet: http://www.bundeswaldinventur.de. Zitiert am 18.07.2005.

BMVEL (2005): Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003.

BMVEL (2005): Meilensteine der Agrapolitik. Umsetzung der Europäischen Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2005.

Bräsike, N; Ratschker, U.; ROTH, M. (2004): Effekte von Waldumbaumaßnahmen in Kiefernforsten auf potenzielle Schädlingsantagonisten am Beispiel der epigäischen Webspinnen (Arachnida: Araneae) – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 261-264.

Bresemann, S. (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hamburg.

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGB) (2005): Wasserversorgung gegen neue Zahlungen an Forstbetriebe. In: Holzzentralblatt Nr. 48, S. 366.

Bundeswaldgesetz vom 02. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2521).

Burschel et al. (1993): Die Rolle von Wald und Forstwirtschaft im Kohlenstoffhaushalt – eine Betrachtung für die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität München und der Bayerischen Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt München (Hrsg.). München.

Burschel, P.; Huss, J. (1997): Grundriß des Waldbaus. Ein Leitfaden für Studium und Praxis. 2. neub. und erweiterte Auflage, Verlag Paul Parey, Hamburg und Berlin.

Dieter, M.; Elsasser, P. (2002): Carbon Stocks and Carbon Stock Changes in the Tree Biomass of Germany's Forests. Forstw. Cbl. 121, P. 195-210.

Feger, K.H.; Lorenz, K.; Raspe, S. [u.a.] (2000): Mittel- bis langfristige Auswirkungen von Kompensations- bzw. Bodenschutzkalkungen auf die Pedo- und Hydrosphäre. Forschungsbericht am Lehrstuhl für Standortserkundung der TU Dresden.

Fischer, K.; Beinlich, B.; Plachter, H. (1997): Zur Problematik der Erstaufforstungen naturschutzwürdiger Offenlandflächen im Hohen Westerwald. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 115-122.

Frank, C. (1996): Nitrifikation und N-Mineralisation in sauren und Dolomit-gekalkten Nadelwaldböden im Fichtelgebirge. Dissertation in Schriftenreihe: Bayreuther Forum Ökologie ; 36.

GAKG, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2002 (BGBl. I S. 1527).

Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Niedersachsen (2000 – 2002). Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der BFH Hamburg Nr. 2004/07.

Güthler, W.; Market, R.; Häusler, Andreas [u.a.] (2005): Vertragsnaturschutz im Wald. Bundesweite Bestandsaufnahme und Auswertung. BfN-Skripten 146, Bad-Godesberg.

Güthler, W.; Geyer, A.; Herhaus, F. [u.a.] (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. In: Angewandte Landschaftsökologie Heft 45 des Bundesamtes für Naturschutz.

Jäkel, A.; Roth, M. (2004): Umwandlung einschichtiger Kiefernmonokulturen in strukturierte (Misch)bestände: Auswirkungen auf parasitoide Hymenoptera als Schädlingsantagonisten. – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 265-269.

Keller, W. (1995): Vermehrt die Waldbewirtschaftung die Biodiversität? In: Erhaltung der Biodiversität - eine Aufgabe für Wissenschaft, Praxis und Politik. Publikation zur Tagung "Forum für Wissen" vom 1.02.95 an der WSL in Birmensdorf, Schweiz.

Koch, A. (2005): Mdl. Mitteilung.

Köhler, F. (1991): Anmerkungen zur ökologischen Bedeutung des Alt- und Totholzes in Naturwaldzellen - Erste Ergebnisse der faunistischen Bestandserhebungen zur Käferfauna an Totholz in nordrhein-westfälischen Naturwaldzellen - Naturschutzzentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ökologische Bedeutung von Alt- und Totholz in Wald und Feldflur - NZ NRW-Seminarberichte (Recklinghausen), Heft 10, 14-18.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (1999): Landeshaushaltsordnung. In der Neufassung vom 26. April 1999 (GV. NW. S. 158).

Leben, N. (2005): Wasserwerk Wald –Quelle für Waldbesitzer. In: AFZ Der Wald, H. 13. S. 672-675.

LFoG, Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. April 1980, in der Fassung vom 14. Juni 2002.

LG, Landschaftsgesetz NRW (GV NW S. 710) i.d.F. der Bekanntmachung vom 15.08.1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.05.1995.

LÖBF (2005): http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Ausblick/index.html (Stand: 19.07.05).

LÖBF (2005): Waldkalkung und Bodenzustandserhebung im Wald. http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Wirkungskontrolle_im_Waldoekosystem/Waldkalkung_und_Bodenzustandserhebung_im_Wald/index.html (Stand: 13.07.05).

Menden, N. (2005): Das FFH-Sofortmaßnahmenkonzept in Nordrhein-Westfalen. AFZ 12, S. 612-613.

Merker, K. (2005): Wasserwerk Wald –Quelle für Waldbesitzer. In: AFZ Der Wald, H. 13. S. 676-678.

MUNLV (2007): Landeswaldbericht 2007.

MUNLV (2002): Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999. NRW-Programm „Ländlicher Raum“. Inkl. Programmänderung nach Entscheidung der EU-Kommission vom 23. September 2002.

MUNLV (2002): Umsetzung der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie im Wald. Grundsätze für Schutz, Pflege und Entwicklung von FFH- und Vogelschutzgebieten im Wald. Runderlass des MUNLV vom 06. Dezember 2002 (n.v.) III-6/III-7-606.00.00.21.

MUNLV (2002c): Landeswaldbericht 2002.

MUNLV (2004): EG-Förderung 2004. Forst- und holzwirtschaftliche Maßnahmen.

MUNLV (2005): Mündliche Mitteilung.

MURL (1993): Leitlinie für die Waldmehrung in Nordrhein-Westfalen.

MURL (1994): Wald 2000: Gesamtkonzept für eine ökologische Waldbewirtschaftung des Staatswaldes in Nordrhein-Westfalen. Dritte Auflage.

Reinklebe, J.; Makeschin, F. (2003): Der Einfluss von Acker- und Waldnutzung auf Boden und Vegetation ein Zeitvergleich nach 27 Jahren. In Forstwissenschaftliches Centralblatt, Jahrgang 122, Heft 2, S. 81 – 98.

Richtlinien für die Zahlung einer Erstaufforstungsprämie (EAP). Runderlass des MUNLV vom 23. August 2000 – III A 3 40-00-00.60.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen nach den Programmen zur strukturellen Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung des Einsatzes von Holz bei der energetischen Verwertung (Holzabsatzförderrichtlinie – HAFÖ 2000, RdErl. d. MUNLV v. 1.09.2000).

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Privatwald. Runderlass vom 21. August 2000 – III A 3 40-00-00.30, zuletzt geändert mit Runderlass vom 27 November 2001 – II-7-2513.21.

Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstlicher Maßnahmen im Körperschaftswald. Runderlass des MUNLV vom 22. August 2000 – III A 3 40-00-00.40.

Schober, R. (1987): Ertragstafeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer`s Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.

Scholz, F. (1997): Genetische Vielfalt in Waldökosystemen. In: Biologische Vielfalt in Ökosystemen – Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft Heft 465, Köllen Druck, Verlag GmbH, Bonn.

Schraml, U.; Härdter, U. (2002): Urbanität von Waldbesitzern und Personen ohne Waldeigentum – Folgerungen aus einer Bevölkerungsbefragung in Deutschland. Allgemeine Forst- und Jagdzeitung, 173 Jg., 7-8, S. 140-146.

Schraml. U.; Volz, K. R. (Hrsg.) (2003): Urbane Waldbesitzer. Studien zur Beratung und Betreuung im nichtbäuerlichen Kleinprivatwald. Freiwurger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik, Bd. 1, Verlag Dr. Kessel, Remagen, S. 1-25.

Setzer, F. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Hamburg.

Statistisches Bundesamt (1997): Daten zur Bodenbedeckung für die Bundesrepublik Deutschland. CD-Rom Nr. 2: Daten. Wiesbaden.

Tesch, D. (2005): Wald und Forstwirtschaft im Strukturwandel. Forstliche Mitteilungen Nr. 3, S. 6-9.

Völkl, W. (1997) Die Bewertung von Erstaufforstungen für den Biotop- und Artenschutz aus tierökologischer Sicht. In: Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 47-59.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Manfred Bathke, Birgit Koch, Heike Peter, Petra Raue, Andreas Tietz

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Kooperationspartner

Ingenieurbüro entera

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten **1**

9.0 Zusammenfassung 1

9.1 Ausgestaltung des Kapitels 3

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 3

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 5

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 5

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 7

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 7

9.2.2 Datenquellen 9

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 11

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 12

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 22

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 23

9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 23

9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden? 27

9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden? 30

9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 33

9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 37

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 41

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der GAP-Reform, der Wasserrahmenrichtlinie und Natura-2000 43

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 45

Literaturverzeichnis **49**

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 9.1: Anteil der Förderfälle und Anteil der Zuwendung (EU und National) nach Richtliniennummern 18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1: Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen 3

Tabelle 9.2: Datenquellen 10

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro 11

Tabelle 9.4: Anzahl der Betriebsführungsdienste und Anzahl ihrer Mitglieder nach Produktionsschwerpunkten (Stand: 2006) 17

Tabelle 9.5: Bewilligte Projekte nach Sparten in der Maßnahme Diversifizierung 20

Tabelle 9.6: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen 33

Kartenverzeichnis

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 14

Karte 9.2: Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte in NRW (Stand: 8.2.2007) 22

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet. Kapitel 9 ist eine Zusammenfassung der einzelnen Maßnahmenbewertungen, die im Materialband zu Kapitel 9 zu finden sind.

9.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme:

– Gemessen am Mittelabfluss, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in NRW sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Summen weitgehend verausgabt (k) bzw. geringfügig überschritten (o). Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Diversifizierung und Betriebsführungsdienste ist zu einem großen Teil auf die Anlaufschwierigkeiten dieser Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen. Aufgrund des starken Mittelabflusses in der neuen Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (t) wurden die ursprünglichen Planzahlen für die gesamten Artikel-33-Maßnahmen deutlich überschritten.

Wesentliche Wirkungen:

– **Einkommen und Beschäftigung:** Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung feststellen. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden Einkommenswirkungen zudem durch die Flurbereinigung, sie ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren. Durch Investitionen im Rahmen der Flurbereinigung und der Dorferneuerung wurden **konjunkturelle Beschäftigungseffekte** in Höhe von 3.667 Beschäftigtenjahren bei den ausführenden Firmen ausgelöst. Die geförderten Projekte leisteten damit einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft.

– **Lebensqualität**: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden konnten. Hier leisteten die Projekte der Dorferneuerung und Flurbereinigung den größten Beitrag (Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds, Gestaltung des Ortsbildes). Darüber hinaus trugen Flurbereinigung und Dorferneuerung zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse bei.

- **Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Alle Artikel-33-Maßnahmen in NRW leisteten auf unterschiedlichen Wegen und mit mehr oder weniger Breitenwirkung und Intensität Beiträge zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft. Gesamtwirtschaftlich relevant ist v. a. die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen durch die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte (w) sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung. Die Flurbereinigung trug in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei.
- **Umwelt**: Eine positive Wirkung auf die Schonung nicht erneuerbarer Ressourcen (Wasser, Energie, Boden) innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft hatten insbesondere die Maßnahme q (Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen) sowie die Flurbereinigung, indirekt aber auch die Dorferneuerung. Die Maßnahmen Flurbereinigung und Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in den für den Arten- und Biotopschutz bzw. den Gewässerschutz wertvollen Gebieten schufen. Die räumlich koordinierte Anlage und Gestaltung von Biotopen in der Flurbereinigung hat auch direkt zum Erhalt der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes beigetragen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Die **Flurbereinigung** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.
- Im Rahmen der **Dorferneuerung** sind insbesondere mit der Umnutzungsförderung positive Wirkungen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden. Diese Vorhaben sollten daher gezielt gefördert werden. Hierbei wäre eine verbesserte Abstimmung mit Projekten zur Diversifizierungsförderung sinnvoll.
- Die Fortsetzung des Förderangebotes im Bereich landwirtschaftlicher **Beratung** wird aus Sicht der Evaluation begrüßt. Vor dem Hintergrund, dass in einzelnen Regionen zwischen 2,5 % und 4 % der Betriebe jährlich aus der Produktion ausscheiden, erscheint neben der rein produktionstechnischen und betriebswirtschaftlichen Beratung eine stärker sozioökonomisch ausgerichtete Beratung dringend erforderlich (Existenzsicherung, Übergang in den Nebenerwerb, Hofnachfolge).
- Im Rahmen der Fördermaßnahme **Diversifizierung** sollte über die laufende Bewilligungspraxis in der aktuellen Förderperiode sichergestellt werden, dass die insgesamt für die Fördermaßnahme verfügbaren Finanzmittel möglichst in Projekte fließen, die auch die für die Vergangenheit beschriebenen positiven Einkommens- und Beschäfti-

gungswirkungen tatsächlich erwarten lassen. Förderbereiche, die hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte erwarten lassen (z. B. die Pensionspferdehaltung) sollten nachrangig behandelt werden.

– Das Land NRW sollte auf die Entwicklung eines langfristig angelegten **Konzepts zur Entwicklung ländlicher Räume**, das die verschiedenen Politiken und Fördermaßnahmen verknüpft und zu einer Einheit zusammenführt, in der Zukunft stärkeres Gewicht legen.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die im Rahmen des Kapitels IX angebotenen Maßnahmen, ihre wesentlichen Inhalte sowie ihre Förderhistorie.

Die ebenfalls zum Artikel 33 gehörende Maßnahme „Einführung von Vermarktungskonzeptionen für regionale und ökologische erzeugte Produkte“ (m) wird aufgrund ihrer Inhalte im Kapitel 7 (Verarbeitung und Vermarktung) bearbeitet.

Die Maßnahme t beinhaltet eine weitere Teilmaßnahme „Modellvorhaben im Agrar- und Umweltbereich“, die aus inhaltlichen Gründen im Kapitel 6 (Agrarumweltmaßnahmen) behandelt wird.

Bei der Maßnahme „Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ sollte die Förderung von Einzelbetrieben über die Haushaltslinie a (Agrarinvestitionsförderung) und die Förderung von Wasser- und Bodenverbänden über die Haushaltslinie q erfolgen. Bei allen letztendlich umgesetzten Projekten handelte es sich aber ausschließlich um eine Förderung von Einzelbetrieben. Über die Haushaltslinie q erfolgten keine Auszahlungen. Die Bewertung der Maßnahme erfolgt dennoch in diesem Kapitel, da die Maßnahme insgesamt im Förderschwerpunkt II beschrieben und eingeordnet ist.

Dienstleistungseinrichtungen (n) und Infrastrukturmaßnahmen (r) wurden im Rahmen der Dorferneuerung mit gefördert. Auszahlungen über eine eigene Haushaltslinie erfolgten nicht. Aufgrund der geringen Anzahl der geförderten Projekte werden diese beiden Maßnahmen im vorliegenden Textband sowie im Materialband auch jeweils im Kapitel Dorferneuerung mit behandelt.

Tabelle 9.1: Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen[1]

Maß-nahme	Steckbrief	Förderhistorie, Bemerkungen
k	**Flurbereinigung**	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm.
l	**Aufbau von Betriebsführungsdiensten,** d.h. einzelbetriebliche Unterstützung im Bereich des technischen, wirtschaftlichen, finanziellen und verwaltungstechnischen Betriebsmanagements	Neue Maßnahme seit 2000, wesentliche Änderung in 2004.
n	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen	Neue Maßnahme seit 2004, Auszahlungen über die Haushaltslinie Dorferneuerung.
o	**Dorferneuerung:** Förderung auf Grundlage der GAK, dazu gehören u.a. ländliche Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter, Durchführung der zur Dorfentwicklung erforderlichen Dorfentwicklungsplanungen und -konzepte, Umnutzungen, Begrünungen im öffentlichen Bereich sowie Maßnahmen zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation	Erste Ansätze in den 70er Jahren. 1982 wurde eine eigene Landesförderung aufgestellt. Seit 1984 Förderung über die GAK. 1998 Erweiterung der Dorferneuerung um die Umnutzung. Förderung mit EU-Mitteln seit 1994 im Ziel-5b-Programm. 2004 neue Richtlinie mit Erweiterung der Fördergegenstände.
p	**Diversifizierung:** Förderung von Organisationsausgaben, Strategiekonzepten, Qualifizierungsmaßnahmen und Modellprojekten die zur Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich beitragen	Neue Maßnahme seit 2000.
q	**Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** (in Verbindung mit Haushaltslinie a): Förderung von Nach- und Umrüstung von Bewässerungsanlagen zur Verbesserung der Wasserverteilung, wasser- und energiesparenden Bewässerungsanlagen sowie Geräten und Anlagen zur Verbesserung des Bewässerungsmanagements.	Neue Maßnahme seit 2000, nur Förderung von Einzelunternehmen über die Haushaltslinie a (AFP).
r	Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur: Förderung von Infrastrukturmaßnahmen für landwirtschaftliche und touristische Zwecke	Neue Maßnahmen seit 2004, Auszahlungen über die Haushaltslinie Dorferneuerung.
t	**Naturschutz und Landschaftspflege:** Förderung von Grundstückskäufen für die Biotopanlage, Biotopverbesserungsmaßnahmen, Arten- und Biotopschutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Besucherlenkung.	Mit dem Änderungsantrag 2003 neu aufgenommen. Seit 2000 war auch eine Förderung aus EU-Mitteln in den Ziel-2-Phasing-Out-Gebieten möglich.
w	**Erarbeitung und Umsetzung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums:** Förderung von Regionalmanagement und integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten	Neue Maßnahme seit 2004.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land hat am 19.10.2004 die neue „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung“ erlassen, die seitdem die gemeinsame Grundlage für die Förderung der Maßnahmen k, o, n, r und w darstellte. Durch diese Richtlinie wurde auch die Förderung der Dorferneuerung inhaltlich stark verändert. Nähere Hinweise hierzu sind dem Materialband „Dorferneuerung“ zu entnehmen.

[1] Die fett gedruckten Maßnahmen werden im Materialband ausführlich behandelt.

Mit dem Änderungsantrag 2004 hat das Land die Maßnahme „Förderung von Beratungsdiensten“ in den EPLR aufgenommen, mit der landwirtschaftliche Betriebe bei der Einhaltung und Dokumentation umweltbezogener Standards hätten unterstützt werden können. Diese Fördermaßnahme ist dann aber letztendlich nicht umgesetzt worden, da der Verwaltungsaufwand der Betriebe für die im Aufbau befindlichen Betriebsführungsdienste (Fördermaßnahme l) bereits relativ hoch war und der Bedarf für eine weitere Beratung mit dem alleinigen Thema „Einhaltung der Cross-Compliance-Bedingungen“ offenbar geringer war als ursprünglich vermutet.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Maßnahmen dieses Kapitels sind alle dem Förderschwerpunkt II „Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung“ zugeordnet. Eine eigenständige Zielvorstellung für diesen Förderschwerpunkt existiert nicht, es gelten vielmehr die für alle angebotenen Fördermaßnahmen formulierten programmatischen Zielsetzungen. Die Ziele stehen dabei grundsätzlich ungewichtet und unquantifiziert nebeneinander.

Auf der Ebene der Maßnahmen wurden dagegen spezifische Ziele formuliert, bei denen es sich allerdings in erster Linie um eine qualitative Beschreibung von Ergebnissen und Wirkungen handelt. Nur auf der Outputebene finden sich teilweise Quantifizierungen, die eine Vorstellung davon geben, welcher konkrete Output mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden sollte (z. B. die Anzahl umgesetzter Projekte). Sie wurden vom geplanten Finanzeinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Einheitskosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet. Ein Überblick über die Ziele der jeweiligen Maßnahmen findet sich im Materialband.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Förderung der gleichen Maßnahmen außerhalb des EPLR und Artikel-52-Maßnahmen

In Nordrhein-Westfalen wurden alle Projekte, die auf der Grundlage der im Schwerpunkt II beschriebenen Fördermaßnahmen durchgeführt wurden, mit EU-Mitteln kofinanziert. Sogenannte Artikel-52-Maßnahmen, bei denen ein Projekt z. B. nur mit GAK- und Landesmitteln durchgeführt wurde, waren nicht vorhanden.

Auch die Förderung der Dorferneuerung fand in Nordrhein-Westfalen (im Gegensatz zu anderen Bundesländern) ausschließlich mit EU-Kofinanzierung statt. Zusätzlich zur Förderung aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum war auch eine Förderung aus dem Ziel-2-Programm in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten möglich. Diese so genannten Phasing-out-Gebiete umfassten bestimmte Gemeinden in den Kreisen Aachen, Düren, Euskir-

chen, Höxter und Paderborn. Die Förderung der Dorferneuerung erfolgte in diesen Gebieten aber **ausschließlich** über das Ziel-2-Programm. Die Abgrenzung der beiden Programme zueinander war eindeutig gegeben, eine Doppelförderung war nicht möglich.

In den Jahren 2000 bis 2006 wurde mit öffentlichen Mitteln (**EFRE**, GAK und Sonstiges) im Rahmen der Ziel-2-Dorferneuerung Folgendes gefördert:

– bei privaten Zuwendungsempfängern vor allem die Erhaltung und Instandsetzung landwirtschaftlicher Bausubstanz mit rund 2,9 Mio. Euro öffentlicher Mittel und
– bei öffentlichen Zuwendungsempfängern schwerpunktmäßig die dorfgerechte Gestaltung von Gemeindestraßen und Plätzen sowie die Entsiegelung und Begrünung mit rund 18,8 Mio. Euro öffentlicher Mittel.

Von den in NRW laufenden Flurbereinigungsverfahren war ein großer Teil nicht förderfähig im Sinne des NRW-Programms, da die Ausführungskosten in diesen Verfahren von den jeweils veranlassenden Stellen (z. B. Straßenbau, Naturschutz, Wasserwirtschaft usw.) finanziert werden mussten. Diese Verfahren ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land, waren aber nicht Gegenstand der Evaluation.

Inhaltlich ähnliche Maßnahmen im EPLR

Eine Fördermaßnahme, die teils in eine ähnliche Richtung zielt wie Maßnahme p (Diversifizierung), ist die Agrarinvestitionsförderung (AFP). Im Rahmen des AFP konnten ebenfalls Investitionen von Landwirten in alternative Einkommensmöglichkeiten gefördert werden. Während der alleinige Schwerpunkt hier jedoch auf der Förderung der Investition lag, stand bei Maßnahme p die Konzeption und Einführung einer neuen Geschäftsidee im Vordergrund, und der Investitionszuschuss war mit maximal 15.000 Euro (25% der förderfähigen Kosten) relativ niedrig bemessen. Eine Doppelförderung baulicher Maßnahmen war ausgeschlossen.

Die Maßnahme q (Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen) wies in ihrer Ausgestaltung für Einzelbetriebe große Ähnlichkeiten mit der Förderung im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) auf. Innerhalb des AFP wurden ebenfalls Maschinen und Geräte bezuschusst, die der umweltfreundlichen Ausrichtung der Produktion dienen. Der Unterschied der Bewässerungsrichtlinie lag jedoch darin, dass hier auch Kooperationen sowie Wasser- und Bodenverbände antragsberechtigt waren. Der Bedarf der Kooperationen war aber offensichtlich gering, da von diesen Zielgruppen keine Anträge eingingen.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

In der Halbzeitbewertung wurden die Maßnahmen entsprechend ihren Zielsetzungen und möglichen Wirkungen den einzelnen Kriterien und Indikatoren der Bewertungsfragen zugeordnet (Eberhardt et al., 2003). Basierend auf dieser Zuordnung wurden die Bewertungsschritte für jede Maßnahme festgelegt. Dabei wurde insgesamt ein Methodenmix eingesetzt, der nachfolgend kurz vorgestellt wird. Eine ausführliche Darstellung erfolgt im Materialband.

Eine aggregierte Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission ist aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen nur begrenzt möglich.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die von den Bewilligungsstellen (Ämter für Agrarordnung, Landwirtschaftskammer) zur Verfügung gestellten Förderdaten wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Auswertung der Projektdaten lieferte in erster Linie Aussagen zum Vollzug und Output der Maßnahmen sowie zur regionalen Verteilung der geförderten Projekte.

Schriftliche Befragungen

Schriftliche Befragungen stellten einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Einen Überblick über die befragten Personenkreise der einzelnen Maßnahmen gibt Tabelle 9.2. Zum Umfang und der Art der einzelnen Befragungen inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellten Expertengespräche dar. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung des Kapitels IX wurden solche Gespräche vor allem mit den zuständigen Fachreferenten des Ministeriums geführt.

Ergänzende Studien und Fallstudien

Separate Studien wurden zu den beiden folgenden Fördermaßnahmen durchgeführt:

- Dorferneuerung: Studie zur Veränderung der Lebensqualität durch Dorferneuerung (Dorfstudie),
- Diversifizierung: Fallstudie zu acht ausgewählten Fördervorhaben.

Methodische Hinweise sowie die Ergebnisse sind jeweils in einem separaten Bericht dokumentiert.

Länderübergreifende Arbeitsgruppen

Im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen existierten zwei länderübergreifende Arbeitsgruppen, die sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien und MitarbeiterInnen von nachgeordneten Behörden der beteiligten Länder zusammensetzten. Diese dienten in den Maßnahmenbereichen Flurbereinigung/Ländlicher Wegebau sowie Dorf- und ländliche Regionalentwicklung als Foren für den Erfahrungsaustausch und die Vorstellung und Diskussion von Untersuchungsschritten und Ergebnissen. Im Verlauf der Ex-post-Bewertung haben sich die Arbeitsgruppen einmal im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut II“ getroffen.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Grenzen des methodischen Ansatzes

Ein grundlegendes Problem bei der Analyse der Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen liegt in der Schwierigkeit, geeignete Referenzgruppen zu finden. Ein Mit-Ohne-Vergleich scheidet zumeist aus methodischen Gründen aus. So ist es z. B. bei der Maßnahme Dorferneuerung kaum möglich, Dörfer mit vergleichbaren Strukturen wie in den aktuell geförderten Dörfer zu finden, die bisher noch nie Fördermittel erhalten haben.

Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

Ein besonderes Problem ist die Analyse von Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten.

Mitnahmeeffekte entstehen wenn ein Projekt gefördert wird, das auch ohne die Fördergelder in gleicher Weise und in gleichem Umfang durchgeführt worden wäre. Der Zahlung steht dann keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen verschiedener Quellen (BAW, 2000; EU-KOM, 1999; IfLS und ECOTEC, 2002) gibt es keine allgemeingültige oder anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte. Gerade auch die Ergebnisse einer Befragung von Zuwendungsempfängern sollten diesbezüglich nicht überinterpretiert werden, da Zuwendungsempfänger im Nach-

hinein dazu neigen, die Bedeutung der Förderung hervorzuheben, insbesondere natürlich im Gespräch mit Personen, die mit der geldgebenden Institution in Verbindung gebracht werden. Die Angaben sind dann eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Auch durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger lässt sich daher nur ansatzweise und mit großer Unsicherheit ermitteln, ob diese ein bestimmtes Vorhaben auch ohne Fördermittel umgesetzt hätten. Anhand von indirekten Hinweisen im Rahmen eines Gesprächs kann aber doch zumindest eine qualitative Einschätzung vorgenommen werden.

Jede Form der staatlichen Förderung auf der Angebotsseite führt grundsätzlich zu **Verdrängungseffekten**, da alle Angebote zusammen um eine beschränkte Nachfrage konkurrieren. Von Verdrängungseffekten im engeren Sinne kann also nur sinnvoll gesprochen werden, wenn Mitkonkurrenten auf der gleichen Ebene und im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet verdrängt werden (intraregionaler Prozess). Ob es zu solchen intraregionalen Verdrängungseffekten kommt, lässt sich nur bei Betrachtung des gesamten wirtschaftlichen Umfeldes in einer Region abschätzen. Diesbezügliche Informationen wurden im Rahmen von Experteninterviews mit erhoben, eine Quantifizierung ist aber grundsätzlich nicht möglich.

Zu den genannten Effekten und damit zu den eigentlichen **Nettowirkungen** einer Maßnahme können damit in der Regel nur qualitative Aussagen getroffen werden. Eine Quantifizierung von Nettoeffekten wäre auch bei umfangreicheren Datenerhebungen nicht möglich, da sich die Wirkungen der meisten Fördermaßnahmen grundsätzlich nicht von anderen Einflussfaktoren isolieren lassen.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels stellen die Projektlisten mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2006 dar. Für jede Maßnahme wurde in der Regel eine solche Projektliste bereitgestellt, in der die grundlegenden Informationen zu den EU-kofinanzierten Projekten enthalten waren (Ort des Projektes, Projektname, Finanzdaten usw.).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.2 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich im Materialband.

Tabelle 9.2: Datenquellen

Maßnahmenkürzel		
	Datenquellen	**Datensatzbeschreibung** (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf)
	Primärdaten	
k	Schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und –bearbeiter	Grundgesamtheit 120 Verfahren, Stichprobe von 56 aktuelleren Verfahren zu drei Zeitpunkten (2003, 2005, 2007)
	Schriftliche Befragung von beteiligten Landwirten	101 Landwirte mit größerem Flächenumfang in 17 Flurbereinigungsverfahren, Rücklaufquote 58 % (siehe Materialband k-E)
o	Schriftliche Befragung der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger 2002 – 2003	Fragebogen PRIV ZE: Grundgesamtheit 787 Projekte, Stichprobengröße 158, Rücklaufquote 67 % Fragebogen ÖFF ZE: Grundgesamtheit 85 Projekte, Stichprobengröße 40, Rücklaufquote 70 %
	Schriftliche Befragung zu den Umnutzungsprojekten 2000-2005	Zufallsstichprobe von 100 Betrieben aus einer Grundgesamtheit von 170, Rücklaufquote 62 %
p	Schriftliche Befragung aller Zuwendungsempfänger (Bewilligung bis 1.7.2004)	Grundgesamtheit 76 Projekte, Rücklaufquote 64 %
	Fallstudie: mündliche Befragung von Zuwendungsempfängern	Acht Zuwendungsempfänger
w	Schriftliche Befragung eines Ansprechpartners pro ILEK	Abschlussberichte und Fragebögen aus 16 ILEK-Regionen, Grundgesamtheit=25
alle	Expertengespräche	mit Vertretern der Fachreferate des MUNLV, Vertretern der LWK und der Ämter für Agrarordnung
	Sekundärdaten	
k	Projektlisten 2000 – 2006	Name, Lage, Art, Ziele, Jahreszahlen des Verfahrens, Projektinhalt, Projektkosten
l	Liste der bis 31.12.2006 bewilligten Betriebsführungsdienste	Name, Geschäftssitz, zuständiger Berater des BFD, Anzahl und Intensitätsstufen der Teilnehmer, Förderlaufzeit, Finanzen
o	Projektdaten 2000 – 2006	je Förderfall zuständiges AfAO, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Status (PRIV, ÖFF), Name, Ort, Anschrift), Gemeindekennziffer, Fördergegenstand (Richtlinienziffer), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen
p	Projektdaten 2000 – 2006	Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), Fördergegenstände (Richtlinienziffern), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen
q	Projektdaten 2000 – 2006	Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), Fördergegenstände (Richtlinienziffern), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen
t	Projektdaten 2003 – 2006	Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), Fördergegenstände (Richtlinienziffern), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen, Flächengröße
w	Projektdaten 2004-2006	Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift, Angaben zum ILE-Gebiet, Finanzen)
alle	Literatur	themenbezogene Fachliteratur

Quelle: Eigene Darstellung.

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt den Bezug zwischen den tatsächlichen Ausgaben 2000 bis 2006 und der ursprünglichen Planung gemäß Programmgenehmigung her.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

	Planansätze 2000 bis 2006 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		**Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		**Tatsächliche Ausgaben in Prozent vom Planansatz**	
Haushaltslinie	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten (1)	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten (1)	EU-Beteiligung
k	53,90	13,49	48,61	12,15	90%	90%
l	7,10	1,78	3,24	0,81	46%	46%
o	55,20	13,81	65,55	16,39	119%	119%
p	8,80	2,21	3,64	0,91	41%	41%
q	3,79	0,95	0,00	0,00	0%	0%
t*	-	-	29,42	14,68	-	-
w	-	-	0,05	0,01	-	-
Summe	***128,79***	***32,24***	***150,51***	***44,95***	***117%***	***139%***

(1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.

* Haushaltslinie t umfasst auch in geringem Umfang Modellprojekte aus Förderschwerpunkt III.

Quellen: vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Insgesamt liegen die Ist-Ausgaben (öffentliche Kosten) geringfügig höher als die ursprünglich eingeplanten Mittel (117 %). Von den ursprünglich im EPLR enthaltenen Maßnahmen konnten allerdings nur die Flurbereinigung (k) und die Dorferneuerung (o) etwa im geplanten Umfang umgesetzt werden.

Die Maßnahmen l und p waren im Jahr 2000 neu und mussten erst bekannt gemacht werden. In den letzten Jahren des Förderzeitraums verbesserte sich hier zwar der Mittelabfluss, insgesamt konnten aber die ursprünglichen Output-Ziele nicht erreicht werden bzw. es bestand ein geringerer Förderbedarf als erwartet (vgl. Materialband). Über die Haushaltslinie q sind keine Auszahlungen abgewickelt worden, dies erfolgte über die Haushaltslinie a (AFP). Ebenso wurden die wenigen Projekte der Maßnahmen n und r über die Haushaltslinie o mit abgewickelt.

Für die Maßnahme w (Förderung von Regionalmanagement und integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten) sind in der obigen Tabelle nur geringe Auszahlungssummen aufgeführt. Die tatsächlich bewilligten Beträge liegen mit 1,19 Mio. Euro deutlich höher. Der Differenzbetrag wurde über die Haushaltslinie o gebucht.

Der Gesamt-Umsetzungsstand der Artikel-33-Maßnahmen wird wesentlich durch die neue Maßnahme t beeinflusst, da hier ursprünglich nicht geplante Auszahlungen im zweistelligen Millionenbereich erfolgt sind.

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Output-Ergebnisse der Förderung der Artikel-33-Maßnahmen gegeben. Eine ausführliche Darstellung findet sich in den Materialbandkapiteln der einzelnen Maßnahmen.

Zunächst gibt Karte 9.1 einen Überblick über die Verteilung der EAGFL-Fördermittel auf die Kreise Nordrhein-Westfalens vor dem Hintergrund der siedlungsstrukturellen Kreistypen. Die Darstellung wird stark durch die Verteilung der Mittel von Maßnahme t auf einige wenige Kreise geprägt, so dass Verteilungsunterschiede der anderen Maßnahmen nicht sonderlich ins Auge fallen. Eine Schwerpunktsetzung in den vergleichsweise dünner besiedelten Kreisen ist jedoch wahrzunehmen.

Um ein vollständigeres Bild über die EU-Förderung in diesem Themenbereich zu geben, wurden in die Karte auch die Zahlungen aus dem EFRE für die Maßnahme 4.3 (Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete) im Ziel-2-Programm des Landes NRW aufgenommen. Für die Interventionsbereiche „Dorferneuerung“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ wurden im Zeitraum 2000 bis 2005 (Programmende) insgesamt 14,3 bzw. 4,0 Mio. Euro EU-Mittel bewilligt (Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen, 2008). Die Mittel kamen ausschließlich dem Phasing-out-Gebiet[2] zugute und betragen dort teilweise ein Vielfaches der im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum eingesetzten EU-Mittel in den entsprechenden Maßnahmen (mit Ausnahme der t-Maßnahme im Kreis Euskirchen).

Bei der **Flurbereinigung** können drei große regionale Schwerpunkte der mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Verfahren abgegrenzt werden. Gut 40 % der Mittel sind in die sechs südöstlichen Mittelgebirgskreise von Sauerland, Siegerland und Bergischem Land geflossen, 29 % der Gesamtsumme verteilen sich auf vier Kreise im Münsterland und 22 % auf den Südwesten des Landes (AfAO-Bezirk Euskirchen). Sehr wenige Fördermittel sind (abgesehen von den Ballungsräumen) in den Raum Ostwestfalen sowie an den Niederrhein geflossen. Zu beachten ist, dass diese Auswertung nur die Förderung aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum berücksichtigt. Die Aufteilung repräsentiert nicht die Verteilung der Fördermittel für die Flurbereinigung insgesamt und lässt auch keine Rück-

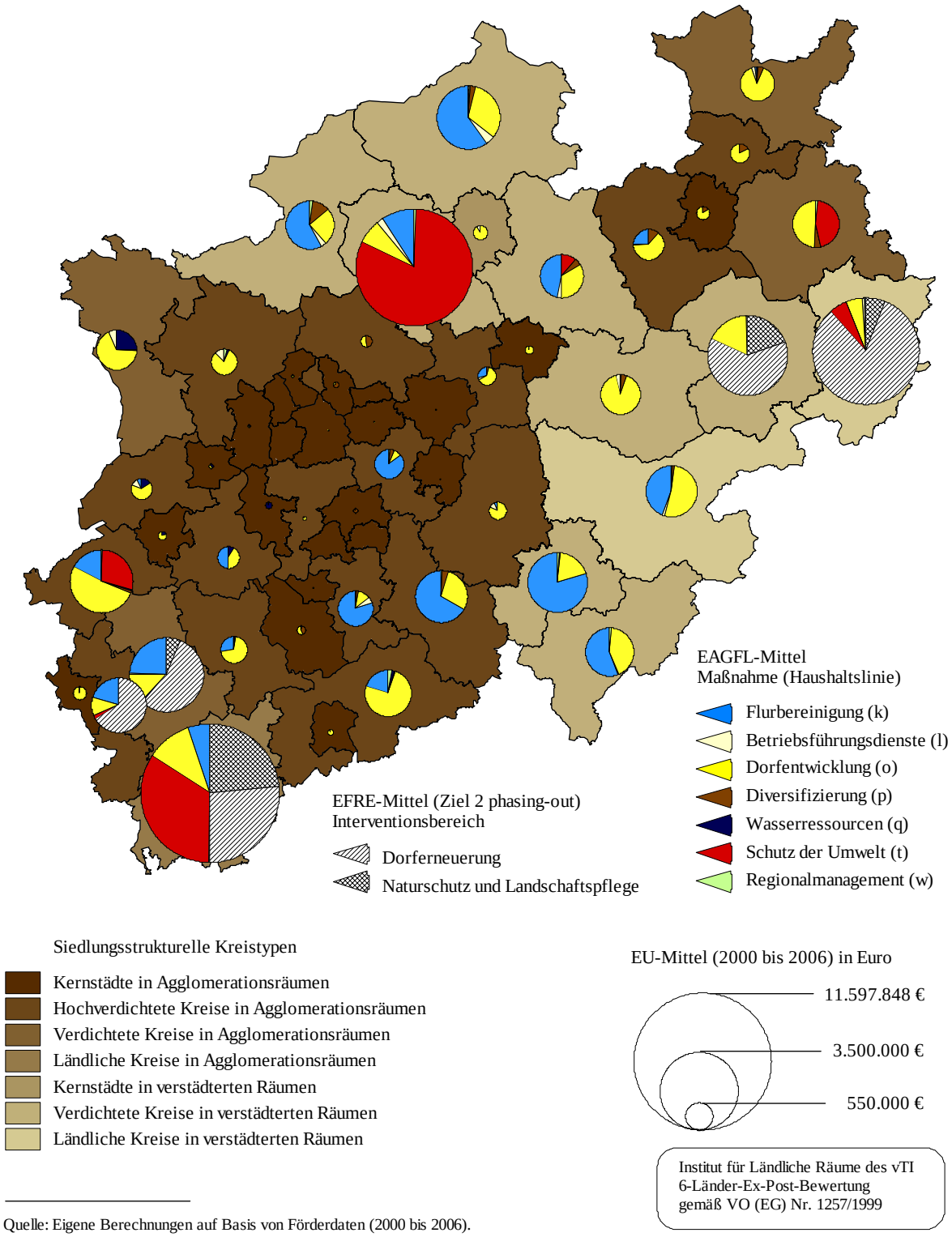
[2] Das Ziel-2-Phasing-out-Gebiet umfasst bestimmte Gemeinden in den Kreisen Aachen, Düren, Euskirchen, Höxter und Paderborn.

schlüsse auf die Aktivitäten der Flurbereinigungsbehörden in den nicht geförderten Verfahrensarten (Unternehmensflurbereinigungen, Zweckflurbereinigungen für Naturschutz, Wasserwirtschaft usw.) zu.

Die regionale Verteilung der EAGFL-Mittel für **Dorferneuerung**sprojekte in den Kreisen und kreisfreien Städten im Rahmen des NRW-Programm Ländlicher Raum sehr unterschiedlich. Mit rund 1,3 Mio. Euro EAGFL-Mitteln steht der Kreis Heinsberg an der Spitze, gefolgt vom Kreis Euskirchen mit einer Förderung von rund 1,2 Mio. Euro.

Allerdings übersteigen die Fördersummen, die im Rahmen des Ziel-2-Programms für Dorferneuerungsmaßnahmen in den Kreisen Höxter, Paderborn, Euskirchen, Düren und Aachen verausgabt werden, die eingesetzten Finanzmittel des EPLR erheblich. So wurden allein im Kreis Höxter für Ziel-2-Dorferneuerungsmaßnahmen im Programmzeitraum rund 5,7 Mio. Euro EFRE-Mittel bewilligt. Der Schwerpunkt der Förderung mit Ziel-2-Mitteln liegt bei Projekten von öffentlichen Zuwendungsempfängern (vor allem Projekte, die die innerörtlichen Verkehrsverhältnisse betreffen).

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel der Artikel-33-Maßnahmen auf Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten (2000 bis 2006).

k - Flurbereinigung

Die Förderung von Maßnahmen der Flurbereinigung wurde in laufenden Verfahren genutzt, um notwendige Investitionen beschleunigt durchzuführen. Die EAGFL-Mittel wurden in insgesamt 120 Flurbereinigungsverfahren eingesetzt. 24 dieser Verfahren wurden im Programmzeitraum neu eingeleitet, 34 wurden rechtskräftig abgeschlossen. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschließlich auf die EAGFL-kofinanzierten Verfahren und sind nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt.

– Alle Verfahren haben gemäß den Fördergrundsätzen der GAK das Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft zu verbessern. Daneben ist vor allem der Naturschutz von Bedeutung (in 71 % aller Verfahren als Verfahrensziel genannt). Es folgen in weitem Abstand Erholung (in 41 % der Verfahren) und Siedlungsentwicklung (28 %) vor den übrigen Zielsetzungen. Schon am Aufgabenverbund wird die multifunktionale Herangehensweise der Flurbereinigung deutlich, denn im Durchschnitt wurden 2,9 zu erledigende Aufgaben pro Verfahren genannt.

– Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 1.201 ha groß, bei einer großen Streubreite von 5.742 bis 70 ha. Die geförderten Verfahren umfassen damit eine Gesamtfläche von 144.000 ha, davon sind rund 85.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche und 45.000 ha forstwirtschaftliche Nutzfläche. Insgesamt sind bzw. waren rund 3.900 landwirtschaftliche Betriebe als Flächenbewirtschafter in den geförderten Verfahren beteiligt.

– In den 120 Verfahren wurden Maßnahmen mit einer förderfähigen Gesamtsumme von 57,3 Mio. Euro mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Von diesen Kosten wurden rund 22 % aus dem EAGFL getragen, 55 % aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe und 23 % aus Eigenmitteln der Teilnehmergemeinschaften.

– Mehr als die Hälfte der Summe (65 %) wurde für Wegebaumaßnahmen verwendet. 11 % der förderfähigen Gesamtsumme flossen in Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die restlichen 24 % in ein breites Spektrum unterschiedlicher Maßnahmen.

Die innerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzten Projekte sind Teil einer Gesamtstrategie der jeweiligen Verfahren. Zur Beurteilung der Wirkungen von Flurbereinigung ist daher auch der Output der Verfahren insgesamt zu betrachten. Dieser kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden:

Das **Bodenmanagement** für die Landwirtschaft hat das Ziel, die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Bezug auf Größe, Form, Lage im Raum und Erreichbarkeit für die Betriebe möglichst günstig zu gestalten. Nach Befragungsergebnissen beteiligter Landwirte wurde die Größe der zusammenhängend bewirtschafteten Ackerschläge in den Verfahren

um 68 % erhöht, die Größe der Grünlandschläge um 14 %. Auch die Schlaglängen wurden nennenswert erhöht, ebenso die Hof-Feld-Entfernungen verringert.

Die Leistungen des Bodenmanagements für nichtlandwirtschaftliche Zielsetzungen (v. a. Lösung von Nutzungskonflikten sowie fachspezifische Ziele) wurden in den 56 näher untersuchten Verfahren für 3,7 Zielgruppen pro Verfahren als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Insbesondere für Ziele des Naturschutzes, des überörtlichen Verkehrs und den kommunalen Gemeinbedarf, aber auch für weitere Zielsetzungen (Wasserwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Erholung) wurden durchschnittlich 50 ha pro Verfahren (4,7 % der Verfahrensfläche) an außerlandwirtschaftliche Zielgruppen zugeteilt.

Der **Bau gemeinschaftlicher Anlagen** umfasst Wegebau und wasserbauliche Maßnahmen, weitere gemeinschaftliche Bauten, Maßnahmen der Dorferneuerung sowie der Landschaftsgestaltung. Eine zentrale Aufgabe in den meisten Verfahren ist die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes. Lediglich in sechs der 56 näher untersuchten Verfahren wurde kein Wegebau durchgeführt. In 50 Verfahren wurden im Durchschnitt 18,8 km Weg (1,6 km je 100 ha Verfahrensfläche) ausgebaut, davon 16 % als Asphaltweg, 11 % mit hydraulischen Bindemitteln und 63 % ohne Bindemittel oder als unbefestigter Erdweg. Wegebau wurde besonders intensiv in vielen Waldflurbereinigungsverfahren betrieben.

In 13 Verfahren aus einer Stichprobe von 35 wurden weitere gemeinschaftliche Baumaßnahmen (u. a. Dorfgemeinschaftsplätze, Wanderparkplätze, Grillplätze, Schutzhütten) umgesetzt. Maßnahmen der Dorferneuerung in elf Verfahren dieser Stichprobe umfassen v. a. die Neugestaltung von Straßen und Plätzen, aber auch den Bau eines Backhauses und einer Bürgerhalle.

In allen Stichprobenverfahren wurden biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, die nur zu einem geringen Teil gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung erforderlich gewesen wären. Im Mittel wurden pro Verfahrensgebiet 1,6 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen (z. B. Feldgehölze, Obstwiesen, Stillgewässer, Sukzessionsflächen) und etwa 1,0 km lineare Gehölzpflanzungen über die erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt.

l – Aufbau von Betriebsführungsdiensten

Mit der Maßnahme wurden Ausgaben landwirtschaftlicher Betriebe für die Teilnahme an Betriebsführungsdiensten (BFD) gefördert. Hierbei handelt es sich um Arbeitskreise mit dem Ziel der produktionstechnischen und betriebsökonomischen Beratung der Mitgliedsbetriebe. Zuwendungsfähig waren z. B. die Beiträge zu den BFD sowie Kosten für Sonderauswertungen der Buchführung und Laboruntersuchungen.

Bis 2006 gründeten sich insgesamt 52 Betriebsführungsdienste (BFD), hiervon sieben nach der bis 2002 geltenden Richtlinie sowie 45 nach der ab 2003 geltenden Richtlinie. Nach den Mitgliederzahlen für 2006 liegt die durchschnittliche Anzahl der Mitglieder bei 74 pro BFD.

Rund 41 % aller teilnehmenden Betriebe sind in BFD mit dem Schwerpunkt Schweinehaltung organisiert, 43 % in den Schwerpunkten Rindermast und Milchviehhaltung (vgl. Tabelle 9.4). Sieben BFD vereinen mehrere Produktionsschwerpunkte bzw. stellen den Gesamtbetrieb in den Mittelpunkt, ein BFD hat den Schwerpunkt Erwerbs- und Einkommenskombinationen/Ökologischer Landbau, ein weiterer den Schwerpunkt Putenproduktion. Zwei überregionale BFD befassen sich schwerpunktmäßig mit der Betriebsführung und der Unternehmensanalyse.

Tabelle 9.4: Anzahl der Betriebsführungsdienste und Anzahl ihrer Mitglieder nach Produktionsschwerpunkten (Stand: 2006)

Produktionsschwerpunkt	Anzahl der BFD	Anzahl der Mitglieder	Mitglieder pro BFD
Schweinehaltung	15	1.561	104,0
Rindviehhaltung	8	1.078	135,0
Milchviehhaltung	14	552	39,4
Ackerbau	4	97	24,3
Gesamtbetrieb	7	414	59,1
Öko-Landbau	1	19	19,0
Putenproduktion	1	27	27,0
Betriebsführung, Unternehmensanalyse	2	81	40,5
Insgesamt	**52**	**3.829**	**73,6**

Quelle: Eigene Berechnung nach Förderdaten der LWK.

n – Dienstleistungseinrichtungen

Im Rahmen der im Jahr 2005 neu eingeführten Richtlinienziffer 2.3.1.4 „Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen“ wurden bis 2006 14 Projekte gefördert. Diese beinhalteten Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern in

elf Dörfern und die Förderung eines Naturerlebnisbades. Der räumliche Schwerpunkt lag dabei im Kreis Siegen-Wittgenstein. Träger der Projekte waren die Gemeinden.

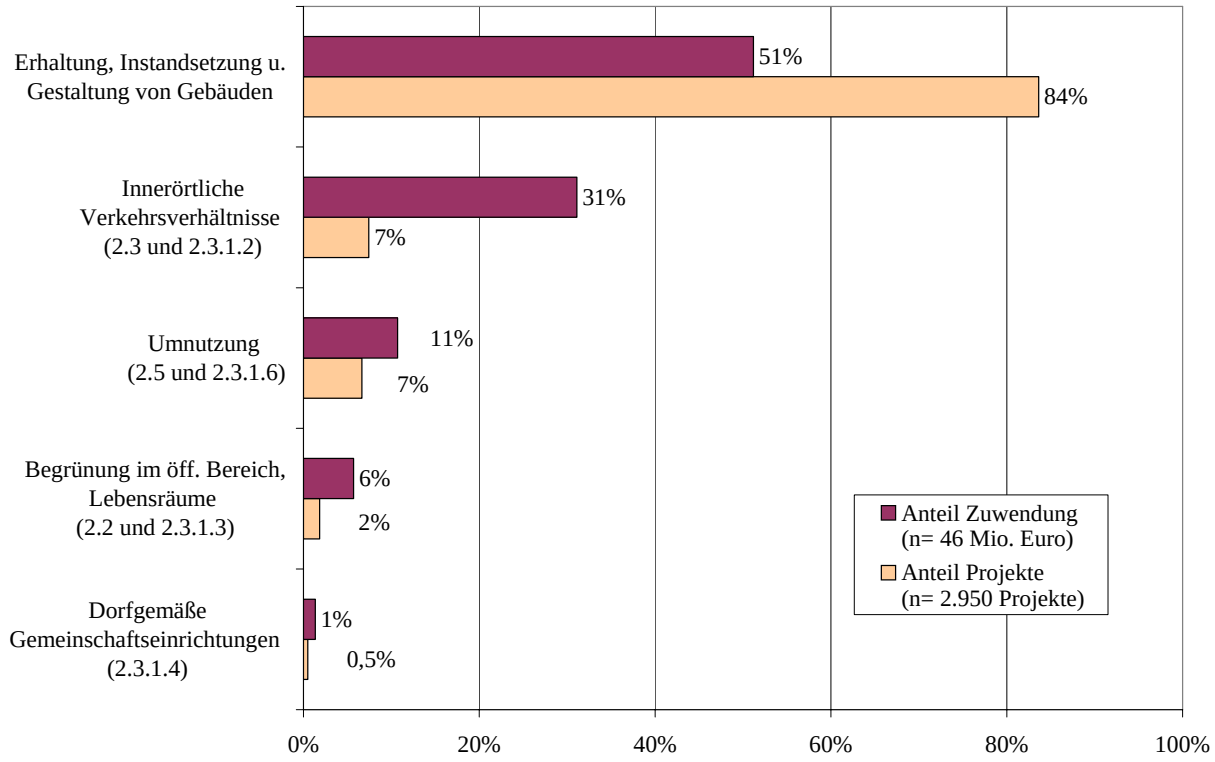
o – Dorferneuerung

In der Programmlaufzeit von 2000 bis 2006 wurden innerhalb der Maßnahme Dorferneuerung 2.950 Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von rund 150 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen. Dafür wurden rund 46 Mio. Euro an Zuwendungen (EU-Mittel und nationale Mittel) eingesetzt.

Abbildung 9.1 zeigt in einer Übersicht die Häufigkeitsverteilung der Projektkategorien innerhalb der Maßnahme Dorferneuerung in Anlehnung an die Ziffern, mit denen die Fördergegenstände in den Richtlinien nummeriert sind. Es wird deutlich, dass die größte Anzahl von Projekten Arbeiten an landwirtschaftlicher und ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter zum Inhalt hatte (Ziffer 2.1 der alten und 2.3.1.1 der neuen Richtlinie). Von allen öffentlichen Mitteln entfiel die Hälfte auf diese Projektkategorie. Inhaltlich wurden bei diesen Projekten verschiedenste Arbeiten an Gebäuden gefördert. Hierzu zählten z. B. die Sanierung von Fassaden, Erneuerung von Dächern, Fenstern usw. Zuwendungsempfänger waren schwerpunktmäßig Privatpersonen, aber auch gemeinnützige Vereine, Kirchengemeinden und vereinzelt Kommunen.

Projekte zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse (Ziffer 2.3 der alten und 2.3.1.2 der neuen Richtlinie) beanspruchten den zweithöchste Anteil von Zuwendungen. Zwar umfasst diese Richtlinienziffer nur 7 % aller Projekte, aber 31 % des Zuschusses. Mit der Umgestaltung von Straßen und Plätzen wurden Projekte umgesetzt, die die mit Abstand höchsten durchschnittlichen Zuwendungen pro Förderfall erhalten haben. Mit 7 % der geförderten Projekte und 11 % des Zuschusses stellten die Umnutzungen (Ziffer 2.5 der alten und 2.3.1.2 der neuen Richtlinie) die drittstärkste Gruppe von Projekten dar. In den umgenutzten Gebäuden wurde in der Hälfte der Fälle neuer Wohnraum geschaffen. Darüber hinaus kam es in rund einem Viertel der Fälle zu einer gewerblichen Nutzung, wobei gastronomische Nutzungen, beispielsweise als Hofcafe, hier den Schwerpunkt bildeten. Es finden sich aber auch ungewöhnlichere Umnutzungen, wie z. B. Gymnastikraum oder Schulbauernhof. Ausschließlich Landwirte konnten Umnutzungsförderung erhalten.

Abbildung 9.1: Anteil der Förderfälle und Anteil der Zuwendung (EU und National) nach Richtliniennummern



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

p – Diversifizierung

Mit der Maßnahme wurden Ausgaben landwirtschaftlicher Betriebe zum Aufbau einer neuen, alternativen Einkommensquelle im landwirtschaftsnahen Bereich gefördert. Im Unterschied zu anderen Fördermaßnahmen (AFP, Verarbeitung / Vermarktung) war hierbei die Förderung von Investitionen nachrangig gegenüber einer auf drei Jahre angelegten Startbeihilfe für Personal- und Sachausgaben im neuen Betriebszweig.

Nach den Förderdaten der Landwirtschaftskammer wurden bis Ende 2006 insgesamt 140 Projekte mit einer Gesamtfördersumme von 7,0 Mio. Euro bewilligt. Diese Summe entspricht rund 60 % der ursprünglich eingeplanten Mittel. An die Zuwendungsempfänger wurden bis Ende 2006 insgesamt 3,6 Mio. Euro an Fördermitteln ausgezahlt. Der Differenzbetrag wird als Altverpflichtung in die nächste Förderperiode übertragen.

Knapp 40 % der bewilligten Projekte wie auch der Fördersummen entfielen auf die Sparte Direktvermarktung. Als Projektinhalt stand die Einrichtung von Hofläden im Vordergrund, gefolgt von der Einrichtung von Fahrverkäufen. Daneben gab es Projekte zur Vermarktung

einzelner Produkte wie Frischfleisch, Spargel, Erdbeeren oder auch Weinbergschnecken sowie zum Aufbau eines Party- oder Catering- Service.

Weitere 11 % der Projekte hatten die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte als Schwerpunkt. Hierbei überwog die Milchverarbeitung (7 Nennungen) vor der Fleischverarbeitung (3 Nennungen).

Im Bereich der Bauernhofgastronomie ging es in erster Linie um die Einrichtung von Bauernhofcafes, häufig in ehemaligen Wirtschaftsgebäuden, auf der Tenne oder auch im Garten, vereinzelt in Verbindung mit einer bereits bestehenden Direktvermarktung.

Etwa 5 % der Fördermittel wurden für den Bereich „Urlaub auf dem Bauernhof“ bewilligt; hierzu zählten Ferienzimmer und -wohnungen ebenso wie ein Heuhotel und zwei Projekte in Verbindung mit einem bestehenden Reiterhof.

Unter „Sonstiges“ fallen eher ungewöhnliche Projekte wie die Einrichtung eines Archehofs, eines Schulbauernhofs, eines SWIN-Golfplatzes oder eines ambulanten Pflegedienstes für Senioren.

Tabelle 9.5: Bewilligte Projekte nach Sparten in der Maßnahme Diversifizierung

Sparte	Anzahl Projekte	bewilligte Förderung (Mio. Euro)				
		insgesamt	je Projekt	RLZ 2_1	RLZ 2_2	RLZ 2_3
Direktvermarktung	55	2,77	0,050	11,2%	88,3%	0,4%
Verarbeitung	16	0,85	0,053	5,6%	93,9%	0,4%
Bauernhofgastronomie	37	2,16	0,058	4,8%	94,5%	0,7%
Urlaub auf dem Bauernhof	13	0,32	0,025	16,0%	83,3%	0,7%
Sonstige	13	0,54	0,042	10,7%	88,5%	0,8%
Modellprojekte	6	0,37	0,061	14,0%	85,4%	0,6%
Insgesamt	**140**	**7,01**	**0,050**			

RLZ 2_1: Organisationsausgaben: Aufwendungen für Beratung, Konzeption und Geschäftsausgaben
RLZ 2_2: Investitionszuschüsse, Startbeihilfen und Sachausgabenzuschüsse
RLZ 2_3: Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Berechnung nach Förderdaten der LWK.

Der Großteil der Förderung entfiel auf den westfälischen Landesteil. Bei den Kreisen führt mit großem Abstand der Kreis Borken. Zahlreiche Projekte wurden auch in den Kreisen Steinfurt und Soest umgesetzt.

q – Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen

Mit der Maßnahme wurden 416 Projekte ausschließlich auf Einzelbetrieben gefördert, die Fördersumme betrug insgesamt 1,80 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der Förderung lag in den Jahren 2001 und 2002. Schon 2003 nahm die Anzahl der geförderten Projekte und die Fördersumme deutlich ab. Offensichtlich traf die Maßnahme nach ihrem Bekanntwerden zunächst auf einen sehr großen Investitionsbedarf im Bereich Ressourcen schonender Bewässerung. In den Jahren 2004 bis 2006 pendelten sich die Förderzahlen auf einem niedrigen Niveau von ca. 30 Förderfällen pro Jahr ein. 89 % der Fördermittel entfielen auf den Bereich Gartenbau, 4 % auf den Gemüsebau, 5 % auf den Ackerbau, 1 % auf den Obstbau und 1 % auf Baumschulen. Der Schwerpunkt der Förderung lag in den Zentren des nordrhein-westfälischen Gartenbaus am Niederrhein.

r - Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur: Förderung von Infrastrukturmaßnahmen für landwirtschaftliche und touristische Zwecke

Bei dieser im Jahr 2005 neu eingeführten Maßnahme wurden während der Programmlaufzeit keine Projekte umgesetzt.

t – Naturschutz und Landschaftspflege

Im Rahmen der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftspflege“ wurden im Zeitraum 2002 bis 2006 insgesamt 25,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingesetzt[3]. Es wurden 12 Projekte gefördert, wobei ein Projekt mehrere Förderfälle umfassen kann. Bei etlichen Förderfällen handelte es sich um Flächenkäufe zur Arrondierung des Nationalparks Eifel. Einen großen Anteil am gesamten Finanzvolumen hatte auch ein Flächenkauf- und Tauschverfahren im Kreis Coesfeld (siehe Karte 9.1).

Gefördert wurde ausschließlich der Flächenerwerb inklusive der Nebenkosten. Zum überwiegenden Teil handelt es sich bei den erworbenen Flächen um Forstflächen, die teilweise der forstwirtschaftlichen Nutzung vollständig entzogen werden sollen (Nationalpark, Naturwaldzelle), teilweise aber auch von der Landesforstverwaltung weiter bewirtschaftet und unter Berücksichtigung von entsprechenden Naturschutzzielen entwickelt werden sollen (Trittsteinbiotope, Entwicklungsflächen).

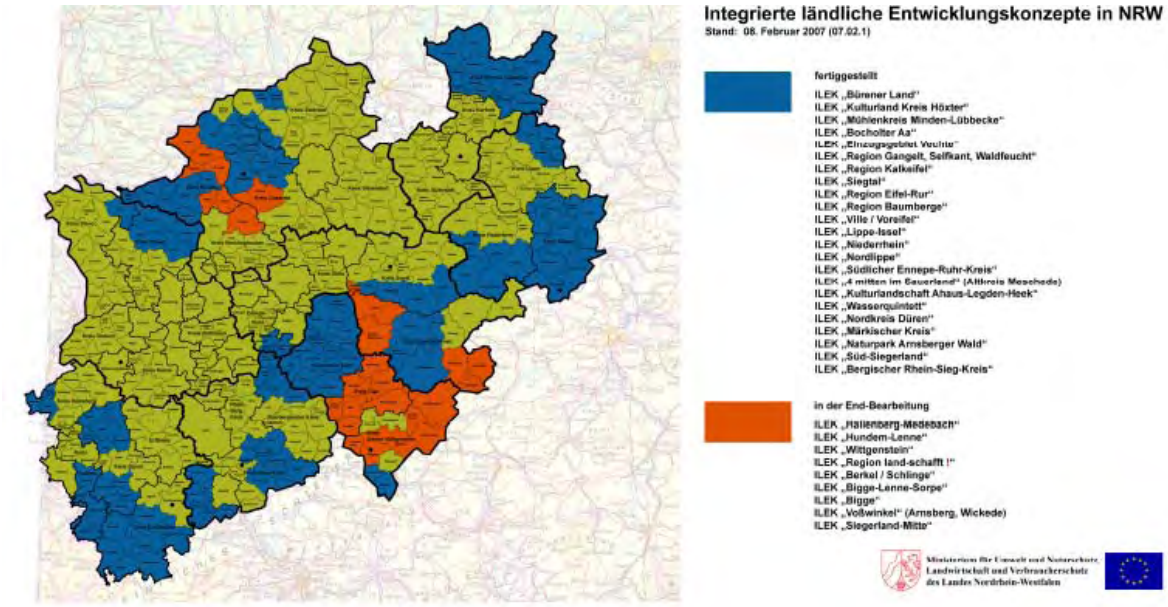
w – Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement

Insgesamt wurde in den Jahren 2005 und 2006 die Erstellung von 25 Integrierten ländlichen **Entwicklungskonzepten** (ILEK) gefördert. Ein **Regionalmanagement** wurde bis

[3] Bei dem Differenzbetrag zu den in Tabelle 9.3 genannten 29,4 Mio. Euro handelt es ich um die Finanzierung der bereits genannten Modellvorhaben aus dem Förderschwerpunkt III.

Ende 2006 nicht gefördert. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die meisten ILEK erst in der zweiten Jahreshälfte 2006 fertig gestellt waren. Zum anderen sollte vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die nach 2006 zur Verfügung stehenden Mittel eine längerfristige Bindung von Haushaltsmitteln vermieden werden. Karte 9.2 gibt einen Überblick über die ILE-Regionen.

Karte 9.2: Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte in NRW (Stand: 8.2.2007)



Quelle: MUNLV (2007).

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Untersuchung der administrativen Umsetzung stellte einen Schwerpunkt zur Halbzeitbewertung da. In der Aktualisierung wurden noch die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Zuwendungsempfängern sowie spezielle Problemlagen dargestellt.

Im Rahmen der Ex-post Bewertung ist auf keine bewertungsrelevanten Änderungen hinzuweisen, abgesehen von der Verwaltungsreform im Bereich der Flurbereinigungsbehörden, die erst zum Ende des Programmzeitraums umgesetzt wurde. Es kann daher auf die bereits vorliegenden Berichte verwiesen werden.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Dabei werden im Gegensatz zur Halbzeitbewertung nur noch die für die Maßnahmen relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Hintergründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden in der Halbzeitbewertung ausführlich diskutiert. Sie werden hier nicht noch einmal aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen können den jeweiligen Materialbänden entnommen werden.

Zunächst erfolgt in den folgenden Abschnitten für jede Bewertungsfrage eine zusammenfassende Beantwortung, an die sich eine etwas ausführlichere Darstellung zu den einzelnen Kriterien anschließt.

9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Mit den Maßnahmen Betriebsführungsdienste und Diversifizierung bot das NRW-Programm Ländlicher Raum zwei Artikel-33-Maßnahmen an, die ihr Hauptziel in der Sicherung und Verbesserung landwirtschaftlicher Einkommen hatten. Die Wirkungspfade waren sehr unterschiedlich und konnten für die Diversifizierung anhand von Betriebsleiterbefragungen sowie im Rahmen einer Fallstudie auch nachgewiesen werden. Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Beratung ist dagegen zwar allgemein anerkannt, lässt sich aber nur schwer quantifizieren. Die Umnutzungsförderung der Dorferneuerung erreichte das Einkommensziel für Landwirte auf ganz ähnlichem Weg wie die Diversifizierung. Auch die Flurbereinigung wirkte positiv auf landwirtschaftliches Einkommen. Die Wirkungen weisen aber grundsätzlich eine hohe Streuung zwischen einzelnen Teilnehmern und Verfahren auf.

Direkte Einkommenswirkungen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung sind in den Maßnahmen Dorferneuerung (Umnutzung) und Diversifizierung entstanden, indem auf den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben neue Arbeitsplätze für (i. d. R.) nicht der Unternehmerfamilie angehörige Personen geschaffen wurden (vgl. Frage IX.3).

Für den Bereich der Diversifizierungsförderung wurde im Rahmen einer Fallstudie die Möglichkeit von Mitnahmeeffekten näher untersucht. Diese wurden für die näher betrachteten Förderfälle als gering eingestuft.

Kriterium IX.1-1 Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Flurbereinigung hat positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte, indem sie die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft in einem umgrenzten Gebiet verbessert und so eine Senkung der Produktionskosten bewirkt. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitieren.

Nach überschlägigen Berechnungen aufgrund der Angaben von 36 befragten Landwirten wurden allein durch die Verbesserung der Schlagstrukturen unmittelbare Kostenersparnisse von durchschnittlich 54 Euro je Hektar und Jahr erzielt. Pro Betrieb errechneten sich dabei Einkommenswirkungen von 1.582 Euro pro Jahr, wobei die Streubreite zwischen 7.900 Euro Kostensenkung und 1.500 Euro Kostensteigerung lag. Aus- und Neubau der Wege in der Flurbereinigung führten zu weiteren direkten Einkommenseffekten durch Transportkostenersparnisse, die sich aber nicht quantifizieren ließen.

Mittelbare Einkommenseffekte entstehen in den Folgejahren nach der Besitzeinweisung bzw. dem Wegebau dadurch, dass einzelne, zukunftsorientierte Betriebe aufgrund der neuen Bedingungen Anpassungsreaktionen vornehmen. Deutliche Hinweise auf solche Einkommenswirkungen gab es in der Landwirtebefragung, sie waren jedoch nicht quantifizierbar.

Allein die quantifizierbaren Einkommenswirkungen summieren sich auf rund 4,6 Mio. Euro pro Jahr für die nordrhein-westfälischen Landwirte. In der Befragung gaben 76 % der Landwirte an, die Flurbereinigung habe sich für sie trotz der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und vielfachen sonstigen Belastungen gelohnt.

Die Einkommenswirkungen der Waldflurbereinigung konnten im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht quantifiziert werden. Aufgrund von Bestandeswerterhöhungen und Ersparnissen bei den Rückekosten sind jedoch finanzielle Vorteile für die Waldbesitzer entstanden, die Zerhau (2004) mit mindestens 142 Euro/ha und Jahr für Fichtenbestände und 102 Euro/ha und Jahr für Buchenbestände beziffert.

Die Nutzung der Leistungen eines **Betriebsführungsdienstes** hat es landwirtschaftlichen Betrieben ermöglicht, Schwachstellen der Betriebsentwicklung zu erkennen und an der Verbesserung betrieblicher Abläufe zu arbeiten. Werden die Erkenntnisse genutzt und die Beratungsempfehlungen umgesetzt, so erhöht sich dadurch auch die Wirtschaftlichkeit und

damit das Einkommen der Betriebe. Eine Quantifizierung war nicht möglich, da sich die Wirkungen der Beratung nicht von sonstigen Einflussfaktoren isolieren ließen.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** hatten nur die Umnutzungsprojekte ein explizites Einkommensziel. In der Programmlaufzeit wurden insgesamt 196 Umnutzungsprojekte durchgeführt. Eine Erhebung des Einkommensbeitrags der Umnutzungsprojekte zum Haushaltseinkommen der landwirtschaftlichen Familien war aus mehreren Gründen sehr schwierig (keine Auflagenbuchführung oder Investitionskonzepte vorhanden wie bei der Agrarinvestitionsförderung, sehr unterschiedliche Umnutzungsprojekte, die sehr unterschiedlich auf das Einkommen wirken können usw.). Daher wurden zur Ex-post-Bewertung, wie bei den vorangegangenen Bewertungen auch, die Zuwendungsempfänger zu ihrer Einschätzung der Veränderung des Haushaltseinkommens befragt. Danach führten etwa 20 % der Umnutzungsprojekte zu keinerlei Veränderungen des Haushaltseinkommens, da es sich hierbei vor allem um Projekte handelte, die die Vermietung von Wohn- oder Gewerberaum zum Inhalt hatten. Hauptziel war hier die Erhaltung der Gebäudesubstanz. Anders sah dies bei den Umnutzungsprojekten aus, die stärker auf eigene wirtschaftliche Aktivitäten der Betriebe ausgerichtet sind, z. B. Ferienwohnungen, Bauernhofcafes, Hofläden usw. Hier haben fast alle Betriebe angegeben, dass ihr Haushaltseinkommen gestiegen ist, die Hälfte der Betriebe aus dieser Gruppe hat sogar eine bedeutende Zunahme von mehr als 10.000 Euro pro Jahr angegeben. Dies ist die Gruppe von Projekten, die tatsächlich ein vordringliches Einkommensziel hatten und dies auch erreichten.

Für die Maßnahme **Diversifizierung** war die Sicherung des Familieneinkommens landwirtschaftlicher Betriebe ein zentrales Ziel. Für Unternehmerfamilien, die ihre Zukunft als landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetrieb sichern wollen, ist der Aufbau eines zusätzlichen betrieblichen Standbeins eine mögliche Alternativstrategie zum Wachstum im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion.

Nach den Ergebnissen aus der Befragung lieferte der neue geförderte Betriebszweig für die meisten Zuwendungsempfänger einen bedeutenden Beitrag zur Sicherung und Erhöhung des Familieneinkommens. Fast drei Viertel der Befragten erwarteten demnach eine Erhöhung ihres Einkommens, etwa 30 % erwarteten sogar eine Erhöhung um mehr als 10.000 Euro im Jahr. Für die meisten Betriebe hat diese Einkommenserhöhung eine hohe Bedeutung für die Stabilisierung des Gesamtbetriebs.

Auf den acht in der Fallstudie betrachteten Betrieben betrugen die Gewinne aus dem geförderten Betriebszweig zwischen 15.000 und ca. 80.000 Euro pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005). Der Mittelwert lag bei ca. 39.000 Euro pro Jahr. In sieben von acht untersuchten Fällen konnten damit die Ziele bezüglich des Einkommensbeitrags des neuen Betriebszweigs erreicht werden, in vier Fällen wurden die Erwartungen sogar noch deutlich übertroffen. Hierbei wurden auf zwei Betrieben in erheblichem Maße landwirtschaft-

liche Einkommensquellen durch die neue Einkommensquelle substituiert, in einem Fall bewirkte die Diversifizierung einen weitgehenden Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Primärproduktion. Auf den übrigen Betrieben wurden mit der Diversifizierung zusätzliche Einkommensquellen erschlossen, ohne dass die bisherige Landwirtschaft in stärkerem Maße verdrängt wurde.

Im Rahmen der Fallstudie wurde die Wahrscheinlichkeit von **Mitnahmeeffekten bei der Diversifizierungsförderung** auf acht Betrieben näher untersucht. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn ein Projekt gefördert wird, das auch ohne die Fördergelder in gleicher Weise und in gleichem Umfang durchgeführt worden wäre. Der Zahlung steht dann keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

In allen untersuchten Fällen lagen konkrete Projektideen bereits vor, bevor die Fördermöglichkeiten erkundet wurden. Lediglich in einem Fall hatte die Förderung keinen Einfluss auf Umfang und Zeitpunkt der Investitionstätigkeit. Hier handelt es sich demnach um einen 100-prozentigen Mitnahmeeffekt. In zwei Fällen wäre die Investition trotz bestehender Planungen ohne Fördermöglichkeit eindeutig nicht getätigt worden. Die Mehrzahl der befragten Betriebsleiter gab an, dass das Projekt ohne Fördermöglichkeiten in geringerem Umfang oder ggf. in mehreren kleineren Schritten umgesetzt worden wäre, um das Risiko relativ klein und überschaubar zu halten.

Generell müssen Mitnahmeeffekte in der Förderung bewusst mit einkalkuliert werden. Andernfalls müssten gerade die potenziell erfolgreichen Betriebe mit guten Geschäftsideen bereits im Vorfeld von der Förderung ausgeschlossen werden, was gleichzeitig bedeuten würde, die Fördergelder in hohem Maße für riskante und wenig erfolgversprechende Projekte einzusetzen. Demgegenüber muss laut Richtlinie die Gesamtkonzeption eine Wirtschaftlichkeit und Dauerhaftigkeit des Vorhabens bereits erkennen lassen. Hier ein gutes Mittelmaß zu finden ist Aufgabe der Landwirtschaftskammer als Beratungsstelle und des Direktors der Landwirtschaftskammer als Bewilligungsstelle.

Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten

Direkte Einkommenswirkungen sind in den Maßnahmen Dorferneuerung und Diversifizierung durch die Schaffung von Arbeitsplätzen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung entstanden.

Durch die im Rahmen der Dorferneuerung geförderten Umnutzungsprojekte konnten 285 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze erhalten bzw. neu geschaffen werden. Hierbei handelte es sich in erster Linie um Stellen für Verkäufer in Hofläden und Servicepersonal in Hofcafés und Beherbergungseinrichtungen. Die Arbeitsplätze führen für die betroffenen Beschäftigten zu entsprechenden Einkommenseffekten.

In der **Diversifizierung** waren rund 4,8 Mio. Euro, das sind 68 % der Fördersumme, direkt einkommenswirksam, da sie als Startbeihilfe für Personalausgaben in dem neu geschaffenen Betriebszweig verwendet wurden. Zu dieser Summe kamen die Eigenanteile der Betriebe in Höhe von 20 % im ersten, 40 % im zweiten und 70 % im dritten Jahr der Förderung noch als Einkommensquelle hinzu.

Indirekte Einkommenswirkungen haben die Maßnahmen **Flurbereinigung, Dorferneuerung** und **Naturschutz und Landschaftspflege** bewirkt, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beigetragen haben (z. B. über den Bau touristisch nutzbarer Wege und Anlagen, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnstandortqualität).

9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist das herausragende Wirkungsfeld der Dorferneuerung, spielt aber auch in der Flurbereinigung und Diversifizierung eine Rolle. Drei sehr unterschiedliche Kriterien werden für die Beantwortung der Frage vorgegeben.

Die Verringerung der **Abgelegenheit** hat in Nordrhein-Westfalen aufgrund der vergleichsweise hohen Besiedelungsdichte insgesamt zwar nur eine untergeordnete Bedeutung, in einzelnen Regionen wurden hier aber deutliche Wirkungen durch den Ausbau des Wegenetzes im Rahmen der Flurbereinigung erzielt.

Die Dorferneuerung wirkte vor allem auf die Verbesserung der **Wohnverhältnisse** durch eine Vielzahl von geförderten gestalterischen Projekten an Wohngebäuden. Zugleich wurden durch diese gestalterischen Projekte und die weiteren Arbeiten im öffentlichen Raum an Straßen, Plätzen usw. die Wohnumfeldverhältnisse in den Dörfern insgesamt verbessert.

Außerorts war die Verbesserung der Erholungsfunktionen der Landschaft ein wichtiger Beitrag der Flurbereinigung, v. a. durch die Schaffung von Wegen, die den Zugang zur Landschaft und damit die Freizeitmöglichkeiten der ländlichen Bevölkerung verbessert haben.

Den Erhalt und die Verbesserung von **sozialen und kulturellen Einrichtungen** hatten zahlreiche Projekte der Dorferneuerung zum Ziel. Auch im Rahmen einzelner Förderprojekte der Maßnahme Diversifizierung wurden pädagogische und kulturelle Angebote auf Bauernhöfen entwickelt.

Kriterium IX.2-1 Verringerung der Abgelegenheit

Bezüglich der **Flurbereinigung** profitiert die ländliche Bevölkerung von der qualitativen Verbesserung des von ihr für alltägliche Zwecke genutzten Wegenetzes. Auch die Entflechtung der Verkehrsströme im Ort und außerhalb ist von hoher Bedeutung, wenn landwirtschaftlicher Verkehr von viel befahrenen Straßen und innerörtlichen Wegen auf neu erstellte Wege verlagert wird.

Kriterium IX.2-2 Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort ausgewirkt haben und die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Hierbei handelte es sich um insgesamt 168 dörfliche Gemeinschaftsgebäude bzw. um sonstige soziale und kulturelle Einrichtungen in den Dörfern (Vereins- und Heimathäuser, Jugendräume, Umfeldgestaltung an Kindergärten und Schulen sowie an Sportplätzen). Diese Projekte wurden teils von Kommunen, überwiegend jedoch von privaten Zuwendungsempfängern (z. B. Vereinen) getragen. Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser stellen auch ein wichtiges Element dar, junge und ältere Menschen zusammenzubringen und in die Dorfgemeinschaft zu integrieren.

Im Rahmen verschiedener Förderprojekte der Maßnahme **Diversifizierung** wurden pädagogische und kulturelle Angebote auf Bauerhöfen entwickelt. Das Angebot solcher Einrichtungen im ländlichen Raum gerade für Kinder und Jugendliche wurde damit verbessert (z. B. Schulbauernhöfe, Ausrichtung von Kinderfesten auf Bauernhöfen).

Kriterium IX.2-3 Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung / Verbesserung der Wohnbedingungen

Ein wichtiges Ziel in vielen Flurbereinigungsverfahren ist die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft. Ein Beleg dafür ist, dass das Ziel „Erholung“ in 49 der 120 bislang geförderten Verfahren als zu erledigende Aufgabe genannt wurde. Daneben wurde in vielen Verfahren auch die Wohnstandortqualität in den Dörfern verbessert.

Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege sind grundsätzlich alle auch durch **Freizeit- und Erholungsverkehr** nutzbar. Die Bevölkerung vor Ort kann die ländlichen Wege für Ausflüge mit Fahrrad, Inline-Skatern oder als Spaziergänger nutzen. Die in den Flurbereinigungsverfahren ausgebauten Wege werden z. T. in überörtliche touristi-

sche Wegekonzepte eingebunden. In der Befragung wurde dies in sechs Verfahren bestätigt. Insgesamt 55,3 km der dort gebauten Wege sind Teil solcher Konzepte, u. a. des Kreisradwegenetzes Euskirchen und des Premium-Wanderweges Eifelsteig. Noch größer ist die Zahl der Verfahren, in denen Wege zur Naherholung durch die ortsansässige Bevölkerung genutzt werden. In 18 Verfahren wurde die Nutzung u. a. als Rundwanderwege für Wanderer und Radfahrer auf einer Gesamtlänge von 155 km angegeben.

Einfluss auf die **Wohnstandortqualität** hat v. a. der Neubau von Ortsrandwegen, durch den landwirtschaftlicher und gewerblicher Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten wird.

Die Verbesserung von Wohngebäuden in den Dörfern durch die privaten Zuwendungsempfänger ist eine der wesentlichsten Wirkungen der **Dorferneuerung**. Das Ergebnis der schriftlichen Befragung der privaten Zuwendungsempfänger zeigt, dass ihre Projekte zu 72 % dem Erhalt bzw. der Verbesserung von Wohnhäuser dienten. Dies bedeutet bezogen auf alle von privaten Zuwendungsempfängern durchgeführten Projekte, dass rund 1.900 Projekte dem Erhalt oder der Verbesserung von Wohngebäuden insgesamt dienten. Allerdings wurden nur wenige Arbeiten an touristisch genutzten Gebäuden durchgeführt. Darüber hinaus wurde neuer Wohnraum in 117 der 196 geförderten Umnutzungsprojekte geschaffen (darunter in 16 Fällen Ferienwohnungen).

Hinsichtlich der Verbesserung der Wohnstandortqualität konnten folgende Wirkungen der Maßnahme o festgestellt werden:

– 73 % der befragten privaten Zuwendungsempfänger gaben an, dass sich ihre Zufriedenheit oder die ihrer Mieter mit den Wohnverhältnissen verbessert hat.
– Fast 90 % der geförderten öffentlichen Projekte haben nach Einschätzung der befragten öffentlichen Zuwendungsempfänger zu einem optisch ansprechenderen Ortsbild beigetragen.
– Die geförderten Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger haben einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation (optisch ansprechenderes Straßenbild, bessere Aufenthaltsqualität, Aufwertung des Straßenbegleitgrüns) geleistet.

Im Rahmen der Maßnahme **Diversifizierung** wurden 13 Projekte gefördert, die die Schaffung von Übernachtungskapazitäten auf dem Bauernhof zum Ziel hatten; darunter befinden sich Ferienzimmer und -wohnungen ebenso wie ein Heuhotel.

9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. In der Evaluation werden drei mögliche Beschäftigungseffekte unterschieden: direkte, indirekte und konjunkturelle Effekte.

Direkte, anhand von Angaben der Zuwendungsempfänger auch quantifizierbare Beschäftigungseffekte sind bei den Maßnahmen o und p aufgetreten. Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum rund 420 Vollzeitarbeitsplätze (FTE) geschaffen. In beiden Maßnahmen wurden nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten gefördert, die auf landwirtschaftlichen Betrieben angesiedelt sind und daher auch eine Beschäftigungswirkung auf die landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien haben.

Auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft wirkt darüber hinaus die Flurbereinigung, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann; in ertragsschwachen Regionen jedoch, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums vor allem im touristischen Bereich entstehen. Diese Effekte treten jedoch erst langfristig auf und ließen sich nicht quantifizieren.

Umfangreich sind die konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 Beschäftigungseffekte in Höhe von rund 3.667 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Diese Zahl wurde unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen der auftragnehmenden Betriebe errechnet.

Kriterium IX.3-1 Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Die **Flurbereinigung** kann dazu beitragen, dass in ertragsschwachen Regionen landwirtschaftliche Arbeitsplätze erhalten bleiben. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. Frage IX.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten der Freiraum für weitere Rationalisierungsmaßnahmen geschaffen, die ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtern. In diese Richtung deuten zumindest die Antworten der Landwirte in der Befragung zur Ex-post-Bewertung. Von 58 befragten Landwirten haben 16 angegeben, dass die Flurbereinigung einen entscheidenden oder zumindest wichtigen Einfluss auf die Entscheidung hatte, den Betrieb weiter zu bewirtschaften.

Die durch die Waldflurbereinigung bewirkten erhöhten Wertschöpfungsmöglichkeiten aus dem Wald wirken sich beschäftigungssichernd auf die örtlichen Forstbetriebe aus. Die verbesserten Abfuhrmöglichkeiten machen auch die Aufbereitung und Vermarktung von Schwachholz lohnend, so dass holzverarbeitende Betriebe und Holzheizkraftwerke in der Region auf kurzem Weg beliefert werden können. Auch im nachgelagerten Bereich wurden so Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region gesichert.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die im Rahmen der **Dorferneuerung** geschaffen wurden, resultierten insbesondere aus den Umnutzungen, für die aktive land- und forstwirtschaftliche Betriebe Fördergelder in Anspruch nehmen konnten. Als Folge der Umnutzungen wurden in erster Linie außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, z. B. im Gastronomiebereich. Die Beschäftigungsmöglichkeiten, die mit der Dorferneuerung verbunden sind, werden daher insgesamt beim nächsten Kriterium dargestellt. Dies gilt auch für die Fördermaßnahme **Diversifizierung**.

Kriterium IX.3-3 Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung bei

Direkte Beschäftigungswirkungen

Die Befragungen zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung haben gezeigt, dass bei der **Dorferneuerung** vor allem die Umnutzungsprojekte Beschäftigungseffekte hatten. Bei anderen Projektkategorien traten nur vereinzelt und eher zufällig Beschäftigungseffekte auf. Im Rahmen der schriftlichen Befragung zeigte sich, dass insbesondere durch Umnutzungsprojekte, die zu wirtschaftlichen Aktivitäten der Betriebe geführt haben (Ferienwohnungen, Gastronomie, Hofladen), neue Arbeitsplätze entstanden sind. Umnutzungsprojekte, die zur Vermietung von Räumlichkeiten geführt haben, lieferten dagegen allenfalls einen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen.

Nach den Ergebnissen der Befragung sind im den 62 betrachteten Umnutzungsprojekten 90 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze entstanden. Nimmt man an, dass das Befragungsergebnis repräsentativ für alle 196 geförderten Umnutzungsprojekte ist, ergeben sich hochgerechnet 285 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze als Ergebnis der Umnutzungsförderung.

Zu den Arbeitsplatzeffekten der Umnutzungsprojekte kommen noch die Effekte der sonstigen, zumeist gestalterischen Projekte privater Zuwendungsempfänger. Die Befragungen zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung haben gezeigt, dass durch diese Projekte vereinzelt auch Arbeitsplätze geschaffen wurden. Da dieser Effekt nur sehr zufällig auftrat, wurde er zur Ex-post-Bewertung nicht näher untersucht.

Die Kosten pro Arbeitplatz wurden berechnet, indem die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) in Bezug gesetzt wurde zu den Förderdaten der Projekte.

Demnach hatten die Umnutzungsprojekte mit Arbeitsplatzeffekten durchschnittliche förderfähige Kosten von rund 50.000 Euro pro geschaffenem/erhaltenem vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz. Jeder Arbeitsplatz wurde durchschnittlich mit knapp 11.000 Euro EU- und nationalen Mitteln bezuschusst.

Auch die Fördermaßnahme **Diversifizierung** kann im Hinblick auf die beabsichtigte Schaffung von Arbeitsplätzen als hoch effizient angesehen werden. Nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung wurden je gefördertem Projekt 1,8 Arbeitsplätze für Familienarbeitskräfte gesichert oder neu geschaffen. Zusätzlich wurde nahezu eine Vollzeitstelle für Fremdarbeitskräfte geschaffen, weitere 0,7 Vollzeitstellen wurden gesichert. Hochgerechnet auf 140 insgesamt geförderte Projekte sowie umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (FTE) bedeutet dies 103,5 gesicherte und 134,5 geschaffene FTE, davon entfallen 97,8 FTE auf männliche und 140,3 FTE auf weibliche Beschäftigte. Nach den Ergebnissen der Fallstudie bestehen die auf den acht betrachteten Betrieben über die Startbeihilfe geförderten Arbeitsplätze auch nach Ablauf der Förderung im bisherigen Umfang weiter. Die öffentlichen Kosten pro neu geschaffenem Arbeitsplatz betrugen größenordnungsmäßig 40.000 Euro je Vollzeitarbeitsplatz.

In der Förderung der gewerblichen Wirtschaft betragen die Kosten eines geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplatzes laut Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (BMWA, 2005, S. 30) 68.457 Euro. Im Vergleich dazu sind die direkten Beschäftigungswirkungen der Maßnahmen o und p deutlich kostengünstiger. Hierbei ist aber darauf hinzuweisen, dass die Zahlen (u. a. wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden) nicht direkt miteinander verglichen werden können.

Indirekte Beschäftigungswirkungen

Flurbereinigung, Dorferneuerung und **Naturschutz und Landschaftspflege** bewirken indirekt auch mehr Beschäftigung für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beitragen. So gab es Hinweise, dass durch Wege mit hohem Freizeitwert, ein ansehnliches Erscheinungsbild der Dörfer oder überregionale Naturschutzprojekte wichtige Voraussetzungen für den ländlichen Tourismus geschaffen wurden. Quantifizieren ließen sich diese Wirkungen nicht.

Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen

Tabelle 9.6 gibt einen Überblick über die in den Artikel-33-Maßnahmen entstandenen konjunkturellen Beschäftigungseffekte. Aufträge aufgrund der investiven Förderung in den Maßnahmen k und o haben insgesamt zu 3.667 Beschäftigtenjahren bei den ausführenden Firmen geführt. Während in der **Flurbereinigung** vor allem Beschäftigte aus dem Tiefbau profitiert haben, sind es in der **Dorferneuerung** bei privaten Projekten v. a. Dachdecker- und Malereibetriebe, bei öffentlichen Projekten ebenfalls Tiefbaufirmen.

Von den konjunkturellen Arbeitsplatzeffekten haben vor allem Handwerksbetriebe in den Kreisen profitiert, in denen Projekte der Dorferneuerung durchgeführt wurden.

Tabelle 9.6: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	Förderfähige Gesamtkosten (Mio. Euro)	Beschäftigtenjahre	Anteil der Aufträge innerhalb des	
			Kreises	Bundeslandes
k-Flurbereinigung	48,6	880	22%	88%
o-Dorferneuerung	150,0	2.787	81%	90%

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. MB k, MB o).

Im Rahmen der zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführten Fallstudie Region wurde von Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass die Dorferneuerungsförderung für die Handwerksunternehmen vor Ort besonders wichtig sei. Einige Betriebe spezialisieren sich auf traditionelle Bauweisen, die in Dorferneuerungsdörfern verstärkt nachgefragt werden.

9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Die Frage deckt einen weiten Bereich von einerseits landwirtschaftlichen Strukturwirkungen, andererseits auch Wirkungen auf die Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum insgesamt ab. Bezüglich ihrer Relevanz und der Beiträge der Artikel-33-Maßnahmen sind große Unterschiede zwischen den Kriterien erkennbar.

Da die meisten Artikel-33-Maßnahmen einen sektoralen Bezug hatten, haben fast alle Maßnahmen auch Beiträge zur Verbesserung der **landwirtschaftlichen** Produktionsstrukturen geleistet. Während die Maßnahmen k, l und q mit völlig unterschiedlichen Wirkungsmechanismen auf die Flächenstruktur, die Betriebsführung und das Bewässerungsmanagement rund 7 bis 15 % der jeweils relevanten Gruppe landwirtschaftlicher Betriebe erreicht haben, wurden mit den Maßnahmen o und p nur je 100 bis 150 Betriebe gefördert. Die Wirkung auf die Betriebsstruktur war bei den letztgenannten Maßnahmen aber vergleichsweise intensiv, da hiermit neue Erwerbszweige mit Einkommens- und Beschäftigungspotential geschaffen wurden.

Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt haben diese Ergebnisse jedoch wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Ge-

samtwirtschaft (Erwerbstätige) selbst in den ländlichen Kreisen nur zwischen zwei und sechs Prozent liegt und daher insgesamt eher niedrig ist (SÄBL, 2008).

Als eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft wird zunehmend die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen und die Mobilisierung der endogenen Potentiale erkannt. Insbesondere die Maßnahme „Erarbeitung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten“ lässt ein Bewusstsein für eine gemeinsame Identität entstehen und leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung vorhandener Eigendynamik.

Die Artikel-33-Maßnahmen haben vielfach Wirkungen auf die Standortfaktoren entfaltet. Zum einen wirkt die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mit, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschafft und selbst neue Infrastruktur schafft. Zum anderen wirken die Maßnahmen k und o vor allem auf die weichen Standortfaktoren, wie z. B. den Freizeit- und Erholungswert, die Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Die **Flurbereinigung** verändert die Produktionsstrukturen der im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betriebe in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Die **Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe**, die zum damaligen Zeitpunkt Flächen im Flurbereinigungsgebiet bewirtschafteten, wurde in der Projektliste der Flurbereinigungsbehörden im Durchschnitt der Verfahren mit 33 angegeben. Der Wert schwankte je nach Verfahren zwischen 1 und 300 Betrieben. Landesweit sind nach dieser Liste insgesamt ca. 3.900 Betriebe von den Flurbereinigungsverfahren betroffen. Gemessen an 51.161 Betrieben, die im Jahr 2005 im Land NRW gezählt wurden (Destatis, 2006), sind dies 7,6 % aller Betriebe in Nordrhein-Westfalen.

Im Rahmen der Fördermaßnahme **Aufbau von Betriebsführungsdiensten** haben sich 3.829 landwirtschaftliche Betriebe zur Teilnahme an einem BFD verpflichtet. Vorausgesetzt, diese Betriebe nutzen die Leistungen des BFD zur Weiterentwicklung ihres Betriebsmanagements, so wird der Indikator einer fachlich kompetenteren Betriebsführung von allen Betrieben erfüllt. Dies sind 16,7 % aller landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in NRW.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden in den Jahren 2000 bis 2006 196 Umnutzungsprojekte in landwirtschaftlichen Betrieben gefördert. Die Umnutzung ehemals landwirt-

schaftlich genutzter Gebäude zu Wohn-, Gewerbe- oder sonstigen Zwecken hat zu positiven Einkommens- und Beschäftigungseffekten und damit auch zur Verbesserung der Strukturen auf diesen Betrieben geführt.

Auf den im Rahmen der **Diversifizierung** geförderten Betrieben kann von einer Verbesserung der Betriebsstruktur ausgegangen werden, da ein außerlandwirtschaftliches Standbein – sofern es rentabel betrieben wird – die Stabilität der Betriebe erhöht. Insgesamt handelt es sich um 140 Betriebe, deren Struktur durch die Maßnahme verbessert wurde; das sind rund 0,3 % der Betriebe in NRW. Nach Angaben aus der Befragung spielte in rund 80 % der Projekte die Vermarktung oder Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten eine Rolle, so dass auch die landwirtschaftlichen Betriebszweige über die erhöhte Wertschöpfung häufig von der Diversifizierung profitiert haben.

In der Maßnahme **Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** wurden im Betrachtungszeitraum in insgesamt 325 landwirtschaftlichen (überwiegend Gartenbau-) Betrieben Investitionen in die Verbesserung der Bewässerung gefördert. Dies sind rund 11 % aller Gartenbaubetriebe in NRW.

Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Im Rahmen der **Dorferneuerungsförderung** kann die Dynamik im ländlichen Raum vor allem als Folge von geförderten Dorferneuerungsplanungen gestärkt werden. Durch diese Prozesse werden die Akteure vor Ort zusammengebracht, so dass weitergehende dynamische Aktivitäten entstehen können. In NRW ist die Dorferneuerungsplanung allerdings keine Voraussetzung für die Förderung. Nach den Ergebnissen der Erhebungen basierten aber viele der öffentlichen Projekte auf Anregungen aus der Bevölkerung, und Anlieger oder existierende Vereine wurden häufig intensiv beteiligt.

Die Erarbeitung von **integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten** (ILEK) unter Beteiligung der Bevölkerung kann das endogene Potential ländlicher Regionen vor allem dadurch aktivieren, dass

– die Besonderheiten und die Bedürfnisse des Gebiets bewusster wahrgenommen werden und damit auch besser auf das Gebiet zugeschnittene und sich ergänzende Aktivitäten geplant werden,

– die Akteure sich besser kennen lernen, die Kooperation zwischen den Akteuren zunimmt, ein Bewusstsein für eine gemeinsame Identität entsteht und so neue Entwicklungspotentiale erschlossen werden.

In den 16 betrachteten ILEK-Regionen konnte nach Einschätzung der Befragten ein deutlicher Beitrag zur Aktivierung der endogenen Potentiale der Region geleistet werden. Wirkungen konnten insbesondere im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit erzielt werden, deutlich weniger im Hinblick auf die Kommunikationsstrukturen insgesamt in der Region. Daneben hat die ILEK-Erarbeitung einen deutlichen Betrag zur Identifikation der Probleme und Potentiale der Regionen geleistet und Impulse zur Entwicklung von neuen Ideen und Projekten gegeben. Auch die Möglichkeit, zusätzliche Fördergelder für die Region zu mobilisieren, wird als wichtiger Beitrag des ILEK gesehen.

Kriterium IX.4-4. Erhalt / Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten

Die Instrumente der **Flurbereinigung** dienen der Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung und können damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden beitragen. Mit mehreren Maßnahmenbereichen hat die geförderte Flurbereinigung zur Verbesserung der Standortfaktoren beigetragen:

– Mit Bodenmanagement leistete sie einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung (Verfahrensziel in 28 % aller geförderten Verfahren) und zur Bereitstellung von Flächen für den kommunalen Gemeinbedarf. Allein für die Realisierung von Bau- und Gewerbegebieten wurden in 20 Verfahren annähernd 400 ha Land an die öffentlichen Körperschaften zugeteilt.

– Wegebaumaßnahmen haben zu einer Entflechtung der Verkehrsströme, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erleichterung des Verkehrsflusses auf überörtlichen Straßen beigetragen. Sie führen damit zu einer Steigerung der Attraktivität des Standorts für Unternehmen.

– Durch die Berichtigung bzw. flächenhafte Erneuerung von Grundbuch und Liegenschaftskataster wurde die Rechtssicherheit deutlich erhöht, was zu einer Erleichterung des Grundstücksverkehrs beiträgt.

Wie bereits umfassend bei Bewertungsfrage 2 dargestellt wurde, verbessert die **Dorferneuerung** die sogenannten weichen Standortfaktoren. Dies reicht von Aspekten des schöneren Ortsbildes über die Wiederherstellung von Funktionalität bis zu persönlichen Verbesserungen der Dorfbewohner im Alltagsleben. Durch die Verbesserung der Wohnqualität wird der Ort attraktiver für potenzielle Neubürger und unter Berücksichtigung anderer Aspekte auch für Gewerbebetriebe.

9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Wirkungen auf spezifische Lebensraumtypen und -eigenschaften sowie auf Boden, Wasser und Luft wurden im NRW-Programm Ländlicher Raum in erster Linie mit den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und einigen Forstmaßnahmen angestrebt (siehe Kapitel 6 und 8). Die Artikel-33-Maßnahmen haben die durch Land- und Forstwirte umzusetzenden Maßnahmen in sinnvoller Weise ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Verbesserungen unterschiedlicher Umweltaspekte waren Hauptziele der Maßnahmen k, q und t. Bei der Maßnahme o trat dieser Aspekt als Nebenziel auf. Hinter den Maßnahmen verbergen sich ganz unterschiedliche Wirkungsmechanismen und Instrumente.

Flurbereinigung setzt sowohl im Bereich der landwirtschaftlich genutzten Flächen an, indem bei der Neuordnung der Feldflur Fragen der Bodenerosion Beachtung finden, als auch im forstwirtschaftlichen Bereich, indem durch Erschließung und Arrondierung eine naturnahe Bestandsführung (selektive Ernte, Naturverjüngung, Einbringung von Mischbaumarten) ermöglicht wird. Eine solche naturnahe Waldbewirtschaftung wird auch auf den über die t-Maßnahme in Landesbesitz überführten Forstflächen möglich.

Die Flurbereinigung entfaltet in erster Linie indirekte positive Umweltwirkungen auf nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen, wobei das für Umweltleistungen maßgebliche Instrument die Flächenbereitstellung ist. Die Neuregelung der Eigentumsrechte kann die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen schaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beitragen. Denselben Wirkungsmechanismus hat auch Maßnahme t mit der Förderung des Erwerbs naturschutzfachlich wertvoller Flächen verfolgt.

Neben dem dazu erforderlichen Bodenmanagement wurden in Maßnahme k auch Investitionsmittel für die Anlage und Gestaltung von Biotopen – als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme für anderweitige Eingriffe in die Umwelt, aber auch als zusätzliche freiwillige Leistung der Teilnehmergemeinschaft – bereitgestellt. Die Flurbereinigung greift in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z. B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies erhöht insgesamt die Effizienz der Maßnahmen aufgrund ihrer räumlichen Konzentration sowie ihrer Kohärenz mit anderen nationalen und kommunalen Maßnahmen.

Mit den Dorferneuerungsprojekten wurden zahlreiche kleinteilige Umweltwirkungen erreicht. Diese Wirkungen sind allerdings sehr schwer zu messen, da sie zumeist als Neben-

effekt der Förderung auftreten und sehr unterschiedlich sind. Insbesondere trägt die Dorferneuerung durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. eine bessere Wärmedämmung, zur besseren Ausnutzung von nicht-erneuerbaren Energien bei.

Auf verschiedene Weise haben die Maßnahmen k, o und t auch zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung beigetragen, sei es durch die Schaffung von Möglichkeiten des Naturerlebens (t), die Verfolgung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Dorferneuerung (o) oder die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden, die eine Vermittlerrolle zwischen Ansprüchen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und anderen Interessen einnehmen.

Kriterium IX.5-1. Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt

Flurbereinigung kann mit der Änderung der Bearbeitungsrichtung auf Hanglagen oder der Entwicklung erosionshemmender Landschaftselemente bedeutende Wirkungen auf den Erosionsschutz entfalten. In den meisten zur Ex-post-Bewertung näher untersuchten Verfahren stellte die Bodenerosion jedoch kein relevantes Problem dar.

In den Verfahren mit Schwerpunkt Waldflurbereinigung können die Bewirtschaftungsmethoden mit den durchgeführten Maßnahmen nachhaltig beeinflusst werden. Walderschließung und -arrondierung versetzen die Waldbauern in die Lage, lange vernachlässigte Maßnahmen zur Bestandspflege mit positivem Einfluss auf Qualität, Stabilität und Mischung von Wäldern aufzunehmen.

Mit der Maßnahme **Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** wurden Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe in Wasser sparende Bewässerungstechnik und verbessertes Bewässerungsmanagement gefördert. Eine Quantifizierung der Verringerung von Wasserverlusten war im Rahmen der Evaluation nicht möglich. Die im Programm geförderte Technik stellt aber den neuesten Bewässerungsstandard dar. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit diesen Techniken Wassereinsparungen in deutlichem Umfang zu erzielen sind.

Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen

Flurbereinigung (Bodenordnung und Wegebau) trägt zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. So führt z. B. die Verdoppelung der Schlaggröße von ein auf zwei Hektar im Getreidebau zu einer Verringerung der Schlepperlaufzeit von 15,8 auf 13,5 Schlepperstunden pro ha (Janinhoff, 1999), und damit werden auch 15 % weniger Treibstoff je ha verbraucht. Wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung war eine Gesamtabschätzung der eingesparten Ressourcen jedoch nicht möglich.

Innerhalb der **Dorferneuerung** wird darauf geachtet, dass die geförderten Arbeiten mit Blick auf mögliche Energieeinsparungen an Gebäuden ausgeführt werden. Die schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass hierbei vor allem eine bessere Wärmedämmung im Vordergrund steht. 60 % der Befragten gaben an, Aspekte des umweltgerechten und energiesparenden Bauens zu berücksichtigen. Somit wurde bei cirka 1.500 Gebäuden eine CO_2-Ersparnis durch die Reduzierung von Heizenergie erreicht. Hinzu kommt noch die Flächenersparnis durch die Erhaltung und bessere Nutzung vorhandener Bausubstanz. Durch die Projekte der Umnutzung von vorhandenen und zumeist untergenutzten landwirtschaftlichen Gebäuden wurde die Inanspruchnahme von neuen Flächen für Wohnraum und gewerbliche Nutzung reduziert.

Bei der Maßnahme **Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** sind neben der oben dargestellten besseren Ausnutzung des verfügbaren Wassers v. a. in der Freilandberegnung auch Energieeinsparungen zu erwarten. Da der benötigte Betriebsdruck z. B. bei den geförderten Düsenwagen niedriger ist als bei herkömmlichen Beregnungsmaschinen, sind Energieeinsparungen von bis zu 50 % möglich. Durch die Umrüstung von Gießwagen zur Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln sind auch deutliche Einsparungen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Vergleich zu herkömmlichen Spritzverfahren („Tropfnass-Spritzen“) zu erwarten (Hölscher, 2007).

Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nicht-landwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

Die Umweltwirkungen der **Flurbereinigung** waren vielfältig und betrafen die Umweltressourcen in unterschiedlicher Hinsicht:

- Im Hinblick auf den Erhalt der **biologischen Vielfalt** lag ihre Bedeutung in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Maßnahme k lieferte in 34 näher betrachteten Verfahrensgebieten auf insgesamt ca. 4.112 ha einen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Planungen in Schutzgebieten. Die ökologischen Wirkungen sind aber nur im Zusammenspiel mit den entsprechenden Maßnahmen zu realisieren.
- Neben der Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke wurden in den meisten Flurbereinigungsgebieten in erheblichem Umfang biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt. So wurden in den 34 Verfahrensgebieten im Mittel 1,6 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen und etwa 1,0 km lineare Gehölzpflanzungen pro Verfahren über die im Rahmen der Eingriffsregelung erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt.
- Die im Rahmen der Flurbereinigung angelegten Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen haben eine das **Landschaftsbild** prägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Die mit der angestrebten Vergrößerung der Einzelschläge örtlich

verbundenen negativen Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden damit überkompensiert. Neben der Neuanlage von natürlichen Landschaftselementen gewinnt auch der Erhalt und die Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente zunehmend an Bedeutung.

– Im Hinblick auf das Schutzgut **Wasser** ist in erster Linie auf die Ausweisung von Gewässerrandstreifen hinzuweisen. So wurden in den betrachteten 34 Verfahrensgebieten insgesamt 46,7 km Gewässerrandstreifen neu angelegt. In einzelnen Gebieten wurden auch bauliche Maßnahmen zur Renaturierung von Fließgewässern durchgeführt (Anlage von Sohlgleiten, Aufnahme von Verrohrungen). Generell ist der Beitrag der E-AGFL-geförderten Verfahren zur Erreichung von Zielen der Wasserrahmenrichtlinie aber gering. Entsprechende Maßnahmen wurden vorrangig in anderweitig finanzierten Verfahren umgesetzt.

– Insbesondere größere naturschutzfachliche Planungen bezüglich der Umsetzung der FFH- und der Wasserrahmenrichtlinie dürften heute in vielen Fällen ohne das Hilfsmittel der Flurbereinigung kaum noch umsetzbar sein, da es nur über ein solches integrierendes Verfahren gelingen kann, die vielfältigen Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum nachhaltig zu entflechten.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** leisteten in erster Linie die Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger einen Beitrag zum Erhalt bzw. der Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen. Hierbei sind zunächst die Projekte zu nennen, die der Begrünung im öffentlichen Raum dienen. 56 Projekte dieser Art wurden in der Programmlaufzeit umgesetzt. Aber auch die 219 Projekte, die die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse zum Hauptinhalt hatten, leisteten häufig zusätzlich einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation im Dorf. Im Zuge der Arbeiten an Straßen und Plätzen wurden beispielsweise Flächen entsiegelt, ortstypische Pflanzungen vorgenommen und typisch dörfliche Lebensräume geschaffen.

Die geförderten Projekte der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** zielten in erster Linie auf die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt. Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen geförderten Flächen (3.534 ha) möglich bzw. wurden teilweise auch schon realisiert. Besonders positiv sind die potentiellen Wirkungen auf den Flächen, die langfristig jeglicher Nutzung entzogen werden sollen (Nationalpark Eifel, Naturwaldzelle Teutoburger Wald). Die tatsächlichen Wirkungen der getätigten Flächenkäufe werden aber in vielen Projektgebieten erst langfristig mit der Umsetzung der in Erarbeitung befindlichen Sofortmaßnahmenkonzepte (SOMAKO) auch realisiert werden können.

Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

In der **Flurbereinigung** wird die gemäß Flurbereinigungsgesetz beteiligte Bevölkerung durch die Flurbereinigungsbehörden über Umweltprobleme und -lösungen innerhalb des jeweiligen Verfahrens umfassend informiert. Die Wirtschaftsteilnehmer und im erweiterten Sinne die unterschiedlichsten Nutzergruppen des ländlichen Raumes profitieren durch die Koordinationstätigkeiten und die Informationsvermittlung der Ämter für Agrarordnung.

Nach Einschätzung der öffentlichen Zuwendungsempfänger der **Dorferneuerung** haben 25 % der öffentlichen Projekte dazu beigetragen, die Umweltsensibilisierung der Bevölkerung zu verbessern.

Alle Projekte der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** waren in übergeordnete Entwicklungskonzepte eingebunden, in denen auch die Punkte Naturerleben und Umweltbildung eine wichtige Rolle spielen. Im Entwicklungskonzept des Nationalparks Eifel sind diese Aspekte von zentraler Bedeutung auch für die touristische Entwicklung der Region.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen in NRW sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Summen weitgehend verausgabt (k) bzw. geringfügig überschritten (o). Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Diversifizierung und Betriebsführungsdienste ist zu einem großen Teil auf die Anlaufschwierigkeiten dieser Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zurückzuführen. Aufgrund des starken Mittelabflusses in der neuen Maßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (t) wurden die ursprünglichen Planzahlen für die gesamten Artikel-33-Maßnahmen letztendlich deutlich überschritten.

Durch die zusätzlichen Untersuchungen zur Ex-post-Bewertung konnten die Ergebnisse, die bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung präsentiert worden waren, weitgehend bestätigt und untermauert werden. Hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen auf die in den Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche gelten daher die folgenden zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits formulierten Aussagen:

Einkommen und Beschäftigung

- Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen p und o feststellen. Die Kosten je neu geschaffenem Arbeitsplatz lagen deutlich unter denen in der gewerblichen Wirtschaftförderung.
- Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen für landwirtschaftliche Betriebe entstanden zudem durch Maßnahme k. Allein die Einsparungen aufgrund vergrößerter Schläge lassen sich größenordnungsmäßig mit 50 €/ha angeben, sie können aber betriebsindividuell sehr unterschiedlich sein.
- Auch Maßnahme l (Betriebsführungsdienste) bot ein Potential für Einkommenssteigerungen in der Landwirtschaft, das allerdings nicht zu quantifizieren ist.
- Indirekte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen sind vor allem aus dem ländlichen Tourismus zu erwarten, der durch die Beiträge der Maßnahmen k, o und t zur Attraktivitätssteigerung der ländlichen Regionen und zur Schaffung freizeitorientierter Wegenetze gestärkt wird.
- Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der investiven Förderung in Höhe von 3.667 Beschäftigtenjahren leisteten einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft.

Lebensqualität

- Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel des NRW-Programms Ländlicher Raum erreicht werden konnten. Hier sind besonders die finanzstarken Maßnahmen Dorferneuerung und Flurbereinigung hervorzuheben.
- Die Wirkungen in diesem Bereich beruhten vor allem auf der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes
- Darüber hinaus leisteten Flurbereinigung und Dorferneuerung wichtige Beiträge zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse.
- Auf einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben trugen Diversifizierungs- und Umnutzungsprojekte dazu bei, den Bauernhof als Lern- und Erlebnisort für Kinder und Urlauber zu erschließen.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik

- Alle Artikel-33-Maßnahmen in NRW leisteten auch einen zumindest geringen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft.
- Die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen erfolgte über die Planungsprozesse der Maßnahmen w und o.

– Flurbereinigung trug in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung „harter“ Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Flurbereinigung und Dorferneuerung verbesserten zudem die „weichen“ Standortfaktoren.

Umwelt

– Eine positive Wirkung auf die Schonung nicht erneuerbarer Ressourcen (Wasser, Energie, Boden) innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft hatten insbesondere die Maßnahmen q und k, indirekt auch die Maßnahme o.

– Die Maßnahmen k und t trugen indirekt zum Erhalt und zur Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen bei, indem sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen für den Arten-, Biotop- und Gewässerschutz schafften.

– Die räumlich koordinierte Anlage und Gestaltung von Biotopen in der Flurbereinigung trug auch direkt zum Erhalt der Artenvielfalt und des Landschaftsbildes bei.

– Die Maßnahmen k, o und t trugen auf verschiedene Weise zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung bei.

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der GAP-Reform, der Wasserrahmenrichtlinie und Natura-2000

Die Artikel-33-Maßnahmen zielten nur teilweise auf den Sektor Landwirtschaft ab und waren daher auch nur begrenzt dazu geeignet, die Folgen der GAP-Reform für landwirtschaftliche Betriebe zu kompensieren.

Für Betriebe, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein ausreichendes Familieneinkommen aus der landwirtschaftlichen Primärproduktion erwirtschaften können, bieten sich auch in Zukunft insbesondere die Maßnahmen Umnutzung (im Rahmen der Dorferneuerung) und Diversifizierung an, um den Aufbau von Einkommensalternativen zu unterstützen.

Im Vergleich zu den Betrieben anderer Bundesländer und Mitgliedstaaten ist die Flächenausstattung der nordrhein-westfälischen Betriebe eher unterdurchschnittlich. Der Einkommensdruck und der Zwang zu Wachstum und Rationalisierung werden mit Blick auf die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik für die landwirtschaftlichen Betriebe zunehmen, gleichzeitig bestehen in Nordrhein-Westfalen in vielen Regionen aufgrund der hohen Siedlungsdichte nur begrenzte Wachstumsmöglichkeiten in der Urproduktion. Hier ist es von großer Bedeutung, dass die Betriebe die Chancen, die in der Erschließung landwirtschaftsnaher bzw. außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen liegen, auch nutzen. Insbesondere in den dicht besiedelten Regionen sind hier hohe Potentiale zu vermuten, die

bisher wohl kaum ausgeschöpft sein dürften. Insofern kann in den beiden genannten Maßnahmen ein Beitrag zur flankierenden Begleitung der GAP-Reform gesehen werden.

Durch die **EU-Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL) ist das Land verpflichtet, seine Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 in einen guten Zustand zu bringen. Hierdurch werden in den nächsten Jahren Maßnahmen an Gewässern erforderlich, die durch Fördermaßnahmen aus dem ehemaligen Artikel 33 unterstützt werden können. Insbesondere die Flurbereinigung kann, wie schon bisher, mit der Ausweisung von Gewässerrandstreifen und mit investiven Maßnahmen der Gewässergestaltung die Ziele der WRRL unterstützen. Insgesamt ist der Beitrag der Artikel-33-Maßnahmen hier aber gering, da die Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung in erster Linie allein mit Landesmitteln finanziert werden. Das Land hat hier die Möglichkeiten, die die t-Maßnahme etwa für die Kofinanzierung von Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung geboten hätte, nicht genutzt und stattdessen sehr einseitig auf den Flächenkauf gesetzt.

Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurde v. a. mit der Ausweisung von Gewässerrandstreifen punktuell, aber nachhaltig zu den Zielen der WRRL beigetragen. In Zukunft könnten steigende Agrarpreise und der damit verbundene wachsende Nutzungsdruck auf die begrenzt verfügbare Fläche dazu führen, dass Gewässerrandstreifen stärker noch als bisher nur über Eigentumsregelungen im Tausch gegen Ersatzland zu realisieren sind. Damit würde der Flurbereinigung eine noch größere Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der WRRL zukommen. Der Gewässerschutz ist allerdings nur eines von mehreren Zielen, die für die Auswahl von neu zu bearbeitenden Flurbereinigungsverfahren Bedeutung haben. Im Sinne einer raschen Umsetzung der WRRL wäre zu empfehlen, diesem Ziel künftig eine hohe Priorität beizumessen.

Zur Umsetzung von **Natura 2000** wurden in Nordrhein-Westfalen ca. 183.000 ha in mehr als 500 FFH-Gebieten an die EU gemeldet. Etwa 78 % der FFH-Gebiete liegen im Wald. Der Umsetzung waldbaulicher Maßnahmen kommt daher im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der FFH-Richtlinie große Bedeutung zu. Hier hat die t-Maßnahme in der Vergangenheit durch die Herstellung der Flächenverfügbarkeit in wichtigen Kerngebieten des Naturschutzes lediglich eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung weitergehender Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen geschaffen. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die erforderlichen Finanzmittel für die Umsetzung der Sofortmaßnahmenkonzepte auf den nun landeseigenen Flächen auch bereit gestellt werden.

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Artikel-33-Maßnahmen waren in ihrer Gesamtheit ein Konstrukt aus unterschiedlichsten Maßnahmen mit verschiedensten Zielen und Interventionslogiken, die als Gesamtpaket kaum zu evaluieren waren. Dies fand seinen Ausdruck auch in den relativ oberflächlichen Bewertungsfragen und -kriterien der EU-KOM, die einen sehr breiten Strauß an möglichen Zielbereichen abzudecken versuchten und den Wirkungsmechanismen der einzelnen Maßnahmen doch nur wenig gerecht wurden. Der vorliegende Text ist daher auch wenig mehr als eine Zusammenfassung der Bewertungsberichte einzelner Maßnahmen, die im Materialband ausführlich dargestellt sind.

Schlussfolgerungen für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt lassen sich folglich nicht ziehen, und dazu besteht auch keine Notwendigkeit, zumal das Konstrukt „Artikel-33-Maßnahmen“ mit der ELER-Verordnung abgeschafft und durch eine auf Achsen bzw. Einzelmaßnahmen bezogene Herangehensweise ersetzt wurde.

Nachfolgend werden die wesentlichen Schlussfolgerungen und Anregungen aus den Bewertungstexten der einzelnen Maßnahmen zusammengefasst wiedergegeben. Einzelheiten sind daher den Materialbänden zu den Maßnahmen zu entnehmen.

Flurbereinigung hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des NRW-Programms Ländlicher Raum erzielt. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war daher sinnvoll und zielführend. Dass das Instrument Flurbereinigung darüber hinaus auch gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde erst kürzlich in zwei Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht analysiert (BMS Consulting GmbH, 2006; BMS Consulting GmbH, 2005).

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Dem Land kann nur empfohlen werden, die Förderung der Flurbereinigung im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Mit der ELER-Verordnung hat der Gedanke, die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch geeignete Beratung (**Betriebsführungsdienste**) zu unterstützen, für das neue Programm eine noch stärkere Gewichtung bekommen. Dementsprechend soll nun die fortgesetzte **Inanspruchnahme von Beratungsdiensten** durch eine Fördermaßnahme unterstützt werden. Die betriebswirtschaftliche Beratung ist ein vergleichsweise kostengünstiges Mittel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, das zudem eine relativ große Anzahl von Betrieben erreichen kann. Die Fortsetzung des Förderangebotes wird daher aus Sicht der Evaluation begrüßt. Bedenkt man allerdings,

dass in einzelnen Regionen zwischen 2,5 % und 4 % der Betriebe jährlich aus der Produktion ausscheiden, wird klar, dass auch ein hoher Bedarf an einer sozioökonomischen Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels besteht. Für diese Beratung zur Existenzsicherung wäre eine Anpassung und Erweiterung des Förderinstrumentariums erforderlich, etwa eine Anhebung der Fördersumme und eine Verschiebung der inhaltlichen Schwerpunkte.

Generell benötigt die Beratung auch fördertechnisch eine längerfristige Perspektive. Diese ist aber mit dem Entwurf des NRW-Programms für den Förderperiode 2007-2013 auch geschaffen worden.

Die Evaluation hat gezeigt, dass im Rahmen der **Dorferneuerung** insbesondere mit der Umnutzungsförderung positive Wirkungen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden sind. Diese Vorhaben sollten daher gezielt gefördert werden. Hierzu ist eine stärkere Abstimmung mit Projekten zur Diversifizierung im Rahmen des Förderprogramms sinnvoll. Aufgrund von Mittelkürzungen sowie zur Ausnutzung von Synergieeffekten werden zukünftig Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung prioritär zur Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) bzw. zur Umsetzung des Schwerpunktes 4 der ELER-VO (LEADER) gefördert. Private Dorferneuerungsmaßnahmen sollen mit Ausnahme der Umnutzung nur noch im Zusammenhang mit der Umsetzung eines ILEK oder eines LEADER-Konzeptes und dort vorrangig in Verbindung mit öffentlichen Maßnahmen (Ensemblebildung) gefördert werden. Somit wird die Dorferneuerung und -entwicklung in NRW zwar weiterhin flächendeckend angeboten, allerdings werden klare Prioritäten bei der Verteilung der Mittel festgelegt. Im Rahmen der Evaluation für die neue Förderperiode wäre zu diskutieren, ob dieser Ansatz tatsächlich auch die gewünschten Synergieeffekte bringt.

Das breite Förderspektrum der Maßnahme **Diversifizierung** hat sich in der Vergangenheit als sinnvoll erwiesen, um auch kreativen und innovativen Ideen landwirtschaftlicher Betriebe Geltung zu verschaffen. Nach der vorliegenden Maßnahmenbeschreibung sollen für die neue Förderperiode nunmehr aber auch Sach- und Gebäudeinvestitionen, die sich nicht auf Anhang-I-Produkte beziehen, im Rahmen der Diversifizierung gefördert werden. Bisher konnten Investitionen in den entsprechenden Bereichen (z. B. Urlaub auf dem Bauernhof, Pensionspferdehaltung) allein über das Agrarinvestitionsförderungsprogramm bezuschusst werden. Für einzelne Bereiche, etwa die Pensionspferdehaltung, ist absehbar, dass eine Förderung hier zu extrem hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten führen kann. Vor diesem Hintergrund sollte über die laufende Bewilligungspraxis sichergestellt werden, dass die insgesamt für die Fördermaßnahme verfügbaren Finanzmittel möglichst in Projekte fließen, die die oben beschriebenen positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen tatsächlich erwarten lassen.

Im Rahmen des aktuellen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2007-2013 wird die Fördermaßnahme „**Naturschutz und Landschaftspflege**“ in ähnlicher Weise fortgeführt (Fördermaßnahme 323: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes). Allerdings ist der Anteil der Ausgaben für Grundstücksankäufe auf 10 % der zuschussfähigen Gesamtausgaben des betreffenden Vorhabens/Projektes beschränkt. Die Fördermaßnahme, die bisher in erster Linie dem Flächenkauf diente, wird damit eine völlig neue Ausrichtung erfahren, und die Erstellung von FFH-Managementplänen sowie die Umsetzung von Biotopentwicklungsmaßnahmen werden zukünftig im Vordergrund stehen müssen. Insbesondere für die in der vergangenen Förderperiode erworbenen Flächen sollten die Mittel für die Umsetzung weiterer Entwicklungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die Umsetzung dieser geplanten Entwicklungsmaßnahmen sowie die damit erzielten naturschutzfachlichen Wirkungen sollten für ausgewählte Projekte im Rahmen eines Monitoring-Programms langfristig verfolgt werden.

In den ländlichen Regionen NRWs besteht der Bedarf und die Bereitschaft zur sektor- und gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zur Entwicklung der Regionen. Mit den **Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten** wurden hier in vielen Regionen erste Ansätze geschaffen, in anderen Regionen wurden vorhandene Ansätze aufgegriffen und weiterentwickelt. Eine professionelle/kontinuierliche Koordination und Betreuung von Kooperations- und Umsetzungsprozessen in einer Region ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Gestaltung integrierter ländlicher Entwicklungsprozesse. Für die nicht als LEADER-Gebiete ausgewählten ILEK-Regionen besteht hier aus Sicht der Evaluatoren für die Zukunft Handlungsbedarf. Zunächst ist zu beobachten, wie weit den Regionen die Umsetzung ihrer ILEK mit vorhandenen haupt- und ehrenamtlichen Kräften gelingt. Des Weiteren sollten Überlegungen angestellt werden, wie die Unterstützung der Regionen in der Koordination und Begleitung der Umsetzung langfristig sichergestellt werden kann. Ein konsistentes Konzept zur integrierten ländlichen Entwicklung scheint bisher aber zu fehlen. Das Land NRW sollte auf die Entwicklung eines langfristig angelegten Konzepts zur Entwicklung ländlicher Räume, das die verschiedenen Politiken und Fördermaßnahmen verknüpft und zu einer Einheit zusammenführt, in der Zukunft stärkeres Gewicht legen.

Literaturverzeichnis

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.

BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.

BMWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Vierunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) für den Zeitraum 2005 bis 2008. Berlin.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Betriebsgrößenstruktur Agrarstrukturerhebung 2005. Fachserie 3, Reihe 2.1.1. Wiesbaden.

Eberhardt, W., Hartthaler, S., Koch, B., Tietz, A., Wollenweber, I. und Sourell, H. (2003): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 Luxembourg.

Hölscher, T. (2007): Gießwagen zur Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln umrüsten. Internetseite KTBL: www.ktbl.de/gartenbau/giesswagen.htm. Stand 24.4.2007.

IfLS, Institut für Ländliche Strukturforschung und ECOTEC, Research & Consulting LtD (2002): Ex-post-Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.

Janinhoff, A. (1999): Künftige Anforderungen an die Ländliche Bodenordnung unter Berücksichtigung der Agenda 2000. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz 18, H. 31, S. 32-43.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte in NRW. e-mail.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/.

Zerhau, R. (2004): Förderung der allgemeinen Landeskultur und einer integralen Landentwicklung mit dem Instrument der Bodenordnung im Verfahren Milchenbach. In: MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen und Bezirksregierung Münster / Abteilung Obere Flurbereinigungsbehörde (Hrsg.): Jahresbericht der Verwaltung für Agrarordnung 2003. Düsseldorf. S. 30-35.

Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2008): Förderung im Rahmen der Maßnahme 4.3 im Ziel-2-Programm 2000-2006 (phasing out). Email vom 10.06.2008.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen **1**

10.0 Zusammenfassung 1

10.1 Inhalte der Programmbewertung 6

10.2 Methodischer Ansatz der Programmbewertung 7

10.3 Zielstruktur auf Programmebene 10

10.4 Regionale Inanspruchnahme und deren Bestimmungsgründe 12

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen 17

10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Sicherung der Lebensqualität (Frage 1) 17

10.5.1.1 Kontext 17

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 17

10.5.1.3 Fazit 20

10.5.2 Sicherung und Schaffung von Beschäftigung (Frage 2) 20

10.5.2.1 Kontext 20

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 21

10.5.2.3 Fazit 27

10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3) 28

10.5.3.1 Kontext 28

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 29

10.5.3.3 Fazit 33

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4) 34

10.5.4.1 Kontext 34

10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 35

10.5.4.3 Fazit 42

10.5.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5) 43

10.5.5.1 Kontext 43

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 47

10.5.5.3 Fazit 63

10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen 65
10.5.7. In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6) 68
10.5.7.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1) 68
10.5.7.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2) 91
10.5.7.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3) 94
10.5.7.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4) 94
10.5.7.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5) 97
10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen 98
10.6.1 Methodischer Ansatz 98
10.6.2 Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 99
10.6.2.1 Grundlagen und Ergebnisse der quantitativen Analyse 99
10.6.2.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung 102
10.6.2.3 Kundenzufriedenheit 104
10.6.3 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen 105
10.6.4 Fazit 108
Literaturverzeichnis **109**

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	6
Abbildung 10.2:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkung auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	20
Abbildung 10.3:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Beschäftigungswirkungen	27
Abbildung 10.4:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Einkommenswirkungen	34
Abbildung 10.5:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition	43
Abbildung 10.6:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt	64
Abbildung 10.7:	Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	66
Abbildung 10.8:	Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	69
Abbildung 10.9:	In den Ökologischen Landbau fließende Fördermittel im Zeitraum 2000 bis 2006 (geschätzt)	85
Abbildung 10.10:	Umfang der flächenbezogenen Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse (in 1.000 ha)	93
Abbildung 10.11:	Qualitative Kosten-Wirkungssynopse	99
Abbildung 10.12:	Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	104

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006	13

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 10.1:	Methodischer Ansatz der Programmbewertung	8
Tabelle 10.2:	Verwendete Datenquellen	9
Tabelle 10.3:	Ziele der Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen	11
Tabelle 10.4:	Determinanten der regionalen Förderintensität nach Förderkategorien	15
Tabelle 10.5:	Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung	18
Tabelle 10.6:	Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	18
Tabelle 10.7:	Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	19
Tabelle 10.8:	Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft NRWs und Deutschlands (D), 1999 bis 2005	21
Tabelle 10.9:	Beschäftigungswirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum	22
Tabelle 10.10:	Beschäftigungseffekte in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1)	22
Tabelle 10.11:	Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)	26
Tabelle 10.12:	Einkommenssituation von Haushalten und Unternehmen in NRW	29
Tabelle 10.13:	Einkommenswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum	30
Tabelle 10.14:	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)	31
Tabelle 10.15:	Einkommenswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-2.1)	33
Tabelle 10.16:	Wirkung des NRW-Programms auf eine verbesserte Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	36
Tabelle 10.17:	Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition	42
Tabelle 10.18:	Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft in NRW von 2000 bis 2006	46
Tabelle 10.19:	Umweltwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum	48
Tabelle 10.20:	Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)	49
Tabelle 10.21:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)	50

Tabelle 10.22:	Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen	52
Tabelle 10.23:	Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der positiven Entwicklung der Bodennutzungsformen verbunden waren	54
Tabelle 10.24:	Maßnahmen mit einem Beitrag zum Gewässerschutz	57
Tabelle 10.25:	Beitrag der Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak	59
Tabelle 10.26:	Beitrag des NRW-Programms ländlicher Raum zum Erhalt und zur Verbesserung der Landschaft	62
Tabelle 10.27:	Maßnahmenkombinationen im NRW-Programm Ländlicher Raum 2003 bis 2006 (Zahl der Teilnehmer)	71
Tabelle 10.28:	Teilnahmeraten nach Maßnahmen 2003 bis 2006 (in %)	72
Tabelle 10.29:	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen (in Mio. Euro)	74
Tabelle 10.30:	Instrumente und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 zur Umsetzung von Natura 2000	77
Tabelle 10.31:	Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung	78
Tabelle 10.32:	Anteil von Natura-2000-Gebieten an Förderflächen und öffentlichen Fördermitteln	79
Tabelle 10.33:	Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen an Natura-2000-Gebieten	81
Tabelle 10.34:	Kombination der Ausgleichszahlung mit ausgewählten Agrarumweltmaßnahmen 2005	82
Tabelle 10.35:	Teilnahme, Teilnahmeraten und öffentliche Aufwendungen für landwirtschaftliche Betriebe 2003 bis 2006 (alle, konventionell und ökologisch wirtschaftende landwirtschaftliche Betriebe)	86
Tabelle 10.36:	Typologie der Zuwendungsempfänger im NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006	91
Tabelle 10.37:	Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte	96
Tabelle 10.38:	Gruppierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen	101
Tabelle 10.39:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz nach Wirkungsstufen für das NRW-Programm Ländlicher Raum im Jahr 2005	106
Tabelle 10.40:	Prozentualer Anteil an den Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005 von Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen	107

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung umfasst die Analyse der regionalen Verteilung der öffentlichen Ausgaben des NRW-Programms Ländlicher Raum, die Zusammenstellung der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5), die verwaltungsmäßige Programmumsetzung (Frage 6) sowie eine Gesamtbetrachtung der Fördereffizienz des Programms. Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf Beiträge und die Einschätzung der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und wurden vertiefende Studien zu einzelnen Fragestellungen durchgeführt.

Regionale Verteilung der Fördermittel

Die öffentlichen Ausgaben des NRW-Programms wurden sowohl in den eher ländlich geprägten Gebieten (verdichteten Kreisen) als auch in Agglomerationsräumen NRWs verausgabt. Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms lag räumlich in den Mittelgebirgslagen und am Niederrhein und thematisch auf Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Agrarumwelt. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Allerdings wurden ausgewählte Maßnahmen mit (Agrar-) Umweltbezug in Gebietskulissen angeboten. Die Mittelverteilung war vor allem durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (öffentliche Mittel je Hektar) in Kreisen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft und Gartenbau (Viersen und Kleve) in Anspruch genommen. Dies war auf die starke Nachfrage nach einzelbetrieblicher Investitionsförderung durch Betriebe mit Viehhaltung und Gartenbaubetriebe zurückzuführen, aber auch auf die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekten im Sektor Blumen und Zierpflanzen in diesen Regionen. Umweltbezogene Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) förderten die Anwendung umweltfreundlicher land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzungen bzw. den Erhalt der landwirtschaftlichen Flächennutzung insbesondere in standörtlich benachteiligten Regionen (Benachteiligte Gebiete, grünlanddominierte Mittelgebirgsstandorte). In diesen Regionen ist die landwirtschaftliche Nutzungsintensität bereits relativ gering. Gebiete mit hohen Stickstoffüberschüssen wurden durch die geförderten Maßnahmen unzureichend erreicht. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten im NRW-Programm Ländlicher Raum finanziell eine untergeordnete Bedeutung und wurden verstärkt in den eher ländlich geprägten Kreisen NRWs, mit Schwerpunkt in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten, nachgefragt.

Programmwirkungen

Insgesamt ist es durch die Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten bei der Ermittlung der Nettowirkungen und die verbesserte Datenlage gegenüber der Aktualisierung der Halb-

zeitbewertung tendenziell zu Abstufungen der Wirkungseinschätzungen gekommen. Dies gilt insbesondere für investive Maßnahmen wie das AFP, Teile der forstlichen Förderung und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

Bevölkerung/Lebensqualität: Die Förderung durch das NRW-Programm Ländlicher Raum hat zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren" beigetragen. Vor allem durch die Dorferneuerung wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nicht städtischer Gebiete erhöht. Die Problematik der Abwanderung aus ländlich geprägten Räumen war in NRW nicht relevant.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des NRW-Programms waren relativ gering und sind, gemäß Zielstellung, vorrangig im landwirtschaftlichen Bereich entstanden. Als besonders beschäftigungswirksam ist die Förderung der **Diversifizierung** (p) und die Umnutzungsförderung als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o) zu beurteilen. Für viele geförderte Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel wurden keine oder nur vorübergehende Wirkungen (für die Dauer der Förderung) beobachtet.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen, sind auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des NRW-Programms eher gering und primär durch die Maßnahmen **Diversifizierung** (p), die Umnutzungsförderung als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o) und die **Flurbereinigung** (k) entstanden. Unter den positiven Einkommenswirkungen dominieren die vorübergehenden Einkommenseffekte, die nur für die Dauer der Förderung Bestand haben (z. B. Ausgleichszulage). Für viele geförderte Maßnahmen mit dem Einkommensziel wurden keine entsprechenden Wirkungen beobachtet. Der Einfluss bildungsorientierter Maßnahmen (**Berufsbildung** (c), **Betriebsführungsdienste** (l)) auf die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung wurde auf Programmebene vermutlich unterschätzt. In diesem Bereich liegen bisher nur qualitative und kurze Untersuchungsreihen für teilnehmende Personen/Betriebe vor, auf deren Basis keine kausalen Zusammenhänge zu ermitteln sind.

Marktposition: Der Einfluss des NRW-Programms auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering und eher indirekter Natur, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. internationale Marktentwicklung, etc.). Eine Quantifizierung der Programmwirkungen erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Die Förderung von **Betriebsführungsdiensten** (l) führt zu deutlichen Verbesserungen der Produktivität sowie zu Kostensenkungen. Im Vergleich dazu sind in diesem Bereich mit der **Agrarinvestitionsförderung** (a/b), der **Flurbereinigung** (k) und den Wegebau im Rahmen der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i) positive, aber nicht so deutliche Verbesserungen erreicht worden. Letztere führen ebenfalls zu leichten Qualitätsverbesserungen zukünftiger Holzvorräte und einer höheren Wertschöpfung (Zusammenschlüsse). Die **Diversifizierungsförderung** (p) hatte einen

positiven Effekt auf die Umsatzentwicklung und auf das Angebot von Qualitätsprodukten. In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) begünstigten Betrieben zeigt sich ein Umsatzanstieg, Wirkungen im Bereich der Verbesserung der Qualität und/oder Produktivität wurden nicht beobachtet.

Umwelt: Die Hauptwirkungen des NRW Programms Ländlicher Raum lagen im Erhalt und der Verbesserung der Umwelt. Maßnahmen mit einer positiven Umweltwirkung umfassten insgesamt rund 75 % der öffentlichen Fördermittel. Die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) entfalteten die stärkste Wirksamkeit. Zusammen mit der Ausgleichszulage und der Ausgleichszahlung erreichten sie gut 25 % der LF Nordrhein-Westfalens, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. Im Rahmen der vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung (vgl. Materialband, Studie 3) konnte anhand einer ökonometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen dem regionalen Grünlandrückgang tendenziell entgegengewirkt wurde. Mit wirksamen Agrarumweltmaßnahmen für den Wasserschutz konnten 17 % der als nitratauswaschungsgefährdet eingestuften Flächen NRWs und 18 % der als sensibel eingestuften Gebiete entlang der Oberflächengewässer erreicht werden.[1] Mit einer spezifischen Förderkulisse für den Grundwasserschutz im Rahmen des NRW-Programms wären möglicherweise größere Flächenanteile erreicht worden. Die nur begrenzt quantifizierbaren Brutto-Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen waren in erster Linie auf die Förderung von Biogas- und Fotovoltaikanlagen (**Agrarinvestitionsförderung**), eine hohe Inanspruchnahme der **Holzabsatzförderung** und die Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Die näherungsweise quantifizierbaren jährlichen Einsparungen von CO_2-Emissionen betrugen 0,14 % der Gesamtemissionen in NRW bezogen auf das Jahr 1990. Außer im Bereich der Holzabsatzförderung blieben die **forstlichen Maßnahmen** (h, i) gerade in Hinblick auf die Umbau- und Aufforstungsziele hinter den gesetzten Zielen zurück. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald waren ohnehin klein dimensioniert angelegt. Die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g)** und die **Agrarinvestitionsförderung** konnten, gemessen an den insgesamt eingesetzten Fördermitteln, insgesamt kaum zum Schutz der Umwelt beitragen.

Programmumsetzung (Frage 6)

Das Entstehen von Synergien war über die Nachfrage gesteuert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Räumen und bestimmten Betriebstypen. Zukünftig werden durch die breitere Anwendung des LEADER-Ansatzes darüber hinaus Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort entstehen kön-

[1] Diese Einstufung wurde durch Analysen im Rahmen der Ex-post-Bewertung vorgenommen, da Daten zur Zustandsbeschreibung nach der WRRL zu diesem Zeitpunkt nicht zur Verfügung gestellt werden konnten.

nen. Bislang waren die externen Synergien v. a. mit dem Ziel-2-Programm relativ schwach ausgeprägt. Durch die seit 2007 flächendeckende Anwendung der EFRE-Förderung in NRW werden die Berührungspunkte größer und sollten nicht nur im Sinne einer Vermeidung von Doppelförderung gesehen werden.

Das NRW-Programm hat eine breite Palette an Maßnahmen v. a. für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Den stärksten Zuspruch hatten die „klassischen" Agrarumweltmaßnahmen (35 % aller Betriebe) gefolgt von der Ausgleichszulage (18 %). Viele Betriebe nahmen auch gleichzeitig an mehreren Maßnahmen teil. Die mit Abstand häufigste Kombination war die von AUM und der AZ, die räumlich ähnliche Schwerpunkte setzten. Auffällig war, dass im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben die Agrarumweltbetriebe (AUM und Modulation) zu einem höheren Prozentsatz an der Agrarinvestitionsförderung teilnahmen, also eher wachstumsorientiert ausgerichtet waren,

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag **zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000** bzw. deren Flankierung: die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), der **Vertragsnaturschutz im Wald** (i), die **Ausgleichszahlung** für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen (e2) in Natura-2000-Gebieten, der **(Wald-) Flächenankauf** (Teilmaßnahmen von t) und die **Flurbereinigung** (k). Nach ihren strategischen Ansätzen lag der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Vorbereitung und Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Die Förderung von Planungen und Konzepten spielte keine Rolle (auch nicht innerhalb der regionalen Entwicklungskonzepte). Dies galt ebenso für Instrumente der Akzeptanzsteigerung durch Beratung und Kommunikationsstrategien. Mit einer ungefähren Nettoförderfläche von Ausgleichszahlungen und Agrarumweltmaßnahmen von rund 35.000 ha wurde rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse erreicht. Der Anteil der gezielt auf den Arten- und Lebensraumschutz ausgerichteten Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 fiel mit 8.600 ha (33 % der Flächenanteile) relativ gering aus. Gerade in der Tieflandregion, die die größeren Defizite hinsichtlich des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensräumen aufweist, ereichte der Vertragsnaturschutz nur sehr geringe Flächenanteile. Nach Aussage der Fachverwaltung, befinden sich dort die schutzwürdigsten Flächen vielfach in öffentlicher Hand und werden mit Pflegeauflagen belegt verpachtet. Mit den waldbezogenen Maßnahmen (Teilmaßnahme t, i) wurden 4 % der Waldfläche bzw. 6,5 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Bezogen auf das Jahr 2005 flossen ca. 11,5 Mio. Euro in Natura-2000-Gebiete, wobei der finanzielle Anteil der Flurbereinigung nicht berücksichtigt werden konnte. Dies waren rund 23 % der Fördermittel der relevanten Maßnahmen und 11 % der gesamten 2005 verausgabten öffentlichen Fördermittel.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es bei einzelnen Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. In der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 wird verstärkt mit inhaltlichen Projektauswahlkriterien gearbeitet, die eine Möglichkeit sind, Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte nie in vollem Umfang. Des Weiteren besteht das methodische Problem, die Stärke von Mitnahmeeffekten mit belastbaren Ergebnissen zu belegen.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

Mit einem Kostenanteil von rund 10 Cent (nur Personalkosten) bzw. 15 Cent (Vollkostenbetrachtung) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die **Ausgleichszulage** (e1), die **Ausgleichszahlung** (e2), das **AFP** und die großen **Agrarumweltmaßnahmen** MSL und Erosionsschutz. Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. In erster Linie waren dies die **Dorferneuerung** (o) und der **Vertragsnaturschutz** (f6). Dabei handelt es sich um zwei Maßnahmen, die einen höheren Beratungsbedarf haben, der sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt.

In welchem Umfang sich die Implementationskosten auf die spezifischen EU-Regularien zurückführen ließen, wurde uneinheitlich gesehen. Die auf Programmebene mit der Umsetzung der EU-Vorgaben befassten Stellen sahen die EU-Spezifika als wichtigen kostentreibenden Faktor an, während die Maßnahmenverantwortlichen zur Hälfte meinten, die Implementationskosten seien auch ohne EU ähnlich hoch. Als wichtige Bestimmungsgründe für die Höhe der Kosten wurden die Umsetzungsstruktur (zentral – dezentral), die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentliche Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man die Anteile der öffentlichen Fördermittel und der Implementationskosten, wird deutlich, dass

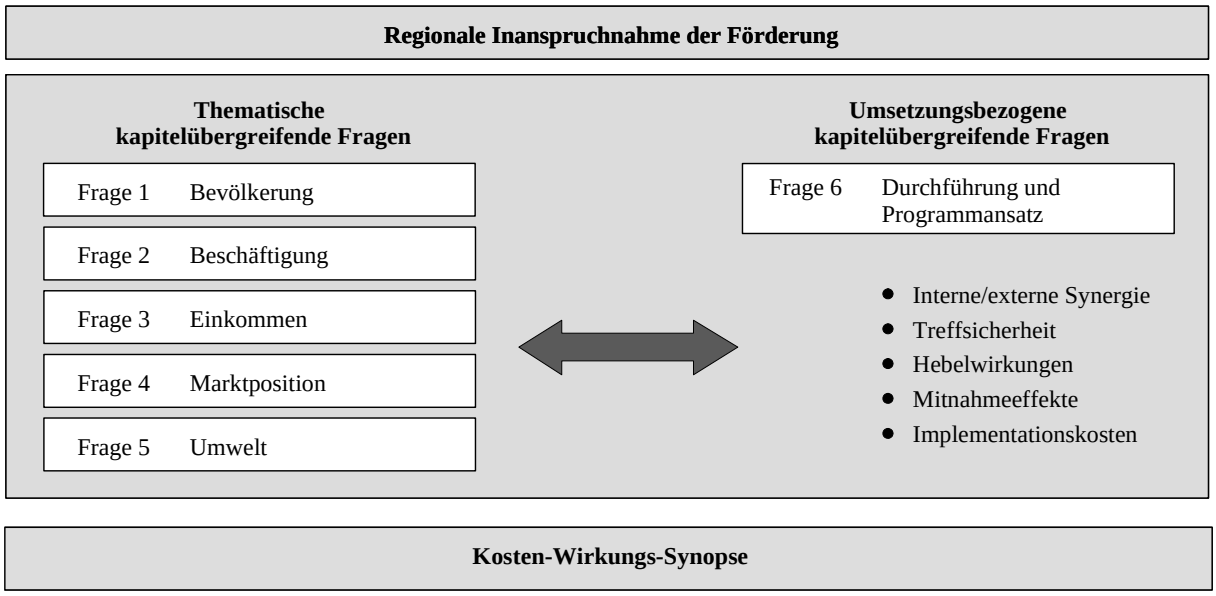
hohe Wirkintensitäten tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einhergehen. Allerdings finden sich auch Maßnahmen mit hohen Wirkintensitäten und geringen Implementationskostenanteilen.

Die Fördereffizienz ließe sich erhöhen, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-) Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten würden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden. Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt. Bei den Maßnahmen mit hohen Wirkungen ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

10.1 Inhalte der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in drei Bereiche: Die Analyse der regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel zeigt die räumlichen Muster und Schwerpunkte der Förderung sowie die hierfür ursächlichen Faktoren. Die Fragen 1 bis 5 sind als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen und die Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Programmbewertung wurden ergänzend drei vertiefende, maßnahmenübergreifende Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

- **Studie 1:** Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen,
- **Studie 2:** Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter Berücksichtigung der EPLR-Förderung,
- **Studie 3:** Kosten-Wirkungs-Synopse (Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen).

Die Ergebnisse der thematischen Studien sind im Materialband zu Kapitel 10 dokumentiert und in die Beantwortung der kapitelübergreifenden Bewertungsfragen eingeflossen.

10.2 Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellt, wie bisher auch, die Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die bisher deskriptiv durchgeführte Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wird um eine quantitative Ursachenanalyse (Regressionsmodell) erweitert.

In den **Studien 1 und 2** werden vorrangig quantitativ-statistische Methoden (Kontrollgruppenvergleiche, Regressionsanalysen) verwendet. Die Erhebung der Implementationskosten in **Studie 3** erfolgte auf Basis der Erhebung und Auswertung der Daten der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR-Daten) und zusätzlicher Befragungen.

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Regionale Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel	Regionale Inzidenzanalyse (Regressionsanalyse)	- Verteilung der verausgabten öffentlichen Fördermittel nach Kreisen - Analyse der Bestimmungsgründe der regionalen Verteilung
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Standardisierte Abfrage der entsprechenden Wirkungen in den Kapiteln, Aggregation
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen/verausgabten Programmmitteln
Thematische Studien		
1) Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen	Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich, Propensity Score Matching	- Vergleich von Betrieben mit und ohne Teilnahme, vor und nach Durchführung der Maßnahmen
2) Grünlandentwicklung	Regressionsanalysen	Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der - Grünlandentwicklung und anderen Faktoren, u. a. der Förderung durch NRW-Programm
3) Kosten-Wirkungs-Synopse	Erhebung der Personalkosten über KLR-Daten und schriftliche Befragungen	- Ermittlung der Implementationskosten, die durch die Umsetzung des NRW-Programms entstanden sind, Ursachenanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen

		Verwendung nach Arbeitsschritten					
Datenart	**Datenquelle**	Administrative Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der Programm-koordinatorInnen (2003)	x	x	x			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelt-effekte und konj. Beschäftigungseffekte (2003)						x
	Programmworkshop (2003, 2005)	x	x	x	x		
	Schnittstellenworkshop (2005)	x					x
	EFRE-Evaluator - Fragebogen/Gespräch (2005)	x	x				x
	KLR-Daten (2007)	x					x
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchenliste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006			x	x		x
	Verausgabte öffentliche Ziel-2-Mittel 2000 bis 2006			x			x
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			x	x		
	Indikative Finanzpläne			x			
	Fakultative Modulationsmittel 2005 und 2006			x			x
	Phasing-out-Ziel-5b-Mittel 2000 bis 2006			x			x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		x			x	x
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x			
	Literatur					x	x
	LAND-Data Buchführungsdaten, Wirtschaftsjahr 1999/2000 bis 2004/05						x

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Zielstruktur auf Programmebene

Das flächendeckend angebotene NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006 sollte die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft unterstützen. Den angebotenen Fördermaßnahmen lagen fünf programmatische Zielsetzungen zugrunde (MUNLV, 2004b):

(1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft;
(2) Förderung nachhaltiger Produktionssysteme;
(3) In-Einklang-Bringen der land- und forstwirtschaftlichen Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen (Nahrungsmittelqualität und -sicherheit, Umwelt- und Tierschutz, Erzeugung Erneuerbarer Energien);
(4) Erhalt der flächendeckenden Landbewirtschaftung und attraktiver Dörfer, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten;
(5) Ausgleich von Bewirtschaftungserschwernissen.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum zielte primär auf die Schaffung und Sicherung von Beschäftigung und Einkommen im primären Sektor sowie auf umweltrelevante Zielstellungen ab (vgl. Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Ziele der Fördermaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen

			Querschnittsfragen	**Frage 1**				**Frage 2**		**Frage 3**		**Frage 4**			**Frage 5**			
			Wirkungsfelder	**Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung**				**Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung**		**Sicherung und Verbesserung des Einkommens**		**Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch**			**Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch**			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	**Kriterien** / **Maßnahmentitel**	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	Verringerung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
I: Verbesserung der Produktionsstruktur	I / II	a, b	Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe einschließlich Junglandwirteförderung	●		❍	❍	●		●		●	●	❍	●	●	●	
	III	c	Berufsbildung					❍		❍					●			
	VII	g/m	Verarbeitung/Vermarktung					●	●	●	●	●	●	●	❍		❍	❍
II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	IX	k	Flurbereinigung				❍			❍		●			●			
		l	Betriebsführungsdienste					❍		●		●	❍					
		n	Dienstleistungseinrichtungen				●								❍			
		o	Dorferneuerung				●	●		●					❍			
		p	Diversifizierung			❍		●		●								
		r	Landwirtschaftsnahe Infrastruktur				❍			❍								
III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1	Benachteiligte Gebiete			❍	●	❍		●					●	●		●
		e2	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen				❍			●					❍	❍		
	VI	f	Agrarumweltmaßnahmen inkl. Modulation				❍			❍					●	●	❍	●
	VIII	h, i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	●		●		●	●	●	●		●	●
	IX	t	Naturschutz und Landschaftspflege [1)]				❍								●			●

Hinweise: ● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel. 1) Modellvorhaben bei Agrarumweltmaßnahmen enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.4 Regionale Inanspruchnahme und deren Bestimmungsgründe

Karte 10.1. stellt die regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum (2000 bis 2006) nach Kreisen, Regionstypen (BBR, 2004) und Förderkategorien[2] dar. Aus der Karte 10.1 geht zunächst hervor, dass die Ausgaben des NRW-Programms sowohl in den eher ländlich geprägten Gebieten (verdichteten Kreisen) als auch in Agglomerationsräumen verausgabt wurden. Der finanzielle Schwerpunkt des NRW-Programms lag in den Mittelgebirgslagen und am Niederrhein.

Eine gezielte Steuerung der Programmmittel insgesamt in bestimmte Regionen erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher oder sozio-ökonomischer Struktur auf eine regionale Nachfrage trafen bzw. in ausgewählte Gebietskulissen gelenkt wurden. Der Einfluss ausgewählter stuktureller Faktoren auf die regionale Nachfrage nach Fördermitteln ist in Tabelle 10.4 dargestellt und wird im Folgenden diskutiert.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden am stärksten am Niederrhein (Kreis Kleve, Viersen) in Anspruch genommen. Zurückzuführen ist dies auf die geförderten investiven Maßnahmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung (g/m) und auf das AFP (a/b, Schwerpunkt Gartenbau, Milchviehhaltung). In den Veredlungsregionen im nord-westlichen Landesteil (Borken, Steinfurt) wurde ein weiterer Großteil der Fördermittel für sektorbezogene Maßnahmen verausgabt, überwiegend im Rahmen des AFP (Rinder- und Schweineställe).

Die dargestellte Mittelverteilung sektorbezogener Maßnahmen legt nahe, dass die investive Unternehmensförderung primär in den Regionen in Anspruch genommen wird, in denen die Produktions- und Verarbeitungsbetriebe wirtschaftlich und strukturell gut aufgestellt sind. Dieser Erklärungsansatz wird durch die in Tabelle 10.4 dargestellten Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt.

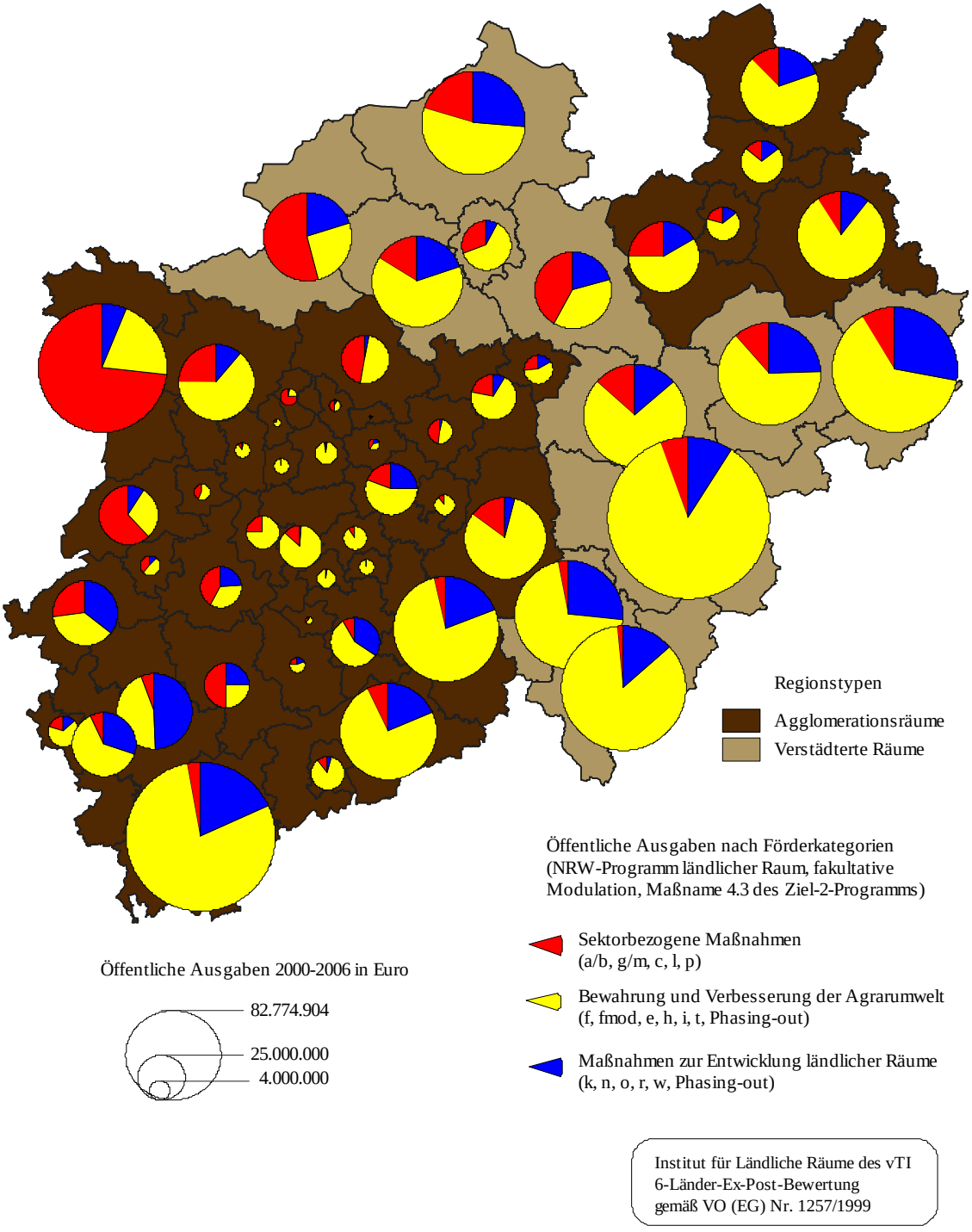
Modell A erklärt die Förderintensität[3] sektorbezogener Maßnahmen in den Kreisen NRWs (ohne kreisfreie Städte) zu 79 % (vgl. Modellgüte, Tabelle 10.4). Dass heißt, die tatsächlich beobachtete Förderintensität kann auf Basis agrarstruktureller Faktoren richtig vorhergesagt werden. In den Kreisen Viersen und Kleve werden durchschnittlich etwa doppelt so viele öffentliche Mittel je Hektar verausgabt (274 Euro/ha) wie in den übrigen Kreisen (131 Euro/ha). Die je Hektar verausgabten Mittel nehmen mit einem steigenden Anteil an Haupterwerbsbetrieben im Kreis und mit steigender Bruttowertschöpfung (Landwirtschaft) je Erwerbstätigen signifikant zu.

---

[2] Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, g/m, c, l, p), Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (f, e, t, h, i), Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, o, r, w).

[3] Öffentliche Ausgaben je Hektar LF.

Karte 10.1: Regionale Verteilung der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach MUNLV und LWK NRW (2007), Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007; 2008), MUNLV (2008a), Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006).

Andererseits nimmt die Förderintensität mit geringer werdender Ertragsmesszahl (EMZ) und mit abnehmenden Herdengrößen Rind (gilt nicht für Viersen und Kleve) signifikant zu (negatives Vorzeichen der Koeffizienten in Tabelle 10.4). Der negative Zusammenhang zwischen der EMZ und der Förderintensität ist plausibel, da vorrangig in Futterbauregionen und weniger in Marktfruchtgebieten mit hoher EMZ gefördert wird. Die Mittelverteilung für sektorale Maßnahmen wird zu 79 % durch die berücksichtigten Faktoren erklärt.

Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Agrarumwelt (umweltbezogene Maßahmen) wurden sowohl horizontal als auch in Gebietskulissen angeboten und schwerpunktmäßig in standörtlich und agrarstrukturell weniger begünstigten Regionen (Mittelgebirgslagen) in Anspruch genommen. Aufgrund des hohen Waldanteils in diesen Regionen hat die Waldbewirtschaftung traditionell eine hohe Bedeutung (Maßnahmen h und i). Der mit Abstand höchste Mittelanteil entfiel auf den Hochsauerlandkreis gefolgt vom Kreis Euskirchen (Eifel).

Die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen (öffentliche Ausgaben je Hektar LF) kann durch die Struktur der Landnutzung und durch die Umweltsituation zu 64 % erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4, Modell B). Agrarumweltmaßnahmen (f, Modulation) und die Ausgleichszulage/Ausgleichszahlung (e1, e2) wurden überwiegend auf Grünland in Anspruch genommen, was sich durch den starken Grünlandbezug der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen erklären lässt. Forstwirtschaftliche Maßnahmen werden definitionsgemäß im Wald bzw. in Kreisen mit einem hohen Privatwaldanteil gefördert. Mit zunehmendem Grünland- bzw. Waldanteil steigen daher die je Hektar verausgabten Fördermittel signifikant an.

Je höher der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe im Kreis ist, desto höher fallen die umweltbezogenen Ausgaben je Hektar aus. Dies liegt weniger an der Präferenz von Nebenerwerbsbetrieben für die Teilnahme an umweltbezogenen Maßnahmen, sondern vielmehr an der überproportionalen Repräsentanz dieser Betriebe in den agrarstrukturell weniger begünstigen Gebieten. Für die nachhaltige Erreichung der mit umweltrelevanten Maßnahmen verfolgten Ziele ist es von entscheidender Bedeutung, ob die gegenwärtig geförderten Betriebe langfristig fortbestehen werden. Die wissenschaftliche Diskussion, ob der landwirtschaftliche Nebenerwerb als „Einstieg in den Ausstieg“ anzusehen ist oder zur Sicherung des Fortbestandes des Betriebes dient, ist noch nicht abgeschlossen bzw. für Deutschland und NRW bisher nicht untersucht.

Tabelle 10.4: Determinanten der regionalen Förderintensität nach Förderkategorien

Bestimmungsfaktor	Einheit	Koeffizient	Chi-Quadrat	Signifikanz
Modell A: Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen (a, b, c, g, m, l, p)				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben	*Euro/LF*			
Landwirtschaftliche Betriebe	Anzahl	-87,60	10,59	***
EMZ	Index	-2,55	8,62	***
Änderung der Anzahl landwirtschaftl. Betriebe 1995 bis 1999	%	3,80	2,54	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	0,18	9,49	***
Besatzdichte Rind	GV je ha	41,71	2,07	
BWS Landwirtschaft	1.000 Euro/Erwerbstätigen	4,29	9,98	***
Herdengröße Rind	n/Betrieb	-2,60	7,87	***
Milchleistung	t je Kuh und Jahr	19,16	1,58	
Kreis Viersen, Kleve	1= ja, 0= nein	274,49	6,71	***
Nicht Kreis Viersen, Kleve	1= ja, 0= nein	131,44	1,73	
Modell B: Förderintensität von umweltbezogenen Maßnahmen (e, f, Modulation, h, i, t, Ziel-5b Umwelt [1])				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben	*Euro/LF*			
Anteil Grünland an LF	%	2,73	5,45	**
Anteil Nebenerwerbsbetriebe	%	3,45	5,57	**
Stickstoffüberschuss (Flächenbilanz)	kg N/ha	-1,58	12,10	***
Anteil Natura 2000 an LF	%	0,28	0,12	
Anteil Schutzgebiet an LF	%	1,39	0,63	
Anteil Wald an Fläche insg.	%	8,74	17,17	***
Modell C: Förderintensität von Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (n, o, r, w, k, Ziel 5b Ldl. Entwicklung [1])				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben	*Euro/Einwohner*			
Arbeitslosenquote	%	-0,43	2,67	
Schulden Gemeinde	Euro/Einwohner	0,00	0,13	
Stundenlohn Industrie	Euro	-0,05	0,24	
Wanderungssaldo	1.000 Personen	0,62	2,44	
Bruttoinlandsprodukt	BIP/Einwohner	-0,06	0,32	
Regionstyp Agglomeration	1= ja, 0= nein	9,33	5,99	**
Verstädtert	1= ja, 0= nein	26,58	62,76	***
Modellgüte			**R-Quadrat**	
Modell A: Sektorbezogene Maßnahmen			0,79	
Modell B: (Agrar-) Umweltmaßnahmen			0,64	
Modell C: Ländliche Entwicklung			0,31	

Hinweise: Statistische Signifikanz der Koeffizienten: *** 1 %. ** 5 %, * 10 %. 1) Phasing out.

Quelle: Eigene Berechungen. Datenbasis vgl. Materialband, Tabelle 1.

Mit Agrarumweltmaßnahmen (f) werden verschiedene Ressourcenschutzziele verfolgt. Eine Operationalisierung dieser Schutzziele durch einen Indikator greift in der Regel zu kurz, ist jedoch für die hier durchgeführte statistische Analyse alternativlos. Als Indikator für die landwirtschaftlich bedingte Grundwasserbelastung wird der Stickstoffüberschuss im Boden, berechnet als Flächenbilanz auf Kreisebene (Lange et al., 2006), verwendet. Der Parameter „Stickstoffüberschuss“ in Tabelle 10.4 weist eine negative Assoziation mit der Höhe der je Hektar verausgabten Fördermittel für umweltrelevante Maßnahmen aus: In Kreisen mit geringem Stickstoffüberschuss werden im Durchschnitt mehr umweltrelevante

Mittel je Hektar verausgabt als in Kreisen mit sehr hohen Stickstoffüberschüssen. Die umweltrelevanten Ausgaben des NRW-Programms haben – bezogen auf den Wasserschutz – eine verbesserungswürdige Treffgenauigkeit. Dieses Ergebnis wird auch durch die Untersuchungen zu Agrarumweltmaßnahmen bestätigt (vgl. Kapitel VI, Modul Ökoeffizienz, S. 51ff.).

Das Land NRW verfolgt hinsichtlich des Wasserschutzes eine andere Förderphilosophie. Zusammen mit den Wasserversorgern wird in Wasserschutzgebieten auf einen Beratungsansatz gesetzt, der außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzt wird (MUNLV, 2008e).

Der Schutzgebietsanteil an der LF (Schutzgebiete allgemein, Natura-2000-Gebiete) reflektiert den Umfang der aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes wertvollen Fläche. Die Ergebnisse der kreisbezogenen Analyse (Tabelle 10.4, Modell B) legen nahe, dass der Anteil der Schutzgebiete an der LF keinen Einfluss auf die Höhe der je Hektar verausgabten umweltrelevanten Mittel zu haben scheint. Zumindest für Natura-2000 Gebiete ist diese Aussage teilweise zu revidieren: Eine Auswertung der Maßnahmenkombinationen auf betrieblicher Ebene zeigt, dass Teilnehmer der **Ausgleichszahlung** (e2) überproportional häufig an Agrarumwelt- und Modulationsmaßnahmen (f) sowie an der Ausgleichszulage (e1), teilnahmen.

Von den Ausgaben für ländliche Entwicklungsmaßnahmen, die v. a. durch die Flurbereinigung und die Dorferneuerung dominiert werden, floss ein überproportionaler Anteil in die beiden ehemaligen Ziel-5b-Gebiete. Ansonsten weist die räumliche Mittelverteilung für ländliche Entwicklungsmaßnahmen eine geringe Varianz zwischen den Kreisen auf. Dies ist auf den eher flächendeckenden Förderansatz zurückzuführen. Demzufolge lässt sich die regionale Verteilung der öffentlichen Ausgaben je Einwohner kaum durch strukturelle Parameter erklären. Die Koeffizienten für den Regionstyp zeigen, dass in verstädterten Kreisen im Durchschnitt mehr Fördermittel je Einwohner verausgabt wurden als in Agglomerationsräumen (vgl. Tabelle 10.4, Modell C).

Fazit

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (Mittel je Hektar) in den Kreisen Viersen und Kleve in Anspruch genommen. Dies war auf die starke Nachfrage nach einzelbetrieblicher Investitionsförderung durch Betriebe mit Viehhaltung und Gartenbaubetriebe zurückzuführen, aber auch auf die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekten im Sektor Blumen und Zierpflanzen in diesen Regionen. Die AFP-Förderung wird schwerpunktmäßig von Rinderhaltern in Anspruch genommen. Regionen mit vorrangig Marktfruchtbetrieben (z. B. Ostwestfalen-Lippe) profitieren von der Förderung unterproportional.

Umweltbezogene Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) förderten die Anwendung umweltfreundlicher land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzungen bzw. den Erhalt der landwirtschaftlichen Flächennutzung insbesondere in standörtlich benachteiligten Regionen (Benachteiligte Gebiete, grünlanddominierte Mittelgebirgsstandorte). In diesen Regionen ist die landwirtschaftliche Nutzungsintensität bereits relativ gering. Gebiete mit hohen Stickstoffüberschüssen wurden durch die geförderten Maßnahmen unzureichend erreicht.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten im NRW-Programm Ländlicher Raum finanziell eine untergeordnete Bedeutung und flossen überwiegend, trotz des flächendeckenden Förderansatzes, in die eher ländlich geprägten Kreise mit einem Schwerpunkt in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten.

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen

10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Sicherung der Lebensqualität (Frage 1)

10.5.1.1 Kontext

Entsprechend einer Raumtypisierung auf Ebene von Gemeinden (Schmidt und Steinweg, 2002) leben in NRW 34 % (4,7 Mio.)[4] in ländlichen Räumen, davon 5 % in Gemeinden mit weniger als 150 Einwohnern. Im dicht besiedelten NRW ist die Bevölkerungsdichte ländlicher Gemeinden mit über 200 Einwohner je km², auch im bundesdeutschen Vergleich, sehr hoch. Die Einwohnerzahl ist in den Kreisen NRWs annähernd konstant geblieben (1999 bis 2006), während städtische Gebiete deutliche Wanderungsverluste verzeichneten (Stadt-Umland-Wanderung).

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Aufgrund der fehlenden Problemlage haben Ziele (Tabelle 10.3) und Wirkungen (Tabelle 10.5) mit Bezug zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung im NRW-Programm eine untergeordnete Bedeutung. Um die Ziele und Wirkungen des NRW-Programms auf den Erhalt bzw. die Verbesserung weicher Standortfaktoren abzubilden, wird der Zusatzindikator „Lebensqualität in ländlichen Räumen“ (1.1-4) verwendet.

[4] Legt man die für Deutschland gültige siedlungsstrukturelle Gliederung (BBR, 2006) auf Kreisebene zugrunde, so leben in NRW lediglich 3,5 % der Bevölkerung in ländlichen Kreisen.

Tabelle 10.5: Wirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX						V		VI	VIII	IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	n	o	p	r	e1	e2	f	h, i	t
1-1	Altersprofil der Begünstigten	0													
1-2	Geschlechtsprofil der Begünstigten														
1-3	Verringerung der Abwanderung	0							0		0				
1-4 (Zusatz)	Verbesserung der Lebensqualität	0			(+)		(+)	+++	(+)		(+)	0	(+)	0	(+)

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel,
( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (Kriterium 1-1, 1-2)

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (vgl. Tabelle 10.6) ist durch die Art Maßnahmen und der angesprochenen Zuwendungsempfänger determiniert. Durch die Förderung wird in der Regel keine Wirkung eintreten, die nicht ohnehin vorhanden gewesen wäre. An forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i) nehmen in der Tendenz ältere Betriebsleiter teil, während Berufsbildungsmaßnahmen und die Agrarinvestitionsförderung vorrangig von jüngeren Arbeitnehmern bzw. Betriebsleitern in Anspruch genommen werden.

Tabelle 10.6: Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung

	Anzahl	**Stichprobe**	**Anteil Altersklassen**			**Anteil Geschlecht**	
			< 35	**35 - 44**	**>= 45**	**männlich**	**weiblich**
	n	n	%			%	
AK in Einzelunternehmen (2003)	135.477		27	26	36	67	33
- davon BetriebsleiterInnen	52.622		12	32	56 [1)]	91	9 [1)]
Maßnahme	**Förderfälle**						
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	3.372	1825	26	44	30	95	5
Berufsbildung (c)	16.612 [2)]	11.893	48	32	20	54	46
Ausgleichszulage (e1)	7.667 [3)]	36	3	25	72	k.A.	k.A.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	20.807 [3)]	472 [4)]	12	38	50	k.A.	k.A.
Forst (h, i)	16.299	200	11	27	62	70	26

Hinweise: k.A. = Keine Angabe, AK = Arbeitskräfte. n = Anzahl. AFP = Agrarinvestitionsförderung.
1) Angaben für Deutschland, 2) Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen, 3) Förderfälle 2006, 4) Nur MSL-Maßnahmen.

Quelle: LDS (2005c), Statistisches Bundesamt (2003). Beiträge der Förderkapitel.

Verringerung der Abwanderung aus ländlichen Räumen (Kriterium 1-3)

Die Abwanderung aus ländlichen Räumen stellt in NRW kein Problemfeld dar und ist lediglich ein Nebenziel sektoraler Maßnahmen (Agrarinvestitionsförderung, Diversifizierung, Ausgleichszulage). Mit der Interventionslogik wird der Erhalt bzw. die Schaffung von Beschäftigung bzw. Einkommen in landwirtschaftlichen Betrieben verfolgt. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte ließen sich zwar teilweise nachweisen, hieraus lässt sich jedoch kein kausaler Effekt verminderter Abwanderung ableiten.

Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzkriterium 1-4)

Das Kriterium 1-4 wird zusätzlich zu dem Fragenkatalog der EU-KOM bearbeitet, um die wesentliche Programmwirkung auf die stärker ländlich geprägten Räume NRWs abbilden zu können. Im dicht besiedelten und bevölkerungsreichen Bundesland NRW übernimmt der ländliche Raum eine wichtige Erholungsfunktion. Voraussetzung hierfür ist die Erschließung der Landschaft und die Attraktivität der Dörfer. Hierzu leisten die in Tabelle 10.7 zusammengestellten Maßnahmen des NRW-Programms einen Beitrag.

Tabelle 10.7: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)

Maßnahme	Geförderte Projekte/Maßnahmeninhalte
Agrarumweltmaßnahmen (f), Ausgleichszulage (e1)	- Förderung extensiver landwirtschaftlicher Nutzungsformen (Grünlandwirtschaft in feuchten Gebieten und Mittelgebirgslagen) - Maßnahmenkonzentration in touristisch bedeutsamen Regionen (Sauerland, Eifel)
Flurbereinigung (k)	- in 48 der 120 geförderten Verfahren ist die Verbesserung der Erholungsfunktion ein explizites Ziel Ansatzpunkte: Neubau/Erneuerung von Wegen mit überörtlicher Einbindung in touristische Wegekonzepte oder der Erschließung von Sehenswürdigkeiten
Dienstleistungseinrichtungen (n)	- Förderung von Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern und in einem Naturerlebnisbad
Dorferneuerung (o)	- Maßnahmen zum Erhalt/zur Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes von Wohngebäud - Umnutzung alter Bausubstanz - Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse
Diversifizierung (p)	- Schaffung touristischer Infrastruktur (Hofcafé, etc.)

Quelle: Eigene Darstellung.

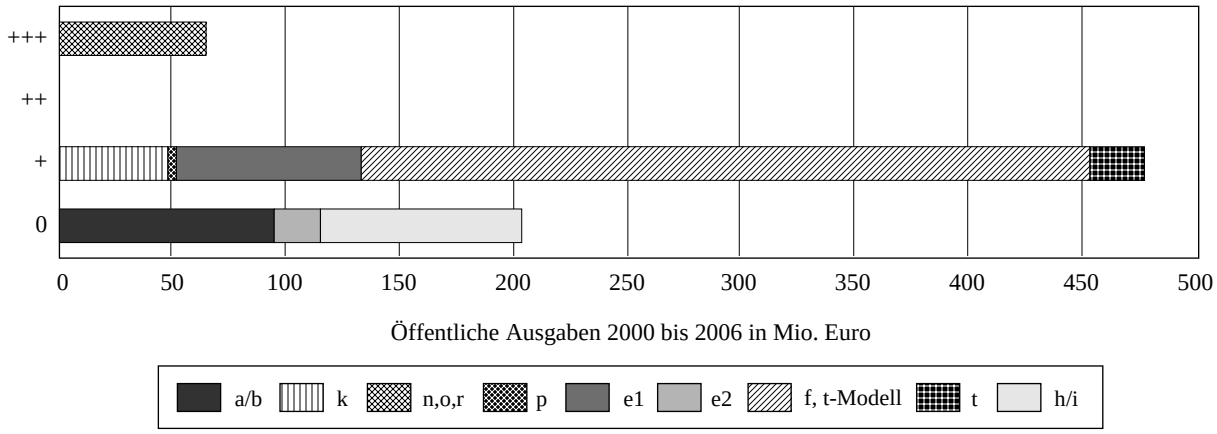
Zu betonen ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in übergeordnete Konzepte (Dorfentwicklungsplanung, touristische Konzepte etc.) und deren additive Wirkung im Zusammenhang mit den anderen durchgeführten Aktivitäten (außerhalb des NRW-Programms). Folglich lassen sich die Wirkungen nicht ausschließlich auf die Förderung zurückführen.

10.5.1.3 Fazit

Aufgrund der fehlenden Problemlage hat das von der EU-KOM formulierte Ziel mit Bezug zur ländlichen Bevölkerung eine geringe Relevanz in NRW. Das NRW-Programm trägt jedoch durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen zum Erhalt bzw. der Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4) in ländlichen Räumen bei. Dies kommt sowohl der ansässigen Bevölkerung als auch den Besuchern der Region zugute.

Der Wirkungsbeitrag der relevanten Maßnahmen und die Höhe der für diese Maßnahmen verausgabten Mittel ist in Abbildung 10.2 dargestellt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 740 Mio. Euro (93 % der Programmmittel) zur Verbesserung der Lebensqualität verausgabt. Für die meisten Maßnahmen ist ein geringer positiver Effekt zu vermuten: Außerhalb bebauter Ortschaften sind es v. a. die **landnutzungsbezogenen Maßnahmen** (e1, f, t), die zum Erhalt und der Pflege der Kulturlandschaft beitragen (425 Mio. Euro, 53 % der Programmmittel). Die **Flurbereinigung** (k), **Diversifizierung** (p) bzw. die **Dorferneuerung** (o) tragen in geringem bzw. hohem Maße zur Verbesserung der Zugänglichkeit touristischer Angebote bzw. zum Erhalt ortsprägender Bausubstanz bei (118 Mio. Euro, 15 % der Programmmittel).

Abbildung 10.2: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkung auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.4.

10.5.2 Sicherung und Schaffung von Beschäftigung (Frage 2)

10.5.2.1 Kontext

Tabelle 10.8 stellt die Entwicklung der Beschäftigungssituation im primären Sektor (NRW, Deutschland) für den Zeitraum 1999 bis 2005 dar. Die Anzahl der Erwerbstätigen

in der Land- und Forstwirtschaft nahm in NRW jahresdurchschnittlich um 0,5 % zu, während sich diese im Bundesdurchschnitt um 1,8 % verringerte. Die Entwicklung der Arbeitskrafteinheiten (die Anzahl der vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze in der Landwirtschaft) verlief in NRW mit -3,4 % deutlich negativer als im Bundesdurchschnitt (-1,5 %) und entgegengesetzt der Entwicklung der Erwerbstätigenzahl. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist hier eine überproportionale Zunahme von Personen mit Erwerbskombination im land- und forstwirtschaftlichen Bereich zu vermuten.

Infolge des sektoralen Strukturwandels verzeichnet die Anzahl Erwerbstätiger in der Land- und Forstwirtschaft einen kontinuierlichen Rückgang. Der geförderte Erhalt bzw. die Neuschaffung von Beschäftigung im primären Sektor kann der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung kaum entgegenwirken.

Tabelle 10.8: Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft NRWs und Deutschlands (D), 1999 bis 2005

Kennwerte Beschäftigung NRW	Einheit	1999	2005	% Änderung/Jahr 1999-2005 (D)
Erwerbstätige insgesamt	Anzahl in 1.000	8.244	8.423	0,4 (0,2)
davon in Land- und Forstwirtschaft	Anzahl in 1.000	122	126	0,5 (-1,8)
Anteil ldw. Erwerbstätige/Erwerbstätige insg.	Prozent	1,5	1,5	0,0 (-2,1)
Arbeitskrafteinheiten Landwirtschaft	AKE	66,8	54,1	-3,4 (-1,5)

Anmerkung: Betriebe ab 2 Hektar LF, D = Deutschland.

Quelle: SÄBL (div. Jgg.).

Das Niveau und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist in den Kreisen NRWs deutlich günstiger als in den städtischen Agglomerationsräumen. Die Arbeitslosenquote ist in den Kreisen (kreisfreien Städte) von 8,3 % (11,9 %) im Jahr 2000 bis auf 10,3 % (15,1 %) im Jahr 2006 gestiegen.

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung im primären Sektor ist ein Schwerpunkt sektorbezogener Maßnahmen und der ausschließlich auf land- und forstwirtschaftliche Zuwendungsempfänger ausgerichteten Maßnahmen (Umnutzung als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o), **Diversifizierung** (p) und den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h/i)) (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.9 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der Beschäftigungswirkungen der einzelnen Förderkapitel.

Tabelle 10.9: Beschäftigungswirkung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktions-struktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX						V		VI	VIII	IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	n	o	p	r	e1	e2	f	h, i	t
2-1	in der Landwirtschaft	0	(0)	k. A.		(+)		+	++		0			+	
2-2	außerhalb der Landwirtschaft			0					++						

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel,
( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar. k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Beschäftigungswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 1-2)

Tabelle 10.10 stellt die Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms im primären Sektor dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte bzw. Betriebe ist in der Regel nicht möglich (kleine, nicht repräsentative Stichproben). Die ausgewiesenen Nettowirkungen basieren daher auf der Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

Tabelle 10.10: Beschäftigungseffekte in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1)

	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006								
	Förder-fälle	**Stichprobe**					**Brutto**	**Netto**	**vorübergehend**
		Fälle	**Summe**	**geschaffen**	**erhalten**	**abgebaut**	**Summe**	**Summe**	**Summe**
Maßnahme	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	3.372	59 [1]	-0,3	0,3	k.A.	-0,6	k. A.	0	0
Berufsbildung (c)	1.291 (16.612) [2]								0
- davon in Kursen ab 11 Tagen	78 (1.442)	52	0,3	0,0	0,3	0	k. A.	0	0
Verarbeitung u. Vermarktung (g/m)	82	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Betriebsführungsdienste (l)	52 (3.829) [2]	8	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0	29
Dorferneuerung (o)	2.936								
- davon Umnutzung	196	62	1,5	0,6	0,8	0	285	228 [3]	0
Diversifizierung (p)	140	49	1,1	0,3	0,9	0	159	127 [3]	0
Ausgleichszulage (e1)	7.667 [4]	298	0	0	0	0	0	0	0
Ausgleichszahlung (e2)	3.193 [4]	151	0	0	0	0	0	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	20.807 [4]								0
- alle außer Ökologischer Landbau	19.400 [4]	695	0	0	0	0	0	0	0
- Ökologischer Landbau	1.407 [4]	1.407		0	0	0	133 [5]	90	0
Forst (h, i)	16.299	200	0	0	0	0	0	0	80

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = 1 Teilzeitarbeitsplatz). k. A. = keine Angabe.
1) Bewilligungen 2000 bis 2002, 2) Förderfälle (Mitglieder/Teilnehmer), 3) Geringe Mitnahme (-20 %), 4) Geförderte Betriebe 2006,
5) Annahme: + 0,4 FTE/100 ha LF im Vergleich zu konventionell, Hochrechnung auf die seit 2000 neu geförderte Fläche.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Durch das **AFP** (a/b) wird Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (u. a. Arbeit) führt. Der Betriebsleiter verhält sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelationen rational, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert, d. h. Arbeitsplätze abbaut (vgl. Tabelle 10.10, negativer Effekt in Höhe von -0,3 FTE/Betrieb). Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen, vor allem zu Rationalisierungseffekten (Erhöhung der Arbeitsproduktivität je Produkteinheit). Aufgrund der teilweise festgestellten Mitnahmeeffekte der AFP-Förderung (vgl. Tabelle 10.37) wäre ein Rückgang der Arbeitskräfte in den geförderten Betrieben mit großer Wahrscheinlichkeit auch ohne die Förderung eingetreten (Brutto-Effekt). Der Netto-Beschäftigungseffekt der AFP Förderung sind daher zu vernachlässigen.

Berufsbildungsmaßnahmen (c) tragen in erster Linie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften bei. Von Kursen mit geringer Dauer (unter fünf Tagen, 87 % aller Kurse) sind keine Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Rund 7 % der angebotenen Kurse (mit ca. 9 % der Teilnehmer) haben eine Länge ab 11 Tagen. Eine Teilnehmerbefragung (n=52) zwei Jahre nach Abschluss der Kurse ergab einen Beschäftigungseffekt in Höhe von 0,04 geschaffenen und 0,3 erhaltenen vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen je Teilnehmer. Diese Effekte sind kausal nicht auf die Förderung zurückzuführen und betreffen nur einen geringen Anteil aller durchgeführten Kurse. Die Beschäftigungswirkungen der Berufsbildung insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben liegen keine Informationen vor.

Die im Rahmen von **Betriebsführungsdiensten** (l) geleistete Beratung verbessert die Managementfähigkeiten der Teilnehmer (v. a. Betriebsleiter) und damit die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe. Die Beschäftigungswirkung (Brutto) dieser Fördermaßnahmen ist vermutlich positiv, da der Fortbestand der Betriebe durch gutes Management mittel- bis langfristig gesichert ist. Netto wird die Beratungsförderung nicht zu einem Mehr an Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen Bereich führen, da notwendige Kapazitätsausweitungen auf Kosten von Betrieben mit weniger fähigen Betriebsleitern realisiert werden müssen. Durch die Beratungstätigkeit bleiben Arbeitsplätze im Bereich der Beratung (29 FTE/Jahr) für die Dauer der Förderung erhalten.

Als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o) wird die Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz gefördert. Diese hat sich als besonders arbeitsplatzschaffend und -sichernd herausgestellt. Eine Befragung von Zuwendungsempfängern (Projektumsetzung 2000 bis 2003) ergab einen Beschäftigungseffekt in Höhe von 1,5 FTE je gefördertem Projekt (davon 0,6 FTE geschaffen und 0,8 erhalten), über die Hälfte davon für Frauen. Hochgerechnet auf die 196 geförderten Umnutzungsprojekte, verringert um Mitnahmeeffekte, ergeben

sich hieraus etwa 230 geschaffene und gesicherte vollzeitäquivalente Arbeitsplätze. Bei den Arbeitsplätzen handelt es sich überwiegend um klassische Tätigkeiten im Bereich der Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben, z. B. Arbeitsplätze im Bereich Verkauf im Hofladen, Servicepersonal in Hofcafés und für Ferienzimmer. Eine strikte Trennung zwischen den Beschäftigungswirkungen für landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze kann nicht vorgenommen werden. Vermutlich profitieren im überwiegenden Maß landwirtschaftliche Familienarbeitskräfte von der Beschäftigungswirkung der Umnutzung (Teilmaßnahmen der **Dorferneuerung** (o)).

Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist ein Kernziel der **Diversifizierung** (p). Entsprechende Wirkungen sind schon aufgrund der zeitlich begrenzten Personalkostenförderung (degressiv ausgestaltet) zu erwarten. Nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung von Zuwendungsempfängern wirkt die Maßnahme in der Unternehmerfamilie in erster Linie beschäftigungssichernd. Im Durchschnitt wurden je Betrieb etwa 0,9 vollzeitäquivalente (FTE) Arbeitsplätze gesichert und 0,3 FTE neu geschaffen. Unter Berücksichtigung geringer Mitnahmeeffekte ergibt sich hieraus ein Beschäftigungseffekt in Höhe von ca. 127 FTE Arbeitsplätzen. Die Arbeitsplätze sind v. a. in „klassischen“ Bereichen der Diversifizierung entstanden (Hofladen, Wochenmärkte, Hofcafés, Urlauberbauernhof). Die Befragung zeigte, dass die Arbeitsplätze auch nach Ablauf der Personalkostenförderung (max. drei Jahre) fortbestehen.

Der Arbeitskräftebesatz im **Ökologischen Landbau** (Teilmaßnahme f) lag im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2000/01 bis 2005/06 um 0,4 FTE je 100 Hektar über dem konventioneller Betriebe (vgl. Materialband, Studie 1, Tabelle A2). Unter der Annahme, dass alle im Jahr 2006 geförderten Betriebe ohne die Förderung die ökologische Bewirtschaftung einstellen würden, ergibt sich bei einer neu hinzugekommenen Förderfläche (2000 bis 2006) von ca. 43.000 ha ein Beschäftigungseffekt in Höhe von 133 FTE. Unter der Annahme, dass ein Drittel aller im Jahr 2006 geförderten Betriebe die ökologische Bewirtschaftung ohne Förderung aufgeben würde, reduziert sich der Bruttoeffekt auf ca. 90 FTE (Nettoeffekt).

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Die Beschäftigungswirkungen der **Ausgleichszulage** für Benachteiligte Gebiete (e1), die **Ausgleichszahlung** in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (e2) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f), den Ökologischen Landbau ausgenommen, wurden in der vertiefenden Studie 1 analysiert (vgl. Materialband, Studie 1). Ein Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich auf Basis von Buchführungsdaten (n = 6.000 Betriebe) zeigte, dass die Entwicklung des betrieblichen Arbeitseinsatzes (WJ 1999/2000 bis 2004/05) zwischen vergleichbaren Betrieben mit und ohne Maßnahmenteilnahme keine signifikanten Unterschiede aufweist. Es lassen sich keine statistisch abgesicherten (positiven oder negativen) Effekte der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (den Ökologischen Landbau ausge-

nommen), an der Ausgleichszulage oder an der Ausgleichszahlung feststellen. Der Beschäftigungseffekt ist daher im Durchschnitt aller Betriebe als Null anzunehmen, kann jedoch im Einzelfall positiv oder negativ sein.

Dies entspricht den Ergebnissen der Befragung von Agrarumweltteilnehmern. Befragt nach der Auswirkung der Teilnahme an der Grünlandextensivierung gaben knapp 50 % der befragten Betriebsleiter an, dass sich der Arbeitszeitbedarf aufgrund der Maßnahmenteilnahme nicht verändert habe. Etwa 15 % der Betriebsleiter stellten eine Erhöhung und 30 % eine Verringerung des Arbeitszeitbedarfes fest (FAL, ARUM und BFH, 2003, Kapitel 6, Materialband, S. 89).

Durch die **forstwirtschaftliche Förderung** (h, i) ist kein neues Arbeitsvolumen entstanden. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (80 FTE pro Jahr). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung sowie der verstärkten Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wird das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernehmen hier eine kompensatorische Wirkung. Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöht sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft. Infolge der Holzabsatzförderung werden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Die verbesserten Absatzmöglichkeiten diverser Industrieholzsortimente tragen eventuell zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze in den geförderten Forstbetrieben bei. Eine Quantifizierung ist nicht möglich.

Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2)

Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft sind in Tabelle 10.11 dargestellt.

Für 38 der 82 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsvorhaben** (g/m) wurde eine Änderung der vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze in Höhe von 3 FTE je Projekt erhoben (Vorher-Nachher-Vergleich). Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung der Arbeitsplätze kann nicht hergestellt werden, da weitere Einflussfaktoren (andere Investitionen, Konjunktur etc.) nicht berücksichtigt werden konnten. Der Nettoeffekt der Förderung geht vermutlich gegen Null, da hohe Mitnahmeeffekte zu vermuten sind.

Tabelle 10.11: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

	Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006								
	Förderfälle	Stichprobe					Brutto	Netto	vorübergehend
		Fälle	Summe	Vollzeit	Teilzeit	für Frauen	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE/Jahr
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	3.372	3.372	0	0	0	0	0	0	1.166
Berufsbildung (c)	16.612	16.612	0	0	0	0	0	0	9-13
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	82 [1]	38 (2.885) [1]	3	-0,3	3,4	k. A.	k. A.	0	368
Flurbereinigung (k)	120	120	0	0	0	0	0	0	126
Dienstleistungseinrichtungen (n)	14	14	0	0	0	0	0	0	4
Dorferneuerung (o)	2.936	134	0	0	0	0	0	0	398
Diversifizierung (p)	140	49	1,0	0,4	0,6	0,6	135	108 [2]	k. A.

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = 1 Teilzeitarbeitsplatz), k. A. = keine Angabe.
1) Förderfälle (Anzahl Beschäftigte), 2) Geringe Mitnahme (-20 %).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Die Förderung der **Dorferneuerung** (o) ist für die **systematische** Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen nur im kleinen Rahmen geeignet. Als besonders beschäftigungswirksam hat sich die Teilmaßnahme Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz herausgestellt (vgl. Tabelle 10.10), von der vermutlich auch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung profitiert.

Durch die **Diversifizierung** (p) werden auch Arbeitsplätze für Fremdarbeitskräfte geschaffen und gesichert (ca. 1 FTE je Projekt), wobei der überwiegende Anteil (0,6 FTE) auf geringfügige und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse entfällt. Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte ergibt eine Beschäftigungswirkung in Höhe von 108 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen, etwa 60 % hiervon für Frauen.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen im Zuge der Leistungserstellung

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen im Rahmen der Durchführung von **Berufsbildungsmaßnahmen** (c) (Lehrpersonal etc.) und im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen.[5] Für alle in Tabelle 10.11 aufgeführten Maßnahmen beläuft sich der konjunkturelle Beschäftigungseffekt auf etwa 2.000 FTE pro Jahr. Bezogen auf die etwa 80.000 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze im Bauhauptgewerbe wurden durch die geförderten Investitionen ca. 2,4 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert. Diese Wir-

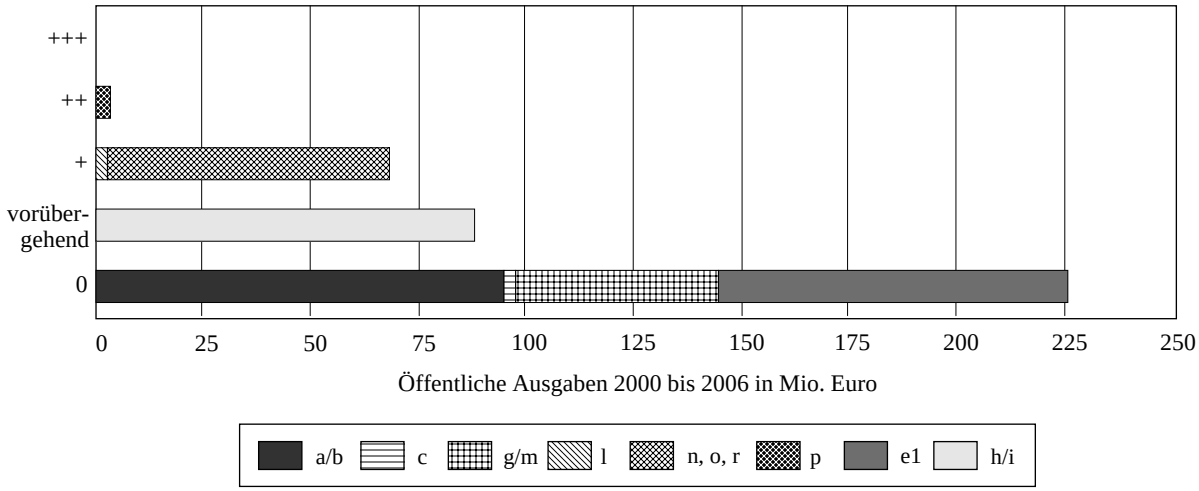
[5] Methode vgl. FAL; ARUM und BFH (2003, MB-X-Text 5.2).

kungen sind als positive Nebeneffekte der Förderung aufzufassen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitiert hauptsächlich das (regionale) Baugewerbe im Bundesland (72 % der Investitionen). 28 % des Leistungsvolumens der Maßnahmen a/b und g/m werden außerhalb NRWs bzw. außerhalb Deutschlands erstellt.

10.5.2.3 Fazit

Die dauerhaften Beschäftigungswirkungen des NRW-Programms waren relativ gering und entfielen vorrangig auf den landwirtschaftlichen Bereich. Abbildung 10.3 zeigt, dass 226 Mio. Euro (28 % der Programmkosten) für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt wurden.

Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Beschäftigungswirkungen



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.4.

Arbeitsplätze im landwirtschaftsnahen Bereich wurden durch die Förderung der **Diversifizierung** (p) und die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude (Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o)) geschaffen und erhalten. Durch die Diversifizierung werden je gefördertem Projekt die meisten Arbeitsplätze neu geschaffen, und zwar sowohl für landwirtschaftliche als auch für nichtlandwirtschaftliche Arbeitskräfte. Die Förderung von **Betriebsführungsdiensten** (l) hat in erster Linie eine beschäftigungssichernde Funktion. Für diese Maßnahmen mit positiven Beschäftigungswirkungen wurden etwa 72,6 Mio. Euro (9 % der Programmkosten) verausgabt.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstehen im Zuge der Leistungserstellung für **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i) (88 Mio. Euro, 11 % der Programmkosten).

Die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung war ein Hauptziel der Agrarinvestitionsförderung (a/b) und der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (g/m) (vgl. Tabelle 10.3). Der Netto-Beschäftigungseffekt der **Agrarinvestitionsförderung** (a/b) ist nach Einschätzung der KapitelbewerterInnen zu vernachlässigen. Eine Verbilligung von Kapital gegenüber anderen Faktoren (unter anderem Arbeit), trägt zu einem beschleunigten Abbau von Arbeitsplätzen bei. Aufgrund der vermuteten Mitnahmeeffekte würde diese Entwicklung auch ohne die Förderung, eventuell mit zeitlicher Verzögerung, eintreten. Zu den Beschäftigungseffekten der **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m) liegen nur wenig Informationen vor; die Anzahl der Arbeitsplätze in den geförderten Betriebsstätten ist annähernd konstant geblieben. Die Beschäftigungseffekte der **Ausgleichszulage** (e1) bzw. der **Berufsbildung** (c) sind zu vernachlässigen, waren aber auch nur ein Nebenziel dieser Maßnahmen (vgl. Tabelle 10.3). Für Maßnahmen mit vorübergehenden und zu vernachlässigenden Wirkungen wurden etwa 314 Mio. Euro (40 % der Programmmittel) verausgabt.

10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3)

10.5.3.1 Kontext

Im Kontext von Einkommen sind grundsätzlich private (Haushalts-)Einkommen und Einkommen von Unternehmen zu unterscheiden. Tabelle 10.12 zeigt, dass das verfügbare Einkommen privater Haushalte in den Kreisen NRWs höher ist als in den städtischen Ballungsgebieten. Der Einkommensabstand zwischen ländlichen und städtischen Kreisen hat sich im Jahr 2005 (gegenüber 2000) noch vergrößert. Auch das Einkommen privater landwirtschaftlicher Haushalte liegt deutlich über dem Niveau des durchschnittlichen nichtlandwirtschaftlichen Haushaltes in NRW. Der Einkommensabstand zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Haushalten hat sich zwischen 1998 und 2003 ebenfalls vergrößert.

Die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Unternehmen ist approximativ anhand der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen dargestellt.[6] Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft korreliert deutlich mit der agrarischen Standortgüte: Unterdurchschnittliche Einkommen je Erwerbstätigen werden in den Kreisen in Mittelgebirgslagen erwirtschaftet; überdurchschnittliche Einkommen in den nördlichen Kreisen NRWs mit intensiver Viehhaltung und Marktfruchtbau.

[6] Die volkswirtschaftliche Größe der BWS in der Landwirtschaft entspricht in etwa dem Betriebseinkommen auf einzelbetrieblicher Ebene.

Tabelle 10.12: Einkommenssituation von Haushalten und Unternehmen in NRW

Kennwerte Einkommen	Einheit	2000	2005	% Änderung/Jahr 2000-2005
Verfügbare private Einkommen				
- Stadtkreise	Euro	16.434	18.172	2,0
- Landkreise	Euro	17.215	19.074	2,1
Differenz	*Euro*	*-781*	*-902*	*0,0*
Bruttoeinkommen private Haushalte				
- alle Haushalte in NRW	Euro	3.317 [1)]	3.561 [2)]	1,4
- Selbstständige, einschl. Landwirte	Euro	3.824 [1)]	5.099 [2)]	5,9
Differenz	*Euro*	*-507*	*-1.538*	*-4,5*
BWS Landwirtschaft je Erwerbstätigen				
- Untere 25 % Kreise	Euro	16.357 [3)]	15.333	-1,3
- Obere 25 % Kreise	Euro	30.952 [4)]	25.796	-3,6
Differenz	*Euro*	*-14.595*	*-10.463*	*2,3*

Hinweise: BWS = Bruttowertschöpung. 1) 1998, 2) 2003, 3) Rheinisch-Bergischer K., Rhein-Sieg, Herford, Ennepe-Ruhr, Hochsauerlandkreis, Olpe, Siegen-Wittgenstein, 4) Kleve, Rhein-Neuss, Viersen, Düren, Heinsberg, Borken, Warendorf, Höxter.

Quelle: LDS (2005a; 2005b), BMELF (2000), BMELV (2007a), SÄBL (div. Jgg.).

Es bleibt festzustellen: In NRW besteht eine Einkommensdisparität, allerdings zugunsten landwirtschaftlicher Haushalte und ländlicher Gebiete. Das mit der Politik für den ländlichen Raum verfolgte Einkommensziel für die landwirtschaftliche Bevölkerung bzw. die ländlichen Räume kann daher nur zur Vergrößerung dieser Einkommensdisparität beitragen.

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Sicherung und Schaffung von Einkommen im primären Sektor, z. B. durch investive (a/b, o, p, h) und kompensatorische Maßnahmen (e, f) ist das vorrangige Ziel des NRW-Programms (vgl. Ziele Tabelle 10.3). Tabelle 10.13 zeigt, dass eine dauerhafte Sicherung/Schaffung von Einkommen vorrangig durch **Diversifizierung** des landwirtschaftlichen Einkommens (o, p), die **Flurbereinigung** (k) und **Beratung** (l) gesichert wurde.

Tabelle 10.13: Einkommenswirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktions-struktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX						V		VI	VIII	IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	n	o	p	r	e1	e2	f	h, i	t
3-1	in der Landwirtschaft	+	(0)	k. A.	+	(+)		+	++	0	+	+	0	0	
3-2	außerhalb der Landwirtschaft			0					++						

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen Ziel,
( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar, k. A. = keine Angabe.

Quelle:Eigene Darstellung.

Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 3-1)

Die Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft sind in Tabelle 10.14 dargestellt. Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben führen zunächst zu höheren Abschreibungen, die sich vorübergehend negativ auf den Gewinn auswirken. Dieser Effekt spiegelt sich in der in Tabelle 10.14 dargestellten negativen Gewinnentwicklung[7] in AFP-Betrieben wider. Beim **AFP** (a/b) sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Betriebserfolg und der Höhe der AFP-Förderung konnte nicht festgestellt werden .

Die Einkommensentwicklung bei Teilnehmern von **Berufsbildungsmaßnahmen** (c, Kurse ab sechs Tagen Dauer) weist ein sehr heterogenes Bild auf. Es kann kein kausaler Zusammenhang zwischen der Förderung und der Einkommensentwicklung hergestellt werden. Aus diesem Grund liegt es nahe, dass die von den befragten Teilnehmern angegebenen Einkommenswirkungen (20 % positiv, 30 % unverändert, 5 % negativ) durch eine Vielzahl weiterer Faktoren beeinflusst werden.

Zur Einkommenswirkung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m) in landwirtschaftlichen Betrieben liegen keine Aussagen vor. In den geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben ist der Wert des Rohwarenbezuges um durchschnittlich 90.000 Euro zurückgegangen. Dementsprechend könnte sich auch der Umsatz in den zuliefernden landwirtschaftlichen Betrieben verringert haben.

[7] Änderung des Ordentlichen Ergebnisses je Betrieb zwischen 1999/2000 bis 2001/02 und 2004/05 bis 2005/06.

Modellberechnungen für die **Flurbereinigung** (k) zeigen positive Einkommenseffekte von durchschnittlich 1.200 Euro je begünstigten Betrieb. Dieser Effekt ist auf Kostenersparnisse infolge der verbesserten Erschließung bzw. des besseren Flächenzuschnitts zurückzuführen.

Tabelle 10.14: Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)

	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006						
	Förderfälle	Stichprobe			Brutto	Netto	vorübergehend
		Fälle	vorübergehend	dauerhaft	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
AFP/Junglandwirteförderung (a/b)	3.372	246	-10.277 [1]	k. A.	k. A.	0	k. A.
Verarbeitung & Vermarktung (g, m)	82	38	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0
Flurbereinigung (k)	120	0	0	1.200 [2]	4.600.000	positiv	0
Dorferneuerung (o)	2.936						
- Umnutzung	205	23	0	5.000-10.000 [3]	k.A.	positiv	0
Diversifizierung (p)	140	49	0	5.000-15.000 [3]	k.A.	positiv	0
Ausgleichszulage (e1)	7.667 [4]	7.667	2.485	0	0	0	13.500.000
Ausgleichszahlung (e2)	3193 [4]	3.193	k. A.	0	0	0	1.551.429
Agrarumweltmaßnahmen (f)	20.807 [4]						
- davon nicht Ökologischer Landbau	19.400 [4]	695	(2.340) [5]	0	k. A.	0	positiv
- davon Ökologischer Landbau	1.407 [4]	1.407	2.340	0	positiv	0	3.292.380
Sonstige Forstliche Maßnahmen (h)	15.911	15.911	83	k. A.	98.285 [6]	0	1.317.907
Erstaufforstung und Kulturpflege (i)	388	388	69	k. A.	negativ	negativ	26.772

Hinweise: k. A. = keine Angabe, 1) Kurzfristige Gewinnänderung vor-nach Investition. Kein dauerhafter Effekt. 2) Je betroffenen Betrieb der Flurbereinigung, 3) Durchschnittswert geschätzt auf Basis der Befragungsergebnisse, 4) Förderfälle 2006, 5) Effekt nicht signifikant, 6) Heutiger Barwert der hypothetischen Wertsteigerung nach 120 Jahren.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Die Nutzung der Leistungen eines **Betriebsführungsdienstes** (l) ermöglicht es landwirtschaftlichen Betrieben, Schwachstellen der Betriebsentwicklung zu erkennen und betriebliche Abläufe zu verbessern. Werden die Erkenntnisse genutzt und die Beratungsempfehlungen umgesetzt, so erhöht sich gemäß der Einschätzung landwirtschaftlicher Berater in der Regel auch die Wirtschaftlichkeit und damit das Einkommen des landwirtschaftlichen Betriebes.

Als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o) hatten insbesondere die Umnutzungsprojekte, die nur für Landwirten förderfähig sind, positive Einkommenswirkungen. Diese ergibt sich aus der Vermietung oder der gewerblichen Nutzung der umgenutzten Räume. In den Jahren 2000 bis 2006 wurden insgesamt 205 Umnutzungsprojekte (rund sieben Prozent der Dorferneuerungsprojekte) abgeschlossen. Die dargestellten Einkommenswirkungen beruhen auf den Erwartungen der befragten Zuwendungsempfänger.

Mit der **Diversifizierungsförderung** (p) können sich Unternehmer, die ihre Zukunft als Haupterwerbslandwirt sichern wollen, ein zusätzliches betriebliches Standbein aufbauen.

Die in Tabelle 10.14 ausgewiesenen Einkommenswirkungen beruhen auf den Einkommenserwartungen der befragten Zuwendungsempfänger. Diese haben sich in der Ex-post-Analyse prinzipiell bestätigt, weisen aber eine noch größere Varianz als die ausgewiesenen Effekte auf.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Die im Rahmen der **Ausgleichszulage** (e1) und der **Ausgleichszahlung** (e2) entstehenden Einkommenseffekte haben nur für die Dauer der Maßnahmenteilnahme Bestand. Die **Ausgleichszulage** (e1) und die **Ausgleichszahlung** (e2) sind zu 100 % einkommenswirksam. Die in Tabelle 10.14 aufgeführten Einkommenseffekte entsprechen den pro Jahr verausgabten, durchschnittlichen öffentlichen Mitteln.

Für **Agrarumweltmaßnahmen** (f, exklusive Ökologischen Landbaus und Modulationsmaßnahmen) sind keine statistisch abgesicherten Einkommenswirkungen nachzuweisen. Ein Vergleich der Einkommensentwicklung (WJ 1999/2000 bis 2004/05) von Betrieben mit (n=685) und ohne Teilnahme (n=695) an Agrarumweltmaßnahmen, zeigt keine signifikanten Unterschiede (vgl. Materialband, Studie 1, Kapitel 7.2). Das heißt, der Einkommenseffekt von Agrarumweltmaßnahmen (exklusive Ökologischen Landbaus und Modulationsmaßnahmen) ist im Durchschnitt aller Betriebe als Null anzunehmen, kann jedoch im Einzelfall positiv oder negativ sein.

Der Gewinn je Arbeitskraft liegt im **Ökologischen Landbau** (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Materialband, Studie 1, Tabelle 2). Ohne die Öko-Förderung würden die ökologisch wirtschaftenden Betriebe, trotz höherer Erzeugerpreise, einen negativen Einkommenseffekt verbuchen (vgl. Nieberg und Offermann, 2006).

Im Rahmen **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) werden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die langfristig eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken können (Änderung des Nettoerlöses bei Endnutzung in 120 Jahren). Vorübergehende Einkommen entstehen im Zuge der Leistungserstellung. Die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen ist vermutlich mit Mitnahmeeffekten verbunden: Maßnahmen zur Wertsteigerung des Waldbestandes wären vermutlich auch ohne die Förderung durchgeführt worden. Somit ist die Wertsteigerung nicht kausal auf die Förderung zurückzuführen. Trotz der Erstaufforstungsprämie (positive vorübergehende Wirkungen) ist die **Erstaufforstung** (h) landwirtschaftlicher Flächen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel. Durch die Förderung der Erstaufforstung wird lediglich der Einkommensverlust des Waldbewirtschafters reduziert.

Erhalt/Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-2)

Tabelle 10.15 zeigt die Einkommenswirkungen des NRW-Programms im nichtlandwirtschaftlichen Bereich. Die Angaben für die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) basieren auf dem Personalkostenaufwand der geförderten Unternehmen bzw. Betriebsteile, vor und nach Durchführung der Investition. Der Personalkostenaufwand hat sich in den erhobenen Unternehmen (n=38) deutlich verringert, im Mittel um etwa 3.000 Euro. Ob diese Entwicklung ursächlich auf die geförderte Investition oder auf andere Faktoren zurückzuführen ist, konnte nicht geklärt werden.

Tabelle 10.15: Einkommenswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-2.1)

	Einkommenswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006					
	Förderfälle	**Stichprobe**			**Brutto**	**Netto**
		Fälle	**Einkommensänderung**			
Maßnahme	n	n	Euro/Jahr	Euro/Jahr/FTE	Euro/Jahr	
Verarbeitung und Vermarktung (g)	82	38	-3.324.000 [1)]	-3.141 [1)]	k. A.	k. A.
Diversifizierung (p)	140	49	476.000 [2)]	2.000 [2)]	k. A.	k. A.

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz), k. A. = keine Angabe,
1) Personalaufwand in den geförderten Unternehmen, 2) Bruttoentgelte für Fremdarbeitskräfte für die Dauer von 3 Jahren.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Direkte Einkommenswirkungen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung sind durch die geschaffenen Arbeitsplätze im Rahmen der **Diversifizierung** (p) entstanden. Bei diesen Arbeitsplätzen handelt es sich vor allem um gering qualifizierte Tätigkeiten (Gastronomie etc.).

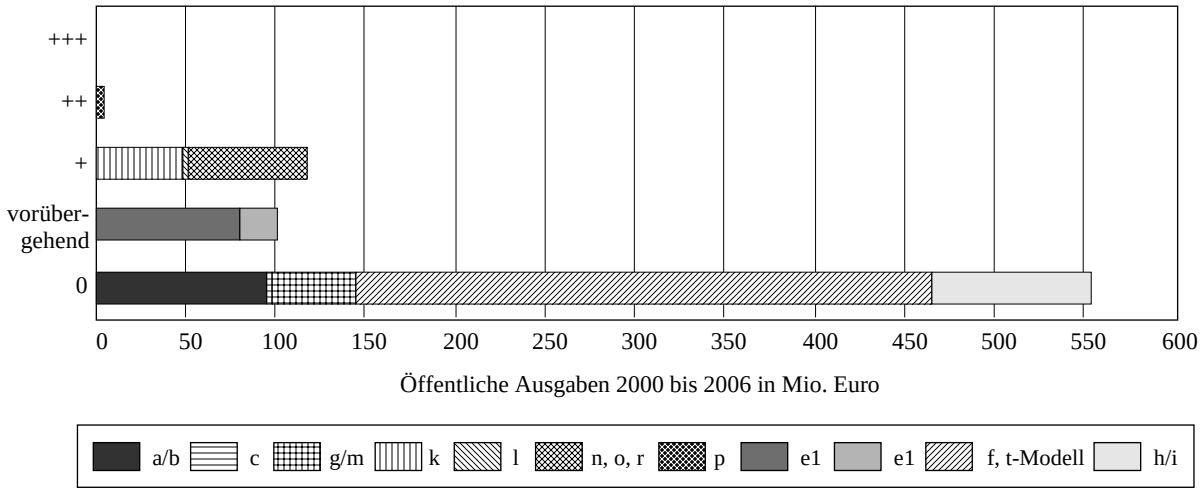
Vorübergehende Einkommenswirkungen entstehen im Zuge der Leistungserstellung, v. a. im Rahmen von investiven Projekten (nicht quantifiziert).

10.5.3.3 Fazit

Die insgesamt geringen dauerhaften Einkommenswirkungen des NRW-Programms entfallen schwerpunktmäßig auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Zu nennen ist hier die **Diversifizierung**sförderung (p). Dauerhafte Einkommen entstehen auch durch die Umnutzung als Teilmaßnahme der **Dorfneuerung** (o) und Kosteneinsparungen infolge der **Flurbereinigung** (k). Die Förderung von **Beratungsdiensten** (l) trägt zur Einkommenssicherung in landwirtschaftlichen Betrieben bei. Dauerhafte Einkommen außerhalb des primären Sektors entstehen vor allem im Rahmen der **Diversifizierung** (p). Für diese Maßnah-

men mit positiven Einkommenswirkungen wurden etwa 121 Mio. Euro (15 % der Programmkosten) verausgabt (vgl. Abbildung 10.4).

Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Einkommenswirkungen



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.4.

Vorübergehende (für die Dauer der Förderung anhaltende) Einkommenswirkungen sind durch die **Ausgleichszulage** (e1) und die **Ausgleichszahlung** (e2) entstanden (100 Mio. Euro, 12 % der Programmmittel).

Auch andere Maßnahmen bewirkten zwar, auf die geförderte Einheit bezogen, durchaus positive Einkommenseffekte, bezogen auf die geförderten Sektoren und unter Berücksichtigung der Mitnahme- und Verdrängungseffekte, sind die Netto-Einkommenseffekte eher zu vernachlässigen (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)). Aufgrund der langen Produktionsprozesse in der Forstwirtschaft, können keine belastbaren Aussagen zu den dauerhaften Einkommenswirkungen **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (h, i) getroffen werden.

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)

10.5.4.1 Kontext

In Nordrhein-Westfalen hat der Agrarsektor auch deutschlandweit betrachtet eine hohe Bedeutung. Mit dem Produktionswert sowie den Verkaufserlösen aus der Landwirtschaft steht Nordrhein-Westfalen an dritter Stelle im Vergleich aller Bundesländer. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind relativ leistungsstark, dies spiegelt sich unter anderem in der

Bruttowertschöpfung des Sektors und dem Gewinn der Haupterwerbsbetriebe sowie dem Gewinn je AK wider. Leistungsträger sind im Wesentlichen die Veredlungs- und Gartenbaubetriebe. Dementsprechend werden auch die höchsten Verkaufserlöse mit der tierischen Produktion, angeführt von der Schweineproduktion, und von den Blumen- und Zierpflanzenbetrieben erzielt. Dies ist u. a. auf die wettbewerbsfähige Struktur von Vermarktungsunternehmen zurückzuführen.

Auch das Ernährungsgewerbe in Nordrhein-Westfalen hat deutschlandweit eine hohe Bedeutung und ist die viertstärkste Branche (Umsatz) in dem Land, obwohl seit 1994 ein Umsatzrückgang auf einem relativ konstanten Beschäftigungsniveau zu verzeichnen ist. Die zum Großteil kleinen und mittleren Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen stehen vor der Herausforderung sich in den sich internationalisierenden und von Konzentrationsprozessen geprägten Märkten aufzustellen, um im Preiswettbewerb bestehen zu können.

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine übergreifende Förderung des Ökologischen Landbaus durch die Agrarumweltmaßnahmen beim Erzeuger, das flankierende Modellvorhaben des NRW-Programms „Leitbetriebe Ökologischer Landbau“ sowie die speziell auf ökologische und regionale Produkte ausgerichtete Teilmaßnahmen bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung. Diese ermöglicht neben der Förderung von Investitionen auch die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen, Vermarktungskonzeptionen sowie Qualitäts- und Managementsystemen. Zielsetzung dabei ist, die Schnittstellen zwischen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu verbessern, um der ansteigenden Nachfrage nach ökologischen und regionalen Produkten nachkommen zu können.

Der Anteil der bewaldeten Flächen liegt in Nordrhein-Westfalen etwa im Bundesdurchschnitt. Fast zwei Drittel der Fläche ist Privatwald, der zum Großteil von kleinen Betrieben bewirtschaftet wird. Nordrhein-Westfalen legt mit der Holzabsatzförderrichtlinie einen Schwerpunkt auf die Marktentwicklung von Energieholz.

10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar ist, hat keine Maßnahme des NRW-Programms ihre alleinige Zielsetzung in der Verbesserung der Marktposition. Hauptzielsetzungen mit Bezug zur Marktposition haben die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m) **Flurbereinigung** (k), **Betriebsführungsdienste** (l) und die **Forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i). Alle diese Maßnahmen erreichen zumindest eine geringe positive Wirkung in diesem Bereich.

Die positiven Effekte erstreckten sich allerdings nicht auf die Position der Grunderzeugnisse am Markt, sondern im Wesentlichen auf die geförderten Unternehmen oder einzelnen Teilsegmente des Marktes. Die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel sind in Tabelle 10.16 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 10.16: Wirkung des NRW-Programms auf eine verbesserte Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Frage 4 Marktposition	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX						V		VI	VIII	IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	o	p	q	r	e1	e2	f	h, i	t
4-1	durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen	+		0	+	++								+	
4-2	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	0		0		0		+						+	
4-3	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0		+				+						0	

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Produktivität wurde aufgrund des Programms verbessert und/oder die Kosten wurden aufgrund des Programms in den wichtigsten Produktionsketten gesenkt (Kriterium 4.1)

Bei vier der fünf Maßnahmen, die laut NRW-Programm die Produktivität verbessern bzw. die Kosten senken sollen, kam es zu geringen positiven Wirkungen, nämlich bei der **einzelbetrieblichen Investitionsförderung** (a), der **Flurbereinigung** (k), den **Betriebsführungsdiensten** (l) und der **Forstwirtschaftlichen Förderung** (h, i).

Kostensenkungen durch die **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i), die mittel- bis langfristig über den Förderzeitraum hinausgehen, wurden nur von einem geringen Teil der Betriebe (16 % der Befragten) realisiert. Die Kostensenkung wurde in den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben im Wesentlichen durch Wegebauprojekte erreicht. Die Kosten bei Rückearbeiten wurden hierdurch um 17 % gesenkt. Der kostensenkende Beitrag der anderen Teilmaßnahmen konnte nicht isoliert werden. Betrachtet man alle forstlichen Maßnahmen, entstanden lt. Befragungsergebnissen weitere, wenn auch geringere Kostenersparnisse bei Holzernte, -lagerung, -transport und im Waldbau. Die durchschnittlichen Kostensenkungen bei den einzelnen Kostenposten lagen zwischen 1 und 18 %.

Infolge der Investitionsförderung im Rahmen der **Holzabsatzförderung** (Hafö) wird in den Betrieben die Produktivität verbessert, diese Steigerung kann allerdings nicht quantifiziert werden.

Durch die Beratungsleistung der **Betriebsführungsdienste** (l) wurde bei einem Großteil der Betriebe eine vorausschauende, zielorientierte Unternehmensentwicklung ermöglicht. Mittels regelmäßiger Analysen betrieblicher (u. a. ökonomischer) Kennzahlen, wurden Schwachstellen bei Kostenentwicklungen offengelegt, worauf die Betriebsleiter reagieren konnten. Das Ausmaß der Kosteneinsparung kann allerdings nicht quantifiziert werden.

Die geförderten Investitionen im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderprogramms** (a) hatten insgesamt produktivitätssteigernde Wirkungen. 94 % der in Nordrhein-Westfalen befragten Betriebsleiter gaben an, durch die AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Mittels Datenauswertungen (Investitionskonzepte sowie Vergleiche mit ähnlich strukturierten Testbetrieben) konnte dies bei den geförderten Milch-/Rinder-Betrieben bestätigt werden. Der Zuwachs ist im Wesentlichen auf die Reduzierung der Arbeitskräfte zurückzuführen, in geringerem Ausmaß auch auf die Steigerung der betrieblichen Milchquote und der Kuhzahlen. Für die anderen Betriebstypen können keine Aussagen getroffen werden, da die erforderlichen Daten nicht vorhanden waren. Ein Schwerpunkt der nordrhein-westfälischen AFP-Förderung liegt mit 25 % des Mittelvolumens 2000 bis 2006 allerdings auch auf den Rinderställen.

Die **Flurbereinigung** (k) führte zu einzelbetrieblichen Kostenersparnissen. Diese beliefen sich bei den am Verfahren beteiligten Betrieben im Durchschnitt auf 1.200 Euro/Betrieb. Die Kostensenkungen lassen sich keinen spezifischen Marktsegmenten und den entsprechenden Umsätzen zuordnen. Zu berücksichtigen ist, dass die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage höchst unterschiedlich ist. Die Kostenreduzierung ist nicht ausschließlich auf die im Verfahren geförderten Projekte (Baumaßnahmen) zurückzuführen, sondern auf die Verfahren insgesamt, einschließlich des Landtausches unter Leitung der durchführenden Behörden.

Umsatz – Kosten-Verhältnis auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Indikator 4-1.1)

Der Umsatz je Arbeitskraft hat sich in den geförderten und befragten **Verarbeitungs- und Vermarktung**sbetrieben (g/m) nach der Investition um insgesamt 1 % erhöht. Zwischen den Sektoren waren die Entwicklungen allerdings unterschiedlich, bei Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen kam es zu einer Reduktion, Steigerungen sind bei Kartoffeln und in höchstem Ausmaß bei ökologisch erzeugten Produkten (+23 %) entstanden. Insgesamt betrachtet sind die positiven Entwicklungen, die sich nach der Förderung einstellten, zu vernachlässigen. Gründe dafür sind, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Förderung und betrieblicher Entwicklung nicht nachgewiesen werden konnte, es im

Bereich Kartoffeln nach Ansicht der MaßnahmenevaluatorInnen zu Mitnahmeeffekten kam und im Bereich der ökologisch erzeugten Produkte die Summe eingesetzter öffentlicher Mittel relativ gering war (gemessen am Gesamteinsatz für die Maßnahme V&V).

Kriterium 4-2: Die Marktposition (Qualität usw.) der wichtigsten Produktionsketten wurde aufgrund des Programms verbessert

In geringem Umfang wurde durch die **forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i)** auf der Erzeugerstufe die Qualität im forstwirtschaftlichen Bereich verbessert. Trotz Zielsetzungen sind bei der **Agrarinvestitionsförderung** (a) und **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m) keine nennenswerten Qualitäts- und Wertschöpfungsverbesserungen erreicht worden. Im Gegensatz dazu konnten geringe positive Effekte durch die **Diversifizierungsmaßnahme** (p) erzielt werden.

4-2.1 Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit der land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisse (in %)

Von den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) unterstützten und in der Auswertung berücksichtigten Betriebsstätten, ist über alle geförderten Betriebsstätten und Sektoren hinweg die Wertschöpfung um 14,8 % gesunken. Diese negative Gesamtentwicklung wurde vor allem durch die gesunkene Wertschöpfung in den Sektoren Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen geprägt. Im Bereich Obst und Gemüse ist dieser Trend, wenn auch weniger stark, ebenso bundesweit zu beobachten. Für den Bereich Blumen und Zierpflanzen scheint die negative Entwicklung unplausibel, da der Umsatz gestiegen ist. Positive Entwicklungen der Wertschöpfung im höchsten Ausmaß sind bei der Förderung ökologisch erzeugter Produkte (+64 %) erzielt worden. Geringer fiel die Steigerung im Sektor Kartoffeln (14 %) aus. Aufgrund des relativ geringen Förderumfangs für diese beiden Bereiche sind die positiven Entwicklungen in der Gesamtbetrachtung unbedeutend.

4-2.2 Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (in %)

Im Bereich der **Forstwirtschaftlichen Förderung** (h, i) wurde auf der Stufe der Holzerzeugung v. a. mittels waldbaulichen Maßnahmen (insb. der Jungbestandspflege und der Wertästung) positiver Einfluss auf die zukünftige Qualität des Holzvorrats genommen. Es werden dadurch höherwertige Bäume mit einem besseren Potenzial zur Vermarktung in einem höherwertigen Marktsortiment erzeugt. Da es sich um einen zukünftigen Markt handelt, ist eine quantitative Einschätzung derzeit nicht möglich. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings gering und laut Befragung für einen Großteil der Zuwendungsempfänger nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen. Auf anderen Stufen der Produktionskette haben keine Qualitätsverbesserungen durch das Programm stattgefunden.

In den geförderten Unternehmen der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) war bei 61 % (21 %) der befragten Projekte eine der Zielsetzung für die Investition die „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (die „Verbesserung der Hygiene“). Diese zwei Zielsetzungen zeigen die Bedeutung der Bestrebungen in den Unternehmen zur Qualitätsverbesserung auf; der Qualitätsbegriff ist allerdings nicht notwendigerweise auf die Grunderzeugnisse ausgerichtet. Der Anteil am gesamten Investitionsvolumen, welches diesen Zielen von den Unternehmen zugeordnet wurde, war allerdings gering (4,5 %).

Die Verbesserung der Qualität kann sich in der Nutzung von Qualitätskennzeichen widerspiegeln. Diese gewährleisten allerdings keine Qualitätsverbesserung auf jeder Stufe der Produktionskette. Die Nutzung von mindestens einem Qualitätsmanagementsystem (QM-Systemen) erhöhte sich von 19 Betriebsstätten vor, auf 28 nach der Investition (bei insgesamt 38 betrachteten Betriebsstätten). Die Anzahl der Systeme je Betriebsstätte stieg von 1 auf 1,5. Die Wettbewerbsposition kann durch die Nutzung von QM-Systemen gestärkt werden, teilweise sind diese sogar auch Eingangsvoraussetzung in den Lebensmitteleinzelhandel. Dies bedeutet, dass nicht allein die Förderung das Etablieren von QM-Systemen ausgelöst haben kann.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal kann die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den Endprodukten sein. Im Rahmen der Förderung hat sich die gesamte Anzahl der Nutzer von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den untersuchten Betrieben von 13 auf 17 (bei insgesamt 35 betrachteten Fällen) erhöht. Überdurchschnittlich ist die Verwendung von Zeichen im Bereich der ökologisch erzeugten Produkte.

Einer systematischen Qualitätskontrolle auf allen Stufen unterliegen die erzeugten Waren des **Ökologischen Landbaus**. In den betrachteten und geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben stieg die Verwendung von ökologischen Rohwaren um 40 % (gemessen am Rohwarenwert der Produkte). Auf der Erzeugerebene wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 pro Jahr durchschnittlich etwa 33.300 ha durch die entsprechende **Agrarumweltmaßnahme** (f) gefördert. Der Anbauumfang sowie die Anzahl der Betriebe erhöhte sich von 2000 bis 2006 um knapp 200 %.

Inwiefern die günstigen Rahmenbedingungen des gesamten Marktes oder die Förderung für die Ausweitung ausschlaggebend waren, kann nicht beantwortet werden.

Ebenfalls auf der Erzeugerebene setzt die **Agrarinvestitionsförderung** (a) an, durch welche 58 % der Betriebe[8] eine Verbesserung der Produktqualitäten als Kuppeleffekt[9] der

[8] Laut Betriebsleiterbefragung.

[9] Hauptzielsetzungen der Investition waren andere.

getätigten Investition feststellten. Weitere 18 % gaben an, dass sich die Produktqualität durch eine gezielte Investition verbessert hat. Insgesamt sind die Wirkungen allerdings nicht quantifizierbar und werden von den Mitnahmeeffekten der Investition reduziert.

4-2.3 Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung)

Durch die Förderung der freiwilligen Zusammenschlüsse im Rahmen der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) wurde eine verbesserte Marktposition insbesondere von kleinen Betrieben erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch gemeinsame Einschlagsplanung, die Erntekosten sinken, die Erntemengen gebündelt und mit einer professionelleren Geschäftsführung höherpreisig vermarktet werden können. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings sehr gering. Eine Ausrichtung auf die Markterfordernisse erfolgte durch die **Holzabsatzförderung,** z. B. durch die Förderung der energetischen Verwertung von Holz.

Eine verbesserte Lagerhaltung führt i. d. R. zu einer verbesserten Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe, da die Verkaufsmengen besser an die Nachfrage angepasst werden können. Durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) wurden Investitionen in diesem Bereich getätigt.

Die Sicherung und Ausweitung von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren ist in einigen Sektoren ein zentrales Anliegen für die Erzeuger und eine Zielsetzung der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g). Die wertmäßige Nachfrage nach Rohwaren hat sich in den geförderten Betriebstätten um 13,7 % erhöht, was eine Absatzausweitung für die Erzeuger bedeuten kann. Nettoeffekte konnten allerdings nicht ermittelt werden. In dem in NRW förderstärksten Sektor (Blumen und Zierpflanzen) ist der Rohwarenwert in den betrachteten Betrieben um 9 % gestiegen.

Für die Absatzsicherheit kann die Entwicklung der Vertragsbindungen Anhaltspunkte liefern. Da diese Angaben für den Sektor Blumen und Zierpflanzen nicht vorhanden waren, beziehen sich die folgenden Angaben nur auf die anderen Sektoren, die etwa 40% der öffentliche Ausgaben ausmachen. Absolut betrachtet ist die Anzahl vertragsgebundener Rohwaren gestiegen, der Wert der Rohwaren mit Vertragsbindung blieb in etwa gleich. Die Anzahl der vertragsgebundenen Rohwaren, mit einem Auszahlungspreis oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises, hat sich nach der Förderung erhöht. Der Anteil des vertragsgebundenen Rohwarenwertes am Gesamtrohwarenwert ist um 17 %-Punkte gestiegen. Mit der Förderung im Sektor Blumen und Zierpflanzen ist nach Beurteilung der Evaluatoren der Absatz für die nordrhein-westfälischen Erzeuger zu ähnlichen Bedingungen wie sie für die niederländischen Wettbewerber gelten, gesichert worden.

Durch die Maßnahme **Diversifizierung** (p) wurde mittels Förderung der Direktvermarktung (40% der Diversifizierungsprojekte) das Verkaufssortiment landwirtschaftlicher Produkte in den Hofläden erweitert. Als Folge wird von dem Großteil der befragten Betriebe

eine Einkommenserhöhung erwartet, was Rückschlüsse auf eine verbesserte Position der Betriebe und einiger Produkte am (lokalen) Markt zulässt.

Im Rahmen der **Berufsbildung** (c) wurden Kurse gefördert, die einen Einfluss auf die Marktposition der Betriebe haben können. Thematisch waren die Kurse u. a. auf Betriebsplanung/Unternehmensführung, Vermarktungsformen, Erwerbs-/Einkommensalternativen, Erneuerbare Energien ausgelegt. Der Einfluss der Kurse auf die betriebliche Entwicklung (wie z. B. das betriebliche Management, die Produktqualität, die Erweiterung des Produktangebots usw.) wurde auch nach zwei Jahren noch von etwa der Hälfte der befragten Teilnehmer als mittel bis groß beurteilt. Der Anteil der Kurse mit diesen Themen war allerdings relativ gering (22,5 % aller Kurse).

Kriterium 4-3: Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten

Wie bereits zur Aktualisierung festgestellt wurde, sind entsprechende Effekte nicht zur Förderung im Rahmen des NRW-Programms in Beziehung zu setzen. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der Förderung durch das NRW-Programm zurechenbar ist. Zudem ändern sich die Preise für alle Anbieter – gleichgültig, ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-)Maßnahmen sind jedoch möglich.

Die Absatzmenge sowie die Preise für qualitativ minderwertiges Holz (zur Verwendung als Brennholz) sind bei einem Drittel der befragten Betriebe durch die Förderung der Feuerungsanlagen im Rahmen der **Hafö** (h) gestiegen.

Es kam durch die Maßnahme **Diversifizierung** (p) bei den geförderten Hofläden zu einer positiven Gewinnentwicklung, die sich auf positive Umsatz- und Preisentwicklungen zurückführen lässt. Quantifiziert werden konnte dies allerdings nicht.

4-3.1 Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (%)

In den untersuchten und durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) begünstigten Unternehmen ist der Umsatz nach der Investition um 6,7 % gestiegen. Negative Entwicklungen sind in den Sektoren Obst und Gemüse festzustellen. Deutliche Steigerungen sind mit ökologisch erzeugten Produkten erreicht worden. Wie bereits erwähnt und in Kapitel VII beschrieben waren dafür die Marktbedingungen insgesamt sehr positiv.

Tabelle 10.17: Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition

	Förder-fälle	Stich-probe	Umsatz t0	Umsatz t2	Umsatz-entwicklung t0-t2
	n	n	Mio. Euro/Jahr		%
Verarbeitung und Vermarktung	**38**	**23**	**672,4**	**717,7**	**6,7**
Obst und Gemüse	15	13	348,1	312,6	-10,2
Blumen und Zierpflanzen	6	4	279,5	330,0	18,1
Kartoffeln	6	2	4,1	5,2	26,7
Nachwachsende Rohstoffe	1	-	.	.	
Regional erzeugte Produkte	4	-	.	.	
Ökologisch erzeugte Produkte	6	4	40,7	70,0	71,8

Quelle: Angaben nach Kapitel 7 (Verarbeitung und Vermarktung).

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestition** (a) geförderten Betriebe ist nach Einschätzung der EvaluatorInnen des AFP deutlich angestiegen. Entsprechende Auswertungen sind mit den vorliegenden Daten jedoch nicht möglich.

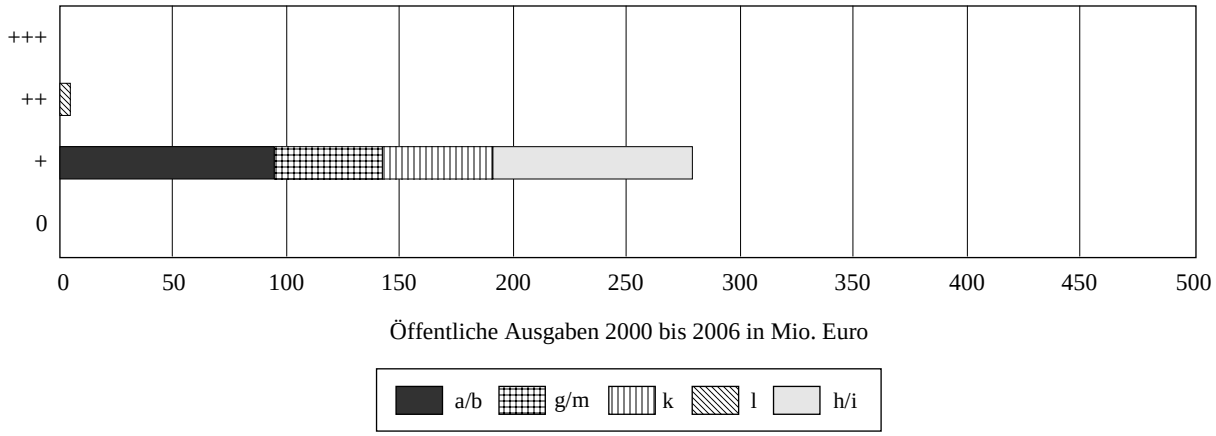
4-3.2 Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (%)

Keine Angaben möglich.

10.5.4.3 Fazit

Die (auch) für die Zielsetzung *Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse* eingesetzten Maßnahmen (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m), **Flurbereinigung** (k), **Betriebsführungsdienste** (l), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)) entfalteten insgesamt geringe positive Wirkungen, die im Wesentlichen auf Produktivitätssteigerungen oder Kostensenkungen zurückzuführen sind. Hierfür wurden etwa 282,4 Mio. Euro, 35,8 % der Programmkosten aufgewendet (vgl. Abbildung 10.5). Die **Betriebsführungsdienste** (l) erreichten mittels der geförderten Beratungsleistung die höchste Wirkung. Der Anteil der Mittel am Programmvolumen für diese Maßnahme betrug allerdings nur 0,4 %. Zusätzlich zu den auf diese Zielsetzungen ausgerichteten Maßnahmen sind positive Effekte durch die **Diversifizierung** (p) zu verzeichnen, die keine Zielsetzung in diesem Wirkungsbereich hatte.

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.4.

10.5.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)

10.5.5.1 Kontext

Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst.

Flächennutzungen

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) hat (statistisch) im Programmzeitraum von 1,49 Mio. auf 1,50 Mio. ha im Jahr 2006 um 1 % zugenommen. Das Dauergrünland stieg um 0,4 % auf 420.800 ha an. Diese landesweite Entwicklung ist einerseits durch einen statistischen Effekt der Agrarreform hervorgerufen[10] und vollzog sich andererseits regional sehr heterogen. Der Dauergrünlandanteil liegt nach wie vor bei rund 28 %, in Mittelgebirgslagen bei bis zu 70 %. Der Viehbesatz in Nordrhein-Westfalen liegt mit 1,2 GV je ha LF über dem Bundesdurchschnitt von 0,9 GV/ha LF.

Der Einfluss der flächenbezogenen Maßnahmen des NRW-Programms auf die Entwicklung des Dauergrünlandanteils wurde in einer spezifischen Studie analysiert (siehe Materialband, Studie 2). Die Ergebnisse wurden in dem Kriterium 5.2 – Entwicklung der umweltfreundlichen Bodennutzung berücksichtigt.

[10] Durch die Umstellung des Systems der Direktzahlungen, wurden im Jahr 2003 Flächen gemeldet, die überwiegend bereits vorher landwirtschaftlich genutzt wurden, aber statistisch nicht erfasst waren.

Die Entwicklung des **Ökolandbaus** hat in der Programmlaufzeit stark an Dynamik gewonnen. Im Jahr 2000 wirtschafteten 599 Ökolandbaubetriebe auf 20.367 ha LF. Im Jahr 2006 waren es 1.530 Betriebe auf rund 55.373 ha LF. Die geförderte Fläche hat sich von 2000 bis 2006 fast verdreifacht und umfasste 2006 48.912 ha. Damit wurde das operationelle Ziel zur Ökolandbauförderfläche übertroffen. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der gesamten LF stieg von 1,4 % auf 3,7 % an (MUNLV, 2008d), bleibt damit aber weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Neben dem „20 %-Ziel“ aus dem "Bundesprogramm Ökologischer Landbau" gibt es landespolitisch keine eigenen Zielaussagen zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in NRW.

NRW verfügt über 915.800 ha **Waldfläche**. Mit einem Bewaldungsanteil von 25 % (LDS, 2005d; MUNLV, 2002) liegt NRW damit unter dem Bundesdurchschnitt von ca. 30 %. Bemerkenswert ist das Verhältnis von Laub- zu Nadelwald von 53 % zu 47 %. Im Bundesdurchschnitt liegt es bei 34 % zu 66 %. Landespolitisches Ziel ist die Erhöhung der Waldanteile an der Landesfläche auf 30 % und einer Erhöhung des Laubwaldanteils am Gesamtwald auf 55 % (MUNLV, 2003).

Geschützte und schutzwürdige Bereiche

Natura 2000: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich bezüglich der Dimension der Natura-2000-Gebiete nichts Wesentliches verändert, da NRW nicht an dem Nachmeldeverfahren 2006 beteiligt war. Rund 4,5 % der Landesfläche sind als Vogelschutzgebiete und 5,4 % als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet (BfN, 2005b; BfN, 2005d). Beide Gebietskulissen überschneiden sich und liegen jeweils deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (8,5 % bzw. 9,3 % Anteil an der Landesfläche). Gemeinsam umfassen die Natura-2000-Gebiete ca. 6,7 % der Landesfläche (MUNLV, 2008b) (siehe vertiefte Darstellung in Kapitel 10.5.7.1.3).

Naturschutzgebiete und Nationalpark: Vor dem Hintergrund der Umsetzung der Anforderungen von Natura 2000 ist der Anteil der hoheitlich geschützten Gebiete gegenüber 2004 von 6,2 % (210.901 ha) auf 7,2 % der Landesfläche (246.353 ha) angestiegen (LANUV, 2008a). Zusammengenommen decken Natura-2000-Gebiete, Naturschutzgebiete und der Nationalpark knapp 10 % der Landesfläche ab (MUNLV, 2007b).

Flächenverbrauch und Landschaftsschutz

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Nordrhein-Westfalen hat von 1990 bis 2004 um rund 12 Prozent zugenommen und macht heute 22 % der gesamten Landesfläche aus. Damit liegt NRW um 8,7 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der westlichen Bundesländer. Jeden Tag werden in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich ca. 15 Hektar Freiraum für neue Wohnungen, Betriebsstätten, Verkehrswege und andere Siedlungszwecke in Anspruch genommen. Etwa die Hälfte dieser Fläche wird versiegelt (MUNLV, 2007c).

Dieser hohe Anteil führt zu einer Beeinträchtigung wichtiger Lebens- und Regelungsfunktionen des Naturhaushaltes und einer Zersiedelung der Landschaft, gerade auch im ländlichen Raum. Daher haben der Freiraumschutz und die Reduzierung des Flächenverbrauchs für die Landesregierung hohe Priorität (Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2005; MUNLV, 2007c). NRW ist in diesem Bereich mit seinem Aktionsprogramm zum Aufbau einer landesweiten „Allianz für die Fläche“ aktiv (MUNLV, 2006). Der Einfluss des NRW-Programms auf eine Reduzierung des Flächenverbrauchs war gering, Ansatzpunkte bestanden aber in der Umnutzung (Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o)) land- und forstwirtschaftlicher Gebäude für Wohn- und Gewerbezwecke.

Gewässerschutz

Die ersten Bestandserhebungen über den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Rahmen des Arbeitsprogramms der Wasserrahmenrichtlinie wurden 2004 abgeschlossen. Die Ergebnisse dieser ersten Bestandsaufnahme wurden durch das Umweltbundesamt zusammengefasst (BMU, 2005). Demzufolge ist in NRW nur bei rund 5 % der Oberflächengewässer ohne weitere Maßnahmen eine Zielerreichung bis 2015 wahrscheinlich und bei 80 % unwahrscheinlich (Bundesdurchschnitt 14 % bzw. 60 %). Beim Grundwasser liegt der Anteil der unwahrscheinlichen Zielerreichung ohne zusätzliche Maßnahmen bei rund 70 %. Nur Niedersachsen und Sachsen-Anhalt weisen schlechtere Ergebnisse auf (Bundesdurchschnitt 47 % und 53 %). Es besteht also in diesem Bereich ein hoher Handlungsbedarf.

Grund- und Oberflächengewässer sind in Nordrhein-Westfalen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 28 % der LF (0,46 Mio. ha) wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung als hochgradig nitratauswaschungsgefährdete Feldblockfläche eingestuft. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 72 % ackerbaulich genutzt. Darüber hinaus wurden rund 0,88 Mio. ha LF dem unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern (ca. 54 % der LF) zugeordnet. Gut zwei Drittel dieser Flächen an Gewässern werden ackerbaulich genutzt.[11] In Bezug auf die Stickstoffbilanzen besteht ein besonderer Problemdruck im Nordwesten NRWs, besonders in den Kreisen des Münsterlandes mit hoher Viehdichte. Aber auch am Niederrhein und im Bergischen Land werden den Flächen jährlich über 100 kg N/ha mehr zugeführt, als rechnerisch mit dem Pflanzenertrag entzogen wird (Haas, Bach und Zerger, 2005).[12]

---

[11] Die in dem Abschnitt enthaltenen Flächenangaben sind der Untersuchung zur Treffgenauigkeit der Agrarumweltmaßnahmen entnommen (siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

[12] Die Ergebnisse der Erfassungen zur WRRL konnten den Evaluatoren nicht zur Verfügung gestellt werden, so dass eine Betrachtung der Grundwasserkörper mit unwahrscheinlicher Zielerreichung im Hinblick auf Treffgenauigkeit und Ökoeffizienz der Maßnahmen nicht durchgeführt werden konnte.

Klimaschutz

Der Agrarsektor hat in Deutschland einen Anteil von 6,3 bis 11,1 % (je nach Datenbasis) an den Gesamtemissionen an Treibhausgasen (siehe auch Wegener, 2006, S. XII). Die wichtigsten landwirtschaftlichen Treibhausgase sind Methan (CH_4) aus der Tierhaltung sowie Lachgas (N_2O) aus der Anwendung stickstoffhaltiger Dünger.

Mit dem Klimaschutzkonzept (KSK) von 2001 hat sich NRW verpflichtet, den CO_2-Ausstoß bis 2005 um 25 % und bis 2010 um 30 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren (Bemme, 2005; MUNLV, 2001). Als quantifizierbare CO_2-Minderungsmenge pro Jahr weist NRW rund 31 Mio. Tonnen bis 2005 und rund 44 Mio. Tonnen pro Jahr bis 2010 aus. Mit Bezug zur Land- und Forstwirtschaft sollen in erster Linie der Ausbau des Ökolandbaus und anderer extensiver Landbauformen, Erhalt der Wälder und Aufforstung sowie der Einsatz von Biogas einen Beitrag leisten (siehe hierzu MUNLV, 2005b).

Tabelle 10.18: Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft in NRW von 2000 bis 2006

	Emissionen in 1.000 t/a CO2 - Äquivalente		
	2000	**2006**	**Veränderung in %**
Methan (CH_4) Gesamt	3.197	3.059	- 4,5
davon aus Tierhaltung	2.176	2.065	- 5,0
davon aus Wirtschaftsdüngermanagement	1.088	1.058	- 3,0
Lachgas (N_2O) Gesamt	3.374	2.842	- 19,0
davon aus Mineraldüngereinsatz	1.184	770	- 54,0
davon aus Weidegang	225	216	- 4,0
Gesamt Landwirtschaft	6.571	5.901	- 11,0

Berechnung Methan: Summe aus Tierhaltung/Verdauung und Wirtschaftsdüngermanagement abzüglich der Methandeposition im Boden (negative Emission).

Berechnung Lachgas: Summe aus Ausbringung von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Klärschlamm sowie bewirtschafteten organischen Böden (Moore), Leguminosenanbau, Weidegang, Ernterückständen, Indirekte Emissionen als Folge von Depositionen von reaktivem N, Indirekte Emissionen als Folge von ausgewaschenem und abgeflossenem N, Wirtschaftsdüngermanagement.

Die CO2-Äquivalente wurden mit dem GWP-Faktor 23 für Methan und 296 für Lachgas umgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Haenel et al. (in Vorbereitung).

Tabelle 10.18 zeigt die Entwicklung der wesentlichen landwirtschaftsbürtigen Klimagasemissionen in NRW, umgerechnet in CO_2-Äquivalente von 2000 bis 2006. Sie ist dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar (NIR) 2008 entnommen (Haenel et al., in Vorbereitung).

Danach sind die wesentlichen mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundenen Emissionen um 11 % zurückgegangen. Anders sieht es beim Ammoniak aus. Hier haben sich die Emissionen von 2000 von 64.500 t/a auf 66.600 t/a nochmals erhöht (Haenel et al., in Vorbereitung).

Dies ist von besonderer Bedeutung, da sich Deutschland in seiner Nachhaltigkeitsstrategie dazu verpflichtet hat u. a. Ammoniak bis zum Jahr 2010 um 70 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Die Emissionen von Ammoniak, die fast ausschließlich aus der Landwirtschaft stammen, gingen seit 1990 jedoch nur um 15,9 Prozent zurück. Der anfängliche Rückgang ist insbesondere auf die Verkleinerung der Tierbestände in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung zurück zu führen. Seitdem zeigte dieser Teilindikator wenig Entwicklung (Bundesregierung, 2008, S. 85). Neben der Nachhaltigkeitsstrategie wird die Umsetzung der EU Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (NEC-Richtlinie) die Festlegung einer weiterentwickelten verbindlichen Zielmarke erfordern. Dies wird voraussichtlich im Jahr 2009 erfolgen (Bundesregierung, 2008, S. 86). NRW kommt für die Zielerreichung bzw. die voraussichtliche Zielverfehlung als einem relevanten Ammoniakemittenten eine besondere Verantwortung zu.

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.3 zeigt, dass der überwiegende Teil der angebotenen Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden war. Demgegenüber fasst Tabelle 10.19 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1 - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei unspezifisch auf alle Schutzgüter ausgerichtet. Es wird durch die Kriterien 5-2 bis 5-4 spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur Darstellung negativer Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung aufgeführt.

Gegenüber der Aktualisierung haben sich viele Einschätzungen und Ergebnisse relativiert. Zum einen hat sich das Maßnahmenspektrum verschoben (z. B. starker Einfluss der Modulationsmaßnahmen auf die Ergebnisse). Zum anderen haben vertiefende Untersuchungen und eine verbesserte Datenlage (Verarbeitung und Vermarktung) zu anderen Erkenntnissen geführt. Eine besondere Bedeutung kam bei der Gesamteinschätzung im Rahmen der Ex-post-Bewertung der systematischen Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes für die Ermittlung von Nettowirkungen zu. Dieser hat insbesondere bei den investiven Maßnahmen (AFP und in Teilen der forstlichen Förderung) zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen geführt.

Tabelle 10.19: Umweltwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktions-struktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft				
Kriterium	Kapitel	I/II	III	VII	IX						V		VI	VIII	IX
	VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	o	p	q	r	e1	e2	f	h, i	t
5-1	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	0	(+)	0	++		+		(+)		+	(+)	+++	++	+
5-2	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0		0	+						+	(+)	+++	+	+
5-3	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs														
	Wasserschutz	0		0	+				(+)				++	+	
	Klima/Klimagasreduktion	0		-	(+)		(+)						++	++	
5-4	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				+		+				+	(+)	++	+	++
5-5 (Zusatz)	Flächenverbrauch	0		-	-		(+)								
5-6 (Zusatz)	Sonstige negative Wirkungen	0													

Hinweis: Wirkungen: +/- = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen,
( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden (Kriterium 5-1)

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Verteilung der Programmmittel auf Maßnahmen ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel hatten (Indikator 5-1.1): Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgten. Dies waren im Wesentlichen direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen. Tabelle 10.20 stellt die entsprechenden Maßnahmen zusammen.

Tabelle 10.20: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)

	Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz inklusive Modulation und Modellvorhaben (t)	317,00
i	Naturschutzmaßnahmen im Wald (Sonderbiotope, Alt- und Totholz)	3,00
q*	Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen	1,75
t	Naturschutz und Landschaftspflege	25,00
	Summe der Fördergelder	**346,75**

* Die Abwicklung erfolgte über die Haushaltslinie a, Angabe auf Grundlage der Förderdaten LWK.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit 346,75 Mio. Euro umfassten die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz rund 43 % der 2000 bis 2006 im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum (inklusive fakultativer Modulation) verausgabten öffentlichen Mittel. Damit hat sich der Anteil dieser Maßnahmen gegenüber der Aktualisierung nochmals leicht erhöht. Die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Umwelt ist aufgrund des tatsächlichen Förderverlaufs jedoch sehr unterschiedlich zu bewerten (siehe Tabelle 10.19). Eine Zielvorstellung, welcher Anteil der Programmmittel für primär auf die Umwelt ausgerichtete Maßnahmen verausgabt werden sollte, war im Programmplanungsdokument nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2): Hierunter wurden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgten bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden konnten. Tabelle 10.21 stellt die Maßnahmen zusammen. Auf sie entfiel ein Mittelvolumen von rund 443 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (rund 55 % der bis 2006 verausgabten Gesamtfördermittel). Der Anteil, der mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden war, lag mit 251 Mio. Euro (56 % der entsprechenden Maßnahmenmittel) weit darunter.

Gegenüber der Aktualisierung hat sich vor allem die Einschätzung des AFP verändert. Es wurden in diesem Rahmen zwar umweltrelevante Vorhaben gefördert (siehe die folgenden Tabellen), allerdings fielen die tatsächlich durch die Förderung hervorgerufenen Nettoeffekte deutlich geringer als die Bruttoeffekte aus. Fasst man die Indikatoren 5.1.1 und 5.1.2 zusammen, zeigt sich, dass knapp 75 % der Fördermittel des NRW-Programms Ländlicher Raum mit Wirkungen für die Verbesserungen oder den Erhalt der Umwelt verbunden waren.

Tabelle 10.21: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)

Maß-nah-men	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderflächen	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Förder-mittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen	Wirkung insge-samt
a	92,6	3.372 Förderfälle (63 % Gebäude, 3 % Maschinen, 5 % Diversifizierung, 29 % Sonstige)**	133 Mulchsaatgeräte, 59 Geräte zur emissionsmindernden Gülleausbringung; 198 Vorhaben zur Energieeinsparung (Kälte- und Wärmedämmung, Umstellung der Heiz-anlagen, Gewächshausneubau), 938 Anlagen zur Nutzung Regenerativer Energien.	0,0	Effekte liegen zu großen Teilen in der schnelleren Umsetzung von umweltrechtlichen Standards und Tierschutzbestimmungen. Besondere klimarelevante Wirkungen liegen im Bereich der Maschinenförderung und der Anlagen zur Stromerzeugung aus Regenerati-ven Energien.	0
c	2,6	1.290 Kurse mit insgesamt 16.622 Teilnehmern	57 % der Kurse waren umweltbezogene Kurse, sie erreichten 48% aller Teilnehmer, Schwer-punkte: Grund- und Vertiefungskurse zur Ökologischen Landwirtschaft, verbesserter Pflanzenschutz, Milchvieh-, Schweine- und Rinderhaltung.	1,6	Umweltverbesserungen im Betrieb aufgrund der Kursteilnahme (s. Tabelle zu 5.2).	(+)
e1	91,0	152.478	- vollständig -	91,0	Extensive Wirtschaftsweisen auf Grünland werden aufrecht erhalten. In den Räumen werden zusätzlich mehr Agrarumweltmaßnahmen in Anspruch genommen. Stärkerer Zuwachs von Dauergrünland in benachteiligten Gebieten.	+
e2	10,8	29.463	- vollständig -	10,8	Erforderlich zur Umsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungsauflagen, Akzeptanzsteigerung für hoheitliche, gezielte Einschränkungen; Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich erforderlichen Grünlandnutzung (siehe Tabelle zu 5.2).	(+)
g	47,2	82 Projekte bewilligt (61 % B&Z, 20 % O&G, 9 % Kartoffeln, 10% ökologisch und regional erzeugte Produkte)**	15 der 38 in der Stichprobe enthaltenen Unternehmen nennen Umweltschutz als Neben-ziel. 3% der Gesamtinvestitionssumme werden für Umweltziele eingesetzt. Bei 14 Unternehmen ist die Förderung mit einem Anstieg ökologisch erzeugter Rohwaren verbunden.	3,6	Die Wirkungen hinsichtlich Verbesserung der Energie-effizienz und Verringerung des Trinkwasserverbrauchs sind nicht eingetreten (siehe Tabelle 5.13). Indirekt Wirkungen über den Ausbau des Bezugs an Rohware aus dem ökologischen Anbau.	0
h	4,8	296 ha Aufforstung	Überwiegend positive Effekte, jedoch nur 23% der Erstaufforstungen werden in waldarmen Gebieten realisiert.	4,8	- Erhöhung des Waldanteils (0,04%), - Verbesserung der Bodenfunktionen, - Erhöhung der landschaftlichen Vielfalt.	+
i***	83,6	Auf rund 141.404 ha Wald wurden Forstliche Maß-nahmen durch-geführt.***	Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung (2.516 ha), Maßnahmen zur Bekämpfung neuartiger Waldschäden insb. Bodenschutzkalkung (130.497 ha), Erhöhung der Stabilität der Wälder (1.915 ha). 4.990 Förderungen von Modell- und Gebrauchsanlagen zur energetischen Nutzung von Holz.	71,2	- Verbesserungen des Arten- und Biotopschutzes durch die Entwicklung naturnaher Waldgesellschaften, - Verbesserungen des Boden- und Wasserschutzes durch Meliorationskalkungen, - Reduzierung der Emission von Treibhausgasen durch Regenerative Energieträger.	++
k	48,6	120 Verfahren	Alle Verfahren sind mit umweltverbessernden Effekten verbunden. Angerechnet wird der Anteil der Fördermittel für Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege und für wasserbauliche Maßnahmen.	5,8	In der Stichprobe von 34 Verfahren werden in allen Verfahren biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, in 26 ausdrücklich Ziele des Naturschutzes verfolgt. 5 wurden allein zur Umsetzung von Naturschutzkonzepten eingeleitet.	++
o	65,6	2.936 Projekte (51 % Maßnahmen an Gebäuden, 31 % innerörtliche Verkehrsverhältnisse, 11 % Umnutzung, 6 % Lebensräume und Begrünung)**	In allen Projektkategorien werden Maßnahmen mit umweltverbessernden Wirkungen durchgeführt. Wirkungsintensität und Projektfälle variieren aber stark. Auch wenn Einzelmaßnahmen mit großen Effekten verbunden sind, wird der Gesamtmaßnahme daher eine geringe umweltverbessernde Wirkung beigemessen.	65,6	Entsiegelung, Erhöhung des Grünflächenanteils und Erhalt dorftypischer Lebensräume und Arten durch öffentliche Vorhaben. 25% der Projekte verbessern die Umweltsensibilisierung der Bevölkerung. Bei 51% der privaten Vorhaben standen Wärmedämmung/Energieeinsparungen im Vordergrund. Durch die Umnutzungsvorhaben wurde ein erneuter Flächenverbrauch (ca. 7 ha) vermieden.****	+
	446,8		**Summe der anrechenbaren öffentlichen Mittel**	**254,4**		

* Die Zahlen beziehen sich zum Teil nur auf 2002 - 2006, da vorher keine getrennte Erfassung erfolgte.** Gemessen am Investitionsvolumen bzw. den Fördermitteln. *** Mittel / Flächen für Naturschutzmaßnahmen im Wald sind in Tabelle zu Indikator 5.1.1 enthalten, geringfügige Überlagerungen bei den Flächenangaben einzelner Maßnahmen sind möglich. "Umweltwirksamen" Mittel sind ohne Wegebau, Waldbauliche Maßnahmen. **** Auswertung der Befragungen von 106 privaten und 28 öffentlichen Zuwendungsempfängern.
Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3, ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5, 5-6): In diesem Zusammenhang wurde abgeprüft, ob trotz Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften mit der Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben eine Belastung der Umwelt verbunden war, bzw. negative Nebenwirkungen auftreten können. Folgende Aspekte spielten hierbei eine Rolle:

- Zersiedlung von Landschaft durch Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben (AFP),
- Flächenverbrauch, Bodenversiegelung (AFP, Verarbeitung und Vermarktung, Wegebau in der Flurbereinigung),
- Veränderung des Düngemanagements im Zuge von Investitionen (Verhältnis von Gülle zu Festmist) (AFP),
- Veränderungen des Weidemanagements im Zuge von Investitionen mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild,
- Auswirkungen der Förderung von Biogasanlagen auf die Flächennutzungen,
- Entwicklung von absolutem und relativen Wasser- und Energieverbrauch in geförderten Unternehmen.

Tabelle 10.22 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung tendenziell mit negativen Nebenwirkungen für die Umwelt verbunden sind. Die negativen Auswirkungen der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, die durch die Förderung verursacht werden, sind jedoch insgesamt von vernachlässigbarer Größenordnung.

Bemerkenswert waren die Ergebnisse der Erhebungen in 38 der 82 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktung**sunternehmen (g), deren Energieeffizienz sich bezogen auf den Wert der produzierten Ware verschlechtert hat.

Weiterhin für mehrere Maßnahmen relevant war der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.), dem zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden sollte.

Tabelle 10.22: Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen

	Maßnahmen	umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a	Agrar-investitions-förderung	1.706 große Gebäudeinvestitionen (Ausbau und Neubau) davon 60 Aussiedlungen und Teilaussiedlungen	Beeinträchtigung des Bodens und seiner Funktionen durch Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt die Inanspruchnahme ca. 620 qm/Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 105 ha). Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen.
		Stallinvestitionen im Zusammenhang mit Herdenvergrößerung	Laut Befragung (n = 38) reduzierte sich die Weidehaltung von 66 % auf 53% der Betriebe.
		73 Biogasanlagen	Anstieg des Maisanteils auf Kosten anderer Getreidearten oder Grünland, da zu 90 % Mais verwendet wird (vgl. Schnaut (2008)).
g	Verarbeitung und Vermarktung	Keine neuen Auswertungen zur Versiegelung im Rahmen der 82 Förderfälle	Versiegelung durch Neubau oder wesentlichen Erweiterungen baulicher Anlagen, keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle.
		Gesamtauswertung der 38 untersuchten Unternehmen	Verschlechterung der Energieeffiezienz der geförderten Unternehmen von 0,82 kWh/Euro produzierter Erzeugnisse auf 1,54.
k	Flurbereinigung	Keine neue Auswertung gegen-gegenüber Aktualisierung: 65 % der Mittel gehen in Wegebaumaßnahmen	Gerade bei Wegebau auf neuer Trasse kommt es zu Neuversiegelungen und zu Beeinträchtigungen des Bodens und seiner Funktionen. 79 % der Wege werden ohne Bindemitel erstellt. Asphaltwege sind mit einem Anteil von 21 % relativ gering vertreten. Dem umweltschonenden Wegebau mit mit geringem Versiegelungsgrad wird eine hohe Prorität eingeräumt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Beiträgen der Förderkapitel und Schnaut (2008).

Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen (Kriterium 5-2)

Der Erhalt und die Entwicklung umweltschonender Bodennutzungsformen war mit zahlreichen Maßnahmen verbunden (siehe Tabelle 10.23). Während sich die Angaben zum Output auf die umweltrelevanten Teilmaßnahmen beziehen, berücksichtigt die Wirkungseinschätzung die gesamte Maßnahme bzw. Haushaltslinie.

Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei den mehrjährigen Förderprogrammen auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche, bei investiven Maßnahmen auf die aufsummierten Flächen der Förderperiode 2000 bis 2006.

Direkte Wirkungen waren vor allem mit den Maßnahmen der Haushaltslinien e, f, h, und i verbunden. Diese umfassten nach Abzug möglicher Überschneidungen[13] der Förderflächen rund 388.000 ha der LF und knapp 11.000 ha Waldfläche. Damit erreichten die Maßnahmen gut 25 % der LF Nordrhein-Westfalens. Dies war eine leichte Steigerung gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die bezüglich der Bruttofläche gegenüber der Aktualisierung eine enorme Steigerung (insbesondere Erosionsschutz, Weidehaltung und Grünland-

[13] Die Überschneidungswerte sind tendenziell unterschätzt.

extensivierung sowie Ökolandbau) realisieren konnten. In der bereinigten Nettofläche ergaben sich allerdings kaum Veränderungen.

Die Maßnahmen im **Forst** insbesondere in Bezug auf den Umbau und die Aufforstung blieben weiterhin hinter den gesetzten Zielen zurück.

Mit indirekten positiven Auswirkungen auf die Bodennutzung waren die **Flurbereinigung** (k) und **t-Maßnahmen** (t) verbunden.

Tabelle 10.23: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der positiven Entwicklung der Bodennutzungsformen verbunden waren

Maß-nah-men	Flächenangaben (ha)	Angaben zum Output	Wirkung insgesamt
a[1)]	ca. 5.000 ha	133 Mulchsaatgeräte, 59 Maschinen zur emissionsmindernden Wirtschaftsdüngerausbringung (4.433 ha Acker, 652 ha Grünland)	0
c	keine Quantifizierung möglich	Insgesamt eher geringer Anteil (ca. 250) von Kursen, die produktionstechnisch ausgerichtet sind. In der Teilnehmerbefragung 2 Jahre nach Kursende (n = 100) gaben 28% an, dass sie aufgrund der Kursteilnahme vermehrt umweltfreundliche Methoden und Praktiken einsetzen.	0
e1	152.478	Extensive Wirtschaftsweisen werden aufrecht erhalten. Zwischen 1999 und 2005 Zunahme des Dauergrünlands um 4,1%.	+
e2	29.463	Geringe Umweltwirkungen der Zahlungen, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen ohnehin einzuhalten sind. Da die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung nicht hoheitlich verhindert werden können, kann die Erhaltung einer naturschutzkonformen Landwirtschaft und die Verhinderung von Brachflächen erreicht werden. 12,1 % der Flächen liegen in LSG und 2,4 % in bisher nicht hoheitlich geschützten Natura-2000-Flächen. Auf diesen Flächen helfen die freiwilligen Vereinbarungen, das Verschlechterungsverbot zu konkretisieren, da die Schutzgebietsverordnungen dieses zum Teil nicht abdecken, bzw. keine vorhanden sind.	(+)
f brutto	432.864	Einführung oder Beibehaltung umweltschonender Bodennutzungsformen auf 185.716 ha Acker, 241.897 ha Grünland und 31.021ha besonderen Biotopen. Aufgeteilt nach Wirkungsstufen:	+++
netto	294.330	gering: 54.0000 ha (Vielfältige Fruchtfolge), mittel: 246.948 ha, stark: 131.180 ha. Dies sind v. a. Vertragsnaturschutz, Uferrandstreifen, Erosionsschutz und langjährige Flächenstilllegung.	
h	296	Der überwiegende Teil der Aufforstung erfolgte auf Grünland und zu hohen Anteilen auf naturschutzfachlich wertvollen Hutungen (InVeKoS). Daher insgesamt eine geringe Wirkung.	+
i	7.853	Direkt wirksame Maßnahmen, die den Laubholzanteil erhöhen und besondere Lebensräume im Wald erhalten.	+
k	keine Quantifizierung möglich	- Umwandlung von Acker in Grünland, - Anlage von Sonderbiotopen und Aufforstungen, - Veränderung der Bearbeitungsrichtung zum Schutz vor Erosion.	+
t	3.534	Kauf überwiegend forstwirtschaftlich genutzter Flächen in Natura-2000-Gebieten: Realisierung von Nullnutzungskonzepten (Eifel, Teutoburger Wald), Entwicklung standortgerechter Waldgesellschaften und halboffener Weidesystemen (Emsaue). Auf ca. 3.000 ha sind Umbaumaßnahmen erforderlich.	+
	925.818	**Bruttofläche**	
		Abzug von Überschneidungen:	
	80.000	Ausgleichszulagenflächen mit Agrarumweltmaßnahmen - es wird der Wert der Halbzeitbewertung zugrunde gelegt, da keine neuen Berechnungen möglich waren.	
	13.243	Überschneidung e2 und f (InVeKos 2005)	
	832.575	**Bereinigte Fläche**	
		davon 388.023 ha LF - Unterteilung nach Grünland und Acker nicht möglich und 10.803 ha Waldfläche (inklusive t)	

1) Quantifizierung nur für die emissionsmindernde Gülleausbringung möglich.
Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Ergebnisse aus der Analyse des Einflusses der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum auf die Grünlandentwicklung

Untersucht wurde der kausale Effekt der EPLR-Förderung[14], insbesondere der **Agrarinvestitionsförderung** (a), der **Ausgleichszulage/-zahlung** (e) und der **Agrarumweltmaßnahmen** (ohne Modulationsmaßnahmen) (f), auf die Grünlandentwicklung auf Ebene der Kreise und Landkreise der vier Flächenländer NRW, Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein[15]. Gleichzeitig wurde der Einfluss der Veränderung anderer agrarstruktureller Einflussfaktoren, wie die Entwicklung konkurrierender Kulturen (Mais, Raps), der Herdengrößen und der Rinderbesatzdichte mit abgeprüft. Im Folgenden werden die Ergebnisse für NRW dargestellt.

Im Durchschnitt aller 31 in NRW in die Untersuchung eingeflossenen relevanten Kreise nahm der Grünlandanteil im Zeitraum 1999 bis 2005 um 0,1 % zu, die absolute Grünlandfläche um 2,3 %. Regional divergierten diese Entwicklungen jedoch stark:

– In acht Kreisen ging der Grünlandanteil um mehr als 10 % und in fünf um mehr als 5 % zurück.

– Den stärksten Rückgang verzeichnete die nordwestliche Veredlungsregion, zu der Teile Westfalens und Lippe gehören. Hier sind es insbesondere die Kreise Steinfurt, Borken, Coesfeld und Paderborn.

– In den Mittelgebirgen ist hingegen eine starke Zunahme des Grünlandanteils zu verzeichnen.

Ursächliche Faktoren für den Grünlandrückgang sind vor allem die abnehmenden Rinderbestände und die beständig wachsenden Herden- bzw. Betriebsgrößen. Die Ergebnisse in Bezug auf den Einfluss der EPLR-Förderung 2000 bis 2005 fallen für die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich aus. In NRW ist genau wie in den anderen untersuchten Bundesländern anhand des entwickelten Panelmodells kein Einfluss der **Agrarinvestitionsförderung** (a) und der **Ausgleichszulage/-zahlung** (e) auf die regionale Grünlandentwicklung festzustellen. D. h., die beobachteten positiven Entwicklungen in der Kulisse für die Ausgleichszulage (siehe Kapitel 5) sind durch andere agrarpolitische Rahmenbedingungen und agrarstrukturelle Entwicklungen geprägt und hätten sich in den Regionen in ähnlicher Weise auch ohne die Zahlungen vollzogen.

---

[14] Anhand eines Panelmodells mit fixen Effekten (siehe hierzu genauer Materialband, Studie 3).

[15] In die Analyse sind 101 Kreise eingeflossen. Kreisfreie Städte waren ausgeschlossen, da die Entwicklung des Grünlandes hier primär auf außerlandwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist.

Für die **Agrarumweltmaßnahmen** (ohne Modulationsmaßnahmen) (f)[16] konnte anhand des ökonometrischen Modells ein signifikant positiver Einfluss der Zahlungen auf die regionale Grünlandentwicklung nachgewiesen werden. Im Durchschnitt aller Kreise haben 1.000 Euro Förderung eine Erhöhung des Grünlandes von 0,17 ha bewirkt, wobei eine große Varianz zwischen den Kreisen besteht.[17] Dieser positive Effekt konnte nur für NRW nachgewiesen werden. Dies kann sowohl mit der strikten Bindung des Grünlanderhalts an die meisten Agrarumweltmaßnahmen verbunden sein als auch mit der finanziellen Größenordnung, die die Agrarumweltmaßnahmen im NRW-Programm ausmachen.

Trotzdem konnten negative regionale Entwicklungen des Grünlandanteils nicht verhindert werden. Ein Entgegenwirken durch die Agrarumweltmaßnahmen ist zwar möglich, aber nur in einem geringen Maß und zu hohen Kosten. Effizienter dürfte eine Gegensteuerung durch die Umsetzung der Cross Compliance-Regelung bzw. durch Ordnungsrecht sein. Diese Instrumente müssten aber geeignet sein, den aufgezeigten regionalen „Fehlentwicklung“ gegenzusteuern.

Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen (Kriterium 5-3)

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1): Quantitativer Wasserschutz spielte ausdrücklich in Maßnahme q und integriert in die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) eine Rolle. Im Rahmen der Maßnahme **Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen** (q)[18] wurden 416 Projekte überwiegend zur Anschaffung wasser- und energiesparender Bewässerungstechnik und zur Verbesserung des Bewässerungsmanagements gefördert. Die Förderung ging überwiegend in Gartenbaubetriebe. Mit der geförderten Technik können bis zu 20 % des eingesetzten Wassers bezogen auf die Produktionseinheit eingespart werden. Absolute Werte konnten nicht ermittelt werden. Die Wirkungen der im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung geförderten Vorhaben waren nicht eindeutig. Während bei 13 der 38 ausgewerteten Unternehmen der relative Wasserbrauch zugenommen hat, konnte er bei 16 Unternehmen gesenkt werden.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2): Dem qualitativen Wasserschutz im Sinne der Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Grund- und Oberflächenwasser wurde eine große Bedeutung beigemessen. Tabelle 10.24 fasst das Instrumentarium des Programms für den Gewässerschutz und die wesentlichen Kenngrößen der umgesetzten Maßnahmen zusammen.

---

[16] Exklusive Modulationsmaßnahmen.

[17] Werden zusätzlich auch die Modulationsmaßnahmen berücksichtigt, verringert sich der grünlanderhaltende Effekt von Agrarumweltmaßnahmen geringfügig.

[18] Die Maßnahme q wurde haushälterisch in der Haushaltslinie a abgewickelt, da es sich bislang bei den Zuwendungsempfängern um Einzelbetriebe und nicht um betriebliche Zusammenschlüsse handelte.

Tabelle 10.24: Maßnahmen mit einem Beitrag zum Gewässerschutz

Maß-nahmen	Flächenan-gaben in ha	Angaben zum Output	Wirkung insgesamt
f	271.000*	Es sind nur Bruttoangaben der Flächen möglich. Aufgeteilt nach Wirkungsstufen werden folgende Größenordungen erreicht: gering: 89.491 ha (Festmist, vielfältige Fruchtfolge), mittel: 258.220 ha (Extensivierung, Ökolandbau, Erosionsschutz), stark: 9.953 ha (Uferrandstreifen und Umwandlung Acker in Grünland).	++
h	296	Überwiegend Grünlandaufforstungen und Aufforstungen schlechterer Ertrags-standorte.	+
i	132.412	Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils und Bodenschutzkalkung beugen der weiteren Versauerung des Waldbodens und damit der Mobilisierung von Schadstoffen vor.	+
k	keine Quantifizierung möglich	In 17 der 34 untersuchten Verfahren wurden umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Unter anderem erfolgte auf ca. 50 km die Anlage von Gewässerrandstreifen. Ein Verfahren diente der Sicherung eines Wasserschutzgebietes.	+
q	keine Quantifizierung möglich	Insgesamt 416 Projekte, 89 % der Projekte sind mit der Neuanschaffung wasser- und energiesparender Bewässerungsanlagen verbunden (Tropfbewässerung (103 Projekte), Ebbe-Flutsysteme (120 Projekte) sowie Gießwagen und Düsenwagen (121 Projekte)). Es werden deutliche Effekte durch Einsparung von Beregnungs-wasser und Verringerung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes und des -eintrages in das Grundwasser erzielt. Mit der Maßnahme sind aber starke Mitnahmeeffekte verbunden, da es sich größtenteils um am Stand der Technik ausgerichtete Ersatz-investitionen handelt.	(+)

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.
* Bruttofläche der insgesamt 432.865 ha Agrarumweltmaßnahmen mit einer Wirkung für den vorbeugenden Gewässerschutz.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Zentral wirksam für den Wasserschutz waren die **Agrarumweltmaßnahmen** (f). Außer den Maßnahmen Weidehaltung von Milchvieh und Förderung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Mit fast 196.000 ha Förderfläche von AUM mit Grundwasserschutzwirkung bzw. 271.000 ha Maßnahmenfläche mit potenzieller Schutzwirkung für Oberflächengewässer bestand ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge.

Zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde die allgemein geringe Treffsicherheit der Maßnahmen auf Gebieten mit hohen Nitratbilanzüberschüssen problematisiert (mangelnde Akzeptanz in den Intensivgebieten Niederrhein und Münsterland). An dieser Situation hat sich bis zum Ende der Förderperiode wenig geändert. Um zusätzliche Gewässerschutzaspekte zu berücksichtigen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Materi-

alband zu Kapitel 6)[19]. Hierbei zeichnet sich ein gegensätzliches Bild. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen lag bei nur 29 %, mit besten Werten der Umwandlung von Acker- in Grünland (f1-Bb(U)) und des Erosionsnutzes (f3) und guten Werten bei der vielfältigen Fruchtfolge (f1-A3) und dem Ökolandbau (f1-C). Dieses Ergebnis ist auch damit zu erklären, dass es keine Förderkulissen für den Grundwasserschutz im Rahmen des NRW-Programms gab. Insgesamt konnten 17 % der als nitratauswaschungsgefährdet eingestuften Flächen und 18 % der als sensibel eingestuften Gebiete entlang der Oberflächengewässer mit den Agrarumweltmaßnahmen erreicht werden. Allerdings verfolgt das Land NRW hinsichtlich des Wasserschutzes eine andere Förderphilosophie. Zusammen mit den Wasserversorgern wird in Wasserschutzgebieten auf einen Beratungsansatz gesetzt, der außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzt wird (MUNLV, 2008e).

Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen an Oberflächengewässern lag im Schnitt bei 58 %. Beste Werte erreichten hier die Uferrandstreifen (f2) mit explizitem Gewässerschutzziel und einer Förderkulisse entlang der Gewässer sowie die Extensivierungsmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes über positive Nebenwirkungen.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen waren (Indikator 5-3.3): Die Maßnahmen setzten an unterschiedlichen Entstehungsorten für klimaschädliche Gase an. Ein Schwerpunkt lag auf dem Ausbau Regenerativer Energien und im Bereich einer extensiveren Landnutzung. Nach Hirschfeld et al. (2008) sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Reduzierung der Klimagase aus der Landwirtschaft, die auch durch das Programm verfolgt wurden:

– der Schutz von Dauergrünland und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland,
– Verbesserungen im Düngermanagement,
– die Aufforstung,
– der Ausbau des Ökolandbaus.

Für die Veränderungen im Düngermanagement (Lagerdauer, Abdichtung) und Tierbestand der geförderten Betriebe und die damit verbundenen Emissionsminderungen von Methan und Lachgas konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten keine quantifizierten Aussagen getroffen werden. Dies war ansatzweise für die Veränderungen der Flächennutzungsintensitäten durch die Agrarumweltmaßnahmen möglich.[20] Bezüge zu den in Tabelle 10.18 dargestellten Trends für diese Klimagase können nicht hergestellt werden. Tabelle

[19] Die erstmalige Beschreibung der Verschmutzung der Grundwasserkörper (GWK) durch diffuse Quellen gemäß WRRL konnte den Evaluatoren nicht zur Verfügung gestellt werden.

[20] Im Materialband Tabellen (MB Tab. 3) sind die genauen Quellen und Rechnungsgrundlagen enthalten.

10.25 stellt die Beiträge der Förderkapitel zum Klimaschutz bzw. der Reduktion von klimaschädlichen Emissionen daher auf unterschiedlichem Quantifizierungsniveau zusammen[21].

Tabelle 10.25: Beitrag der Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak

Maßnahmen		Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung von Treibhausgasemissionen (in t CO_2-Äquivalenten/a)			t/a
			CO_2	N_2O	CH_4	NH_3
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
a	Investitionsförderung	194 Projekte zur Energieeinsparung (Berechnung nur bis 2002)	5.000			
		Nutzung und Erzeugung Regenerativer Energien:				
		- 816 Photovoltaikanlagen (durchschnittliche installierte Lesitung 25,3 KWp)	9.000			
		- 73 Biogasanlagen (durchschnittlich 300 kWel)	106.000		x	x
		Verbesserte Ausbringungstechnik: 134.152 m^3 Gülle				200
		Verlängerte Lagerdauer: 109.936 m^3 (Angaben aus 3 % der Investitionskonzepte)		x		x
		Verbesserte Abdeckung: keine belastbaren Daten		x		x
f	Agrarumwelt	Umwandlung von Acker in Grünland, Ökologischer Landbau, Extensive Grünlandnutzung, Extensive Produktionskulturen im Ackerbau[1)]	208.000	x	x	x
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x			
Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen						
h	Erstaufforstung	Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen nicht aus, die Kohlenstofffreisetzung in den Jahren 2000 bis 2006 durch den Holzeinschlag zur Einleitung der Vor- und Unterbauten und zur energetischen Nutzung auszugleichen. Langfristig ist aber davon auszugehen, dass die aufgeforsteten Bestände mehr CO_2 binden werden.	Im betrachteten Zeitraum Verlust von Bindungskapazität.			
i	Sonstige forstwirtschaftl. Maßnahmen	Verbesserung des Einsatzes von Holz für die energetische Nutzung: Förderung von 4.990 Anlagen mit einer Gesamtleistung von 185 MW (Wärme).	96.000			
Energieeinsparungen im Hausbrandsektor						
o	Dorferneuerung	Wärmedämmmaßnahmen im Rahmen von Gebäudesanierungen.	x			
		Summe je Emissionsart	424.000	0	0	200
		Summe der quantifizierbaren Emissionen	**424.000**			

1) Der Wert ist der jährliche Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 (Datengrundlage siehe Materialband Tabelle 3). Berechnung auf der Basis von C02 Minderung bzw. Bindung und N2O Minderung. Bindung ist leicht reversibel. Unsicherheiten von bis zu 60 % sind möglich.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel

[21] Den Quantifizierungen liegen zahlreiche Annahmen zugrunde:

Biogasanlagen: Für die Berechnung der (Brutto-) Effekte wurde der derzeitige Durchschnittswert von knapp 300 kWel installierter Nennleistung pro Anlage und 8.000 Volllaststunden pro Jahr zugrunde gelegt. Dies ergibt eine jährliche Stromerzeugung der 73 Anlagen von 175.200.000 kWhel.

Holzpelletanlagen: Nach Langniß et al. (2004) werden pro installierter kWth 1.300 Volllaststunden angenommen. Mit den installierten 185 MW können somit 240.500.000 kWhth erzeugt werden. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Anlagen überwiegend Heizölkessel ersetzt werden. Nach Bund der Energieverbraucher (2005) werden durch die Erzeugung 1 kWh Nutzwärme durch Heizöl 0,4 kg CO_2 freigesetzt, wohingegen die Erzeugung durch die Holzpellets fast CO_2-neutral erfolgt. Damit liegt das Reduktionspotenzial bei 96.200 t CO_2/a.

Fotovoltaik: Die geförderten 814 Anlagen verfügen über eine durchschnittliche installierte Leistung von 25,3 kWp. Bei einer Stromerzeugung von rund 800 kWh pro kWp und einem Einsparpotenzial von 0,54 g CO_2/kWhel (Klobasa und Ragwitz, 2005, S. 29) können hierdurch im Jahr 16.578.331 kWhel produziert und 8.952 t CO_2 eingespart werden.

Haupteffekte waren mit den Maßnahmen a, f und i verbunden. Die quantifizierbaren Einsparungen von CO_2-Emissionen (in CO_2-Äquivalenten) betrugen insgesamt 0,14 % der Gesamtemissionen in NRW von 1990 gegenüber 0,06 % bei der Halbzeitbewertung.

Dies war vor allem auf die massive Förderung der Fotovoltaik- und Biogasanlagen durch das AFP[22], der nach wie vor hohen Inanspruchnahme der Holzabsatzförderung und der Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Mit der Holzabsatzförderung (MUNLV, 2005a) sollten durch den Einsatz von Holz zur Energieerzeugung ca. 100.000 t CO_2-Emissionen jährlich durch fossile Energieträger eingespart werden. Dieses Ziel wurde durch die Förderung des NRW-Programms fast vollständig erreicht.

Für die Ermittlung der programmbedingten Reduktion von Ammoniakemissionen und Methan lagen in Bezug auf die Förderung verbesserter Lagerung und Ausbringungstechnik durch das AFP zu wenig Daten vor.

Kritische Anmerkung zur Förderung von Biogasanlagen: Wesentlich für die Beurteilung der Klimawirksamkeit der Biogasanlagen ist der Gülleanteil in den betriebenen Anlagen. Hierdurch wird nicht nur der Einsatz fossiler Energieträger substituiert, sondern das durch die Tierhaltung entstehende Methan energetisch genutzt. Über den Anteil von güllebasierten Anlagen liegen keine vollständigen Daten vor. Aufgrund der relativ großen Durchschnittsgröße der Anlagen ist davon auszugehen, dass ihr Anteil gegenüber den NawaRo-Anlagen in NRW gering ist. Dies hat seine Ursache auch in der Ausgestaltung des EEG, das NawaRo-Anlagen begünstigt. Zwischenzeitlich ist mit der Novelle des EEG der Güllebonus erhöht worden. Möglicherweise wird hiermit eine stärkere Lenkungswirkung erzielt.

Die in der Tabelle 10.25 aufgeführten Auswertungen beziehen sich nur auf die Substitution von fossilen Energieträgern. Im Bewertungsbericht zum AFP (Kapitel 3) wird die fehlende Wirkung (netto) der Substitution fossiler Energieträger durch Regenerative Energien unter den gegebenen Rahmenbedingungen diskutiert. Aufgrund des Emissionshandelsregimes mit festen Emissionsobergrenzen sind Maßnahmen im überregionalen Kontext, die eine Emissionsminderung über die Substitution fossiler Energieträger erreichen sollen, wirkungslos. Das betrifft alle geförderten Photovoltaikanlagen und die überwiegend auf der Basis von Nachwachsenden Rohstoffen betriebenen Biogasanlagen. Wirksam bleiben lediglich Maßnahmen der Energieeinspaarung und Maßnahmen, die zu einer aktiven Verringerung von Treibhausgasemissionen beitragen, wie güllebasierte Biogasanlagen.

[22] Durch das AFP wurde der Bau von 73 Biogasanlagen gefördert. Dies entsprach 31 % der Ende 2006 bestehenden Biogasanlagen in NRW (LWK NRW, 2007).

Zusätzlich wird herausgestellt, dass die Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) den wesentlichen Ausschlag für die Investitionen gaben und die Wirtschaftlichkeit der Anlagen bestimmen. Der Subventionswert durch das **AFP** (a) blieb wesentlich dahinter zurück.

Defizite im Bereich der Förderung der Biogasanlagen lagen auch darin, dass nicht nur bestimmte nach Klimaschutzaspekten optimierte Anlagetypen gefördert wurden. Nach Hirschfeld (2008) liegt das größte Potenzial in güllebasierten Anlagen sowie in der zusätzlichen Nutzung der Wärme.

Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums (Kriterium 5-4)

Der Erhalt von Kulturlandschaften und die Bereitstellung von Erholungsräumen spielen in einem dicht besiedelten Land wie NRW eine besondere Rolle. So war der Erhalt und die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft ein Ziel zahlreicher Maßnahmen (siehe Tabelle 10.3). Die wesentlichen Wirkungen des Programms stellt Tabelle 10.26 zusammen.

Tabelle 10.26: Beitrag des NRW-Programms ländlicher Raum zum Erhalt und zur Verbesserung der Landschaft

Maßnahmen	Angaben zum Output	Gesamtflächenanteil	Kohärenz	Vielfalt	Kulturelle Eigenart
e1	Positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften und eines hohen Grünlandanteils.	152.478	152.478		152.478
e2	Die Maßnahme trägt zum Erhalt naturraumtypischer Nutzungsformen bei. Inwieweit deren Aufrechterhaltung ohne Ausgleichszahlung gefährdet wäre, kann nicht quantifiziert werden.	29.463	29.463	29.463	29.463
f *	Es sind nur Bruttoangaben der Flächen möglich. Aufgeteilt nach Wirkungsstufen werden folgende Größenordungen erreicht: gering: 228.313 ha (Ökolandbau, Erosionsschutz, Vielfältige Fruchtfolge, Festmist), mittel: 174.371 ha (Grünlandextensivierung, Weidehaltung, Blühstreifen, Uferrand, lokale Haustierrassen), stark: 30.181 ha (Vertragsnaturschutz, Umwandlung, Flächenstilllegung).	294.330	294.330	294.330	129.370
h	296 ha Erstaufforstung, 23 % der Maßnahmen wurden in waldarmen Gebieten mit einem Bewaldungsanteil < 10 %" durchgeführt. Da Waldvermehrung zur Verbesserung der landschaftlichen Attraktivität ein vorrangiges Ziel des Landes ist, werden alle Flächen angerechnet. Es ist aber nicht auszuschließen, dass gerade die Aufforstung von Grenzertragsstandorten und Hutungen auch negative Auswirkungen für die Landschaft haben kann.	296	296	296	
i	Erhöhung des Laubbaumanteils durch Waldumbau, Erhalt und Pflege von Sonderbiotopen und Alt- und Totholzbeständen	7.853	7.853	7.853	
k	Anlage von strukturierenden Elementen in erheblichem Umfang in allen Verfahren. In 26 der 34 näher untersuchten Verfahren wurden positive Wirkungen auf das Landschaftsbild erreicht: Entfichtung von Tallagen, Rekultivierung von Moorflächen, Anlage von Streuobstwiesen, Renaturierung von Bachläufen. In fünf Verfahren wurden Maßnahmen zur Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente (Sicherung alter Hohlwege, Sicherung von Naturdenkmälern) realisiert.	x	xx	xx	x
o	Laut Befragung der privaten Zuwendungsempfänger (n = 106) trägt die Dorferneuerung in ca. 37 % der Fälle zum Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz bei.	x			x
t	Besonders positive Wirkungen sind auf den Flächen zu erwarten, die langfristig jeglicher Nutzung entzogen werden sollen (Nationalpark Eifel, Naturwaldzelle Teutoburger Wald). Diesbezüglich positive Wirkungen sind auch mit der Einrichtung von halboffenen Weidelandschaften in der Emsaue verbunden. Auf ca. 3.000 ha sind noch Folgemaßnahmen erforderlich.	3.534	3.534	534	
Summe der quantifizierbaren Flächen (Bruttoflächen)		**484.420**	**484.420**	**331.942**	**311.311**
	Abzug von Überschneidungen (Erklärungen siehe Tabelle zu 5.2):				
	Ausgleichszulagenflächen mit Agrarumweltmaßnahmen	80.000			
	Überschneidung e2 und f (InVeKos 2005)	13.243			
	Abzug Überschneidungen Vertragsnaturschtuz - MSL	6.526			
Bereinigter Flächenansatz		**384.651**			

* Der Gesamtflächenanteil bezieht sich auf die Nettoförderfläche, die anderen Angaben zu den Wirkungsstufen sind Bruttoangaben mit Überlagerungen.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Hauptwirkungen waren mit den Agrarumweltmaßnahmen, den forstlichen Maßnahmen und der Ausgleichszulage verbunden. Insgesamt konnten auf knapp 25 % der LF und 1 % der Waldfläche landschaftsverbessernde bzw. -erhaltende Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die rein erhaltenden Maßnahmen flächenmäßig dominierten. Dabei handelte es sich nur um die Flächen, auf denen Maßnahmen durchgeführt wurden, und nicht den Wirkraum. Ob diese Flächen jedoch in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen lagen

(LDS, 2005d), war nicht umfassend ermittelbar, ist aber aufgrund der Verteilung der Inanspruchnahme und der Gebietskulissen der einzelnen Maßnahmen (siehe Kapitel 5 und 6) anzunehmen. Im Rahmen der Evaluation erfolgte eine Auswertung bzgl. der Landschaftswirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Kap.5 Materialband Landschaft). Effekte der Flurbereinigung und der Dorferneuerungsmaßnahmen ließen sich nicht quantifizieren, waren aber für die Verbesserungen und „Wiederinstandsetzung“ bedeutsamer Landschaften und Landschaftselemente wesentlich.

10.5.5.3 Fazit

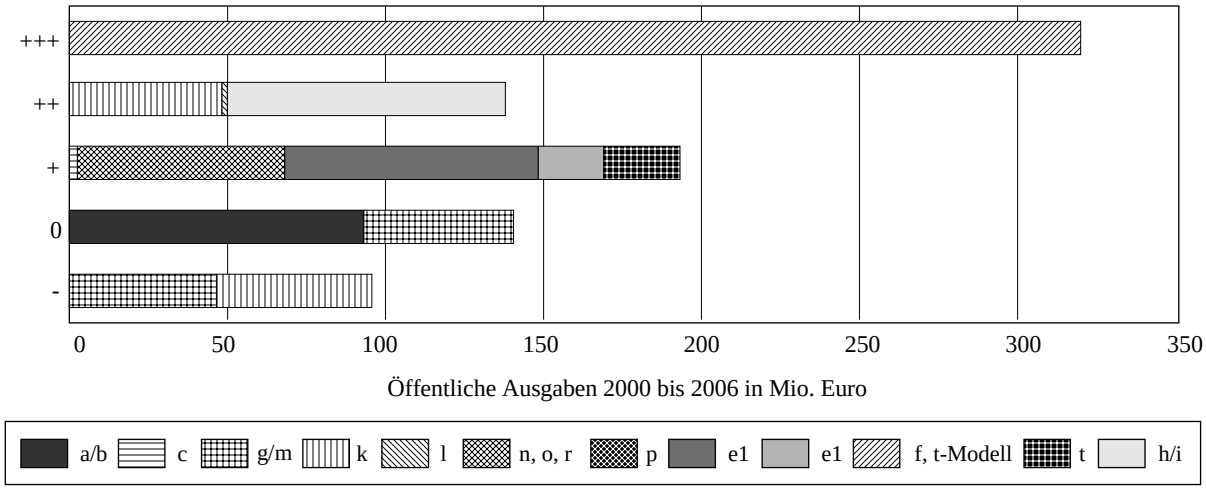
Wie auch in Abbildung 10.6 deutlich zu sehen ist, lag das Hauptgewicht des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt.

Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von über rund 630 Mio. Euro (ca. 75 % der öffentlichen Fördermittel) umgesetzt. Mit rund 50 % dieser Mittel konnten starken Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich ausschließlich um **Agrarumweltmaßnahmen** (f). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 22 % und geringe Wirkungen (+) mit 28 % der umweltwirksamen Mittel verbunden.

Die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g)** und die **Agrarinvestitionsförderung** konnten, gemessen an den insgesamt eingesetzten Fördermitteln, insgesamt kaum zum Schutz der Umwelt beitragen. Insbesondere bei den investiven Maßnahmen (auch in Teilen der forstlichen Förderung) fielen die durch die Förderung hervorgerufenen Nettoeffekte geringer als die Bruttoeffekte aus.

Als negative Effekte sind die Verschlechterung der Energieeffizienz in den untersuchten geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktung**sunternehmen (g) und der Flächenverbrauch einiger Maßnahmen durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.) zu nennen. Diesen sollte zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden.

Abbildung 10.6: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.4.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden gut 25 % der LF Nordrhein-Westfalens erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die bezüglich der Bruttofläche gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine enorme Steigerung (insbesondere Erosionsschutz, Weidehaltung und Grünlandextensivierung sowie Ökolandbau) realisieren konnten. In der bereinigten Nettofläche ergaben sich allerdings kaum Veränderungen. Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand des verwendeten Modells hergeleitet werden, dass mit der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen dem regionalen Grünlandrückgang in einem geringem Maß entgegengewirkt wurde.

Außer der Maßnahme Weidehaltung von Milchvieh trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Mit fast 196.000 ha Förderfläche von AUM mit Grundwasserschutzwirkung bzw. 271.000 ha Maßnahmenfläche mit potenzieller Schutzwirkung für Oberflächengewässer bestand ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den als nitratauswaschungsgefährdet eingestuften Flächen lag bei 29 %. Dieses Ergebnis ist auch damit zu erklären, dass es keine Förderkulissen für den Grundwasserschutz im Rahmen des NRW-Programms gab. Insgesamt konnten nur 17 % der als nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 18 % der als sensible eingestuften Gebiete entlang der Oberflächengewässer mit den Agrarumweltmaßnahmen erreicht werden. Allerdings verfolgt das Land NRW hinsichtlich des Wasserschutzes eine andere Förderphilosophie. Zusammen mit den Wasserversorgern wird in Wasserschutzgebieten auf einen Beratungsansatz gesetzt, der außerhalb des NRW-Programms Ländlicher Raum umgesetzt wird (MUNLV, 2008e).

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die starke Inanspruchnahme der AFP Förderung für Fotovoltaik- und Biogasanlagen, die nach wie vor hohe Inanspruchnahme der **Hafö** und die Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Außer im Bereich der Holzabsatzförderung blieben die **forstlichen Maßnahmen** (h, i) gerade in Hinblick auf die Umbau- und Aufforstungsziele hinter den Erwartungen zurück. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald waren ohnehin klein dimensioniert angelegt.

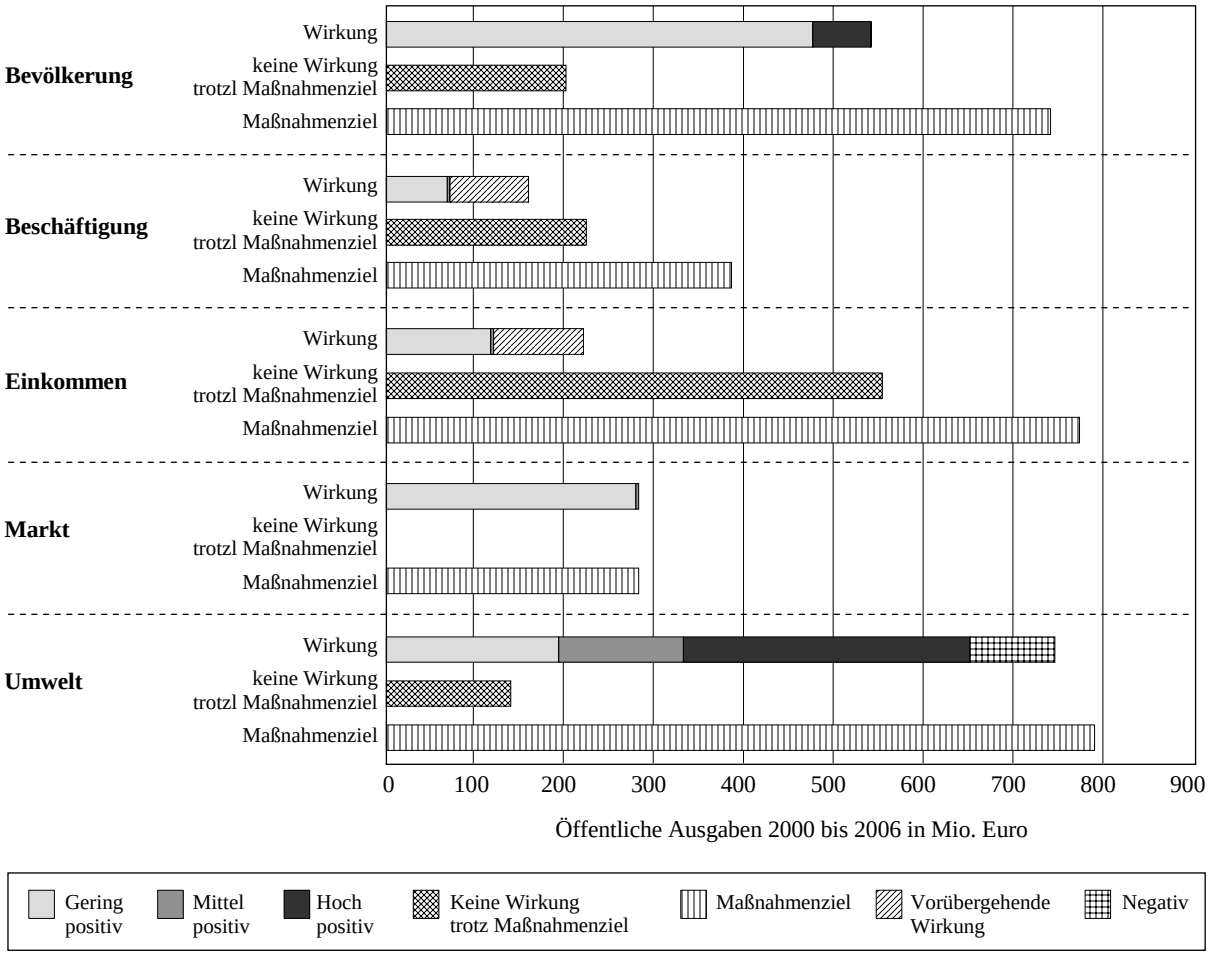
Die Maßnahmen **Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten** (e2) und der **investive Naturschutz** (t) waren nur mit geringen direkten Wirkungen verbunden, da mit ihnen nur wenig unmittelbare Umweltverbesserungen verbunden sind. Wesentliche Bedeutung kommen ihnen bei der Umsetzung der Natura 2000 Anforderungen zu, da sie für größere Akzeptanz und die Verfügbarkeit von Flächen für die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungskonzepten sorgten (siehe 10.5.7.1.3).

10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

Grundlage für die Ermittlung der Programmwirkungen war die Wirkungspfadanalyse (siehe Materialband zu Kapitel 10). Dabei handelt es sich um eine qualitative Wirkungseinschätzung, der unterschiedliche Wirkstufen zugrunde liegen, die mit den jeweiligen verausgabten Fördermittel verbunden wurden. Dieser Ansatz wurde gewählt, weil es auf Programmebene selbst bei einem relativ einfach erscheinenden Indikator wie Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze nicht möglich war, aus den verschiedenen Förderkapitelevaluationen quantifizierte, aggregierbare Angaben zu erhalten.

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei sind die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt. Wirkungen im Bereich Bevölkerung waren ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzindikator 1-4) zurückzuführen.

Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlich geprägten Räumen (Frage 1) trug in sehr hohem Maß die Förderung der **Dorferneuerung** (o) bei. Eine sehr wirksame Maßnahme zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (Frage 2) für die landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung war die **Diversifzierung**sförderung (p) für landwirtschaftliche Betriebe und die Umnutzungsförderung als Teilmaßnahme der **Dorferneuerung** (o). In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen führte die **Diversifizierung**sförderung (p) zu dauerhaften Einkommenswirkungen (Frage 3) für den landwirtschaftlichen Haushalt und die angestellten Arbeitskräfte (mittlere Wirkung).

Die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann durch die Maßnahmen des NRW-Programms nicht wesentlich beeinflusst werden. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Am besten eignete sich zur Produktivitätsverbesserung und Kostensenkung die Maßnahme **Betriebsführungsdienste** (l), welche allerdings nur einen geringen Mittelum-

fang aufwies. Die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a, AFP), **Flurbereinigung** (k) und Wegebau im Rahmen der **Forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i)) wiesen ebenfalls positive, allerdings geringere Wirkungen im Bereich der Produktivitätsverbesserung bzw. Kostensenkung auf. Letztgenannte Maßnahmen führt ebenfalls zu geringen Qualitätsverbesserungen zukünftiger Holzvorräte und einer höheren Wertschöpfung (Zusammenschlüsse). Die **Diversifizierungsförderung** (p), deren Zielsetzung bei der Verbesserung der Beschäftigung und des Einkommens lag, zeigte dennoch einen positiven Effekt auf die Umsatzentwicklung und auf das Angebot von Qualitätsprodukten. In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) begünstigten Betriebe zeigt sich ein Umsatzanstieg, Wirkungen im Bereich der Verbesserung der Qualität und/oder Produktivität wurden nicht beobachtet.

Die Hauptwirkungen des NRW-Programms Ländlicher Raum lagen im Erhalt und der Verbesserung der Umwelt. Die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die zusammen mit den Modellvorhaben und den Modulationsmaßnahmen allein knapp als 40 % der Programmmittel beanspruchten, entfalteten die stärkste Wirksamkeit. Zusammen mit der Ausgleichszulage und der Ausgleichszahlung erreichten sie gut 25 % der LF Nordrhein-Westfalens, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. Im Rahmen der vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung (vgl. Materialband, Studie 3) konnte anhand einer ökonometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen dem regionalen Grünlandrückgang in einem geringem Maß entgegengewirkt wurde. Mit wirksamen Agrarumweltmaßnahmen für den Wasserschutz konnten 17 % der als nitratauswaschungsgefährdet eingestuften Flächen und 18 % der als sensible eingestuften Gebiete entlang der Oberflächengewässer erreicht werden. Dieses geringe Ausmaß ist unter anderem mit fehlenden Förderkulissen für den Grundwasserschutz im Rahmen des NRW-Programms zu erklären. Hier verfolgt das Land NRW außerhalb des Förderprogramms gemeinsam mit den Wasserversorgern eine Beratungsansatz.

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Fotovoltaik- und Biogasanlagen (**Agrarinvestitionsförderung**), hohe Inanspruchnahme der **Holzabsatzförderung** und die Zunahme der Ökolandbaufläche zurückzuführen. Die quantifizierbaren Einsparungen von CO_2-Emissionen betrugen 0,14 % der Gesamtemissionen in NRW von 1990 gegenüber 0,06 % bei der Halbzeitbewertung. Außer im Bereich der Holzabsatzförderung blieben die **forstlichen Maßnahmen** gerade in Hinblick auf die Umbau- und Aufforstungsziele hinter den Erwartungen zurück. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald waren ohnehin klein dimensioniert angelegt. Die **Verarbeitung und Vermarktungsförderung (g)** und die **Agrarinvestitionsförderung** haben für den Schutz der Umwelt nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreicht.

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, zu vernachlässigen) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), so ist Folgendes festzustellen:

– In den Wirkungsbereichen Beschäftigung, Einkommen und Marktposition überwogen gering positive Maßnahmenwirkungen. Alleinig beim Schutz und der Verbesserung der Umwelt waren überwiegend mittlere bis hohe Wirkungen festzustellen. Aufgrund des finanziellen Gewichts der dahinterstehenden Maßnahmen waren so mehr als die Hälfte der Programmmittel mittel bis hoch wirksam.

– Bei den positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen dominierten hingegen Maßnahmen, die nur vorübergehend (für die Dauer der Förderung), zur Verbesserung/Stabilisierung des Einkommens und der Beschäftigung beigetragen haben.

– Ausgaben für Maßnahmen mit „Keine Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfielen auf Maßnahmen mit anteiligen Mitnahmeeffekten (der Nettoeffekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels falsch eingeschätzt wurde (betrifft die Themen Einkommen und Beschäftigung). Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen.

10.5.7. In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)

10.5.7.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)

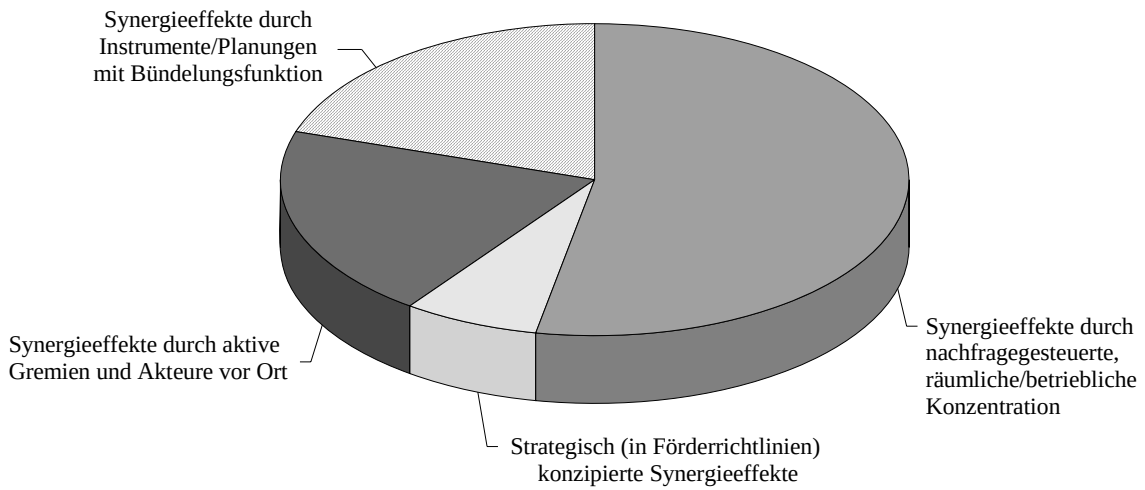
In der Halbzeitbewertung wurde v. a. analysiert, ob die notwendigen Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf Programmebene geschaffen wurden (FAL, ARUM und BFH, 2003; Toepel, 2000). In der Aktualisierung ging es um die Identifizierung tatsächlicher Synergieeffekte auf Maßnahmenebene (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005a). Hierbei wurden sowohl die internen Synergien als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wird aufgrund der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen auf ausgewählte Aspekte vertieft eingegangen. Synergie wird verstanden als Zusammenwirkungen von Maßnahmen und Projekten, durch das insgesamt ein Mehrwert für den Betrieb oder die Region entsteht.

10.5.7.1.1 Interne Synergien

Synergien zwischen Maßnahmen und Teilmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum konnten identifiziert werden. Diese lagen aber primär in der „Natur der Sache“ und

waren weniger auf eine integrierte Programmplanung rückführbar. Abbildung 10.8 zeigt die verschiedenen Arten der Synergiegenese.

Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese



Quelle: Eigene Darstellung.

Synergieeffekte durch nachfragegesteuerte, räumliche/betriebliche Konzentration

Ohne gezielte Steuerung seitens des Programms entstanden im Bereich des Zierpflanzenanbaus Synergien, die auf die räumliche Konzentration von Maßnahmen im Hauptproduktionsgebiet zurückzuführen sind. Der Niederrhein, v. a. der Kreis Kleve, ist eine der dynamischsten Zierpflanzenregionen Deutschlands (Cöhnen, 2004). Darüber hinaus hat im Zentrum der Region der größte Zierpflanzenvermarkter der Bundesrepublik seinen Sitz, der im Rahmen von V&V auch gefördert wurde. In unmittelbarer Nachbarschaft schließt sich das bedeutendste Zierpflanzenerzeugergebiet der Welt an. Diese Konstellation eröffnet dem Zierpflanzenbau am Niederrhein Möglichkeiten zur Produktionsausweitung, die anderen Anbaugebieten in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend verwehrt sind. Demzufolge wurden auch auf Produktionsseite umfangreiche Investitionen getätigt (Dirksmeyer, 2008), dies nicht nur in den Zierpflanzenbaubetrieben, sondern auch in anderen Gartenbaubetrieben. Im Rahmen der Maßnahme zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q^{23}) wurden Investitionen von 325 landwirtschaftlichen Betrieben (die ebenfalls vorrangig gartenbaulich ausgerichtet waren) in wasser- und energiesparende Bewässerungstechnik gefördert. 55 % der Fördermittel gingen allein in den Kreis Kleve. Über 70 % der öffentlichen Fördermittel, die 2000 bis 2006 in den Kreis Kleve flossen, wurden in den Haushaltslinien a/b und g verausgabt. Die Förderungen auf der jeweils anderen Produktionsstufe lassen Inves-

[23] Da die Maßnahme entgegen der Planungen ausschließlich von Einzelbetrieben umgesetzt wurde, wurde sie finanztechnisch über a abgewickelt.

titionen sinnvoll erscheinen, wobei die Einschätzung der Gartenbaubetriebe durchaus ambivalent war, da ihnen einerseits eine gesicherte Absatzstufe angeboten wurde, andererseits aber alternative Absatzkanäle wegbrachen. Weitere Beispiele v. a. für die betriebliche Kombination mehrerer Maßnahmen finden sich im nächsten Kapitel.

Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort

In einer regionalen Fallstudie wurde der Frage des Zusammenwirkens verschiedener Förderinstrumente nachgegangen. Die engagierten Akteure waren auch aus Sicht der Landesvertreter der wichtigste Erfolgsfaktor für Förderung und Synergien. Das traf auf den untersuchten Kreis Borken zu und ist auch auf andere Regionen NRWs übertragbar (Koch, Raue und Tietz, 2005, Fallstudie "Region" Kreis Borken).

Strategisch (in Förderrichtlinien) konzipierte Synergieeffekte

Modellvorhaben als integraler Bestand von Förderrichtlinien wurden gezielt eingesetzt, um entweder Erkenntnisse vor Einführung neuer Maßnahmen (z. B. BMS) zu sammeln oder Maßnahmen zu begleiten (z. B. Erosionsschutz, Obstwiesenschutz). Es wurden dadurch Teilnahmebereitschaft, Umsetzung und auch Richtlinienausgestaltung verbessert, so dass Maßnahmen in Wirkung und Teilnahme optimiert werden konnten.

Planungen mit Bündelungsfunktion

Als klassisches Planungsinstrument war in NRW v. a. die Flurbereinigung von Bedeutung. Gegen Ende des Programmplanungszeitraums wurde mit ILEK/Regionalmanagement ein neues Planungsinstrument aufgelegt. Die Erarbeitung der ILEK hat zu einer Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in den Regionen, zu einer besseren Identifikation von Problemen und Potenzialen der Region beigetragen und Impulse zur Entwicklung von neuen Ideen und Projekten gegeben (siehe Materialband zu Kapitel 9 Maßnahme w).

10.5.7.1.2 Maßnahmenkombinationen im NRW-Programm Ländlicher Raum

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Auswertung der Zahlstellendaten für die Haushaltsjahre 2003 bis 2006 des NRW-Programms Ländlicher Raum einschließlich der fakultativen Modulation[24].

[24] Die Auswertung erfolgte auf Basis der Betriebsnummern, die über die Jahre vereinheitlicht wurden. Die Analyse beschränkt sich auf diesen Zeitraum, weil erst ab 2003 Produktcodes für eine differenzierte Auswertung abgerufen wurden.

Tabelle 10.27 stellt die Teilnehmer in verschiedenen Haushaltslinien/Maßnahmen der EU-Haushaltsjahre 2003 bis 2006 dar. In der Diagonalen ist die Gesamtzahl an Teilnehmenden der jeweiligen Haushaltslinie/Maßnahme abgetragen. Außerhalb der Diagonalen ist die Anzahl der Teilnehmer an den jeweiligen Maßnahmenkombinationen dargestellt.

Tabelle 10.27: Maßnahmenkombinationen im NRW-Programm Ländlicher Raum 2003 bis 2006 (Zahl der Teilnehmer)

Anzahl Teil-nehmer	o. H.[1)]	a	c	AZ	Natura 2000	f	f mod	g	h	i	k	l	m	o	p	t	w
o.H.[1)]	1.327	105	3	585	326	1.188	122	1	33	77	5	166		29	4	5	
a		2.568		393	247	1.166	256		17	110		715		49	23		
c			30			3										4	
AZ				9.601	1.226	6.257	908		191	321		679		115	11		
Natura 2000					3.626	3.007	298		24	101		472		39	7		
f						18.735	1.529		268	632	1	1.924		308	43	4	
f mod							1.654		25	64		572		31	8		
g								49					1				
h									696	91		19		18			
i										7.031	4	158		64	6		
k											119	1		1		5	
l												3.718		61	14		
m													10				
o														1.438	6		2
p															112		
t																17	
w																	2

1) o. H. = ohne Haushaltslinie; Da die Zahlstellendatenbank eine Buchungsdatenbank ist, enthält sie auch Buchungen für Rückforderungen u. ä., die sich keiner maßnahmenbezogenen Haushaltslinie zuordnen lassen.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von MUNLV und LWK NRW (2007).

Als schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm waren landwirtschaftliche Betriebe in nahezu allen Maßnahmen sehr stark vertreten. Die meisten landwirtschaftlichen Betriebe nahmen 2003 bis 2006 an Agrarumweltmaßnahmen (f) teil. Dies verdeutlicht den großen Stellenwert der Agrarumweltmaßnahmen in NRW, die bereits eine lange „Tradition“ besaßen und sehr ausdifferenziert angeboten wurden. Hohe Teilnehmerzahlen hatten auch die Betriebsführungsdienste (l) und die Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete (e1).

Der Umfang, in dem landwirtschaftliche Betriebe gleichzeitig an mehreren Maßnahmen teilnahmen, war sehr unterschiedlich und deutet auf unterschiedliche strategische Ausrichtungen der Betriebe hin.

Tabelle 10.28 stellt die Teilnahmeraten von AFP-Betrieben, Betrieben mit Agrarumweltmaßnahmen, Modulationsmaßnahmen und der Ausgleichszulage dar.

Tabelle 10.28: Teilnahmeraten nach Maßnahmen 2003 bis 2006 (in %)

	a	e1-AZ	e2-Natura 2000	f	f mod	h	i	l	o	p
Alle Betriebe [1)]	5	18	7	35	3	1	2	7	1	0
AFP-Betrieb		15	10	45	10	1	4	28	2	1
AZ-Betrieb	4		13	65	9	2	3	7	1	
AUM-Betrieb	6	6	33		8	1	3	10	2	
Modulationsbetrieb	15	55	18	92		2	4	35	2	

[1)] InVeKoS-Betriebe 2005.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von MUNLV und LWK NRW (2007).

Betriebe, die an der einzelbetrieblichen Investitionsförderung teilnahmen, lagen zum größten Teil außerhalb der benachteiligten Gebietskulisse. Rund die Hälfte der Betriebe nahm auch an AUM teil. Über dem Durchschnitt war die Teilnahme an Betriebsführungsdiensten, wobei im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sogar angeregt wurde, gerade bei investierenden Betrieben ein begleitendes Coaching verbindlich zu implementieren.

Bei den AZ-Betrieben fällt auf, dass diese sowohl am AFP als auch an den Betriebsführungsdiensten relativ selten teilnehmen. Damit entsprechen sie mit ihrem Teilnahmeverhalten in etwa dem Durchschnitt aller InVeKoS-Betriebe. Das deutet darauf hin, dass sowohl Betriebsführungsdienste als auch das AFP bezüglich der Inhalte AZ-Betriebe weniger ansprechen. Sehr stark hingegen ist die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und v. a. den Modulationsmaßnahmen.

Von den Betrieben, die an den verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen unter Haushaltslinie f teilnahmen, erhielten überproportional viele eine Natura-2000-Ausgleichszahlung. Eine Kombination mit den neu eingeführten Modulationsmaßnahmen wurde nur von wenigen Betrieben vorgenommen. Um einen Prozentpunkt höher als der Durchschnitt aller Betriebe lag die zusätzliche Inanspruchnahme der einzelbetrieblichen Förderung.

Auffällig ist die starke Hinwendung der Betriebe, die an Modulationsmaßnahmen teilnahmen, zum AFP. Rund 15 % der Modulationsbetriebe nahmen zusätzlich am AFP teil, 35 %

an den Betriebsführungsdiensten. Dies weist darauf hin, dass mit den Modulationsmaßnahmen eher flächenstarke, auf betriebliches Wachstum ausgerichtete Betriebe erreicht wurden (siehe auch Modulbericht Akzeptanz zu Kapitel 6).

Allerdings konnte auch nachgewiesen werden, dass die AUM-Teilnehmer insgesamt – mit Ausnahme von zwei weniger bedeutenden Teilmaßnahmen – im Durchschnitt mehr Fläche bewirtschafteten und in den Förderperiode überdurchschnittlich gewachsen sind. Darauf deutet auch die höhere Teilnahme am AFP insgesamt hin.

Unter den Maßnahmen, die sich vorrangig an nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger richteten, waren die sonstigen forstlichen Maßnahmen (i) mit rund 7.000 Teilnehmern die teilnehmerstärkste Maßnahme. Bei den sonstigen forstlichen Maßnahmen war die hohe Teilnehmerzahl auch auf die **Hafö** zurückzuführen, die in erheblich höherem Umfang als geplant in Anspruch genommen wurde (siehe Kapitel 8). Eine weitere teilnehmerstarke Maßnahme war die Dorferneuerung.

Die anderen Maßnahmen im Programm mit eher außerlandwirtschaftlicher Ausrichtung sprachen jeweils bestimmte Zielgruppen an, wie z. B. g und m oder k. Auch für die Dorferneuerung[25] galt dies. Hier bestand das Synergiepotenzial auf kommunaler Ebene in der Kombination verschiedener Teilmaßnahmen der Dorferneuerung, da das übrige Maßnahmenspektrum des NRW-Programms Ländlicher Raum für die Kommunen nur begrenzt zugängig war.

Teilnehmerzahlen alleine sagen wenig über die finanzielle Bedeutung der Maßnahmen und der Maßnahmenkombinationen aus. Tabelle 10.29 stellt die öffentlichen Aufwendungen dar und liefert Informationen über das finanzielle Gewicht unterschiedlichster Maßnahmenkombinationen.

[25] Des Weiteren wurden die Maßnahmen n und s sowie z. T. w auf der Haushaltslinie o gebucht. Da sie auch nicht mit spezifischen Produktcodes hinterlegt waren, konnte eine nachträgliche Separierung nicht mehr vorgenommen werden.

Tabelle 10.29: Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen (in Mio. Euro)

Summe öffentlicher Mittel in Mio. Euro	o. H.[1)]	a	c	AZ	Natura 2000	f	f mod	g	h	i	k	l	m	o	p	t	w
o.H.[1)]	0,527	2,571	0,267	3,480	0,661	28,224	0,973	0,017	0,192	3,440	-0,036	0,107		3,592	0,262	14,091	
a		68,328		15,987	7,919	51,248	11,293		0,345	4,072		22,152		1,457	1,670		
c			1,690			0,670										3,910	
AZ				50,490	13,061	142,069	21,856		1,687	4,153		8,575		2,078	0,313		
Natura 2000					6,334	52,550	3,567		0,082	0,880		1,722		0,555	0,131		
f						208,378	47,969		5,488	13,041	0,003	32,041		9,473	2,522	6,652	
f mod							13,755		0,325	1,239		6,066		0,567	0,213		
g								26,505					0,158	0,000			
h									2,202	3,420		0,064		0,460			
i										58,656	1,943	1,201		6,793	0,269		
k											27,454	0,027		0,114		10,978	
l												3,233		0,769	0,480		
m													0,098	0,000			
o														48,246	0,413		0,197
p															3,222		
t																29,322	
w																	0,048

[1)] o. H. = ohne Haushaltslinie. Da die Zahlstellendatenbank eine Buchungsdatenbank ist, enthält sie auch Buchungen für Rückforderungen u. ä., die sich keiner maßnahmenbezogenen Haushaltslinie zuordnen lassen.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von MUNLV und LWK NRW (2007).

Hinsichtlich der Einzelmaßnahmen waren die Agrarumweltmaßnahmen (f) die finanziell bedeutendste Maßnahme im betrachteten Zeitraum, gefolgt vom AFP (a) und der Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete (e1). Auch finanziell betrachtet stand die Kombination von e1 und f an erster Stelle. Betriebe im Benachteiligten Gebiet, die gleichzeitig mindestens an der Ausgleichszulage und den Agrarumweltmaßnahmen teilnahmen, erhielten rund 140 Mio. Euro an Zuwendungen. Dabei kamen rund 100 Mio. Euro von den Agrarumweltmaßnahmen und der Rest von der Ausgleichszulage.

Eine Kombination mit etwas größerer finanzieller Bedeutung, außerhalb der betrieblichen Kombinationen, war die Verknüpfung der Flurbereinigung als Flächenmanagementinstrument und den über die Haushaltslinie t finanzierten Flächenankäufen für Naturschutzzwecke.

10.5.7.1.3 Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Umsetzung von Natura 2000

Die EPLR stellen ein Hauptfinanzierungsinstrument zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 dar. Daher ist es sinnvoll, im Rahmen einer Ex-post-Bewertung ein Fazit zu ziehen, inwieweit die Maßnahmen einen Beitrag hierzu geleistet haben. Die folgenden Angaben bauen auf den verfügbaren Daten auf, liefern eine Klassifizierung der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum nach ihren Wirkungsmechanismen und eine grobe Einschätzung ihres quantitativen Beitrags.

Die Aussageschärfe ist teilweise dadurch beschränkt, dass einzelne Fördermaßnahmen nicht anhand von GIS-Daten verortet werden können (z. B. forstliche Fördermaßnahmen). Die geplante Verschneidung der kofinanzierten Flurbereinigungsverfahren, in deren Rahmen zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung von Naturschutzzielen durchgeführt bzw. durch Bodenmanagement vorbereitet wurden, war auch nicht möglich. Die gelieferten Gebietsumrisse der Flurbereinigungsverfahren waren nicht einheitlich georeferenziert, so dass eine aufwendige und innerhalb der Evaluation nicht leistbare Nachbearbeitung erforderlich gewesen wäre. Zu einer Bewertung der Größenordnung des Beitrags der Maßnahmen, gemessen an den erforderlichen Aktivitäten, wären genauere Informationen über die gebietsbezogenen Maßnahmen- bzw. Managementplanungen und einer hierauf aufbauenden Kostenschätzung/-kalkulation erforderlich. Diese Informationen standen uns nicht zur Verfügung. Zum überwiegenden Teil sind die Gebietsplanungen noch nicht abgeschlossen.

Stand der Meldungen 2006

Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich bezüglich des Flächenumfangs der Natura-2000-Gebiete nicht viel verändert, da NRW nicht an dem Nachmeldeverfahren 2006 beteiligt war. Rund 4,5 % der Landesfläche sind Vogelschutzgebiete, und 5,4 % als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet (BfN, 2005a; BfN, 2005c). Beide Gebietskulissen überschneiden sich und liegen jeweils deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (8,5 % bzw. 9,3 %). Gemeinsam umfassen die Natura-2000-Gebiete ca. 6,7 % der Landesfläche (MUNLV, 2008b).

Betroffene Flächennutzungen

Aufgrund der Bedeutung Nordrhein-Westfalens für die entsprechenden Waldlebensräume bestehen die Natura-2000-Gebiete zu zwei Dritteln aus Wald, in erster Linie Buchen- und Eichenmischwälder. Mit rund 148.000 ha Wald fallen rund 16 % der Waldfläche in NRW in die Schutzgebietskulisse. Circa 90.000 ha davon gehören privaten Waldeigentümern oder Kommunen. Laut Lagebericht 2006 (Tabelle T7, MUNLV, 2007a) liegen rund 109.000 ha der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Landes in Natura-2000-Gebieten; dies sind rund 7,2 % der LF des Landes.

Instrumentenmix: Schutzgebietsausweisungen, Vertragsnaturschutz und flankierende Maßnahmen

Ein Großteil der vom Land vorgeschlagenen Gebiete (über 40 %) ist rechtskräftig festgesetztes Naturschutzgebiet bzw. Landschaftsschutzgebiet. Allerdings müssen in vielen Fällen die Schutzziele und die auf sie abgestimmten Maßnahmen angepasst werden. Zum Teil gibt es Defizite bei der Pflege, Entwicklung und Betreuung (MUNLV, 2007b).

Für die bisher nicht rechts- oder bestandskräftig als Schutzgebiete festgesetzten bzw. ausgewiesenen Lebensräume ist in der Regel die Festsetzung oder Ausweisung als Naturschutzgebiet erforderlich (MUNLV, 2008c). Die Anzahl und Ausdehnung hoheitlicher Schutzgebiete (Naturschutzgebiete, Nationalpark Eifel, Landschaftsschutzgebiete) hat sich daher im Berichtszeitraum erhöht. Ende 2006 waren rund 7 % der Landesfläche als NSG oder Nationalpark geschützt (246.353 ha) (LANUV, 2008a). Zusammengenommen decken Natura-2000-Gebiete und Naturschutzgebiete/Nationalpark knapp 10 % der Landesfläche, zusammen mit den gesetzlich geschützten Biotopen ca. 11 %, ab (MUNLV, 2007b). Die aus Naturschutzsicht schutzwürdigen und schutzbedürftigen Gebiete des Landes gehen folglich weit über die Kulisse der Natura-2000-Gebiete hinaus.

Neben dem hoheitlichen Gebietsschutz sind die Vertragsnaturschutzmaßnahmen ein Schlüsselelement. Durch sie sollen insbesondere auf landwirtschaftlichen Nutzflächen die Lebensräume erhalten werden, die durch weniger intensive Bewirtschaftung aus der ursprünglichen Naturlandschaft entstanden sind, und deren Erhaltung heute einer fortwährenden Nutzung bedarf. Die als FFH-Gebiete gemeldeten Waldgebiete wurden Bestandteil der sogenannten "Warburger Vereinbarung" (MURL, Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen e.V. und Waldbesitzerverband der Gemeinden, 1994), in deren Rahmen Vertragsnaturschutz auch im Wald möglich ist. Hier werden die Laubholzvermehrung und Wiederaufforstung, die Erhaltung von Totholz, aber auch spezielle weitere Maßnahmen des Naturschutzes gefördert. Zusätzlich wurde in Nordrhein-Westfalen für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen in Natura-2000-Gebieten und Trittsteinbiotopen eine Ausgleichszahlung gewährt. Als flankierende Elemente kamen in erster Linie der Flächenerwerb und das Flächentauschverfahren zum Einsatz (siehe Tabelle 10.30).

Tabelle 10.30: Instrumente und Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 zur Umsetzung von Natura 2000

Instrumente	Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum		
Vertragliche Vereinbarungen und individuelle Bewirtschaftungsverträge	f	–	Agrarumweltmaßnahmen, insb. Vertragsnaturschutz
	i	–	Vertragsnaturschutz im Wald (Sonderbiotope, Alt- und Totholz)
Ergänzende Ausgleichsleistungen für die Land- und Forstwirtschaft	e	–	Ausgleichszahlungen für landwirtschaftliche Nutzflächen entsprechend Schutzzweckes
Grunderwerbs- und Flächentauschverfahren	t	–	Kauf von Flächen aus dem Privatwald
	k	–	Flurbereinigung für Naturschutzziele und Entflechtung von Nutzungskonflikten

Quelle: Eigene Darstellung nach MUNLV (2008c).

Klassifizierung der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 nach ihrer strategischen Ausrichtung

Die Diskussionen und Konfliktlinien zwischen Naturschutz und Flächennutzern der letzten Jahre haben gezeigt, dass es neben der rein fachlichen Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen notwendig ist, die Akzeptanz für das Schutzgebietssystem zu erhöhen und dessen Zielsetzungen mit Leben zu füllen. In Tabelle 10.31 wird eine eigene Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen des NRW-Programms nach ihrer strategischen Ausrichtung vorgenommen.

Tabelle 10.31: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung

Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum mit einem Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000		Vorbereitende Maßnahmen		Umsetzung von Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen		Akzeptanzsteigerung für Natura 2000	
		Planungen/Konzepte	Flächenverfügbarkeit	Gezielte Umsetzung	Allgemeiner Beitrag zu den Erhaltungszielen	Zahlungen/Entflechtugn von Nutzungskonflikten	Kommunikation/ Beratung
f6	Vertragsnaturschutz			●			
f2	Uferrandstreifen				○		
f1 Bb	Grünlandextensivierung (Betrieb)				○		
f1 C	Ökolandbau				○		
f1 Be	Grünlandextensivierung Einzelflächen				○		
f1 E	Weidehaltung				○		
e 1	Artikel 16 Ausgleichszahlung					●	
i	Alt- und Totholz			●			
	Sonderbiotope			●			
t	Flächenankauf im Pivatwald		●			○	
k	Flurbereinigung		●	○	○	●	

● überwiegender Beitrag
○ teilweise bzw. geringer Beitrag

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass ein Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich der Vorbereitung und Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen lag. Bei den vorbereitenden Maßnahmen innerhalb des NRW-Programms spielte die Förderung von Planungen und Konzepten keine Rolle (auch nicht innerhalb der regionalen Entwicklungskonzepte). Dies galt ebenso für Beratung und Kommunikationsstrategien zur Akzeptanzsteigerung. Akzeptanzsteigernd wirkten in erster Linie die Artikel-16-Zahlungen sowie der Flächenkauf bzw. Tausch für besonders betroffenen Flächeneigentümer. Im neuen NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 – 2013 hat das Land hier deutlich stärkere Akzente gesetzt.

Flächenumfang und Fördermittel im Zusammenhang mit Natura 2000

In Tabelle 10.32 ist der Beitrag des NRW-Programms gemessen an erreichten Flächen bzw. verausgabten Fördermitteln für Natura-2000-Gebiete zusammengestellt.

Tabelle 10.32: Anteil von Natura-2000-Gebieten an Förderflächen und öffentlichen Fördermitteln

Beitrag der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum zur Umsetzung von Natura 2000	Flächen in ha [1]		Öffentliche Fördermittel 2005 in Euro		Wirkungsintensität
	Gesamt	in Natura-2000-Gebieten	Gesamt	in Natura-2000-Gebieten	
Nutzflächen (2005)					
LF - Gesamt	1.523.800	109.000			
- Grünland		70.000			
Waldfläche	915.000	148.000			
Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum in Natura-2000-Gebieten					
f Agrarumweltmaßnahmen auf Grünland [2]	178.290	19.110	42.437.054	5.816.230	+++
e 1 Ausgleichszahlung	29.500	29.500	1.542.857	1.542.857	+
Bruttofläche f und e	**207.790**	**48.610**			
Überschneidung f -Maßnahmen	k. A	2.330			
Fläche Überschneidung f und e	k. A	13.131			
Fläche nur e1	k. A	16.369			
Fläche nur f-Maßnahmen	k. A	6.156			
Nettofläche f und e		**35.656**			
i Alt- und Totholz	3.422	3.422	242.000	242.000	+++
Sonderbiotope (Projekte)	120	120	33.000	33.000	+++
t Flächenankauf im Privatwald	2.348	2.348	3.900.000	3.900.000	+ bis ++
Fläche Maßnahmen im Forst	**5.890**	**5.890**			
k Flurbereinigung (LF)	85.400	k. A	7.384.000	k. A	+ bis ++
Flurbereinigung (Wald)[3]	45.000	k. A		k. A	+

1) Bei den Maßnahmen f und e beziehen sich die Flächenangaben auf das Jahr 2005, bei den anderen Maßnahmen sind die Förderjahre 2000 - 2006 aufaddiert.
2) Mit positiven Wirkungen auf die Biodiversität von Wildpflanzen und -tieren sowie Grünlanderhalt, berücksichtigte Maßnahmen siehe nächste Tabelle
3) Fläche geschätzt (siehe Materialband Maßnahme k).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Demnach wurden mit den relevanten Maßnahmen 4 % der Waldfläche bzw. 6,5 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Von weiterer Bedeutung für den Umbau „defizitärer“ Lebensraumtypen in Natura-2000-Gebieten könnten die forstlichen Maßnahmen zum Vor- und Unterbau und der Erhöhung der Stabilität sein. Da diese Maßnahmen jedoch nicht räumlich verortet werden konnten, war eine Zuordnung nicht möglich.

Mit einer ungefähren Nettoförderfläche von Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 (e2) und Agrarumweltmaßnahmen von rund 35.000 ha wurde rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Gebietskulisse-Natura-2000 erreicht.

Der Beitrag der Flurbereinigung war nicht genauer zu quantifizieren. In der selektierten Stichprobe (34 von 120 Verfahren) wurden der Naturschutz und die Landschaftspflege in 26 der Verfahren als Verfahrensziel ausdrücklich mitbenannt. In fünf Gebieten stellte der Naturschutz das Hauptverfahrensziel dar und stand im Zusammenhang mit der Neuausweisung eines Naturschutzgebietes.[26] Die Bedeutung der Flurbereinigung für den Artenschutz liegt in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Daneben spielt auch die Neuanlage und Vernetzung von Biotopen als eigene Maßnahme innerhalb eines Verfahrens eine Rolle. Durch den Flächentausch wird es ermöglicht, dass Flächen dem Naturschutz gewidmet werden, die aufgrund ihrer Standortbedingungen oder ihrer Lage von besonderem Wert für den Artenschutz sind und in besonderer Weise der Biotopvernetzung dienen. Die Flurbereinigung lieferte in den untersuchten Verfahrensgebieten auf insgesamt ca. 4.112 ha einen wichtigen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die große Bedeutung der Flurbereinigung bei der Einrichtung des Nationalparks Eifel. Durch den Flächentausch mit Privatwaldbesitzern konnte die Nationalparkfläche arrondiert und erheblich erweitert werden. Der Nationalpark besteht zu überwiegenden Teilen aus Natura-2000-Gebieten.

Insgesamt flossen mit ca. 11,5 Mio. Euro 2005 rund 23 % der Fördermittel der in Tabelle 10.33 aufgeführten relevanten Maßnahmen in die Umsetzung von Natura 2000, wobei der finanzielle Anteil der Flurbereinigung nicht berücksichtigt werden konnte. Bezogen auf die gesamten 2005 verausgabten öffentlichen Fördergelder des NRW-Programms Ländlicher Raum, waren dies rund 11 % der Mittel. Im Folgenden werden ausgewählte Maßnahmen detaillierter betrachtet.

Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 10.33 gibt einen Überblick über die in die Analyse mit eingeflossenen Agrarumweltmaßnahmen und ihren maßnahmenspezifischen Anteil in Natura-2000-Gebieten. Die verausgabten Mittel wurden grob anhand der 2005 im Durchschnitt gezahlten Prämien und der Hektarangaben aus InVeKoS 2005 ermittelt. Daraus ergibt sich eine Abweichung von den Zahlstellendaten.

[26] Tabelle k14 im Materialband zu Artikel 33 gibt einen Überblick über den Beitrag der 34 ausgewählten Flurbereinigungsverfahren zu der Sicherung und Neuausweisung von Schutzgebieten.

Tabelle 10.33: Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen an Natura-2000-Gebieten

Agrarumweltmaßnahmen überwiegend auf Grünland [1]		Inanspruchnahme 2005 in ha		Öffentliche Fördermittel in Euro		
		Gesamt	in Natura 2000	Gesamt	in Natura 2000	Anteil in %
f6	Vertragsnaturschutz	26.283	8.633	11.158.584	3.665.185	33
f2	Uferrandstreifen	3.435	231	2.809.830	188.958	7
f1 Bb	Grünlandextensivierung (Betrieb)	80.496	5.800	15.330.000	1.104.577	7
f1 C	Ökolandbau	43.100	2.818	9.697.500	634.050	7
f1 Be	Grünlandextensivierung	5.825	468	760.000	61.061	8
f1 E	Weidehaltung	19.151	1.160	2.681.140	162.400	6
Summe			**19.110**	**42.437.054**	**5.816.230**	**14**
Überschneidung f -Maßnahmen			2.330			
Nettofläche			**16.780**			

1) Mit positiven Wirkungen auf die Biodiversität von Wildpflanzen und -tieren.

Quelle: Eigene Berechnung nach InVeKoS 2005 und BfN (2006).[27]

Im Durchschnitt der relevanten Agrarumweltmaßnahmen liegt der Flächen- und Fördermittelanteil von Natura-2000-Gebieten bei 14 %. Bei den grünlandbezogenen Maßnahmen ohne den Vertragsnaturschutz lagen die Anteile zwischen sechs und acht Prozent.

Auffällig ist, dass der Anteil der Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 mit 33 % der Flächenanteile relativ gering ausfiel.[28] Dies kann nur in begrenztem Umfang mit der Unschärfe der Auswertung begründet werden. Dieser Wert kann ein Hinweis darauf sein, dass in NRW neben den Natura-2000-Gebieten weitere Gebiete und Lebensräume bestehen, in denen Vertragsnaturschutzmaßnahmen für landesspezifische Ziele und Verpflichtungen zum Erhalt der Biodiversität notwendig sind.

Die regionale Auswertung der Inanspruchnahme in Kapitel 6 (siehe Karte A – 6.13) verdeutlicht zudem, dass in der biogeographischen Region Atlantisches Tiefland der Anteil der Vertragsnaturschutzflächen an der LF im Gros der Gemeinden zwischen 0,0 und 0,5 % bzw. 0,5 und 2 % lag, während er im Bergland bis zu 20 % erreichen konnte. Die absoluten Zahlen lagen in Tieflandgemeinden bei 2 bis 30 ha bzw. 30 bis 80 ha. Im Bergland werden Werte von über 400 ha je Gemeinde erreicht.

---

[27] Die Auswertung erfolgte durch die Verschneidung der InVeKoS GIS Daten und der Gebietskulisse Natura 2000. Ausgewertet wurden nur die Feldblöcke, die zu mehr als 80 % in der Gebietskulisse lagen.

[28] In anderen Bundesländern, z.B. Niedersachsen liegen die Anteile dieser Maßnahmen bei über 80 %.

Durch den FFH-Bericht (LANUV, 2008b) wurde deutlich, dass insgesamt Defizite bei nutzungsgeprägten Lebensräumen bestehen. Diese treten verstärkt im Tiefland auf. Der Vertragsnaturschutz und alle anderen geeigneten Agrarumweltmaßnahmen müssen daher 2007 bis 2013 weiter auf die Herausforderungen aus Natura 2000 ausgerichtet und gestärkt werden. Bei der vorgesehenen Mittelkürzung dieser Maßnahmen um rund 20 % bei gleichzeitiger hoher Mittelbindung durch Altverpflichtungen wird es schwierig werden, große qualitative Fortschritte zu erzielen.

Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten (e2)

Im Jahr 2005 wurden für rund 29.500 ha Ausgleichszahlungen gewährt[29]. Die Wirkung dieser Maßnahme lag vor allem in der Akzeptanzsteigerung für die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten und anschließende notwendige hoheitliche Unterschutzstellungen.

Die einzuhaltende Bewirtschaftungserschwernis ergibt sich aus Schutzgebietsverordnungen und dem Verschlechterungsverbot, nicht aber aus der Maßnahme selbst. Lediglich bei den 12 % Flächenanteilen in LSG bzw. den 2,4 % auf Flächen ohne Schutzstatus hilft die Ausgleichszahlung, einen Mindestschutz bei der Bewirtschaftung durchzusetzen. Durch die Bagatellegrenze von einem Hektar, die aus Gründen der Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes gerechtfertigt ist, fielen zahlreiche Flächen aus der Maßnahme heraus.

Wie Tabelle 10.34 verdeutlicht, war die Ausgleichszahlung in den meisten Fällen eine Sockelförderung, die von den betroffenen Betrieben mit anderen Maßnahmen und freiwilligen Vereinbarungen kombiniert wird. So wurden auf 33 % der Flächen auch Vertragsnaturschutzmaßnahmen durchgeführt.

Tabelle 10.34: Kombination der Ausgleichszahlung mit ausgewählten Agrarumweltmaßnahmen 2005

		Kombination der Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten mit Agrarumweltmaßnahmen					
Maßnahmen		**f1-Bb**	**f1-C**	**f6**	**f2**	**f1-E**	**f1-Be**
Förderfläche in Natura-2000-Kulisse	ha	5.800	2.818	8.633	232	1.161	649
davon							
mit Ausgleichszahlung	ha	3.458	1.835	6.456	20	899	469
Überschneidungsfläche	%	60	65	75	9	77	72

Quelle: Eigene Berechnung nach InVeKoS 2005.

[29] Der Umfang der potenziellen Förderfläche weicht je nach Quelle erheblich voneinander ab. Sind es nach dem EPLR rund 70.000 ha, ergeben Berechnungen nach InVeKoS 40.000 ha (vgl. Kapitel 5).

Die flächenbezogene InVeKoS-Auswertung deckt sich mit der Auswertung der Zahlstellendaten. Es gab kaum landwirtschaftliche Betriebe, die ausschließlich eine Natura-2000-Ausgleichszahlung erhielten (siehe Tabelle 10.27). Die meisten Betriebe nahmen gleichzeitig an Agrarumweltmaßnahmen teil und waren ausgleichszulagenberechtigt. Bei der Kombination von Natura 2000 und Agrarumweltmaßnahmen (siehe Tabellen 10.29) flossen insgesamt 52,55 Mio. Euro, davon 45,95 Mio. Euro aus AUM und 5,6 Mio. Euro für Natura-2000-Ausgleichszahlungen.

Investiver Naturschutz: t-Maßnahmen

Investive Maßnahmen des Naturschutzes wie Flächenkäufe und Erstinstandsetzungsmaßnahmen wurden im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum in erster Linie über diese Fördermaßnahme abgewickelt. In den Jahren 2000 bis 2006 wurden insgesamt 25,5 Mio. öffentliche Fördergelder für den Flächenankauf von insgesamt 2.348 ha Privatwald in Natura-2000-Gebieten verausgabt.

Bei einem kleinen Anteil der Flächen ist mit dem Aufkauf bereits das Ziel der sofortigen Nullnutzung erreicht. Bei den meisten Flächen sind weitere Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen erforderlich. Der Flächenankauf schafft hier erst die Flächenverfügbarkeit und entschärft die Nutzungskonflikte, die durch Meldung der Gebiete entstanden sind. Für alle Wald-FFH-Gebiete werden derzeit Pflege- und Entwicklungspläne - Sofortmaßnahmenkonzepte erstellt, die die bis 2012 notwendigen Maßnahmen festlegen (LÖBF, 2004; MUNLV, 2004a). Der Umsetzung der Sofortmaßnahmenkonzepte wird zukünftig eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie zukommen.

Sonstige forstliche Fördermaßnahmen

1994 wurden mit einem **Basisprogramm** Gebiete mit besonderem Wert für den Waldbiotopschutz festgelegt, in denen privaten und kommunalen Waldbesitzern finanzielle Anreize für die Erhaltung und Entwicklung naturnaher Laubwälder gegeben werden. Der überwiegende Teil dieser Gebiete wurde auch in das Schutzgebietsnetz Natura 2000 der Europäischen Union aufgenommen und in das erweiterte Waldbiotopschutzprogramm (LANUV, 2007) überführt. Es ist davon auszugehen, dass die auf dieser fachlichen Grundlage entwickelten Maßnahmen Alt- und Totholzförderung sowie Sonderbiotope weitgehend innerhalb der Natura-2000-Kulisse liegen.

Mit 120 kleinen Förderfällen für Sonderbiotope und 3.422 ha für die Tot- und Altholzförderung erreichte der Waldvertragsnaturschutz innerhalb des NRW-Programms einen geringen Umfang. Nach Aussagen des MUNLV wurden allerdings im Rahmen von Landesprogrammen ca. 10.000 ha erreicht (MUNLV, 2007b). Über die Lage und Ausgestaltung dieser Maßnahmen ist nichts Näheres bekannt.

Ziel-2-Programm

Im Rahmen des Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (Maßnahme 4.3 im phasing-out-Gebiet) wurden ebenfalls Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen gefördert. Ein Schwerpunkt lag hier in der Umsetzung von Gewässerauekonzepten (Fließgewässer der Eifel) zur Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit. Teile dieser Fließgewässer gehören zu Natura-2000-Gebieten. In den Kreisen Düren, Euskirchen, Höxter und Paderborn wurden in diesem Rahmen ca. 4,04 Mio. Euro an EU-Mitteln verausgabt. Davon ging ein Großteil in Entwicklung und Umsetzung eines naturverträglichen Tourismusleitbildes für die Nationalparkregion Eifel.

Fazit

Neben der Beibehaltung der flächenbezogenen Maßnahmen ist eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen auch im Rahmen Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte erforderlich. Hierbei sollten aktzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen. Neben dem ELER-Programm sind andere Finanzierungsquellen gerade für investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bietet sich das Ziel-2-Programm an, das in Zukunft gezielter für diese Verpflichtungen des Landes NRW eingesetzt werden sollte.

Der Vertragsnaturschutz sollte in der Gebietskulisse weiter verstärkt werden, ohne sich aus den anderen Schutzgebieten des Landes zurückzuziehen. Natura 2000 und Naturschutzgebiete sind in NRW nicht deckungsgleich (siehe oben), zur Erhaltung der Biodiversität sind auch die Pflege und Entwicklung dieser nationalen Schutzgebiete erforderlich.

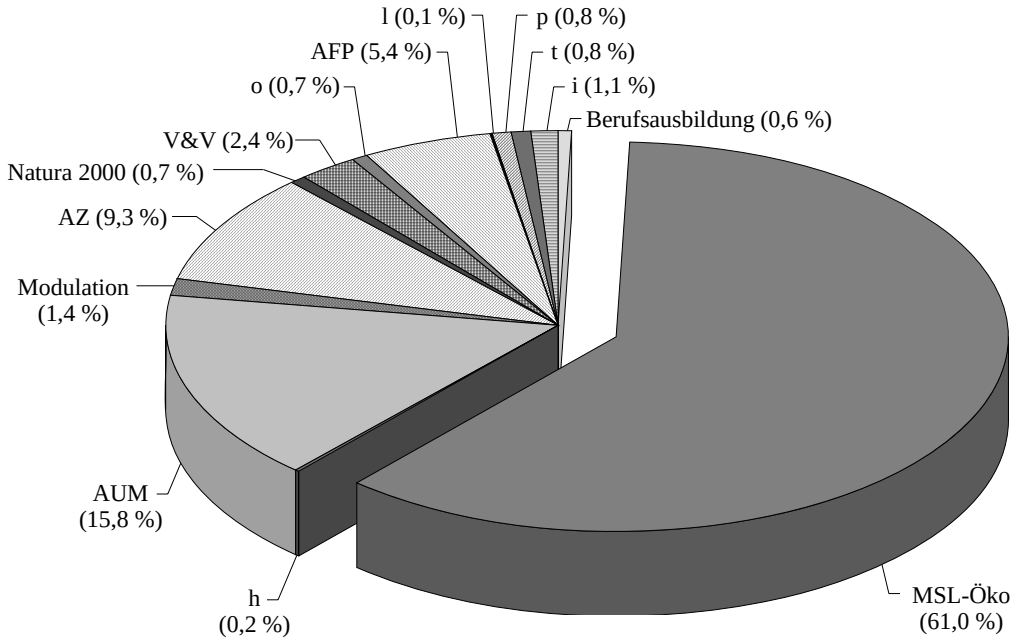
Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich der Förderprogramme des Landes für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können.

10.5.7.1.4 Förderung des Ökologischen Landbaus

Das NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006 hat nicht nur durch die Flächenförderung versucht, den Ökologischen Landbau zu stimulieren, sondern auch weitere spezifische Instrumente angeboten. Darüber hinaus standen den ökologisch wirtschaftenden Betrieben auch alle anderen Sektormaßnahmen zur Teilnahme offen.

Die Flächenförderung hatte den größten finanziellen Anteil an den in den Ökosektor fließenden Fördermitteln (siehe Abbildung 10.9). Rund drei Viertel der Fördermittel beruhten auf flächenbezogenen Zahlungen, an erster Stelle natürlich die spezifische Umstellungs- und Beibehaltungsförderung.

Abbildung 10.9: In den Ökologischen Landbau fließende Fördermittel im Zeitraum 2000 bis 2006 (geschätzt)



Diese Angaben entstammen der Sonderauswertung der Zahlstellendaten. Sie umfassen nur die Jahre 2003 bis 2006 aufgrund der nur für diese Haushaltsjahre verfügbaren Produktcodes. Es wurden die an die Ökobetriebe gezahlten betriebs- oder flächenbezogenen Zuwendungen hochgerechnet. Dieses Vorgehen bildet eine Einschätzung der Größenordnungen ab. Damit ist eine Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Maßnahmen annähernd gegeben.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Kapitelbewerter, MUNLV und LWK NRW (2007).

Eine besondere Rolle spielten die unter der Haushaltslinie t geförderten **ökologischen Leitbetriebe** in NRW. Auf 14 über die verschiedenen Landschaftsräume verteilten Kooperationsbetrieben wurden neue wissenschaftliche Erkenntnisse unter Praxisbedingungen erarbeitet und der Wissenstransfer über intensive Dokumentationen – auch im Internet – gewährleistet. Gleichzeitig dienten die Betriebe als dezentrale Beratungs- und Anschauungsorte.

Die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologischer Erzeugnisse blieb in Projektzahl, Fördervolumen und Output hinter den Erwartungen zurück (siehe auch Kapitel 7), obwohl im Jahr 2003 die Förderkonditionen verbessert und neue Fördertatbestände eingeführt wurden. Insgesamt wurden 14 Investitionsprojekte gefördert. Der Wert der ökologisch erzeugten Rohwaren stieg um 40 %. Auch die Vertragsbindung ist deutlich angewachsen, wobei nur für die Hälfte der Rohwaren Aufpreise gegenüber dem durchschnittlichen Marktpreis gezahlt wurden (bei nur marginaler Veränderung).

Bei der **Berufsbildung** nahmen die Kurse, die von Ökolandbauverbänden bzw. zu speziellen Themen des Ökolandbaus durchgeführt werden, mit 22 % der durchgeführten Kurse

und 26 % der Teilnehmenden großen Raum ein. Schwerpunkte waren Grundlagenkurse zur Ökologischen Landwirtschaft für Lehrlinge im Rahmen der freien Ausbildung zum Biologisch-Dynamischen Landwirt.

Im Folgenden wird ein Vergleich zwischen konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben vorgenommen. Dargestellt wurden die Inanspruchnahme der verschiedenen Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum und die dabei geflossenen Fördermittel 2003 bis 2006.

Tabelle 10.35: Teilnahme, Teilnahmeraten und öffentliche Aufwendungen für landwirtschaftliche Betriebe 2003 bis 2006 (alle, konventionell und ökologisch wirtschaftende landwirtschaftliche Betriebe)

	Alle landwirtschaftlichen Betriebe			Konventionell wirtschaftende Betriebe			Ökobetriebe		
	Betriebe je Teilnehmer	Anteil an Gesamt in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 in Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil an Gesamt in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 in Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil an Gesamt in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 in Euro
Alle landwirtschaftl. Betriebe InVeKoS [1] je Zahlstelle	**54.037**			**52.478**			**1.559**		
Alle Betriebe X-Liste	25.304	46,8	364.619.398	23.745	45,2	294.575.761	1.559		70.043.638
davon									
MSL-Ökoförderung	1.559	2,9	43.852.401				1.559	100,0	43.852.401
AUM ohne	18.212	33,7	164.453.219	17.176	32,7	153.086.961	1.036	66,5	11.366.258
Modulation	1.654	3,1	13.754.806	1.463	2,8	12.253.007	191	12,3	1.501.799
a	2.568	4,8	68.327.723	2.464	4,7	64.472.446	104	6,7	3.855.277
e1 AZ	9.601	17,8	50.490.109	8.797	16,8	43.832.499	804	51,6	6.657.610
e2 Natura 2000	3.626	6,7	6.333.879	3.407	6,5	5.852.705	219	14,0	481.174
h	316	0,6	1.027.921	292	0,6	907.879	24	1,5	120.042
i	823	1,5	4.782.279	739	1,4	3.995.545	84	5,4	786.734
l	3.718	6,9	3.232.051	3.649	7,0	3.182.215	69	4,4	49.836
o	366	0,7	4.804.070	336	0,6	4.329.688	30	1,9	474.383
p	112	0,2	3.221.610	97	0,2	2.662.815	15	1,0	558.795
t	1	0,0	339.330		0,0		1	0,1	339.330

[1] Die Gesamtzahl aller Betriebe 2005 wurde dem InVeKoS entnommen (siehe Modulbericht Kapitel 5 Flächennutzung). Um durch Differenzbildung zur Zahl konventionell wirtschaftender Betriebe zu gelangen wurde vereinfacht angenommen, dass alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe auch die MSL-Ökoförderung in Anspruch nahmen.

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage von MUNLV und LWK NRW (2007).

Viele der ökologisch wirtschaftenden Betriebe erbrachten noch zusätzliche ökologische Leistungen. Rund 67 % aller Ökolandbaubetriebe nahmen an weiteren Agrarumweltmaßnahmen teil, 12 % an Modulationsmaßnahmen. Bei den konventionell wirtschaftenden Betrieben lag der Anteil der AUM-Teilnehmer bei rund 33 %, an Modulationsmaßnahmen nahmen nur rund drei Prozent der Betriebe teil. Hinsichtlich Teilnehmerzahlen war auch noch die Ausgleichszulage von großer Bedeutung. Knapp über die Hälfte der Ökobetriebe verfügte über förderfähige Flächen in der benachteiligten Gebietskulisse.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hatten wir aufgrund der Auswertung des GAK-Monitorings die Aussage getroffen, dass die AFP-Förderung die Ökobetriebe in NRW, bezogen auf die großen Investitionen, unterproportional erreichte. Die kleinen Investitionen wurden ungefähr im Verhältnis des Anteils der ökologisch wirtschaftenden Betriebe in NRW wahrgenommen. Anders als in anderen Bundesländern war die Investitionsneigung bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben in dem betrachteten Zeitraum etwas geringer als bei den konventionellen Betrieben (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005a, S, 80/81). Unsere Auswertung der Zahlstellendaten 2003 bis 2006 ergab ein etwas anderes Bild. Demzufolge erhielten rund 7 % der Ökobetriebe Zahlungen aus dem AFP, gegenüber einem fünfprozentigen Anteil bei den konventionellen Betrieben. Die durchschnittliche Zahlung je Teilnehmer lag bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben bei rund 37.000 Euro, bei den konventionell wirtschaftenden Betrieben bei 26.000 Euro.

Alle anderen Maßnahmen, mit Ausnahme der Betriebsführungsdienste, spielten im betrachteten Zeitraum für das Gros der Betriebe keine Rolle. Bei den Betriebsführungsdiensten gab es nur einen Arbeitskreis, der sich speziell mit Fragen des Ökolandbaus beschäftigte. Dementsprechend fielen die Teilnehmerzahlen bei Ökobetrieben geringer aus (siehe Tabelle 10.35).

10.5.7.1.4 Externe Synergien

Neben dem NRW-Programm Ländlicher Raum wurden in Nordrhein-Westfalen noch andere (EU)-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum angeboten (siehe Kapitel 2). Dazu gehörten das Ziel-2-Programm, LEADER+ und INTERREG-III-A, die jeweils in einer spezifischen Gebietskulisse zum Einsatz kamen.

Ziel-2-Programm

Die folgenden Ausführungen zum Ziel-2-Programm stützen sich auf eine Stellungnahme der Ziel-2-Programmbewerter zu bestimmten Fragenkomplexen (MR, 2005). Insgesamt waren die möglichen Synergien zwischen dem Ziel-2-Programm und dem NRW-Programm Ländlicher Raum relativ begrenzt. Dies lag an unterschiedlichen räumlichen Schwerpunktsetzungen (siehe Karte 10.1), Zielgruppen und den Förderinhalten. Folgende Maßnahmen boten Synergiepotenzial, allerdings weniger auf der konkreten Projektebene, sondern hinsichtlich der Verfolgung gemeinsamer Ziele.

Maßnahme 1.1 - Investitionszuschüsse für Unternehmen: Rund 100 Mio. Euro durch GRW und EFRE geförderte Gesamtinvestitionen 2000 bis 2006 entfielen auf den Wirtschaftszweig Ernährungswirtschaft. Dies entsprach rund 60 % der unter der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung im Bereich des NRW-Programms Ländlicher Raum angestoßenen Gesamtinvestitionsvolumina von rund 173 Mio. Euro (siehe Kapitel 7). Da

Nordrhein-Westfalen zukünftig eine spezifische Clusterförderung[30] im Rahmen eines Wettbewerbs „Ernährung-NRW“ vorsieht (www.ernaehrung.nrw.de), sollte auch im Rahmen der Evaluation eine gemeinsame Betrachtung der Förderinstrumente erfolgen.

Maßnahme 2.8 - Förderung von Zukunftsenergien: In Recklinghausen wurde ein Biomassekraftwerk realisiert, das mit Holz betrieben wird und sowohl der Stromerzeugung als auch der Wärmenutzung dient (installierte Leistung 20 MWel). Diese Maßnahme unterstützte die Ziele und Wirkungen der forstwirtschaftlichen Maßnahme des NRW-Programms Ländlicher Raum sowohl hinsichtlich der klimapolitischen Zielsetzungen als auch hinsichtlich des verstärkten Einsatzes bislang nicht bewirtschafteter Holzsortimente zur energetischen Nutzung.

Maßnahme 4.3 - Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete: Als „Relikt“ der Ziel-5b-Förderung wurde diese Maßnahme in den Phasing-Out-Gebieten in das Ziel-2-Programm integriert. Inhaltlich stand die Maßnahme relativ isoliert im Ziel-2-Programm und wird zukünftig nicht mehr mit EFRE-Mitteln gefördert.

Die Empfehlungen der Ziel-2-Bewerter für die zukünftige Ausrichtung lauteten (MR, 2005; Ridder et al., 2005, S. 108): Stärkere Orientierung auf die Funktion als Wirtschaftsstandort, Förderung alternativer Einkommensmöglichkeiten und weniger Gestaltungsmaßnahmen. Projekte sollten an ihrer Bedeutung für Wirtschaftsbereiche mit nachweislichen Entwicklungspotenzialen (insbesondere der Tourismus) bewertet und nur im Rahmen integrierter Konzepte mit deutlichen Ausstrahlungseffekten gefördert werden. Damit decken sich die Empfehlungen weitgehend mit unseren (siehe Kapitel 9).

Das EFRE-Programm 2007 bis 2013 ist nicht mehr auf Gebietskulissen beschränkt, sondern kann flächendeckend fördern. Damit ergeben sich schon aus räumlicher Sicht größere Anknüpfungspunkte auch zum NRW-Programm Ländlicher Raum, z. B. im Bereich des Tourismus, der Natura-2000-Förderung und des Ernährungsgewerbes sowie der holzverarbeitenden Industrie.

LEADER +

Im nordrhein-westfälischen LEADER+-Programm wurden drei Lokale Aktionsgruppen (LAG) gefördert: Bürener Land, Hallenberg-Medebach und der Mühlenkreis. Die Querverbindungen zur sog. Mainstream-Förderung, beispielsweise dem NRW-Programm Ländlicher Raum, waren in unterschiedlicher Weise gegeben (Schubert, Vay und Elbe, 2005).

---

[30] Das Cluster Ernährung umfasst die gesamte Wertschöpfungskette in der Ernährungsbranche von der Erzeugerstufe bis hin zum Verbraucher und schließt neben dem Lebensmittelhandel auch Zulieferer, Dienstleister sowie Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen mit ein. Damit ergeben sich vielfältige Anknüpfungspunkte zum NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013.

Im **Bürener Land** wurden Projekte aus den LEADER-Aktivitäten heraus entwickelt und dann über andere Programme umgesetzt. Dabei handelte es sich um Projekte im Bereich Regenerativer Energien, die wegen des investiven und privatwirtschaftlichen Charakters besser über andere Programme/Maßnahmen realisiert werden konnten. Dazu gehörten die **HaFö** im NRW-Programm Ländlicher Raum, die Förderung zur Aufwertung Nachwachsender Rohstoffe (MUNLV) oder Demonstrationsprojekte im Bereich Regenerative Energien (MWME). Auch in **Hallenberg-Medebach** wurden einige in Verbindung mit LEADER+-Projekten stehende Maßnahmen über Mainstream-Programme umgesetzt, so zum Beispiel im Rahmen der Dorferneuerung oder der Städtebauförderung. Der Versuch, touristische Vorhaben in Teilbereichen aus anderen, evtl. besser geeigneten Programmen zu fördern, scheiterte allerdings oftmals an fehlenden Kofinanzierungsmitteln des Landes. Erschwerend kam für die Region Hallenberg-Medebach hinzu, dass sie nicht in weiteren Förderkulissen (z. B. Ziel 2) lag. Die LAG **Mühlenkreis** verfolgte von Anfang an sehr ausgeprägt die Strategie, LEADER-Mittel für nicht-investive Maßnahmen wie Machbarkeitsstudien, Qualifizierung der Projektträger etc. einzusetzen und die eigentliche Projektrealisierung über Mainstream-Programme zu finanzieren. Dadurch konnte bereits ein Vielfaches der für die Region vorgesehenen LEADER-Mittel akquiriert werden.

Begünstigende Faktoren für Synergien zwischen LEADER+- und Mainstream-Aktivitäten waren sicherlich Rahmenbedingungen wie im Mühlenkreis, wo die räumliche und inhaltliche Nähe zu anderen Programmen durch die Ansiedlung der LAG-Geschäftsstelle in der Kreisverwaltung gegeben war und mehr Personal zur Verfügung stand. Förderlich war aber auch der Wissenszuwachs bei den LAG und bei den LAG-Managern im Laufe der Umsetzung von LEADER+.

Der LEADER-Ansatz wurde entsprechend den Vorgaben der ELER-Verordnung in das NRW-Programm 2007 bis 2013 integriert. Das Auswahlverfahren der Gruppen ist abgeschlossen. Im Zeitraum 2007 bis 2013 gibt es zehn Gruppen, darunter zwei, die schon 2000 bis 2006 gefördert wurden (allerdings in einem etwas veränderten Zuschnitt). Die Evaluation wird sich spezifisch mit den Folgen des „Mainstreaming“ von LEADER, für die anderen Programmbestandteile und für LEADER selbst beschäftigen.

INTERREG-III-A

Im Rahmen von INTERREG-III-A wurden mit Stand 31.12.2006 entlang der deutsch-niederländischen Grenze Projekte in Höhe von fast 138 Mio. Euro gefördert. Im Schwerpunkt 3 waren zwei Maßnahmen vorgesehen:

– Maßnahme 3.1 – Umwelt, Natur und Landschaft,

– Maßnahme 3.2 – Landwirtschaft.

Mit Stand 31.12.2006 wurden hier insgesamt 10,7 Mio. Euro, also rund 8 % der öffentlichen Mittel, verausgabt (MWME, MW und Ministerie van Economische Zaken, 2007). 16 Projekte wurden durchgeführt, davon neun in der Maßnahme 3.1 Umwelt, Natur und Landschaft. Im Rahmen der Fallstudie Region in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden auch Synergien auf Projektebene gefunden. Inwieweit die anderen INTERREG-Projekte direkte Bezüge zu Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum aufweisen, wurde nicht systematisch untersucht.[31]

10.5.7.1.5 Fazit

Insgesamt stellte sich heraus, dass es schwierig war, sich dem Thema der Synergie auf Programmebene zu nähern und die tatsächlichen Effekte zu benennen oder gar zu quantifizieren. Synergien zwischen Maßnahmen entstehen nicht durch die Formulierung eines gemeinsamen Planungsdokumentes, wenn ansonsten die Verantwortlichen nicht in gemeinsame Strategieentwicklungen und Umsetzungsprozessen integriert sind.

Einen besonderen Stellenwert hat in NRW das Engagement von Akteuren vor Ort, ohne das ein Zusammenführen verschiedenster Förderquellen zur Realisierung größerer Projekte nicht möglich gewesen wäre. Diese Ansätze gilt es gezielt zu stärken und bisher eher isoliert agierende Bereiche, wie die Marktstrukturverbesserung, Wirtschaftsförderung und Forst, besser zu integrieren. Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet LEADER.

Die ex ante formulierten hohen Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans muten zu euphorisch und häufig konstruiert an. Rückblickend sind die meisten Synergien nicht programmgesteuert entstanden. Die Förderung von regionalen Entwicklungsprozessen kann allerdings unterstützend wirken. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte in den letzten zwei Jahren der Programmlaufzeit in vielen Regionen ILEKe gefördert, die z. T. jetzt im Rahmen von LEADER eine Fortsetzung finden. In einer spezifischen Untersuchung (Materialband Kapitel 9 Maßnahme w) im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde die Empfehlung gegeben, dass das Land NRW auf die Entwicklung eines langfristig angelegten Konzepts zur Entwicklung ländlicher Räume, das die verschiedenen Politiken und Fördermaßnahmen verknüpft und zu einer Einheit zusammenführt, in der Zukunft stärkeres Gewicht legen sollte. Für die laufende Förderperiode ist es wesentlich, weder den Begriff der Synergie oder gemeinsamen Strategien überzustrapazieren, noch zu reduziert im Sinne einer Vermeidung von Doppelförderungen (Festlegung von „Demarkationslinien“) auszulegen.

---

[31] Das INTERREG-Projekt zur Umnutzung landwirtschaftlich genutzter Gebäude sollte aufgrund der großen Bedeutung der Umnutzungsförderung im Rahmen der nordrhein-westfälischen Dorferneuerung Berücksichtigung finden (Grabski-Kieron, Henseler und Bröcking, 2008).

10.5.7.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)

Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer (Indikator 6-2.1)

Tabelle 10.36 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Zuwendungsempfänger des NRW-Programms Ländlicher Raum.

Tabelle 10.36: Typologie der Zuwendungsempfänger im NRW-Programm Ländlicher Raum 2000 bis 2006

Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktions-struktur			II: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung							III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel	I/II	III	VII	IX							V		VI		VIII	IX
VO-Kürzel	a/b	c	g/m	k	1	n	o	p	q	w	e1	e2	f	h	i	t
Privatpersonen							x							x	x	
Landwirtschaftliche Betriebe	x				x		x	x	x		x	x	x	x	x	x
Gartenbaubetriebe	x							x	x							
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse															x	
Teilnehmergemeinschaften				x												x
Kommunale Gebietskörperschaften						x	x			x					x	x
ArbeitnehmerInnen Primärsektor																
Ernährungsindustrie			x													
Kammer		x											x			x
Bildungsträger		x														x
Verbände/Vereine/Kirchen							x									x
Stiftungen																x

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Kapitelbewertungen.

Sechs (a/b, l, p, q, e, f) der 16 programmierten Haushaltslinien aller drei Förderschwerpunkte richteten sich ausschließlich an landwirtschaftliche Betriebe (einschließlich Gartenbau). Diese Haushaltslinien machten in etwa 60 % der 2000 bis 2006 ausgezahlten öffentlichen Mittel aus. Daneben gab es noch Maßnahmen wie die Dorferneuerung oder die Erstaufforstung, die auch einen starken Fokus auf landwirtschaftliche Betriebe hatten, ebenso wie die Berufsbildung. Indirekt profitierten landwirtschaftliche Betriebe auch in starkem Maße von der Flurbereinigung.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung war eine zusammenfassende Übersicht über die betrieblichen Merkmale der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe in den einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen enthalten. In den Jahren 2005/2006 gab es keine wesent-

lichen Veränderungen (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005a, Tabelle 10.37). Auffällig war die insgesamt sehr heterogene Struktur der geförderten Betriebe und Produktionsrichtungen. Die Förderung zeichnete somit die heterogene Agrarstruktur des Landes nach, setzte aber keine expliziten Schwerpunkte.

Bei den sich schwerpunktmäßig an Nichtlandwirte richtenden Maßnahmen änderte sich ebenfalls wenig an der Struktur der Zuwendungsempfänger. Im Vordergrund standen kommunale Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts. In geringerem Umfang wurden Unternehmen und Private gefördert. Einzelheiten können den Förderkapitelbewertungen entnommen werden.

Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten für die Begünstigten/Marktteilnehmern (Indikator 6-2.2)

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung. Einzig große Neuerung war die Zusammenführung der LWK Rheinland und Westfalen-Lippe. Diese hatte umfangreiche strukturelle und personelle Änderungen zur Folge. In der Übergangszeit führten die Umstellungen, auch der Datenhaltungssysteme, teilweise zu Personalengpässen. Einzelne Änderungen des Verwaltungsvollzugs sind den Bewertungskapiteln zu entnehmen.

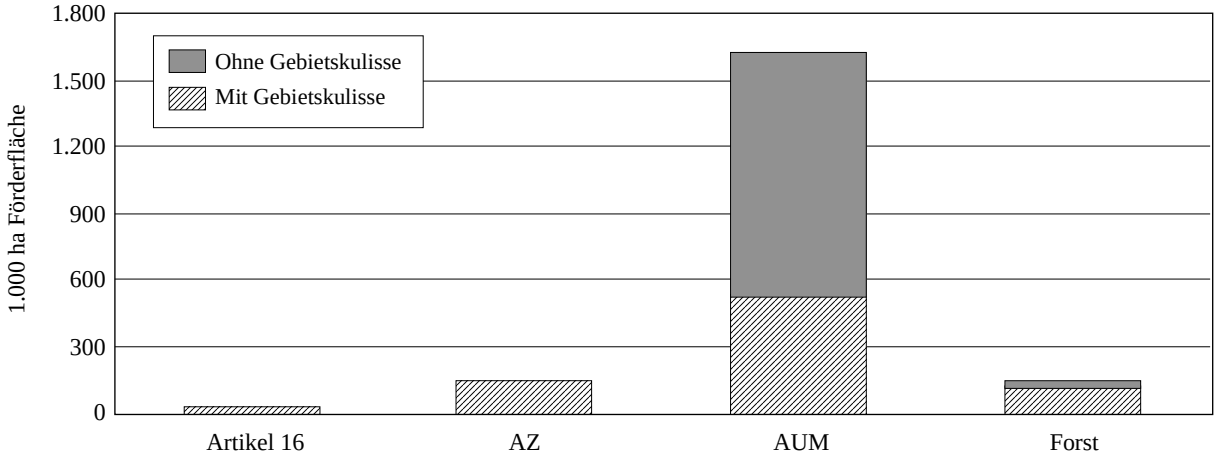
Treffsicherheit von Maßnahmen (Indikator 6-2.3 (neu))

Die räumliche Verteilung der Zuwendungen auf Programm- und Maßnahmenebene kann Hinweise zur Treffsicherheit geben. In Kapitel 2 wurde kartographisch die räumliche Verteilung der öffentlichen Aufwendungen dargestellt. In Kapitel 10.4 wurden Bestimmungsfaktoren für die festgestellte räumliche Verteilung herausgearbeitet. Aufgrund der fast ausschließlich landwirtschaftlichen Ausrichtung und der verschiedenen Gebietskulissen der flächenbezogenen Maßnahmen konzentrierte sich die Förderung in den Mittelgebirgsregionen des Landes und am Niederrhein. Die Kölner-Aachener-Bucht, das Münsterland und Ost-Westfalen-Lippe erhielten deutlich weniger öffentliche Zuwendungen (siehe Karte 10.1). Diese Regionen sind allerdings deutlich leistungsstärker als die Mittelgebirgsregionen des Landes.

Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Zentral sind hier die folgenden Aspekte.

Bildung von Kulissen: Dieses Instrument wurde in NRW bei der Ausgleichszulage, der Bodenschutzkalkung, der Ausgleichszahlung, den Erosionsschutzmaßnahmen, der Umwandlung von Acker in Extensivgrünland in Überschwemmungsgebieten und verschiedenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen angewandt (siehe Abbildung 10.10).

Abbildung 10.10: Umfang der flächenbezogenen Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse (in 1.000 ha)



Quelle: Angaben der KapitelbewerterInnen.

So wurden ca. 43 % der insgesamt in Anspruch genommenen 1,96 Mio. ha flächenbezogene Maßnahmen in Gebietskulissen angeboten. Der Anteil hat sich gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitwertung (70 %) deutlich verringert. Dies war auf die deutliche Ausweitung von nicht gebietsbezogenen Agrarumweltmaßnahmen im Zuge der Modulation zurückzuführen. Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass die fachliche Rechtfertigung von Gebietskulissen von unterschiedlicher Qualität ist. Gerade die Gebietsabgrenzung der Ausgleichszulage steht auf dem Prüfstand und soll bis 2010 deutlich reformiert werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Festlegung von Gebietskulissen bei einzelnen Maßnahmen regelmäßig im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zu Konflikten führt, da die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner häufig auf die horizontale Anwendung von Maßnahmen drängen (MUNLV, 2008e).

Projektauswahlkriterien spielten bisher eine untergeordnete Rolle. Mit der zunehmenden Knappheit der Mittel dürfte dieser Aspekt immer mehr an Bedeutung gewinnen. Da es schwierig sein dürfte, mit statischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, kann eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. Gerade Infrastrukturmaßnahmen sollten verstärkt über integrierte **regionale Konzepte** umgesetzt werden. Der in ELER übernommene **LEADER-Ansatz** bietet hier die Möglichkeit der Entwicklung regionaler Förderstrategien und regionaler Entscheidungsstrukturen.

Die EU-Kommission hat nach dem Genehmigungsverfahren des neuen NRW-Programms 2007 bis 2013 stark auf die Festlegung von operationalen Auswahlkriterien für alle Maßnahmen gedrängt. Es sollte im Rahmen der laufenden Evaluation 2007 bis 2013 der Frage

nachgegangen werden, ob sich damit tatsächlich eine höhere Treffsicherheit v. a. für die investiven Maßnahmen herstellen lässt.

10.5.7.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Die Schwerpunktsetzung des NRW-Programms auf den flächenbezogenen Maßnahmen (Ausgleichszulage, AUM etc.) ließ bereits zur Halbzeitbewertung des NRW-Programms eine relativ geringe Hebelwirkung durch ein Verhältnis von einem Euro öffentlicher Fördermittel zu 0,66 Euro zusätzlicher Investitionen erkennen und erwarten. Bezogen auf den gesamten Programmplanungszeitraum lag des Verhältnis bei eins zu 0,62 Euro (Eigene Berechnungen nach BMELV, 2007b).

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

10.5.7.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung.

Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn (‘windfall profit’). Der Mitnahmeeffekt kann nach Sinabell et al. (2006) prinzipiell anhand zweier Kennzahlen gemessen werden:

– als Prozentsatz der geförderten TeilnehmerInnen (Betriebe, Personen etc. und der damit verbundenen Fördermittel), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten.
– Alternativ kann der Zugewinn monetär bewertet werden und dieser Vorteil ins Verhältnis zum eingesetzten Fördervolumen gesetzt werden: Wenn ein Betrieb eine standsichere Weizensorte sät und an der Maßnahme „Verzicht auf Wachstumsregulatoren“ teilnimmt, dann beträgt der Mitnahmeeffekt 100 Prozent.

Jeder politische Eingriff mit dem Ziel der Verhaltensänderung hat Mitnahmeeffekte. Sie sind daher unvermeidbar (Sinabell, Salhofer und Karagiannis, 2006; Stierwald und Wiemers, 2003). Ihre politische Opportunität ist aber aufgrund der zu erreichenden Ziele zu

beurteilen: „the more urgent a problem is to be solved, the more policy has to estimate the deadweight effect as a price to be paid for stimulating“ (EU-KOM, 1999, S. 112).

Mitnahmeeffekte können, wie andere Untersuchungen zeigen, durchaus beachtliche Größenordnungen erreichen. Während Sinabell (2006) keine direkte Quantifizierung vornimmt und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließt, kommt Stierwald (2003) im Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von zwei Drittel bis 80 %[32].

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden. Dieser Ansatz birgt die Gefahr eines strategisch verzerrten Antwortverhaltens. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nicht-geförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den Nicht-Geförderten grundsätzlich unterscheiden. Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer adäquaten sogenannten kontrafaktischen Situation berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Ein generelles Problem in dem von uns betrachteten Politikfeld ist allerdings, dass die Konstruktion von nicht-geförderten Kontrollgruppen angesichts des Umfangs der Förderung in der Vergangenheit und Gegenwart schwierig ist.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten wurden in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert, um zu Nettowirkungen zu gelangen (Fragen 1 bis 5).

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.37 synoptisch zusammengefasst.

[32] DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 %.

Tabelle 10.37: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maßnahme	Verwendete Methoden	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiter-befragung 2007	Bruttowirkungen beinhalten nach Angaben zwischen 30 und 50 % Mitnahmeeffekte (bei kleinen Investitionen höher, bei großen eher niedriger)[33].
AZ	Analyse der Testbetriebs-netzdaten 2005/2006	Bei ausschließlicher Betrachtung des Einkommensziels kann die Überkompensation als Mitnahmeeffekt gedeutet werden. Bei rund 27 % der Betriebe im Testbetriebsnetz liegt die individuelle Kompensationswirkung bei über 100 Prozent. Bei rund 61 % der Betriebe reicht die AZ allerdings noch nicht einmal zu einer 50prozentigen Kompensationswirkung (siehe Abbildung 5a.1)
AUM	Analyse der Prämien-gestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen erfolgen würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei den horizontal angebotenen Maßnahmen ohne Prämiendifferenzierung der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung, stärkerer Prämiendifferenzierung und ggf. Ausschreibungsverfahren.
Verarbeitung und Vermarktung	Experten-befragung	Mitnahmeeffekte sind bei investiver Förderung immer vorhanden. Durch administrative Vorkehrungen, wie Stichtagsregelungen und Auswahlkriterien erreicht man, dass Anträge von denjenigen gestellt werden, die die Förderung brauchen und die das Antragsprozedere deswegen auf sich nehmen.
Forst	Befragung von Zuwendungs-empfängern	Befragung der Zuwendungsempfänger ergab bei den Maßnahmen Bestandespflege und auch bei der Erstaufforstung eindeutige Mitnahmeeffekte. So war bei Bestandespflegemaßnahmen nur bei 7 % die Förderung explizit ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen. Auch die Erstaufforstungen wären in den meisten Fällen auch ohne Förderung durchgeführt worden, wenn auch der Nadelbaumanteil wahrscheinlich höher gewesen wäre. Bei den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder können Mitnahmeeffekte nicht ausgeschlossen werden, aber sie liegen auf einem deutlich geringeren Niveau als bei den zuvor genannten Maßnahmen.
Betriebs-führungs-dienste	Befragungen	Für die Betriebe, die ohnehin jedes Jahr an einer Unternehmensdatenauswertung im Arbeitskreis mitgemacht haben, und dies auch unabhängig von der Erhöhung der Arbeitskreisgebühren weiterhin getan hätten, bedeutet die Förderung einen reinen Mitnahmeeffekt. Die Höhe des Mitnahmeeffekts kann jedoch nicht näher bestimmt werden. Die Aussage der LWK-Vertreter, dass eher die aufgeschlossenen Betriebe durch die Fördermaßnahme erreicht werden, deutet darauf hin, dass Mitnahmeeffekte auftreten.

[33] Diese Angaben liegen im Vergleich zu den Ergebnissen in anderen Maßnahmenbereichen deutlich höher (z. B. Diversifizierung). Diesen Unterschieden sollte in der Evaluation der nächsten Förderperiode weiterhin nachgegangen werden.

Maßnahme	Verwendete Methoden	Mitnahmeeffekte
Diversifizierung	Befragungen*	13 % der Befragten hätten ihr Projekt ohne Förderung nicht durchgeführt, und 41 % hätten es nur zum Teil durchgeführt. 30 % hätten es zu einem späteren Zeitpunkt und 37 % in veränderter Form durchgeführt. 20 % hätten ihr Projekt auch ohne Förderung durchgeführt. Es treten folglich Mitnahmeeffekte auf. Es überwiegen aber Vorzieheffekte, Impulsgebung und Einfluss auf die Ausgestaltung der Maßnahmen durch die Förderung. Zu vermuten ist, dass Betriebe auf die Anstellung von Personal verzichtet und das Projekt durch Mehrarbeit der Unternehmerfamilie realisiert hätten.
Dorferneuerung	Befragungen*	Mitnahmeeffekte kommen bei öffentlichen Zuwendungsempfängern in vernachlässigbarem Umfang vor. In 64 % der Fälle wäre es ohne Förderung zu keiner Maßnahmendurchführung gekommen. Bei den privaten Zuwendungsempfängern wurden 16 % Mitnahmeeffekte ermittelt. Allerdings ist die Förderung mit Auflagen hinsichtlich des Materials verbunden, so dass fraglich ist, ob ohne eine Förderung die gleichen Ergebnisse erzielt worden wären. Darauf deutet hin, dass 44 % die Maßnahme nur zum Teil durchgeführt hätten.

* Gefragt wurden Zuwendungsempfänger danach, ob die Projekte in gleichem Umfang und Zeitraum auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es durchaus zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Durch die Berücksichtigung dieser Mitnahmeeffekte in der Wirkungspfadanalyse kam es bei einigen Maßnahmen zu anderen Einschätzungen als zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung, die ausschließlich auf Bruttoeffekte abstellte.

Die Messung von Mitnahmeeffekten wird auch zukünftig methodisch schwierig bleiben. Der Anspruch, nicht bei der Beschreibung von Bruttowirkungen stehen zu bleiben, sondern Nettowirkungen annähernd zu ermitteln, gilt aber auch für die Evaluierung der Förderperiode 2007 bis 2013. V. a. sollte ein starkes Augenmerk darauf gerichtet werden, wie sich Mitnahmeeffekte verringern ließen.

10.5.7.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)

Für dieses Kriterium waren im Rahmen der Bewertung des NRW-Programms ländlicher Raum in Anlehnung an die Erläuterung durch die KOM (EU-KOM, 2000) zwei Aspekte relevant:

– **Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung in einer Region:** Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister wurden über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Beschäftigungswirkungen errechnet. Etwa 62 % des Leistungsvolumens wurde von Fir-

men innerhalb NRWs erstellt. Dies entspricht etwa 1.400 gesicherten Arbeitsplätzen jährlich, vorrangig im Baugewerbe und im Anlagenbau.

– **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils:** Dieser Fragestellung wurde in einer gesonderten Untersuchung der Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) nachgegangen (siehe Materialband zu Kapitel 9 – Maßnahme w). Die Förderung der Erarbeitung Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte hat einen Beitrag zur Mobilisierung der endogenen Potenziale der ländlichen Regionen in NRW geleistet. Insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit wurde gestärkt und Potenziale und Chancen in den Regionen wurden erkannt. Diese Mobilisierung reicht in den untersuchten Regionen über den Planungsprozess hinaus. Dies zeigt sich darin, dass in zwei Drittel der Regionen bereits Projekte umgesetzt wurden und dass in allen Regionen weiterhin Aktivitäten zur Umsetzungsbegleitung stattfinden.

10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen

Die Bewertung der Fördereffizienz des NRW-Programms Ländlicher Raum und der einzelnen Maßnahmen war Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür wurden die erzielten Wirkungen in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Zwei zentrale Fragen waren dabei zu beantworten:

– Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?

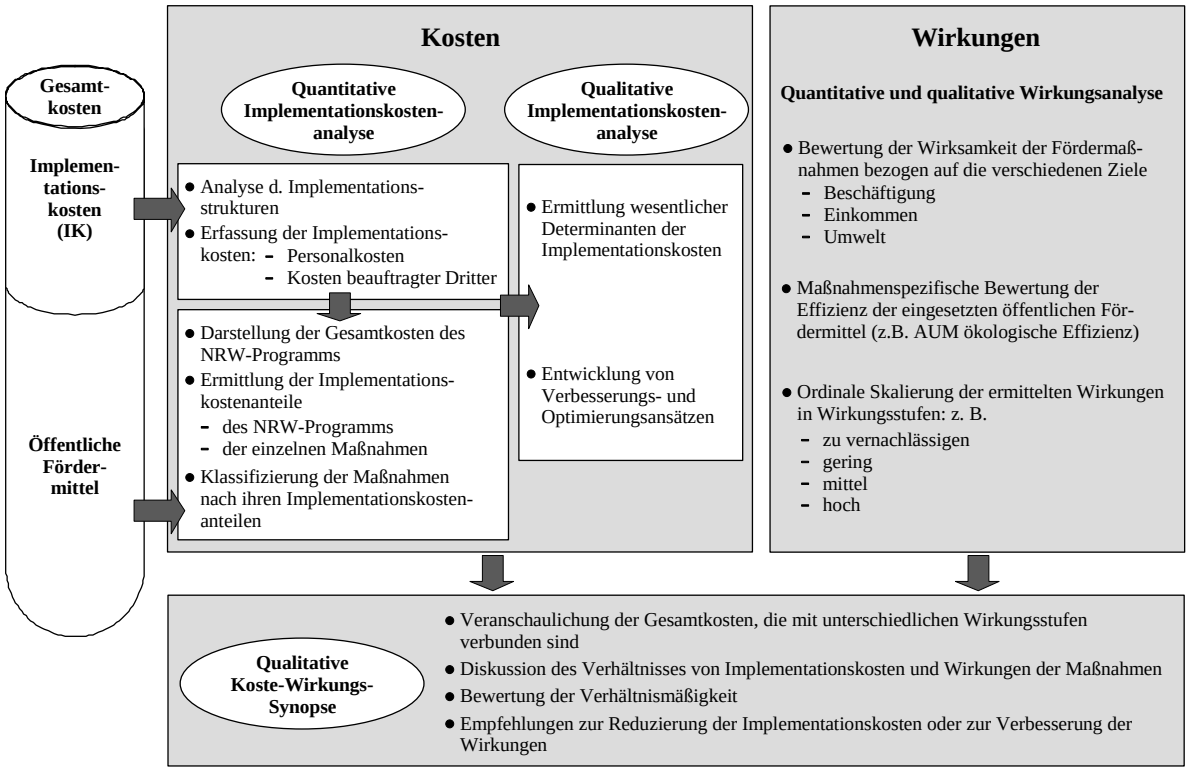
– Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Die Beschreibung der Methode, die verwendeten Daten und die detaillierten Ergebnisse finden sich in Studie 3 im Materialband zu Kapitel 10.

10.6.1 Methodischer Ansatz

Der methodische Ansatz baut auf der bislang eingesetzten Wirkungspfadanalyse (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005a; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005b) auf. Er ergänzt die Wirkungspfadanalyse um die Kostenkomponente, d. h. sowohl um die eingesetzten öffentlichen Mittel als auch um die Implementationskosten. Damit werden Aussagen zur Fördereffizienz möglich. Abbildung 10.11 stellt die qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse mit ihren verschiedenen Bausteinen dar.

Abbildung 10.11: Qualitative Kosten-Wirkungssynopse



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der verschiedenen Bausteine kurz zusammengefasst.

10.6.2 Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006

10.6.2.1 Grundlagen und Ergebnisse der quantitativen Analyse

Die Ermittlung der Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum und seiner Maßnahmen erfolgte auf der Grundlage der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) sowie ergänzender Befragungen der umsetzenden Stellen. Im Einzelnen wurden folgende Aufgabenbereiche im Rahmen der Implementationskostenanalyse erfasst:

– Konzeption und Ausgestaltung des Programms und der Maßnahmen,

– Information, Beratung und Akquise,

– Auswahl und Bewilligung,

– Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle von Zweckbindungsfristen),
– Monitoring und Evaluation,
– Steuerung,
– Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte).

Implementationskosten werden definiert als Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in NRW im Zusammenhang mit der Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Diese Kosten wurden zum einen als **direkte Personalkosten** des unmittelbar mit den Aufgaben betrauten Personals erfasst zum anderen als **Vollkosten** inklusive der arbeitsplatzbezogenen Sachkosten und des Verwaltungsoverheads. Zusätzlich wurden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen berücksichtigt. So vergeben beispielsweise die Unteren Landschaftsbehörden zum Teil die Vor-Ort-Kontrollen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen an Dritte.

Tabelle 10.38 stellt die maßnahmenbezogenen Ergebnisse nach drei Kostenklassen dar, die auf der Grundlage verfügbarer Studien und unserer eigenen Ergebnisse gewählt wurden:

– Geringer Implementationskostenanteil: 0 bis 5 % (weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Implementationskosten),
– Mittlerer Implementationskostenanteil: 5,1 bis 20 %,
– Hoher Implementationskostenanteil: über 20 % (mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Implementationskosten).

Berücksichtigt wurden hierbei nur die direkten Personalkosten und die Kosten Dritter.[34] Ausgeklammert wurden die Kosten des Programmoverheads.

[34] Die Berücksichtigung der Vollkosten hätte nur bei der Maßnahme der bedrohten Haustierrassen zu einer Umgruppierung in eine andere Klasse geführt (24,6 %).

Tabelle 10.38: Gruppierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierung nach der Höhe des Implemtationskostenanteils 2005			Implementations-kosten	Öffentliche Fördermittel	Anteil an Fördermitteln	Implementationskostenanteil
Kostenklassen	**Maßnahmen**		Angaben in Euro		Angaben in %	
gering 0-5 %	e1	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	260.915	9.624.917	7,94	**2,7**
	a/q	AFP/Junglandwirte/Wasserressourcen	600.740	20.853.683	17,20	**2,9**
	f3	Erosionsschutz	256.582	6.806.182	5,61	**3,8**
	f1	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung inkl. Modulation	1.197.642	31.739.000	26,18	**3,8**
	e2	Ausgleichszahlungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen	81.770	1.971.369	1,63	**4,1**
Summe geringer Implementationskostenanteil			**2.397.649**	**70.995.150**	**58,56**	**3,4**
mittel > 5-20 %	g/m	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (alle Sektoren)	360.109	5.372.519	4,43	**6,7**
	p	Diversifizierung	85.318	1.115.774	0,92	**7,6**
	n	Dienstleistungseinrichtungen	21.810	252.562	0,21	**8,6**
	k	Flurbereinigung	642.136	7.384.768	6,09	**8,7**
	l	Aufbau von Betriebsführungsdiensten	148.761	1.485.861	1,23	**10,0**
	t	Verschiedene Modellvorhaben	103.700	855.000	0,71	**12,1**
	f4	Langjährige Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen	102.435	772.294	0,64	**13,3**
	f2	Anlage von Uferrandstreifen	210.186	1.557.762	1,28	**13,5**
	i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	1.389.618	9.747.813	8,04	**14,3**
	f5	Förderung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen	54.251	323.189	0,27	**16,8**
	c	Berufsbildung	65.184	380.766	0,31	**17,1**
Summe mittlerer Implementationskostenanteil			**3.183.508**	**29.248.307**	**24,12**	**10,9**
hoch > 20 %	o	Dorferneuerung und -entwicklung	2.178.691	9.785.490	8,07	**22,3**
	w	Integrierte Entwicklungsstrategien	214.376	860.436	0,71	**24,9**
	f6	Vertragsnaturschutz	3.287.263	9.899.195	8,16	**33,2**
	h	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	172.006	453.429	0,37	**37,9**
	r	Ländliche Infrastruktur	5.311	noch keine Inanspruchnahm		
Summe hoher Implementationskostenanteil			**5.857.647**	**20.998.550**	**17,32**	**27,9**
		Summe Maßnahmen	**11.438.951**	**121.242.008**	**100**	**9,4**

Quelle: Eigene Darstellung.

Fünf der insgesamt 21 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 60 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören sowohl die Aus-

gleichszulage als auch die Ausgleichszahlung, das AFP und die flächenstarken Agrarumweltmaßnahmen MSL und Erosionsschutz.

Vier Maßnahmen (17 % der öffentlichen Fördermittel) lagen im Bereich eines hohen Implementationskostenanteils. Dazu gehörten als finanzstarke Maßnahme die Dorferneuerung und der Vertragsnaturschutz. Es handelt sich dabei um Maßnahmen mit einem hohen Beratungsbedarf, der sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt.

Mit rund 10 Cent (nur Personalkosten) bzw. 15 Cent (Vollkostenbetrachtung) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung.

10.6.2.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung

Die Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse wurden den Fachreferaten und Verantwortlichen für Querschnittsaufgaben gemeinsam mit einem Fragebogen zugeleitet. In diesem Fragebogen sollten Einschätzungen zu den möglichen Bestimmungsgründen für die Höhe der Implementationskosten gegeben werden. Häufig wird im Zusammenhang mit der EU-Förderung über die hohe Regelungsdichte geklagt, die kostensteigernd auf den Verwaltungsaufwand wirkt. Aus Programmsicht wurde eingeschätzt, dass auf das gesamte Programm bezogen die Implementationskosten unter EU-Regularien höher seien. Bescheinigende Stelle, Zahlstelle und Programmkoordination sind allerdings auch die Stellen, die am unmittelbarsten von der Umsetzung der EU-Vorgaben betroffen sind, so dass diese Einschätzung auch nicht überrascht. Maßnahmenseitig war die Einschätzung des Einflusses der EU auf die Höhe der Implementationskosten gespalten. 50 % der Maßnahmen würden auch ohne EU-Kofinanzierungs- bzw. EU-spezifische Regelungen gleiche Implementationskosten nach sich ziehen, bei den anderen lägen die Umsetzungskosten mit rein nationaler Finanzierung geringer. Die prozentualen Angaben reichten von 5 bis 80 %.

Das Ergebnis deutet darauf hin, dass bei einem Teil der Maßnahmen organisatorische Rahmenbedingungen oder maßnahmenspezifische Charakteristika einen wesentlichen Einfluss auf die Förderung haben und ein Handlungsspielraum zur Senkung von Implementationskosten auch landesseitig besteht.

Folgende Aspekte (nicht abschließend) wurden im Fragebogen aufgeführt: Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung, maßnahmenspezifische Faktoren, technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring sowie zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage. Die Antworten konzentrierten sich auf die beiden erstgenannten Aspekte:

Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Die Zahl der an der Umsetzung beteiligten Stellen war ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Höhe der Implementationskosten. Dies galt für die Zahl der Zahlstellen und auch die in einigen Maßnahmen hohe Anzahl regional agierender Antragsbearbeitungs-/ Bewilligungsstellen. Letzteres war aus Sicht der Zahlstelle v. a. bei den Maßnahmen relevant, bei denen Funktionen auf Stellen außerhalb der Zahlstelle delegiert waren (Dorferneuerung, Flurbereinigung, Vertragsnaturschutz, Forst). Die Bündelung der Zahlstellenfunktion auf nunmehr eine Zahlstelle ist bereits vollzogen. Eine weitestmögliche Bündelung der Antragsbearbeitung-/Bewilligungsfunktion wurde ebenfalls vorgenommen, z. B. in Form der Integration der Ämter für Agrarordnung in die Bezirksregierungen.

Bei der Diskussion um die Zentralität der Aufgabenwahrnehmung darf aber nicht vergessen werden, dass es Maßnahmen wie den Vertragsnaturschutz oder die Dorferneuerung gibt, bei denen die Nähe zum Kunden wichtig für den Maßnahmenerfolg ist. Hier sind einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung schon durch die Maßnahmengestaltung Grenzen gesetzt.

Maßnahmenspezifische Faktoren

Für alle Maßnahmen wurde als kostensteigernder Faktor die Existenz unterschiedlicher Kontrollsysteme aufgeführt. Statt derer sollte es aus Sicht der Zahlstelle einheitlichere Kontrollstandards, eine bessere Berücksichtigung der Kontrollierbarkeit und der verwaltungsmäßigen Umsetzbarkeit von Fördervoraussetzungen geben.

Wesentliche Determinanten, die bei vielen Maßnahmen genannt wurden, waren ein insgesamt geringes Fördervolumen, geringe Fördersummen je Antragsteller und sehr individuelle Maßnahmenausgestaltungen. Damit hingen unmittelbar hohe Kosten für die Prüfung der Antragsunterlagen, Bewilligung und die anschließenden Kontrollen zusammen. Für viele investive Maßnahmen sind umfangreiche Antragsunterlagen zu prüfen, wobei bei der Dorferneuerung noch eine baufachliche Prüfung hinzukommt. Hier kann nicht, wie beim AFP, auf eine externe baufachliche und verfahrenstechnische Unterstützung zurückgegriffen werden, die sogar zuwendungsfähig ist.

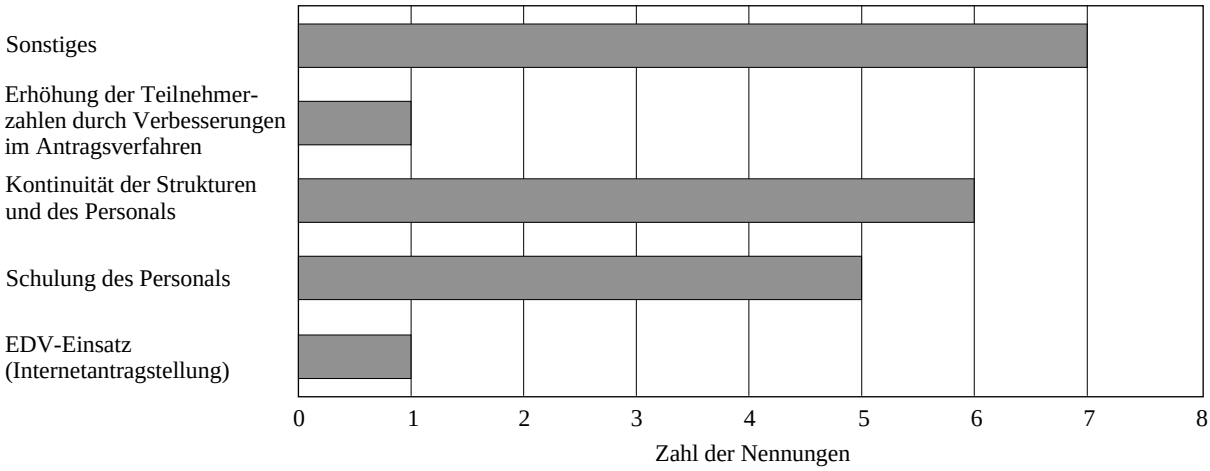
Bei einigen Maßnahmen lässt sich der Aufwand für die Beratung von Zuwendungsempfängern nicht von dem eigentlichen Fördergeschäft trennen. Beim Vertragsnaturschutz wird ein hoher Aufwand für die Akquise von naturschutzfachlich passenden Flächen getrieben. Dies führt zu tendenziell höheren Implementationskostenanteilen.

„Investitionen“ zur Verringerung der Implementationskosten

Da die Investitionskosten bei einigen Maßnahmen entweder absolut oder im Anteil an den Fördermitteln beachtliche Größenordnungen einnahmen, die Bestimmungsgründe oft auch

landesintern sind, besteht durchaus Handlungsspielraum zur Senkung der Implementationskosten (siehe Abbildung 10.12).

Abbildung 10.12: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Befragung 2008.

Unter dem Punkt Sonstiges wurden Veränderungen in der Bereitstellung der Kofinanzierungsmittel, eine weitere Konzentration der Bewilligungsstellen, aber auch der Verzicht auf die EU-Kofinanzierung vorgeschlagen.

10.6.2.3 Kundenzufriedenheit

Die Höhe von Implementationskosten ist auch abhängig vom Grad der Kundenorientierung der Verwaltung und der Individualität eines einzelnen Projekts. Daher wurde maßnahmenseitig mit Schwerpunkt in der Halbzeitbewertung bei den Letztempfängern die Zufriedenheit mit dem Verwaltungsverfahren abgefragt.

Grundsätzlich zeigten sich die Zuwendungsempfänger mit den Antrags- und Bewilligungsverfahren zufrieden. Teilweise wurden die Unverständlichkeit der Antragsunterlagen kritisiert und auch die Wartezeiten bis zur Bewilligung und zur endgültigen Auszahlung der Fördermittel. So verständlich wie diese Kritik auch ist, einer Optimierung aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Der Optimierung bedürfen allerdings die Verständlichkeit und die Plausibilität der Antragsunterlagen.

Aus den festgestellten Unzufriedenheiten mit Teilaspekten der Förderverfahren resultierten im Gros keine Engpässe für die Inanspruchnahme des Programms und seiner Maßnahmen.

Hervorzuheben ist der Aspekt der Planungssicherheit und des Vertrauens in die Fördermaßnahmen. Im Zusammenhang mit der **Hafö** wurde bemängelt, dass die „Werbetrommel“ gerührt wurde, ohne dass die Gelder gesichert waren. Förderprogramme können hierdurch leicht in Misskredit gelangen. Für den Vertragsnaturschutz war die intensive dezentrale Betreuung der Maßnahme vor Ort Voraussetzung für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses mit den potenziellen Antragstellern. Die in der neuen Förderperiode vorgenommene Mittelkürzung in diesem Bereich und der damit notwendigen Verkleinerung der Förderkulissen und Ablehnung von Folgeanträgen hat große Unsicherheit bei den Teilnehmern ausgelöst und die konstruktive Zusammenarbeit vor Ort bereits in der Schlussphase der Förderperiode 2000 bis 2006 beeinträchtigt.

In diesem Sinne ist das Vertrauen der Letztempfänger und potenziellen Antragsteller in die Kontinuität und Glaubwürdigkeit von Fördermaßnahmen ein wesentlicherer Aspekt als die Zufriedenheit mit dem Verfahren.

10.6.3 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen

Rund 27 % der Gesamtkosten (Fördermittel und Implementationskosten) entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, knapp über 30 % auf Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel mit den eingesetzten Implementationskosten wird deutlich, dass hohe Wirkungen tendenziell auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen.

Tabelle 10.39: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz nach Wirkungsstufen für das NRW-Programm Ländlicher Raum im Jahr 2005

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel		Gesamtkosten	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Gesamtes NRW-Programm Ländlicher Raum						
Summe 0	0,00		0,00		0,00	
Summe +	1,56	14	38,91	32	40,47	31
Summe ++	3,57	32	52,33	43	55,90	42
Summe +++	6,09	54	29,14	24	35,23	27
Insgesamt	11,22	100	120,38	100	131,60	100
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkung						
Summe 0	0,43	10	5,75	8	6,18	9
Summe +	3,68	84	61,22	89	64,90	89
Summe ++	0,09	2	1,12	2	1,20	2
Summe +++	0,17	4	0,79	1	0,95	1
Insgesamt	4,19	100	68,42	100	72,61	100
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz						
Summe 0	0,93	9	25,98	22	26,91	21
Summe +	2,79	25	22,47	19	25,25	20
Summe ++	3,33	30	49,73	42	53,06	41
Summe +++	3,91	36	19,36	16	23,27	18
Insgesamt	10,96	100	117,53	100	128,49	100

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Implementationskostenanteil steigt mit den Wirkungsstufen von vier Prozent auf sieben und 21 % in der höchsten Wirkungsstufe (siehe Tabelle 10.39).

Unterschiede in den Wirkungen sind zwischen den verschiedenen Inhalten erkennbar. Insgesamt gab es nur wenige Maßnahmen im NRW-Programm Ländlicher Raum, die mit hohen sozioökonomischen Wirkungen einhergingen. Nur ein Prozent der Fördermittel des Jahres 2005 floss in Maßnahmen mit hohen Wirkintensitäten. Da es sich um sehr beratungsintensive Maßnahmen handelte, war der Implementationskostenanteil mit 21 % hoch.

Umweltwirkungen hatten eine größere Relevanz im NRW-Programm. Rund 16 % der Fördermittel 2005 kam Maßnahmen mit hohen Umweltwirkungen zugute. Aber auch hier lag der Implementationskostenanteil mit rund 20 % hoch. Allerdings ist auffällig, dass für Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe mit fast 42 % der Fördermittel der durchschnittliche Implementationskostenanteil nur bei rund 7 % lag.

Tabelle 10.40 stellt die Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005 nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten und die dahinterstehenden Maßnahmen.

Tabelle 10.40: Prozentualer Anteil an den Gesamtkosten des NRW-Programms Ländlicher Raum 2005 von Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen

Wirkungsstufen	Implementationskostenklassen		
	gering	mittel	hoch
+	25,4 *a/q, e1, e2*	4,9 *n, c, g/m*	0,5 *h*
++	25,8 *f1*	16,7 *p, l, k, i*	
+++	5,4 *f3*	2,3 *f5, f4, f2*	19,9 *w, o, f6*

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.

Die Aussichten für eine Reduzierung der Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden von den Befragten im MUNLV und der Bescheinigenden Stelle nicht günstig gesehen. Als Grund wurden u. a. neue Kontrollvorgaben und die umfangreicheren Dokumentationspflichten angeben.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluation wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden.

Zu den Maßnahmen mit einem mittleren Implementationskostenanteil und geringen Wirkungen gehören die Berufsbildung (c), die Verarbeitung und Vermarktung (g/m) und die Dienstleistungseinrichtungen (n). Die Berufsbildung stellt im gesamten Kontext des

NRW-Programms einen Sonderfall dar, vergleichbar mit den Betriebsführungsdiensten, weil es schwierig ist, tatsächlich kausal die Wirkungen dieser Maßnahmen zu messen. Bei der Maßnahme Berufsbildung - die Betriebsführungsdienste werden nur noch ausfinanziert - muss es vorrangig um eine Senkung der administrativen Kosten gehen. Verarbeitung und Vermarktung (g/m) hat schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 Stichtage eingeführt, um qualitativ höherwertige Anträge zu erhalten. Bei den Dienstleistungseinrichtungen (n) handelte es sich um eine neue Maßnahme mit relativ hohen Lernkosten, für die auch noch keine umfassenden Wirkungen darstellbar waren.

Die Kombination von geringer Wirkung und hohen Implementationskostenanteilen, die von der Erstaufforstung (h) repräsentiert wird, hat schon zur Herausnahme der Maßnahme aus dem NRW-Programm 2007 bis 2013 geführt.

Maßnahmenbezogene Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen können den Förderkapiteln entnommen werden. Aus Sicht der Programmbewerter muss es in erster Linie darum gehen, die konzeptionelle Basis einzelner Maßnahmen zu erhöhen. D. h., stärker zu fragen, wo das konkrete Problem ist und welche Zielgruppen bzw. Flächen erreicht werden sollen. Dabei ist es essentiell, den Erfolg eines Programms weniger als bisher an Mittelabflüssen zu messen.

10.6.4 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synopse betrachtete das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen. Rund 27 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 42 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese sind überwiegend maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Es gibt aber auch Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte, z. B. durch organisatorische Änderungen, die Implementationskosten, deren Anteil an den Fördermitteln im Durchschnitt knapp unter 10 % lag, zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, wird für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Empfehlungen zur Senkung der Implementationskosten gehen stark in Richtung einer stärkeren Standardisierung von Maßnahmen und damit einfacheren Umsetzung.

Literaturverzeichnis

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Bonn.

Bemme, J. (2005): klimastrategie.de, Die Klimaschutzstrategien der deutschen Bundesländer und der Bundesregierung sowie Erstellung eines Internetportals, Seminararbeit an der TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften. Dresden.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005b): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldung von Deutschland an die EU-Kommission. Internetseite BfN:
http://www.bfn.de/03/030303_meldestand_ffh.pdf
Stand 7.7.2005b.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005d): Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland.
http://www.bfn.de/03/meldestand_spa.pdf
Stand 13.7.2005d.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2006): Natura-2000-Gebiete in Deutschland, Stand 12.2005. Datenträger.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005a): Übersicht über die FFH-Gebietsmeldung von Deutschland an die EU-Kommission. Internetseite BfN:
http://www.bfn.de/03/030303_meldestand_ffh.pdf
Stand 7.7.2005a.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005c): Vogelschutzgebiete (SPA) in Deutschland.
http://www.bfn.de/03/meldestand_spa.pdf
Stand 13.7.2005c.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000. Bonn.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Agrarbericht der Bundesregierung 2007. Internetseite BMVEL: http://www.bmelv-statistik.de
Stand 25.2.2008a.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.

BMU, Bundesministerium für Umwelt, Hrsg. (2005): Umweltpolitik - Die Wasserrahmenrichtlinie - Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland. Paderborn.

Bund der Energieverbraucher (2005): Wärmepumpen nachgemessen. Internetseite Bund der Energieverbraucher:
http://www.energieverbraucher.de/pre_cat_42-id_114-subid_293-subsubid_298__.html
Stand 2.10.2005.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Entwurf Stand: 5. Mai 2008.
http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/__Anlagen/2008/05/2008-05-08-entwurf-zum-fortschrittsbericht-2008
Stand 25.10.2008.

Cöhnen, H. (2004): Produktionsketten, Absatzsysteme und grenzüberschreitende Verflechtungen von Sonderkulturbetrieben des niederrheinischen Tieflandes (Disseration). Internetseite Hochschulbibliothek der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen:
http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus3/volltexte/2004/972/pdf/Coehnen_Hans.pdf
Stand 20.8.2008.

Dirksmeyer, W. (2008): Agrarinvestitionsförderung aus der Sicht geförderter Gärtner: Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Sachsen. Internetseite Institut für Betriebswirtschaft des vTI:
http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/taspo_afp_de.pdf
Stand 20.8.2008.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm
Stand 12.12.2000.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 Luxembourg.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005a): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-119.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005b): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-102. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036932.pdf
Stand 2.10.2007b.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035928.pdf
Stand 2.10.2007.

Grabski-Kieron, U., Henseler, A. und Bröcking, F. (2008): Nutzen statt Abreißen - Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus der Begleitforschung im INTERREG IIIA-Projekt der Euregio Rhein-Waal. Internetseite Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e.V.:
http://www.hofgebaeudeboerse.de/agronet/images/Umnutzung_Broschuere_D.pdf
Stand 19.8.2008.

Haas, G., Bach, M. und Zerger, C. (2005): Landwirtschaftsbürtige Stickstoff- und Phosphor-Bilanzsalden. LÖBF-Mitteilungen 2005, H. 2, S. 45-49.

Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Conrad, J., Lüttich, M., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Laubach, P., Müller-Lindenlauf, M. und Osterburg, B. (in Vorbereitung): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory REport (NIR) 2009 for 2007, Volume 2 (Tables).

Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch:
http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ger.pdf
Stand 26.8.2008.

Klobasa, M. und Ragwitz, M. (2005): Gutachten zur CO2- Minderung im Stromsektor durch den Einsatz erneuerbarer Energien.

Koch, B., Raue, P. und Tietz, A. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2005): Agenda 21 NRW - Gemeinsame Ideen mit Zukunft, Zusammenfassender Bericht der Landesregierung zur nachhaltigen Entwicklung in NRW.

Lange, U., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Gömann, H., Jäger, P., Kreins, P., Möller, C., Prigge, A., Ristenpart, E. und Schultheiß, U. (2006): Evaluation of policy measures and methods to reduce diffuse water pollution =Evaluierung von Politikansätzen und Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Gewässerbelastungen. UBA-Texte, H. 06-25. Dessau.

Langniß, O. und et al. (2004): Evaluierung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (Marktanreizprogramm) im Zeitraum Januar 2002 bis August 2004. Internetseite Bundes Ministerium für Umwelt:
http://www.bmu.de/files/erneuerbare/energien/application/pdf/eva_map_gesamt.pdf
Stand 2.10.2005.

LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2007): Das Waldbiotopschutzprogramm.
http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/waldbiotopschutz/content/de/einleitung.html
Stand 19.8.2008.

LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008a): Aktuelle zeitliche Entwicklung der Naturschutzgebiete mit Nationalpark Eifel in Nordrhein-Westfalen. Internetseite Recklinghausen:
http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/nsg/content/de/auswertung/entwicklung_np.htm
Stand 19.8.2008a.

LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008b): Jahresbericht 2007. Recklinghausen.
http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jabe2007/jabe2007start.htm

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005a): Einkommen der privaten Haushalte in NRW Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Internetseite LDS NRW:
http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/n/einkomprivhaus/r314evs.html
Stand 16.7.2008a.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005b): Einkommen der privaten Haushalte in NRW. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Internetseite LDS NRW:
http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/n/einkomprivhaus/d333evs.html
Stand 1.3.2005b.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005c): Erwerbstätige im März 2004 in NRW. Internetseite LDS:
http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/l/erwerb/mikrozensus/d333mz_erwerb3.html
Stand 26.5.2005c.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005d): Katasterfläche am 31.12.2004 nach Nutzungsarten in NRW. Internetseite Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen:
http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/a/r322flaeche.html
Stand 28.7.2005d.

LÖBF, Landesanstalt für Ökologie Bodenordnung und Forsten Nordrhein-Westfalen (2004): Sofortmaßnahmenkonzepte für NATURA 2000-Gebiete im Wald, Methodik und Arbeitsanleitung.

LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007): Biogasanlagen in NRW, Stand 16.01.2007, Auszug aus der Biogas-Betreiberdatenbank NRW.
http://www.landwirtschaftskammer.de/fachangebot/technik/biogas/pdf/karte-biogasanlagen.pdf
Stand 3.9.2008.

MR, Gesellschaft für Regionalberatung mbH (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel 2 Programms NRW, Bezüge zum NRW-Programm ländlicher Raum und Ausblick in die nächste Förderperiode. Schriftliche Stellungnahme zu vorgegebenen Themenkomplexen am 30.06.2005.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Klimaschutzkonzept NRW.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2002): Regionale Vermarktung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Landeswaldbericht 2002. Internetseite Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW:
http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/forsten/landeswaldbericht.htm
Stand 28.9.2005.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004a): Das FFH-Sofortmaßnahmenkonzept am Beispiel des Diersfordter Waldes - Natura 2000 Gebiet mit Pilotcharakter.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004b): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Konolidierte Fassung nach der Entscheidung der EU-Kommission vom 6.10.2004. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a): Umsetzungsbericht 2005 zum Klimaschutzkonzept NRW.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005b): Umsetzungsbericht 2005 zum Klimaschutzkonzept NRW.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Eine Allianz für die Fläche, NRW begrenzt den Flächenverbrauch, Tagungsdokumentation der Auftaktveranstaltung.
http://www.flaechennutzung.nrw.de/fnvnrw3/herausgepickt/tagungsdoku_allianz.pdf

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007a): Lagebericht gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 des Landes Nordrhein-Westfalen für das Berichtsjahr 2006 einschließlich Anhang (Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung der Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006).

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007b): NRW-Programm "Ländlicher Raum" 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Düsseldorf.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2007c): Umweltakzente NRW, 10 Themen im Fokus, Kurzfassung zum Umwelbericht 2006.
http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/ub_2006_kurz.pdf

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008a): Ausgaben in der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ Titel 1 (alle Maßnahmen) und Titel 2 von 2002-2008. E-Mail vom 03.06.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008b): Die Umsetzung der Richtlinie, das Auswahlverfahren.
http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/natura2000-netzwerk/content/de/auswahlverfahren.html. Stand 19.8.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008c): Die Umsetzung der Richtlinie, Welchen Status haben die NATURA 2000-Schutzgebiete? http://www.naturschutz-fachinformationssysteme-nrw.de/natura2000-netzwerk/content/de/status.html. Stand 19.8.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008d): Entwicklung des ökologischen Landbaus in NRW. Internetseite LWK, MUNLV: http://www.oekolandbau.nrw.de/umstellung/aktuelles/oekolandbau_nrw_07.html Stand 18.8.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008e): Schriftliche Stellungnahme des MUNLV zum Entwurf von Kapitel 10 der Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006. E-Mail vom 05.11.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen und LWK NRW, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2007): Auszug aus der X-Liste der Zahlstellen in NRW für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.

MURL, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen e.V. und Waldbesitzerverband der Gemeinden, Gemeindeverbände und öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Nordrhein-Westfalen e. V. (1994): Vereinbarung über Regelungen zum Ausgleich der Interessen bei Ausweisung von Naturschutzgebieten im Wald (Warburger Vereinbarung). Internetseite Waldbauernverband: http://www.wald-und-holz.nrw.de/30Wald_und_Beratung/Foerdermoeglichkeiten/10Forstliche_Foerderrichtlinien_2008/80/0808_-_Warburger_Vereinbarung.pdf Stand 28.8.2008.

MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr und Ministerie van Economische Zaken (2007): Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA (PGI) 2000-2008 EUREGIO, Euregio Rhein-Waal und euregio rhein-maas-nord, Durchführungsbericht für das Jahr 2006 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21.06.1999. Stand 24.8.2008.

Nieberg, H. und Offermann, F. (2006): Einkommensvergleich zwischen ökologischen und konventionellen Betrieben. Agra-Europe (Sonderbeilage) 47, H. 18, S. 1-10.

Regionalmanagement der Solidargemeinschaft zur Förderung der Stadt-Land-Beziehungen im östlichen Ruhrgebiet e.V. (2006): Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft, Modellregion Östliches Ruhrgebiet, Abschlussbericht 2002-2005, Teil 2 - Das Erreichte aufzeigen. Internetseite Nova Institut:
http://www.nova-institut.de/ra-attach/16534/OestlRuhrgAB2.pdf
Stand 15.7.2008.

Ridder, M., Knogge, T, Meyer, S. und Damberg, J. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel 2 Programms 2000 bis 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie. Internetseite Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen:
http://www.ziel2-nrw.de/docs/website/de/ergebnisse/evaluierungsberichte/02_Aktualisierung_HZB_NRW-endg.pdf
Stand 19.8.2008.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands (CD-ROM). Internetseite Regionaldatenbank Deutschland:
https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon
Stand 8.7.2008.

Schmidt, M. und Steinweg, C. (2002): Abgrenzung des ländlichen Raumes in Nordrhein-Westfalen - Kurzfassung -. Dortmund.

Schnaut, G. (2008): Biogasanlagen - Umweltwirkungen und Landnutzung. Materialband zu Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen. Braunschweig.

Schubert, D., Vay, B. und Elbe, S. (2005): Programm des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung gebietsbezogener integrierter Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum zur Umsetzung der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005.

Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

SÖL, Stiftung Ökologie & Landbau (2008): Ökolandbau in Deutschland, Daten und Fakten.
http://www.soel.de/fachthemen/oekolandbau_in_deutschland/aktuell.html
Stand 19.8.2008.

Statistisches Bundesamt (2003): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 2002. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.

Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Wegener, J.-K. (2006): Treibhausgas-Emissionen in der deutschen Landwirtschaft - Herkunft und technische Minderungspotenziale unter besonderer Berücksichtigung von Biogas. Dimplomarbeit (Georg-August-Universität Göttingen).

Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2008): Förderung im Rahmen der Maßnahme 4.3 im Ziel-2-Programm 2000-2006 (phasing out). E-Mail vom 10.06.2008.

Ziel-2-Sekretariat Nordrhein-Westfalen (2007): Ziel 2-Programm 2000-2006, Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2006 gemäß Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Berichtszeitraum: 01.01.2006 - 31.12.2006. Düsseldorf. Internetseite Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen:
http://www.ziel2-nrw.de/docs/website/de/ergebnisse/durchfuehrungsberichte/Durchfuehrungsbericht_2006.pdf
Stand 27.5.2008.

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen **1**

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze 1

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente 6

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum 9

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre NRW-Programm Ländlicher Raum wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichtes. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Fördeperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an das Land NRW. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Strategische Politikgestaltung anhand langfristiger Zielausrichtungen und Erfordernisse

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Nordrhein-Westfalen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine kohärentere Instrumentenauswahl und -ausgestaltung des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer auf ländliche Räume abzielende Politikfelder besser realisieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, mit welchem abgestimmten Maßnahmenset der richtige Weg eingeschlagen und verfolgt werden sollte.

Für die Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sind entsprechende Zielkonzeptionen schon weit fortgeschritten. Im Bereich der ländlichen Entwicklung sowie für die Entwicklung des landwirtschaftlichen und forstlichen Sektors besteht aber noch Weiterentwicklungsbedarf für klarere Zielvorstellungen und Leitbilder. Diese müssen landesseitig entwickelt werden und können nicht durch die vorgegebene „Strategiekaskade“ ersetzt werden, da hier die übergeordneten europäischen Leitlinien dominieren.

Vermeidung zu breit angelegter Zielformulierungen

Insgesamt sollte das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum präziser formuliert und gegebenenfalls „ausgedünnt“ werden. Zur Erfüllung der Zielsetzungen sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken in der Programmumsetzung sollte sich am Grundsatz orientieren, wenige und für die jeweiligen Maßnahmen adäquate Ziele zu formulieren. Hierzu zwei Beispiele:

– Beschäftigung: Der ELER-Fonds ist unseres Erachtens nicht in erster Linie ein beschäftigungspolitisches Instrument, auch wenn er der EU-KOM zufolge einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leisten soll. Es macht z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen, die auf Rationalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen. Darüber hinaus gibt es keine gravierenden Beschäftigungsprobleme im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens, die die Existenz eines speziell hierauf ausgerichteten Programms rechtfertigen.

– Umwelt: Einige Maßnahmen wurden in der zurückliegenden Förderperiode mit einem Umweltziel versehen – z. T. weil die Systematik der zugrundeliegenden Verordnungen dies erforderte, wie z. B. im Fall der Ausgleichszulage, teilweise aber auch, um Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) oder die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung mit umweltbezogenen Aspekten zu versehen. In den beiden letzten Fällen waren die Förderauflagen oder -bedingungen aber nicht so gestaltet, dass tatsächlich nennenswerte oder quantifizierbare Umwelteffekte erzielt werden konnten. Bei den betrieblichen Investitionen waren die meisten Umwelteffekte reine Koppelprodukte durch primär betriebswirtschaftlich begründete Investitionen. Zu breit aufgestellte Zielsetzungen führen zu Konflikten im Rahmen der Evaluation und zu einer schlechteren Gesamtbewertung, wenn häufig eine Zielverfehlung konstatiert werden muss.

Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder in ihren EPLR angehalten werden, dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit

Die Förderkriterien des Programms und der Maßnahmen müssen über die Mindestkriterien so gestaltet werden, dass nur förderwürdig Projekte realisiert werden. Diese sollten jedoch bereits neben rein formalen Förderbedingungen auch inhaltliche Aspekte beinhalten, die die Zielerreichung der Fördermaßnahme sicherstellen. Insbesondere bei Antragsüberhang können darüber hinausgehende Projektauswahlkriterien hilfreich sein, anhand derer eine

Priorisierung der Förderfälle vorgenommen werden kann. Die Erfordernisse bzw. der Bedarf seitens der Betriebe, Regionen oder Umweltgüter sollte dabei im Mittelpunkt stehen.

Ein planmäßiger Mittelabfluss gibt Anhaltspunkte für den Förderbedarf ist aber kein Kriterium für die Wirksamkeit einer Maßnahme. Relevant sind hier die erreichten Wirkungen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln. Dies setzt allerdings voraus, dass die Programmsteuerung auch wirkungsorientiert und nicht nur an budgetären Zwängen ausgerichtet ist.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt bzw. in der neuen Förderperiode ausgebaut: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, die Förderung in fachlich abgegrenzten Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren. Bei großen Projekten könnte auch ein Expertengremium hinzugezogen werden (vgl. Wettbewerbe im EFRE-Programm oder LEADER-Regionen-Auswahl). Konkret bedeutet dies am Beispiel einiger Maßnahmen:

– Die Herausforderung beim AFP besteht darin, das Zielsystem zu konkretisieren, zu operationalisieren und die Projektauswahl daran auszurichten. Hierfür muss z. B. geklärt werden, woran der Bedarf an öffentlichen Gütern und Erfordernisse für strukturelle Anpassungsmaßnahmen festgemacht oder wie die Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden kann. Ob die bislang getroffenen Kriterien zur Auswahl eine geeignete Grundlage für den eingerichteten Gutachterausschuss darstellen, wird u. a. auch im Rahmen der laufenden Evaluation betrachtet werden.
– Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis operationalisiert werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen der GAK nicht aus. Es sollte zukünftig ein Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet. Im Zuge der Maßnahmenbewertung wurden hierfür konkrete Vorschläge entwickelt. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 werden die entsprechenden Ansätze umgesetzt. Ob diese sich in der Praxis bewähren, bleibt abzuwarten.
– Bei der Dorferneuerung wird die Einbettung in regionale Konzepte und eine stärkere Bündelung empfohlen. In der neuen Förderperiode sind hierfür bereits mehrere Mechanismen (Vorrang von Projekten innerhalb von LEADER oder ILEKs, Ensemblebildung von öffentlichen und privaten Vorhaben) vorgesehen.

Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung

Die Förderung zur Entwicklung des Ländlichen Raumes muss stärker an der Nachhaltigkeit der Wirkungen der geförderten Maßnahmen ausgerichtet sein. Besonders positiv sind

dabei Maßnahmen mit einer Initiierungsfunktion zu bewerten, deren Förderung zeitlich begrenzt ist und deren Effekte über den Förderzeitraum hinaus wirken. Beispiele hierfür sind auf langfristigen Wissenstransfer ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen oder die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die ohne „Dauerförderung“ fortgeführt werden bzw. fortwirken.

Daneben wird es in einem Programm immer auch kompensatorisch angelegte Maßnahmen wie die Agrarumweltmaßnahmen geben müssen, deren Wirkungen nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Allerdings ist bei diesen, meist auf den Schutz der Umwelt ausgerichteten Maßnahmen der eingesetzte Instrumentenmix aus anreizorientierten Förderinstrumenten und alternativen hoheitlichen Instrumenten zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Verbesserung bau- und ordnungsrechtlicher Standards (z. B. für die Reduzierung von Ammoniak oder den flächendeckenden Grünlanderhalt) und das Zusammenspiel aus hoheitlichem Mindestschutz und vertraglichen Vereinbarungen in Schutzgebieten. Des Weiteren ist zu gewährleisten, dass die Errungenschaften der einen Förderperiode nicht in der nächsten Förderperiode durch Abschaffung oder starke finanzielle Mittelkürzungen der Maßnahmen gefährdet werden..

Nachhaltigkeit des Fördermitteleinsatzes schließt daher auch die Kontinuität von Maßnahmen ein, insbesondere für solche, die bei den Fördermittelempfängern (und Behörden) größere Vorleistungen bzw. langfristige Anpassungsprozesse erfordern.

Im Rahmen der Förderung Integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) wurden in vielen Regionen erste Ansätze zur sektor- und gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen bzw. weiterentwickelt. Aufgrund der Abschaffung der Maßnahme ist eine notwendige professionelle Koordination und Umsetzungsbegleitung für die nicht als LEADER-Gebiete ausgewählten ILEK-Regionen nicht sichergestellt. Es sollte beobachtet werden, wie weit den Regionen die Umsetzung ihrer ILEK mit vorhandenen haupt- und ehrenamtlichen Kräften gelingt und ggf. sollten Optionen entwickelt werden, wie die Unterstützung der Regionen in der Koordination und Begleitung der Umsetzung langfristig sichergestellt werden kann.

Demnach war der ILEK-Prozess für viele Regionen eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme am LEADER-Wettbewerb. Es wird aber empfohlen, auf die Einführung derartiger komplexer Fördermaßnahmen am Ende einer Förderperiode zu verzichten, wenn die Weiterführung fraglich ist. Im Rahmen der begleitenden Bewertung sollte der Nachhaltigkeit der angestoßenen Prozesse nachgegangen werden, d. h., was passiert in den ILEK-Regionen, die nicht im Rahmen von LEADER ausgewählt wurden.

Verbesserung der Fördereffizienz

Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die erreichten Wirkungen der Maßnahmen den Gesamtkosten gegenübergestellt. Die Gesamtkosten setzen sich aus den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten zusammen. Trotz der methodischen Schwächen ließen sich steuerungsrelevante Empfehlungen ableiten.

Bei Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten in erster Linie auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese, sofern es sich um wirksame Maßnahmen handelt, als rein national finanzierte Maßnahmen anzubieten, wenn dies aufgrund verfügbarer Haushaltsmittel möglich ist. Dies gilt beispielsweise für Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen es die EU-KOM abgelehnt hat, dass Kosten auf der Grundlage von Pauschalen abgerechnet werden können. Nach nationalem Haushaltsrecht wäre dies möglich.

Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt, z. B. im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes. Die Fördereffizienz des Programms könnte erhöht werden, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-)Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Aufgrund des hohen Aufwandes, sich in die spezifischen EU-Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, ist eine Kontinuität in den Strukturen und im Personal in den umsetzenden Verwaltungen besonders sinnvoll und hilft, (Lern-)Kosten zu vermeiden. Bei Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung sollte dies mitbedacht werden.

Für viele Maßnahmen wurde eine Reduzierung der Anlaufstellen seitens der Befragten des Landes vorgeschlagen. Diesem Vorschlag kann nur eingeschränkt zugestimmt werden. Immer abzuwägen ist, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirken würde, v. a. bei Maßnahmen, die in der Umsetzung auch noch einer intensiven Betreuung bedürfen.

Bei bestimmten Maßnahmen, wie beispielsweise dem Vertragsnaturschutz, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten und Verbesserung des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses gering. Gleichzeitig handelt es sich um eine hoch wirksame Maßnahme. Eine Optimierung der Umsetzungsstrukturen ist daher vor dem Hintergrund zu bewerten, ob die Wirksamkeit der Maßnahme erhalten bleibt.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Betriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von Investitionen, die langfristig angeboten wurden oder werden, könnte von dem System der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften umgestellt werden, um Mitnahmeeffekten vorzubeugen und damit implizit eine Selektionswirkung auf Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial zu lenken. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, ist eine einheitliche Umsetzung der Investitionsförderung in den Mitgliedstaaten der EU notwendig. Auch für landwirtschaftliche Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Erfolgversprechende kleine Maßnahmen und Innovation ermöglichen

Neue, vielversprechende Innovationen (z. B. Produktionstechniken, Geschäftsideen oder -modelle) bzw. Maßnahmen mit geringem finanziellen Umfang und experimentellem Charakter können hohe Wirkungen durch ihre anschließende Ausbreitung oder durch die spezifische Besetzung von Nischen entfalten.

Es sind dabei die „Early Adopters“, die besonders zur Ausbreitung neuer Ideen/Techniken beitragen. Diese können z. B. durch Kompensationen bei den Lernkosten und Investitionskosten und/oder durch Beratung begünstigt werden. Es ist dabei darauf zu achten, dass sich der Innovationsgrad im Laufe der Zeit immer weiter reduziert, da eine Neuerung im Laufe einer gelungenen Diffusion zum Stand der Technik wird. In diesem Kontext werden auch klassische Investitionsbeihilfen weiterhin erforderlich sein.

Teilweise weisen kleine bzw. besondere Maßnahmen mit hohen und neuen Anforderungen an die Ausgestaltung, Bewilligung und Kontrolle besonders hohe Implementationskosten auf. In diesen Fällen kann es sinnvoller sein, die Maßnahme außerhalb des EU-kofinanzierten Programms anzubieten, sofern dafür ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

Mit der Diversifizierungsmaßnahme (p) ist es gelungen, auch kreative und innovative Ideen zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in den landwirtschaftlichen Betrieben zu unterstützen. Dies wurde durch die kombinierte Förderung verschiedener Instrumente (Investitionsförderung, Beratungsförderung, Personalkostenzuschuss) erreicht. Diese Maßnahme sollte fortgeführt werden. Gleichwohl hatten die Evaluatoren den Eindruck, dass die Fördermaßnahme ein „Schattendasein“ führte. Der Fördermaßnahme sollte im Förderreferat beim Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (LWK)

mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies betrifft in erster Linie die personelle Ausstattung bei der LWK sowie die Abstimmung mit anderen Institutionen, etwa dem Amt für Agrarordnung (Umnutzungsförderung).

Diese Art der kombinierten Förderung ließe sich auch auf andere Zielsetzungen, z. B. auf die Förderung der artgerechten Tierhaltung, übertragen. So könnten z. B. tiergerechte Stallbauten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese tiergerechteren Haltungsformen langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Dafür eignet sich ein gemeinsames Vorgehen mittels einer flankierenden Marketingstrategie für die Erzeugnisse tiergerechterer Haltungsformen. Bislang existiert ein solch durchgängiges Konzept nur im Ökologischen Landbau. Ob weitere Bereiche hinzukommen können, sollte geprüft werden.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten

Die breite Zielausrichtung des Instrumentes der Flurbereinigung sollte beibehalten werden. Die Flurbereinigung zieht eine Klammer um die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und die umweltbezogenen Maßnahmen und schafft für viele Maßnahmen erst den institutionellen Rahmen bzw. die Voraussetzungen für die Umsetzung.

Die Förderungen der ILEK beinhalteten ähnlich wie der LEADER-Ansatz das Potenzial zur zielgerichteten Bündelung von Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung einer integrierten auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Dies kann zur stärkeren Ausnutzung von Synergien und damit zu einem höheren Wirkungsgrad des Fördermitteleinsatzes führen. Die Umsetzung vieler, im Rahmen der ILEK-Prozesse entwickelten Projekte steht erst in der Förderperiode 2007 bis 2013 an. So bleibt abzuwarten, inwieweit dieses Potenzial genutzt werden kann.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapital zu investieren als in Sachkapital, auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Dem Bedarf an Beratung und Qualifizierung ist nachzukommen, insbesondere in Bereichen, in denen es Förderangebote seitens des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 gibt. Dies gilt sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Forstwirtschaft. Die angebotene Diversifizierungsmaßnahme ist hierfür ein gutes Beispiel: Gefördert wurden sowohl Investitionen in Sachkapital, Personalkostenzuschüsse und die Konzeptentwicklung. Die Diversifizierungsförderung wurde insgesamt sehr positiv bewertet.

Die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf alle in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Der Fördertatbestand forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse sollte entsprechend der ELER-Verordnung auf den Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten ausgedehnt werden. Die im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 vorgesehene Fördermaßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe“ und die Fortführung der Qualifizierungsmaßnahme ist grundsätzlich zu begrüßen.

Für alle Maßnahmen gilt, dass das Angebot an den jeweils aktuellen Anforderungen austariert werden muss. Die relevanten Themenbereiche reichen unseres Erachtens von rein produktionstechnischen Aspekten (z. B. Beregnungstechnik) über sozioökonomische Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels, Natur- und Umweltschutz im Betrieb bis hin zur Stärkung des Unternehmergeistes.

Da die EU-KOM in ihrer Strategie den Investitionen in Humankapital eine zentrale Rolle einräumt, sollten die dortigen Dienststellen administrative Regelungen schaffen, die die Implementationskosten reduzieren helfen. Eine Möglichkeit wäre die von der EU-KOM abgelehnte Regelung, Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen auf Grundlage von Pauschalen abzurechnen, wie es im nationalen Haushaltsrecht üblich ist.

Ausbau des investiven Natur- und Umweltschutzes

Der investive Naturschutz (t) wurde im NRW-Programm Ländlicher Raum erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode eingeführt und war sehr stark auf den reinen Flächenerwerb ausgerichtet. Damit mit diesen Ankäufen die Wirkungen im Sinne der Maßnahmenzielsetzung eintreten können, sind auf einem Großteil der Flächen weitere Entwicklungsmaßnahmen erforderlich. Hierfür sind die zu diesem Zwecke ausgearbeiteten Sofortmaßnahmenkonzepte umzusetzen.

Es hat sich gezeigt, dass in landwirtschaftlichen Intensivgebieten die auf Ackerflächen ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen geringe Akzeptanz finden. Zur Erfüllung wichtiger naturschutzfachlicher Ziele wird ein – wenn auch kleinräumiger – Flächenankauf empfohlen. Auch die Flurbereinigung könnte hier stärker zum Einsatz kommen.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Die Fortführung dieses Förderinstrumentes wird seitens der Evaluatoren prinzipiell empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen wurden. Aus Ressourcenschutzsicht besteht auch zukünftig Bedarf, sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit Agrarumweltmaßnahmen gezielt zu erreichen. Aufgrund

der geringeren Finanzmittel im Förderzeitraum 2007 bis 2013 wird die Förderung einiger Agrarumweltmaßnahmen (Erosionsschutzmaßnahmen, Anlage von Schon- und Blühstreifen) trotz ihrer in der Evaluation bestätigten guten Ressourcenschutzwirkungen auf Ackerflächen nicht mehr angeboten. Davon abgesehen besteht unseres Erachtens ein Forschungsbedarf in der Ausgestaltung neuer Agrarumweltmaßnahmen, die gezielt auf hochproduktive Betriebe/Standorte in den o. g. sensiblen Gebieten ausgerichtet sind.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen – Biodiversität, Klimawandel, erneuerbare Energien und Wassermanagement – für die die durch die Modulation in die Zweite Säule umgeschichteten Mittel prioritär eingesetzt werden sollen. Auf die Begleitmaßnahmen zum Ausstieg aus der Milchquote wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da sowohl die Frage der räumlichen wie auch betrieblichen Wirkungen der Milchmarktreform in NRW nicht Gegenstand der Evaluation waren.

Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des NRW-Programms Ländlicher Raum und der Förderstrategie des Landes, bestimmte Problemfelder mit nationalen Maßnahmen (z. B. Wasserschutzberatung zur N-Reduzierung, REN-Programm) anzugehen, fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus.

Natura 2000 und Biodiversität: Gebietsplanungen beschleunigen, Vertragsnaturschutz verstärken

Neben der Beibehaltung der flächenbezogenen Maßnahmen (Ausgleichszahlung, Agrarumweltmaßnahmen) ist eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen erforderlich. Hierfür können auch die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte genutzt werden, in deren Rahmen akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen können. Neben dem ELER-Programm sind andere Finanzierungsquellen für den investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bietet sich das Ziel-2-Programm an, das in Zukunft gezielter für diese Verpflichtungen des Landes NRW eingesetzt werden sollte.

Aufgrund der Bedeutung des Waldes für die Natura-2000-Gebiete in NRW sollte der Vertragsnaturschutz im Wald als Maßnahme weiterentwickelt und ggf. um andere Bewirtschaftungsvarianten erweitert werden.

Der Vertragsnaturschutz im Rahmen der AUM sollte in der Gebietskulisse weiter verstärkt werden, ohne sich aus den anderen Schutzgebieten des Landes zurückzuziehen. Natura-

2000-Gebiete und Naturschutzgebiete sind in NRW nicht deckungsgleich. Zur Erhaltung der Biodiversität sind auch die Pflege und Entwicklung dieser nationalen Schutzgebiete erforderlich. Der Vertragsnaturschutz hat sich in der praktizierten Form grundsätzlich bewährt und sollte fortgeführt werden. Der flexible Umgang innerhalb einzelner Vertragsvarianten sowie eine möglichst flächendeckende Betreuung durch die Biologischen Stationen sollte aufrecht erhalten werden.

Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen

Politisches Ziel ist es, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird es schwierig sein, diese Vorgabe zu erreichen. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrumente und das „Rückgrat" für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt Nordrhein-Westfalens. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema", das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft.

Hierzu gehören auch landwirtschaftlich genutztes Offenland und Arten und (Grünland-)Lebensräume für die NRW eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH Anhängen vertreten sind. Die Zusammenschau von Natura 2000 und der dem Biotopkataster verdeutlicht, dass es hier neben den Schnittmengen auch unterschiedliche Zielgebiete gibt.

Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht zudem durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artensrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen" muss das Biodiversitätsziel durch ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden. Andernfalls kann bei den zentralen Wirkungsindikatoren keine Umkehr der negativen Entwicklungstrends erreicht werden.

Hierzu bieten sich Instrumente an wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. Die angebotenen Teilmaßnahmen Blühflächen/Schonstreifen gehen in eine ähnliche Richtung, sind aber eher klein dimensioniert. Diese AUM sind mit relativ hohen Prämien verbunden. Hier sollte auf eine Integration von Mindestanforderungen zum Schutz der Biodiversität in die Cross-Compliance Regelung hingewirkt werden, um Direktzahlungen beispielsweise an ökologische Mindestflächenanteile zu knüpfen.

Die Verankerung des Biodiversitätsziels in die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe muss über die betriebliche Beratung, die gleichermaßen die landwirtschaftliche und die ökologischen Aspekte berücksichtigt unterstützt und begleitet werden. Während sich hier

bereits abiotische Aspekte wiederfinden, sind die Belange der Biodiversität noch nicht angekommen.

Für den Grünland alle Instrumente einsetzen und aufeinander abstimmen

In NRW konnte im Rahmen einer ökonometrischen Analyse ein positiver Effekt der flächenbezogenen Maßnahmen auf den Grünlanderhalt festgestellt werden. Allerdings war pro Hektar erhaltenem Grünland ein hoher finanzieller Mitteleinsatz erforderlich.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Milchleistungen) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben und vermutlich zu einem Grünlandüberschuss führen. Gegenläufig könnte gegebenenfalls eine Quotenwanderung nach NRW wirken. Im Saldo dürfte das Grünland in bestimmten Regionen trotzdem zurückgehen.

Neben der Grünlandprämie (1. Säule) und den oben genannten Agrarumweltmaßnahmen werden weitere Bemühungen erforderlich sein. Daher sollten Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) verstärkt in Forschungs-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Wirkungen auf die verschiedenen Schutzgüter, ihre Rentabilität bzw. entstehenden Kosten sowie Anwendbarkeit geprüft werden.

Zusätzlich sollte auch das Ordnungsrecht gezielter greifen. Ansatzpunkte liegen hier in einer kleinräumigen oder betriebsbezogenen Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung bzw. des Ordnungsrechtes zum Grünlanderhalt. Über diesen Weg könnte einer Segregation des Landes in „Grünlandüberschuss- und Grünlandmangelregionen“ entgegengewirkt werden.

Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen

Hauptsächlich auf den Klimaschutz abzielende Maßnahmen waren die Förderung von Fotovoltaik-, Biogasanlagen und Anlagen zur energetischen Holznutzung.

Weitere Potenziale für den Klimaschutz liegen hauptsächlich in den positiven Nebenwirkungen von Maßnahmen z. B. der auf den Wasserschutz ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen (N-Reduzierung, Grünlanderhalt) oder Maßnahmen zur Ammoniakreduzierung (s. u.).

Es muss außerdem auf die Vermeidung von Trade-offs zwischen Klimaschutz und anderen Zielen geachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Tierschutz. Mit einer aus Tierschutzsicht wünschenswerten Zunahme von Festmistverfahren (Einstreu-, Tiefstreuverfahren) durch den Ersatz güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgasemissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten nach Möglichkeiten Stallungen rea-

lisiert werden, die sowohl Fortschritte für die Tiergerechtheit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Beispiel besondere klimaschutzoptimierte Zweiflächenställe mit Einstreu und Spaltenbereich an. Der notwendige Wissenstransfer für ein optimiertes Düngemanagement im Zusammenhang mit den neuen Haltungsformen sollte durch spezifische Schulungen forciert werden. Zusätzlich müssen Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden.

Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursacht knapp 30 % der Treibhausgas-Emissionen der deutschen Landwirtschaft[1]. Eine großflächige Renaturierung und Vernässung von Niedermooren wäre eine hochwirksame, aufgrund der notwendigen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahme, die allerdings deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leistet. Auf die Nutzung dieser Maßnahme wird im Health Check ausdrücklich hingewiesen.

Diese genannten Ansatzpunkte zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen sollten, sofern ein Schwerpunkt auf dem Klimaschutz liegt, in der neuen Förderperiode ausgebaut werden.

Potenzielles Maßnahmenspektrum zur Minderung von Ammoniak Emissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in NRW im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie[2] sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, so müssen die rechtlichen Instrumente (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln) durch präzise Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützt werden.

Wesentlichster Ansatzpunkt zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßmaßnahmen, die mit Düngeauflagen bzw. Extensivierungen verbunden waren, da diese zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führen. Diese sollten weiterhin beibehalten werden.

---

[1] Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch: http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ger.pdf. Stand 26.8.2008.

[2] Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).

Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorliegen. Auflagen für eine bessere bauliche Abdeckung der Gülle sowie der Gärsubstrate gab es nicht. Aufgrund der Minderungs-Potenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern) ist neben einer verstärken Anpassung und Umsetzung des Ordnungsrechtes auch eine Flankierung durch die Investitionsförderung in Abdeckungen, die über eine natürliche Schwimmschicht hinausgehen, sinnvoll. Diese Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

Längerfristig können die Emissionen der Stallgebäude durch Neu- und Umbauten (z. B. durch Gülleaußenlagerung mit Abdeckung) weiter reduziert werden. Erfolgversprechende und praxisgetestete Konzepte bieten die Niederlande mit den „green label“-Ställen oder die dänischen Bauauflagen. Die Strukturänderungen des Milchsektors lassen verstärkte Investitionen in diesem Bereich auch in Stallbauten erwarten, deswegen sollte schnellstmöglich eine Integration in die Förderung überprüft werden.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt bei der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Dazu müssten die entsprechenden Vorschriften der Düngeverordnung konkretisiert und verschärft werden (z. B. Soll- statt Kann-Bestimmungen). Ein wesentliches Hemmnis für die unverzügliche Einarbeitung liegt zudem in der Organisation der betrieblichen Arbeitswirtschaft. Ansatzpunkte zur Verbesserung bieten überbetriebliche Kooperationen und die verstärkte Ausbringung auf bewachsenen Flächen. Diese Optionen sollten durch Beratungsmaßnahmen flankiert und bestärkt werden.

Die Beratung sollte darüber hinaus die neuesten Erkenntnisse der N-angepassten Fütterung aufgreifen sowie die korrekte Mindestanrechnung von N aus Wirtschaftsdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

Umsetzung der WRRL beschleunigen

Die Bestandsaufnahme zur WRRL und die Analysen im Rahmen der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen haben die großen Herausforderungen des Landes zum Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer vor diffusen Stoffeinträgen verdeutlicht.

Das Programm stellt allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der Wasserschutzmaßnahmen des Landes dar. Für die weiteren Maßnahmen und Instrumente des Landes liegen keine Informationen und Erkenntnisse vor, da sie nicht Evaluationsgegenstand waren.

Möglichkeiten im Rahmen des Programms werden in folgenden Bereichen gesehen.

– Die bisher im NRW-Programm Ländlicher Raum ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen bieten noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treffgenauigkeit auf nitratauswaschungsgefährdete Gebiete. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen aufgenommen werden.
– Die Treffsicherheit der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer war hoch. Dies galt auch für die Maßnahme Uferrandstreifen, die direkt auf den Fließgewässerschutz ausgerichtet war. Die für den Gewässerschutz hoch wirksamen Maßnahmen sollten beibehalten und ggf. ausgeweitet werden.

Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung spielten hingegen im NRW-Programm (bzw. im Ziel-5b-Phasing-out-Gebiet des Ziel-2-Programms) eine eher nachgeordnete Rolle. Gegebenenfalls sollte über eine Aufnahme investiver Gewässerschutzmaßnahmen in das Programm nachgedacht werden. Diese Maßnahmen sind, so zeigen die Erfahrungen aus anderen Bundesländern, mit relativ geringen Verwaltungskosten innerhalb der EU-Kofinanzierung durchzuführen. Sie binden aber viele Fördermittel, die dann für produktionsorientierte Ansätze fehlen.

Nur effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern, durch die keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen

Zukünftig ist stärker zu beachten, dass durch die Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse bzw. Biogas Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Tierschutz, Landschaftsbild). Die Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der 2. Säule, welche zum Großteil mit Ackerkulturen betrieben werden, wird nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer Forschung und Entwicklung z. B. bezüglich ihrer Wechselwirkung und Synergien mit anderen Schutzgütern, ihrer Rentabilität und Kosten sowie Umsetzbarkeit bedürfen. Daneben wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – die Einrichtung von Beobachtungs- bzw. Frühwarnsystemen empfohlen, damit Fehlentwicklungen u. a. durch Anpassungen von 2.-Säule-Maßnahmen entgegen gewirkt werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

A	
a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abb.	Abbildung
ABl	Amtsblatt
AF	Ackerfläche
AfAO	Amt für Agrarordnung
ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AGZ	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskräfteeinheit(en)
AKh	Arbeitskraft, Arbeitskräfte pro Stunde
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
atro	absolut trocken
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage
B	
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BF	Bewertungsfrage
BFD	Betriebsführungsdienste
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundsamt für Naturschutz
BG	Berggebiet
BGBl	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKR	Boden-Klima-Region
BL	Bundesland

BMS	Betriebsmanagementsystem(e)
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
bspw.	beispielsweise
Buchst.	Buchstabe
BUS	Bauern- und Unternehmerschulungen
BW	Baden-Württemberg
BWS	Bruttowertschöpfung
BZA	Betriebszweiganalyse
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
BY	Bayern
B&Z	Blumen und (Zier-) Pflanzen

C

ca.	circa
C	Kohlenstoff
CC	Cross Compliance
chem.-synth.	chemisch-synthetisch
CDU	Christlich Demokratische Union
CD-ROM	**C**ompact **D**isk / **R**ead-**o**nly-**M**emory
CH_4	Methan
CO_2	Kohlendioxid
c. p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Bedingungen)

D

D	Deutschland
DE	Dorferneuerung
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und bau GmbH
Destatstis	Deutsches Statistikportal des Statistischen Bundesamtes
DEULA	Deutsche Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Directorate General Agriculture)
DGL	Dauergrünland
dGZ_U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs bezogen auf die Umtriebszeit

d. h.	das heißt
DirektZahl-VerpflVO	Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung
div.	diverse
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DK	Dänemark
DM	Deutsche Mark
DVO	Düngerverordnung
Durchf.	Durchforstung

E

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAP	Erstaufforstungsprämie
EB	Erhebungsbogen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGFL	zukünftiger Garantiefonds für Landwirtschaft
EGV	EG-Vertrag
endg.	endgültig
e. V.	eingetragener Verein
EKB	Eigenkapitalbildung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-Verordnung	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative zur Bekämpfung jedweder Art von Diskriminierung am Arbeitsmarkt
Erl.	Erlass
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETW	European Treeworker
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-HJ	Europäisches Haushaltsjahr
EU-KOM	Europäische Kommission

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUREGIO	deutsch-niederländischer Kommunalverband zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
Eurostat	Datenbank für Europäische Statistik (Eigenname)
e.V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

F

F	Futterbaubetriebe
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FAO	Food and Agriculture Organisation (der Vereinten Nationen)
FBG	Forstbetriebsgemeinschaft
FBV	Forstbetriebsverbände
FCM	fettkorrigierte Milch
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei
ff	folgende
FFH	Flora, Fauna, Habitat
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Freiwillige Maßnahme(n)
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis als Bestandteil von InVeKoS
FoÄ	Forstämter
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH

G

GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GaLA-Bau	Garten- und Landschaftsbau
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GD	Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen – Landesbetrieb -
GEH	Gesellschaft zur Erhaltung alter Haustierrassen
gem.	gemäß
ges.	gesamt
GfP	Gute fachliche Praxis

ggf.	gegebenenfalls
GI	Große Investitionen
GIS	Geographisches Informationssystem
GL	Grünland
GlöZ/GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GV	Großvieh
GVE	Großvieheinheiten
GWK	Grundwasserkörper
GZ	Gartenbauzentrum Wolbeck

H

h	Stunde
ha	Hektar
Hafö	Holzabsatzförderrichtlinie (des MUNLV)
HE	Haupterwerb (-sbetrieb)
HE	Hessen (Kapitel 5a)
HELCOM	Helsinki-Kommission
HFF	Hauptfutterfläche
HuK	Haushalts- und Koordinierungsreferenten
HZB	Hochschulzugangsberechtigung

I

IAT	Institut Arbeit und Technik
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IfK	Industrieholz fehlerhaft und krank
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
inkl.	inklusive
insges.	insgesamt
INTERREG	Gemeinschafsinitiative des EFRE zur verstärkten Förderung der Regionen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
Invest.	Investitionen

i. R. d.	im Rahmen der / des
J	
Jgg.	Jahrgänge
JLWF	Junglandwirteförderung
K	
KA	Kartoffel
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
Kg	Kilogramm
KI	Kleine Investition
KJ	Kalenderjahr
KLAR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KSK	Klimaschutzkonzept
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
L	
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
LAG	Lokale Aktionsgruppe/n
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, Nordrhein-Westfalen
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l´économie rurale; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LEJ	Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFP	Landesforstprogramm
LfoG	Landesforstgesetz (des Landes NRW)

LG	Landschaftsgesetz (des Landes NRW)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	(Land-) Kreis
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LR	Institut für Ländliche Räume des vTI Braunschweig
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
LOGO e.V.	Landwirtschaft und Oekologisches Gleichgewicht mit Osteuropa e.V.
LSG	Landschaftsschutzgebiet(e)
lt.	laut
LUA	Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWG	Landeswassergesetz
lw.	Landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LWG	Landwirtschaftsgesetz
LWK	Landwirtschaftskammer
LZ	Landwirtschaftszählung oder Landwirtschaftszentrum (Kapitel 4)

M

m^3	Kubikmeter
MA	Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL Braunschweig
max.	maximal
mäß.	mäßig(er)
MB	Materialband (des Bewertungsberichts)
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: Methods for Evaluating Action of a Structural Nature)
mg	Milligramm
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MIRI	Milch- und Rindvieh haltende Betriebe
Mrd.	Milliarden
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MSV	Marktstrukturverbesserung
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW
MW	Megawatt

MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen
MWel	Elektrische Leistung in Megawatt
MWV	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MVMEV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr NRW

N

N	statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit
N	Stickstoff
n	statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
NawaRo	Nachwachsende Rohstoffe
ng	nicht gefördert
N_2O	Lachgas
Natura 2000	Europäisches Schutzgebietssystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
NBV/UGA	Zusammenschluss zweier Erzeugerorganisationen für den Gartenbau: Niederrheinische Blumenvermarktung / Union gartenbaulicher Absatzmärkte
NE	Nebenerwerbsbetriebe
NH_3	Ammoniak
NGO	Nichtregierungsorganisation
NI	Niedersachsen
NIR	National Emission Inventory Report (Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar)
NL	Niederlande
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
NO_3	Nitrat
NR	Nachwachsene Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: **N**omenclatur des **U**nités **T**erritoriales **S**tatistiques): NUTS I (=Deutschland), II (=Reg.Bez.), III (=Kreise)
NW	Nordrhein-Westfalen
NWP	Nationales Waldprogramm

O	
o.	ohne
o. a.	oben angeführt
o. g.	oben genannt
OEP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
o. g.	oben genannte(n/r/s)
O&G	Obst und Gemüse
o.J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel, Programm
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
OSPAR	Oslo-Paris-Kommission (Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks)
OWL	Ostwestfalen-Lippe
P	
P	Phosphor
PKR	Programmkoordinierungsreferenten
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PPP	Public Private Partnership
PSM	Pflanzenschutzmittel
Q	
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QM	Qualitätsmanagement, Quadratmeter
R	
rd.	rund
Ref.	Referat
Reg.Bez.	Regierungsbezirk
REP	Regional erzeugte Produkte nach GAK
RGV	Rauhfutterfressende Großvieheinheit
RIBO	Stichting Scholing, Restauratie en Innovatie in de Bouw in Overijssel
RL	Richtlinie
RLZ	Richtlinienziffer
RLV	Rheinischer Landfrauenverband
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP	Regierungspräsidium

RP	Rheinland-Pfalz
RUSLE	Revised Universal Soil Loss Equation

S

s.	siehe
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
SOMAKO	Sofortmaßnahmenkonzept
sonst.	sonstige(s)
SPA	Special Protected Area (Vogelschutzgebiet)
ST	Sachsen-Anhalt
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des **St**ructures **A**gricoles et du Développement **R**ural)
StGB	Strafgesetzbuch
Stk	Stück
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)

T

t	Tonne(n)
T	Tausend
Tab.	Tabelle
TG	Teilnehmergemeinschaft
tlw.	teilweise
TMR	Total-Mischration
tw.	teilweise
TN	Teilnehmer

U

u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
u. E.	unseres Erachtens
ULB	Untere Landschaftsbehörde
ÜN	Übernachtung(en)

URBAN	Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur dauerhaften Entwicklung städtischer Krisengebiete in der Europäischen Union für den Zeitraum 2000-2006
ÜS	Überschwemmungsgebiet
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

V

v. a.	vor allem
v B.	vorläufige Besitzeinweisung
Verz.	Verzeichnis
V&F	Vieh und Fleisch
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VLF	Verein landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
vgl.	vergleiche
Vfm	Vorrats-Festmeter
VN(S)	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WG	Wirtschaftsgebiet (bzw. Waldgenossenschaft in Kapitel 8)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WLLV	Westfälisch-Lippischer Landfrauenverband
WL	Westfalen-Lippe
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WTO	World Trade Organisation
WWG	Waldwirtschaftsgenossenschaft

Z

ZA	Zahlungsanspruch
z. B.	zum Beispiel

ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit

Symbole

€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und
§	Paragraph