



Evaluierung von Innovationsförderung im Rahmen des ELER

Kontext

Im Kontext ihrer Politik für den ländlichen Raum hat die Europäische Union, neben dem Umweltschutz sowie der Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen, die Förderung von Innovation als übergeordnetes Querschnittsziel definiert, das im Rahmen der Maßnahmen und Schwerpunktbereiche der aktuellen Förderperiode 2014 – 2020 erreicht werden soll. Die hierzu erzielten Erfolge bei der Umsetzung der ELER-finanzierten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) sind daher auch Gegenstand der Bewertung derselben und rückten im Rahmen des erweiterten jährlichen Durchführungsberichtes 2019 (AIR) verstärkt in den Mittelpunkt durch gleich mehrere, obligatorisch zu beantwortende Bewertungsfragen (v. a. GBF 30, aber auch 1, 2 und 23).

Die Unterstützung von Prozessen der Innovation ist dabei selbst kein Novum im Rahmen der ELER-Förderung; so sollte beispielsweise bereits in der Förderperiode 2007 – 2013 die *„Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft“* über eine eigenständige Maßnahme unterlegt werden. Deren Inanspruchnahme und Wirkungen blieben gleichwohl begrenzt, da sich die operative Koordinierung der Kooperationsprozesse als schwierig erwiesen. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission zu Beginn der Förderperiode 2014 – 2020 die Europäischen Innovationspartnerschaften „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP AGRI) entwickelt und eingeführt, um neue Impulse v. a. in das landwirtschaftliche Innovationsgeschehen zu bringen (siehe hierzu auch MEN-D Aktuelle Praktik Nr. 21/2018).

Übergeordnetes Ziel der EIP AGRI ist – wie bereits in der zurückliegenden Förderperiode – die Unterstützung der Zusammenarbeit verschiedener Akteure zur Entwicklung innovativer Lösungen in der Landwirtschaft, mit deren Hilfe Produktivität und Nachhaltigkeit im Primärsektor verbessert werden sollen. Zentrales – und eigentlich neues – Element der EIP AGRI sind die Operationellen Gruppen (OG), die die projektspezifische Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren (Landwirte, Wissenschaftler, Interessengruppen etc.) effizient koordinieren, steuern und damit institutionalisieren sollen. Durch diesen Bottom-up-Ansatz soll ein besserer Austausch zwischen Praxis und Forschung befördert und verstetigt werden.

In Deutschland wurden die EIP AGRI in nahezu allen Programmregionen (außer Saarland) in die jeweiligen EPLR aufgenommen und zur Förderung innovativer Projekte der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft genutzt. Im Mai 2019 meldete die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 194 bewilligte Operationelle Gruppen; europaweit sollen es bis zum Ende der Förderperiode deutlich über 3.000 werden.

Herangehensweise

Angesichts, bzw. trotz der zumindest teilweisen Neuartigkeit des Instrumentariums bringt die Bewertung der Innovationsförderung für die Evaluation altbekannte methodische und inhaltliche Herausforderungen mit sich. Dies betrifft in erster Linie die Erfassung der verschiedenen Dimensionen von „Innovation“, die thematisch zu weit ausdifferenziert sind, um eine valide Einschätzung der Qualität und Wirkungen zu erfassen: Wie lässt sich „das Innovative“ identifizieren? Wie lässt sich messen, inwieweit das Ziel von „mehr Innovation“ auf der Projektebene und der des jeweiligen Programmgebiets erreicht wurde? Welche Innovationsprozesse lassen sich ausschließlich der eingesetzten Förderung zuschreiben?

Die EU-Kommission wählt in ihren Leitlinien zur Bewertung eine weit gefasste Definition von Innovation als *„eine neue Idee [...], die sich in der Praxis bewährt hat. Sie kann technischer, aber auch organisatorischer oder sozialer Natur sein. Innovation kann auf neuen, aber auch auf herkömmlichen Verfahren in einem neuen geografischen oder umweltbezogenen Kontext beruhen.“*¹ Über diesen Ansatz lässt sich somit auch die Einführung von LEADER-Prozessen in einem Gebiet als Beitrag zur Innovation beschreiben, sofern sie – so der Definitionszusatz – *„eine breite Anwendung findet und sich in der Praxis bewährt“*.

Die Förderung von Innovation soll daher gleich in mehreren Bereichen des jeweiligen EPLR verortet und nachgewiesen werden; gleichwohl hat sich in den bisherigen Bewertungen, zuletzt im AIR 2019, tendenziell bestätigt, dass das Instrument der EIP AGRI aufgrund seiner Ausrichtung den größten Beitrag zur Umsetzung dieses Querschnittsziels zu leisten verspricht, andere Maßnahmen hingegen diesbezüglich allenfalls komplementären Charakter aufweisen (können).

Um die Beiträge der EPLR zur Förderung von Innovation im Allgemeinen sowie die der EIP AGRI im Speziellen zu bewerten, sind die standardmäßig über das Monitoring erfassten Informationen (Anzahl OG, öffentliche Ausgaben etc.) indes nur bedingt geeignet. Denn auch wenn z. B. durch die Gründung einer Operationellen Gruppe ein Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft durchaus angenommen werden kann, sagt eine hohe Anzahl von operationellen Gruppen nicht automatisch, dass der Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit höher wäre als im Fall einer niedrigeren Anzahl von Operationellen Gruppen, die jedoch ggf. im Ergebnis beispielsweise effizienter arbeiten. Die die Messung über die gesetzten quantitativen Indikatoren liefert keine hinreichenden Informationen über den Umfang dieses Beitrags. Der qualitative Mehrwert ist vielmehr entscheidend: Neue Produkte oder Verfahren müssen demnach nicht nur theoretisch entwickelt sein, sondern auch in der Praxis eingeführt, genutzt und angewandt werden.

Mit einer quantitativen Einordnung stößt die Bewertung der Innovationsförderung durch den ELER zudem schnell an argumentative Grenzen; bspw. umfassen die für EIP bereitgestellten Mittel in den EPLR jeweils nur einen sehr geringen Anteil (< 1 %) der Gesamtbudgets, und auch im Vergleich zu den Aufwendungen des Privatsektors für Forschung und Entwicklung sowie den Leistungen anderer EU-Fonds (v. a. EFRE) sind die Beiträge des ELER sowie der EIP AGRI verschwindend gering – dies wurde auch in der GBF 23 (Ausgaben für FuE) im Rahmen des AIR 2019 deutlich.

Methodisch sollte sich die Bewertung daher gezielt an qualitativen Aspekten orientieren, um die verschiedenen Dimensionen der Innovationsförderung (Fördergegenstände, Konditionen, Rahmenbedingungen, Innovationscharakter, Innovationsart, nutzbare Ergebnisse, erreichte Verbreitung etc.) zu erfassen. Zu diesem Zweck sind bereits zu Beginn der Förderperiode geeignete Ansätze

¹ EU-KOM (2017): Leitlinien: Bewertung von Innovation in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 – 2020. Dezember 2017.

und Beurteilungskriterien entwickelt worden, die über den eher allgemeinen Grundstandard des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems der EU-KOM hinausgehen – siehe hierzu MEN-D Aktuelle Praktik Nr. 21 / 2018. Hierzu gehört beispielsweise die Überprüfung, ob

- eine Vielfalt an Partnern gegeben ist, die in die OG eingebunden sind,
- EIP-Projekte ein konkretes, praxisrelevantes Problem mit neuen Methoden angehen,
- eine langfristige Zusammenarbeit zwischen landwirtschaftlichen, ernährungswirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Einheiten sowie Institutionen etabliert wurde oder auch,
- ob die erarbeiteten Ergebnisse zu einer Verbesserung der Marktposition der beteiligten Partner führen (Praxisrelevanz).

Während die bestehenden Dokumentationen der Projekte i.d.R. solide Einschätzungen zu den beiden erstgenannten Punkten zulassen – EIP-Projekte sind bspw. vorab inhaltlich intensiv begutachtet worden –, sollten die beiden letztgenannten Aspekte stärker im Zeitverlauf betrachtet werden, um damit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Innovationen in einem Prozess entwickelt werden, der ebenfalls wichtiger Bestandteil der Bewertung ist. Die Datenerfassung ist demnach entsprechend anzulegen.

Datengrundlage

In den Programmregionen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen baute die Bewertung der Innovationsförderung damit neben den Monitoringdaten (EU-Indikatoren) zum einen auf Antrags-/Projektskizzen (darunter auch Daten, die im Rahmen der Tätigkeit der Vernetzungsstellen anfallen, bspw. Interessenbekundungen vor der Antragstellung) sowie Abschlussberichten einzelner EIP-Projekte (sofern bereits vorliegend) auf. Zum anderen wurden die Projektverantwortlichen zu ausgewählten Zeitpunkten mittels eines (schriftlichen) Fragebogens sowie (ergänzend) teilweise persönlich befragt, um hinreichende Informationen über die Zielerfüllung der Maßnahme auf der Ebene der Einzelprojekte zu erfassen, z. B. hinsichtlich der nutzbaren Ergebnisse (Marktreife), dem Innovationsgehalt, der Zusammenarbeit im Projektverbund etc.

Eine initiale Befragung erfolgte im Frühjahr 2017, um für den AIR 2017 insbesondere das Antragsverfahren sowie Zielstellungen der einzelnen Projekte zu erfassen (Ausgangssituation). Für den AIR 2019 wurde eine Ergänzungsbefragung durchgeführt, um Fortschritte und Erfahrungen bei der Umsetzung zu erheben. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung ist eine abschließende Befragung vorgesehen, um insbesondere mit zeitlichem Abstand zum Projektabschluss Aspekte der Markteinführung und Wirkungen auf die Wettbewerbsstellung der Akteure zu bemessen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Mit dem AIR 2019 erfolgte erstmals eine nähere Vermessung der Innovationsförderung sowie der EIP AGRI (als zentralem Instrument der EPLR hierzu), nachdem sich die Bewertung im Jahr 2017 überwiegend auf den Auf- und Ausbau der administrativen Verfahrensabläufe in der Anlaufphase konzentrierte. Inhaltlich stehen in den untersuchten Programmregionen die „klassischen“ Produkt- und Prozessinnovationen im Vordergrund, die innerhalb der Wertschöpfungskette für Lebensmittel von herausragender Bedeutung sind.

Da die Projekte langfristig angelegt sind – in der Regel beträgt die Laufzeit drei Jahre oder mehr – konnten bislang keine wirkungsbezogenen Aussagen getroffen werden. Zu diesen Bewertungskriterien (Markteinführung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Verstärkung der Zusammenarbeit etc.) lassen sich erst später, d. h. im Wesentlichen nach Abschluss der Einzelprojekte und im Rahmen der Ex-post-Bewertung, vertiefende Analysen durchführen, die mit den Anfangs- und Zwischenergebnissen in Beziehung zu setzen sind.

Durch die Etablierung zahlreicher Operationeller Gruppen wurde die Umsetzung des neuen Förderinstruments EIP AGRI entsprechend angelegt, um die Innovationsförderung im ELER zu verankern. Nach anfänglich positiver Resonanz ist gleichwohl bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (bundes- und europaweit) teilweise Ernüchterung eingetreten, die sich in vielen Regionen in geringeren Antragszahlen widerspiegelt. Als ursächlich für das tendenziell nachlassende Interesse gelten mitunter die in der Praxis komplizierten Antrags- und Abwicklungsverfahren im Rahmen der Projektförderung: Der Umfang der einzureichenden Unterlagen, die genaue Definition des Vorhabens (Aktionsplan/Geschäftsplan), die Notwendigkeit der Kostenplausibilisierung, der zu erbringende Eigenanteil, die Notwendigkeit der Vorfinanzierung, Berichtspflichten, Beihilferecht usw. stellen für unerfahrene Antragsteller oder Projekte mit geringem Mittelbedarf hohe Hürden dar – ein Umstand der eigentlich über das Element der Operationellen Gruppen zumindest teilweise hätte kompensiert werden sollen.

In der bisherigen Bewertung der Innovationsförderung werden die Projekthalte durch die genannten Defizite der Projektadministration vielfach noch überlagert, da die Zuwendungsempfänger in den Befragungen entsprechend geprägt sind. Wenngleich sich dies bis zum Abschluss der laufenden Förderperiode ggf. nicht vollständig wird beheben lassen, sollte die Bemessung der Innovationsförderung die inhaltlichen Ergebnisse sowie den dafür beschrittenen Entwicklungsprozess verstärkt in den Vordergrund rücken – ohne dabei die (begrenzten) Möglichkeiten des ELER im Allgemeinen sowie der EIP AGRI im Speziellen in der Erwartung zu überfrachten.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Evaluierung von Innovationsförderung im Rahmen des ELER		
Ländliche Entwicklungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> - Zentralbewertung des EPLR im Freistaat Sachsen (2014 – 2020) - Begleitende Bewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern (2014 – 2020) 		
Schlagworte	Innovationsförderung, EIP AGRI		
Kontakt	Dr. Volker Ebert AFC Public Services GmbH Dottendorfer Straße 82 53129 Bonn Tel.: 0228 / 9857945 E-Mail: Volker.Ebert@afc.net		
Art der aktuellen Praktik	X	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
	X	2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	X	Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme: 16 Zusammenarbeit (EIP)	

Quellen

EU-KOM (2017): Leitlinien: Bewertung von Innovation in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 – 2020. Dezember 2017.