

Stellungnahme zum Monitoring- und Bewertungsrahmen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014 bis 2020 (Stand: 03.07.2012)

Regina Grajewski, Norbert Röder, Wolfgang Roggendorf, Thomas Schmidt¹, Josef Efken,
Heinz Wendt², Achim Sander³, Henrik Ebers⁴

0	Einleitung	1
1	Vorgaben	2
2	Interventionslogik und Indikatorenhierarchie	2
2.1	Interventionslogik	2
2.2	Indikatorenhierarchie	6
3	Indikatoren	9
3.1	Outputindikatoren	10
3.1.1	1. Säule der GAP	10
3.1.2	2. Säule der GAP	10
3.2	Ergebnisindikatoren	11
3.2.1	1. Säule der GAP	11
3.2.2	2. Säule der GAP	13
3.3	Wirkungsindikatoren	15
4	Berichterstattung	16
4.1	Monitoring	16
4.2	Evaluierung	18
5	Empfehlungen	18
	Quellen	20

¹ Institut für Ländliche Räume des vTI, regina.grajewski@vti.bund.de

² Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des vTI, heinz.wendt@vti.bund.de

³ entera, sander@entera.de

⁴ Institut für Betriebswirtschaft des vTI, henrik.ebers@vti.bund.de

Anhang

Anhang 1: SMART-Tabelle – Indikatoren zu Viable Food Production

Anhang 2: SMART-Tabelle – Indikatoren zu Sustainable management of natural resources and climate action

Anhang 3: SMART-Tabelle – Indikatoren zu Balanced territorial development

Anhang 4: Vorschlag für die Definition von Outputindikatoren 2. Säule

0 Einleitung

Die EU-Kommission (KOM) hat parallel zur Diskussion der Legislativvorschläge ihre Vorschläge zur Interventionslogik und zu gemeinsamen Indikatoren für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vorgelegt. Allerdings stehen wesentliche politische Entscheidungen bezüglich der künftigen EU-Förderung noch aus. Aufgrund des erheblichen Zeitdrucks müssen verschiedene Prozesse parallel vorangetrieben werden, die eigentlich inhaltlich und zeitlich aufeinander aufbauen sollten. Zunächst müssten die Basisrechtsakte und Durchführungsverordnungen vorliegen und dann die Planungen der nationalen und regionalen Programme sowie die Ausarbeitung eines Monitoring- und Evaluierungssystems (M&E-Systems) erfolgen.

Die komplexe Verordnungsarchitektur, die den ELER sowohl in der GSR-Verordnung (EU-KOM, 2011a) als auch in der GAP-Verordnung (EU-KOM, 2011b) verankert, spiegelt sich auch im künftigen M&E-System wider. Die ländlichen Entwicklungsprogramme der 2. Säule der GAP sind sowohl mit der 1. Säule zu evaluieren als auch analog zu den Strukturfonds in ihrem Beitrag für die Partnerschaftsvereinbarung. Gerade bezogen auf die Schnittstellen der 2. Säule zur 1. Säule und zu den Strukturfonds bzw. der Partnerschaftsvereinbarung erscheinen die bisherigen Vorschläge zum M&E-System wenig ausgereift. Auch vermitteln die bisher vorgelegten Vorschläge den Eindruck, dass trotz aller aufwändigen Beteiligungsprozesse wenig auf die Erfahrungen aus der jetzigen Förderperiode zurückgegriffen wird.

Diese Stellungnahme gibt eine allgemeine Einschätzung des vorgelegten M&E-Rahmens vor dem Hintergrund, dass der gemeinsame Rahmen in erster Linie den Berichts- und Steuerungserfordernissen der EU Rechnung tragen soll. Den Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden steht es frei, das M&E-System so zu erweitern, dass es ihre eigenen Bedürfnisse besser erfüllt.

Die KOM-Vorschläge werden vor allem mit „Machbarkeit“ und mit Vereinfachungszielen begründet. Ein M&E-System muss aber aus unserer Sicht primär in der Lage sein, EU-weit vergleichbare und belastbare Informationen zur Umsetzung und zur Effektivität und Effizienz der Politik und seiner Instrumente/Maßnahmen (siehe auch aktuell die Kritik des EuRH, 2012) zu liefern, und hier bestehen in Teilen erhebliche Zweifel. Ist dies nicht der Fall, degeneriert das M&E-System, ist weder für eine reine Berichterstattung tauglich noch geeignet zur Generierung von steuerungsrelevantem Wissen. Es besteht die Gefahr der Anlage und Pflege von reinen Datenfriedhöfen, bei denen der Nutzen in keinem Verhältnis zu den hohen Kosten steht.

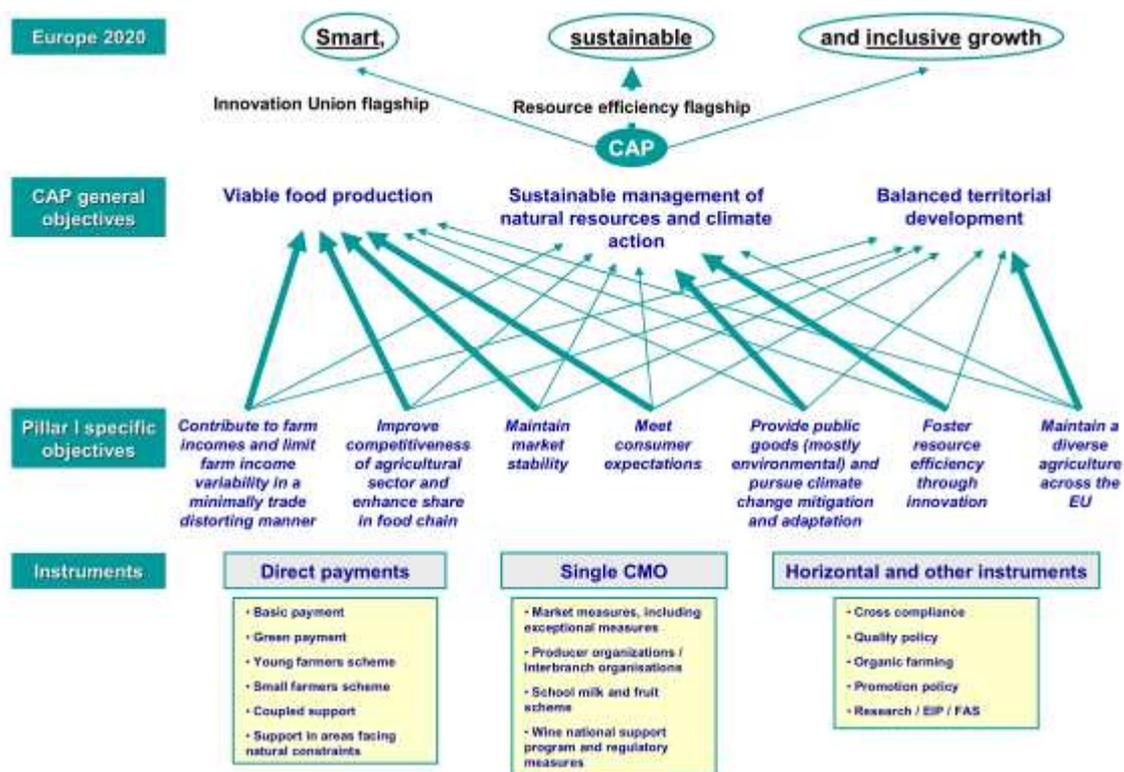
1 Vorgaben

Zum Bereich M&E finden sich an verschiedenen Stellen in den folgenden Verordnungsentwürfen Hinweise: der GAP-Verordnung, dem fondsübergreifenden Teil der GSR-Verordnung, der ELER-Verordnung und bezüglich einer stärkeren Vergleichbarkeit der M&E-Erfordernisse zwischen den Fonds die Bestimmungen in der GSR-Verordnung zu den Strukturfonds (Art. 104) (DG Agri, 2012a). Die Vorgaben setzen einen allgemeinen Rahmen, konkretere Vorgaben sind erst mit der Durchführungsverordnung zu erwarten und den überarbeiteten CMEF-Leitlinien für die 2. Säule (und auch 1. Säule?). Vorgelegt hat die DG Agri des Weiteren diverse Beratungsunterlagen zu den künftigen Indikatoren, die im Oktober 2012 abschließend besprochen werden sollen.

2 Interventionslogik und Indikatorenhierarchie

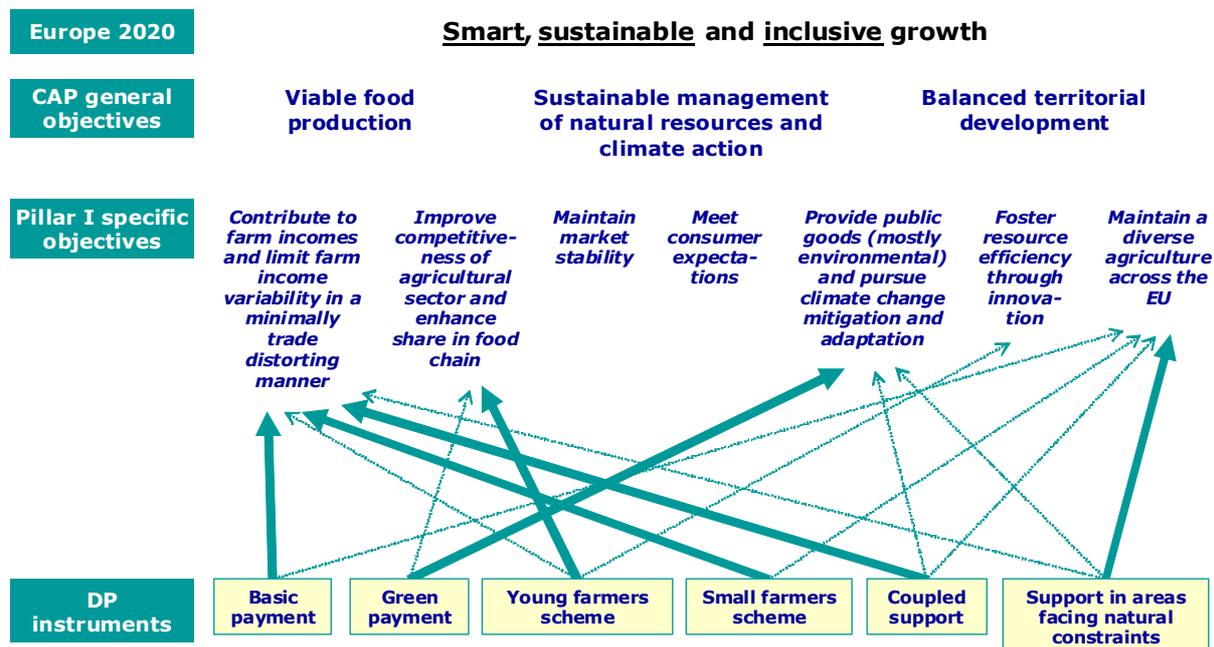
2.1 Interventionslogik

Es existieren Interventionslogiken für die 1. und 2. Säule der GAP. Diese sind an der Kommunikation der EU-KOM zur GAP 2020 (EU-KOM, 2010) angelehnt und greifen die globalen Ziele der EU-2020-Strategie auf. Beide Interventionslogiken (siehe Abbildung 1 und 2) sind wenig konkret und nicht so mit der instrumentellen Ebene verknüpft, dass man ein konsistentes M&E-System darauf aufbauen könnte. Im gegenwärtigen Entwurf bleiben die Ziele der Politik sehr vage. Von den derzeit stattfindenden Ratsarbeitsgruppen oder der beginnenden Diskussion mit dem Europäischen Parlament ist tendenziell keine weitere Konkretisierung zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es eher zu national motivierten „Verwässerungen“ kommt. Obgleich die Ziele der Politik sehr diffus bleiben, muss aufgrund des erheblichen Zeitdrucks parallel ein M&E-System mit zugehörigen Indikatoren entwickelt werden.

Abbildung 1: Interventionslogik für die 1. Säule der GAP

Quelle: DG Agri (2012d)

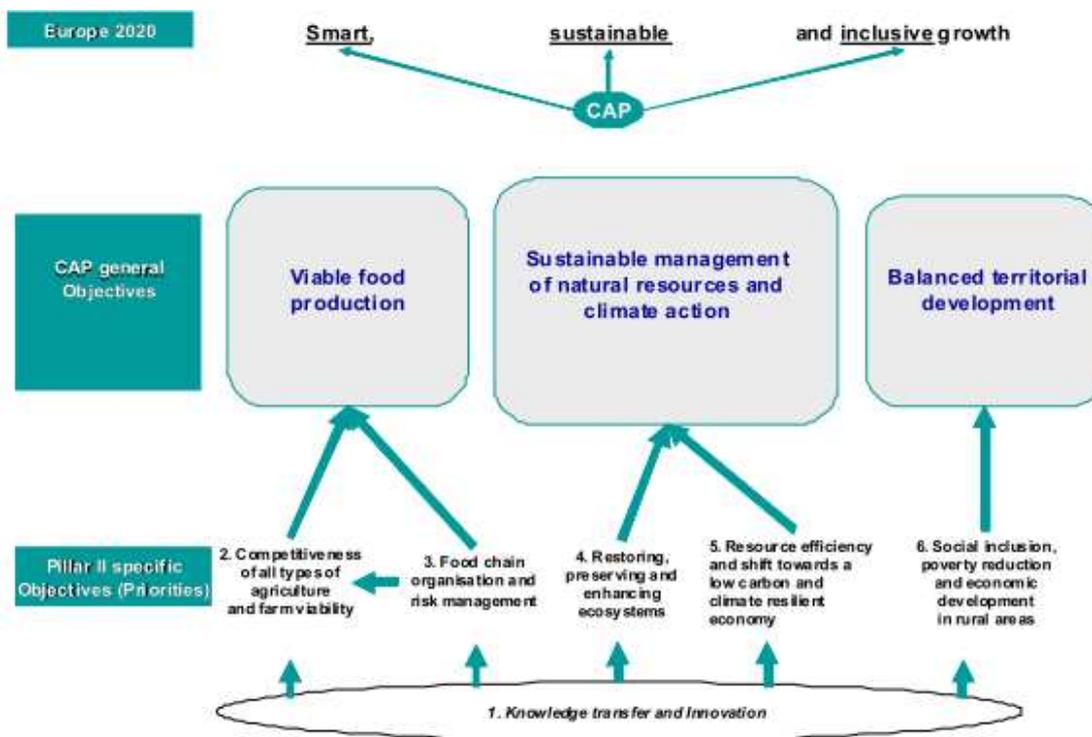
Auch bestehen Unklarheiten, wie viele Ziele insbesondere mit der 1. Säule der GAP erreicht werden sollen. So tauchen Klimaschutz und Klimaanpassung in den gemeinsamen Zielen der beiden GAP-Säulen auf. Im Gegensatz zu allen anderen genannten Zielen werden sie in den weiteren Dokumenten zum M&E-System der 1. Säule nicht mehr erwähnt, bzw. werden immer mit dem Ziel Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern zusammengefasst.

Abbildung 2: Interventionslogik für die 1. Säule der GAP (Direktzahlung)

Quelle: DG Agri (2012b).

Die Interventionslogik der 1. Säule zeigt die unspezifische Zuordnung der einzelnen Instrumente zu den verschiedenen Zielen (siehe Abbildung 2). So sollen die Wirkungen der sechs Instrumente aus dem Bereich Direktzahlungen zur Erreichung von vier verschiedenen Zielen beitragen („Farm income“ mit drei Instrumenten sowie „Competitiveness“, „Environmental goods“ und „Diverse agriculture“ mit jeweils einem Instrument). Allerdings ist es z. B. unter den agrarstrukturellen Bedingungen in Deutschland kaum logisch nachvollziehbar, wie sich eine Förderung mit wenigen tausend Euro pro Jahr und Betrieb für Junglandwirte nennenswert auf die Konkurrenzkraft des Sektors auswirken soll. Ferner ist eine vorgegebene Verknüpfung von Instrumenten mit Zielen in einigen Bereichen als äußerst problematisch anzusehen, da z. B. freiwillig gekoppelte Direktzahlungen nicht nur, wie in der Abbildung 2 dargestellt, dem Einkommensziel zugeordnet werden können. Die MS könnten dieses Instrument auch dazu nutzen, um Umweltgüter bereitzustellen (z. B. Förderung des Öko-Landbaus) oder die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten zu fördern (z. B. über Produktionsverfahren, die in diesen Regionen relativ weit verbreitet sind). Die Probleme der logischen Konsistenz und der mangelnden klaren Zielorientierung spiegeln sich auch in dem oft wenig plausiblen Indikatorenschema wider, das für die 1. Säule vorgesehen ist.

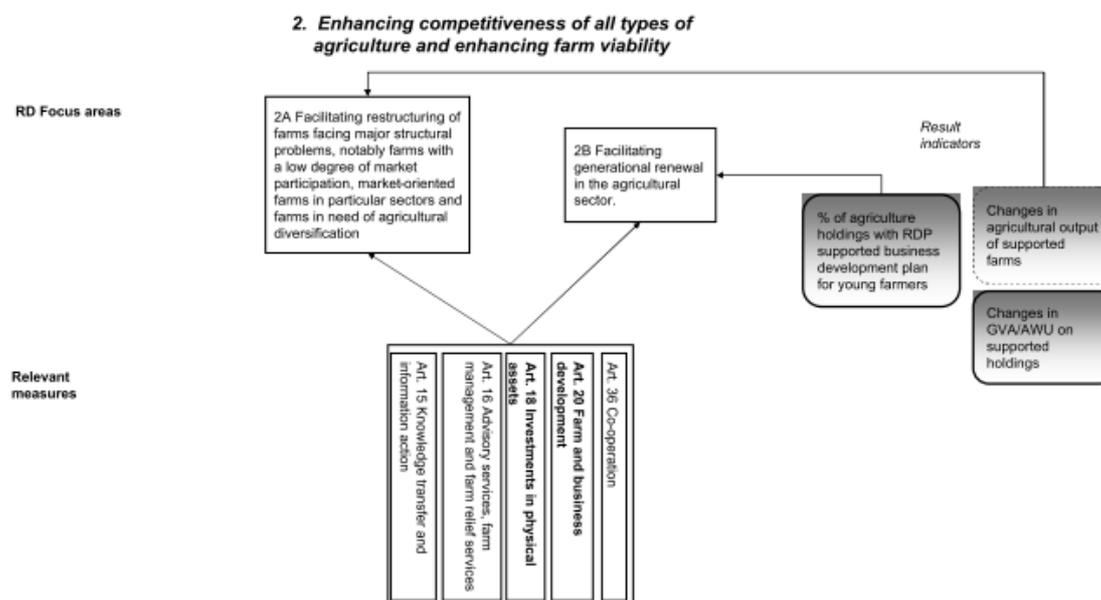
Abbildung 3: Interventionslogik für die 2. Säule der GAP



Quelle: DG Agri (2012d).

Die Interventionslogik für die 2. Säule der GAP ist im Vergleich zur 1. Säule konkreter ausgestaltet, da die Prioritäten noch in sogenannte Focus areas (siehe Abbildung 3) unterteilt sind und auch schon eine indikative Zuordnung von Maßnahmen zu den Prioritäten vorgenommen wurde (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Priorität 2 *Enhancing competitiveness of all types of agriculture and enhancing farm viability* und zugehörige Focus areas sowie Maßnahmen



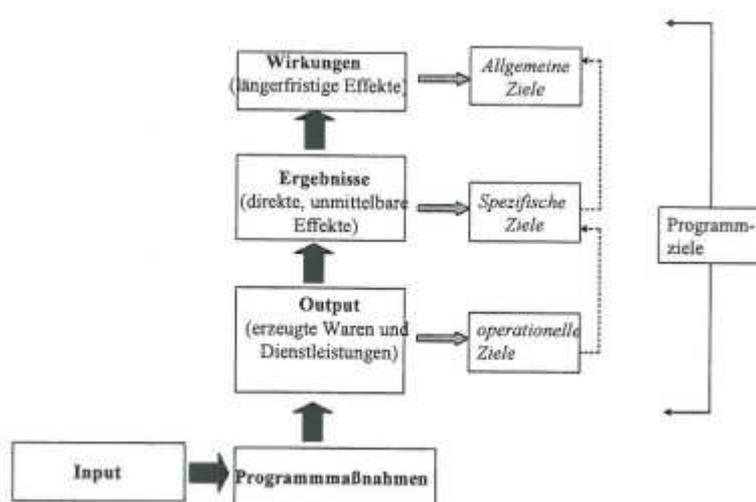
Quelle: DG Agri (2012e).

Eine weitere Operationalisierung der Ziele wäre aber auch für die 2. Säule zu empfehlen, da ansonsten die vorgesehene Indikatorenhierarchie wenig sinnvoll ist bzw. die Ergebnisse kaum interpretierbar sind.

2.2 Indikatorenhierarchie

Die Struktur der Indikatorenhierarchie⁵ ist beibehalten worden: Output, Ergebnis, Wirkung. Output- und Ergebnisindikatoren sind getrennt für die 1. und 2. Säule festgelegt, während es gemeinsame Wirkungsindikatoren gibt. Implizit steht ein Wirkungsmodell hinter dieser Indikatorenhierarchie, das aber in den ganzen Diskussionen auf europäischer Ebene kaum thematisiert wird (siehe Abbildung 5) und auch in den von der KOM veranlassten impact assessments für die GAP recht vage bleibt (EU-COM, 2011a; EU-COM, 2011b).

⁵ Die Kontextindikatoren liegen bislang nur als Themensammlung angehängt an den Leitfaden zur Ex-ante-Bewertung vor.

Abbildung 5: Wirkungsmodell und Indikatoren

Quelle: EU-KOM (2006).

Die bisherige Diskussion erfolgte im Wesentlichen getrennt für die drei Indikatorebenen. Versucht man, die bisherigen Vorschläge in ein Wirkungsmodell einzupassen, wird deutlich, wie stark die Festlegung von Indikatoren am „Einfachen und Vorhandenen“ orientiert ist und nicht an der Aussagekraft.

Für die 1. Säule sind unter dem Ziel *Enhance farm income* auf der Outputebene verschiedene Indikatoren vorgesehen, die u. a. die Zahl der Landwirte wie auch deren Fläche mit der Basisprämie und der Kleinlandwirteregelung erfassen. Diese Indikatoren werden in ihrer zeitlichen Entwicklung fast ausschließlich den agrarstrukturellen Wandel und den Flächenverbrauch widerspiegeln. Einer der zugehörigen Ergebnisindikatoren ist *Share of DP (Direct payments) in agricultural income* und wird AGRI/Eurostat entnommen. Dieser Indikator beschreibt einen Zustand, ohne dass dieser Zustand bewertet werden kann, weil entsprechende Zielvorgaben (Soll der Anteil der Direct Payments möglichst hoch oder niedrig sein?) fehlen. Auf der Wirkungsebene soll auf die Einkommensindikatoren aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zurückgegriffen werden, die auf Ebene des Mitgliedstaates jährlich vorliegen. Hier besteht wie bei allen vorgelegten Wirkungsindikatoren das Problem, die Entwicklung dieser Indikatoren kausal auf die 1. Säule zurückzuführen.

Auch für die 2. Säule weisen die Interventionslogiken Schwächen auf, wie beispielhaft für Artikel-18-Maßnahmen gezeigt werden soll (siehe auch Abbildung 4).

Tabelle 1: Indikatorhierarchie für Maßnahme 18 „Investitionen in materielle Vermögenswerte“ unter Focus area 2 „Erleichterung der Umstrukturierung von landwirtschaftlichen Betrieben mit größeren strukturellen Problemen“

Indikatorebene	Indikator	Betrachtungsebene	Ziel
Wirkung „Rentable Nahrungsmittelerzeugung, mit Schwerpunkt auf dem landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität der Landwirtschaft und der Preisstabilität“	Agricultural Entrepreneurial income / AWU Agricultural entrepreneurial income/AWU as % of wages and salaries/AWU in economy Total factor productivity (TFP) in agriculture	Mitgliedstaat	Gemäß Ex-ante Leitfaden (S. 76) sind die Wirkungsindikatoren in den Programmplanungsdokumenten zu quantifizieren, hergeleitet aus einer kausalen Verbindung zwischen Output- und Ergebnisindikatoren. Mit den vorgeschlagenen Indikatoren ist dies nicht möglich.
Ergebnis - Priorität Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe	Indikatoren zur Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit fehlen.	-	-
Ergebnis - focus area „Erleichterung der Umstrukturierung von landwirtschaftlichen Betrieben mit größeren strukturellen Problemen“	Change in Agricultural output on supported farms/AWU	Projekt	Euro/AWU
Output Artikel 18	N° of projects (subcategories) Total investment Total public expenditure	Projekt	X Projekte X public expenditure

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auf Outputebene werden vier Unterkategorien erfasst, die über die potentiellen Effekte der Interventionen, z. B. auf das landwirtschaftliche Einkommen, keine Einschätzung ermöglichen. Anhand der Unterkategorien kann noch nicht einmal abgeleitet werden, ob es sich um eine einzel- oder überbetriebliche Maßnahme handelt. Angesichts der Tatsache, dass Artikel 18 in vier gänzlich unterschiedliche Teilmaßnahmen, die auch unterschiedlichen Focus areas zuzuordnen sind, gegliedert ist, machen die bislang vorgesehenen Unterkategorien wenig Sinn.

Es ist überhaupt nicht ersichtlich, was mit der Veränderung des *Agricultural output on supported farms/ AWU* über die Erleichterung der Umstrukturierung und über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgesagt werden soll. Normalerweise werden Stand und Entwicklung von Rentabilitätsindikatoren (z. B. ordentliches Ergebnis je nicht ent-

lohnte Familien-Arbeitskraft, Gesamtkapitalrentabilität) und Stabilitätsindikatoren (z. B. Eigenkapitalveränderung) der geförderten Betriebe im Vergleich zur Gesamtheit der Betriebe zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit herangezogen. Auch der bisher verwendete GVA/AWU ist fachlich besser geeignet. Das *Agricultural Output* berücksichtigt keine Kosten und ist daher nicht in der Lage, das Ergebnis von z. B. Kosten senkenden Maßnahmen zu erfassen.

Abgesehen davon sind alle Indikatoren, deren Werte bei den geförderten Betrieben gemessen werden, nicht in der Lage, die Effekte von überbetrieblichen Maßnahmen abzubilden, da hier die Effekte auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit kein unmittelbares Ergebnis, sondern eine mittelbare Wirkung darstellen.

Auf der Wirkungsebene wird mit Einkommens- oder Produktivitätskennziffern aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung gearbeitet. Wie der Link zwischen der Makro- und Mikroebene hergestellt werden soll, ist unklar. Selbst wenn mit Makrodaten gearbeitet werden soll, braucht man empirisch belegte Wirkungszusammenhänge. Und genau hier bestehen die größten methodischen Probleme und Datendefizite (s. o.).

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass man ohne eine in sich konsistente, operationalisierte Interventionslogik, die die zur Verfügung stehenden Instrumente einbezieht, keine sinnvollen Indikatoren ableiten kann.

3 Indikatoren

Bis auf die Kontextindikatoren, für die nur eine Themensammlung vorliegt, hat die KOM Vorschläge für Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren vorgelegt, die Eingang in die ELER-Durchführungsverordnung finden sollen. Neu sind die Indikatoren für die 1. Säule und das gemeinsame Set an Wirkungsindikatoren für die 1. und 2. Säule. Die gemeinsamen Indikatoren sollen – gemäß dem Leitfaden zur Ex-ante-Bewertung – einer Bewertung unterzogen werden, ob sie den SMART-Kriterien entsprechen: S=specific, M=measurable, A=available/achievable, R=relevant, T=timely available (EEN und DG Agri, 2012, S. 70). In den Anhängen 1 bis 3 sind alle Indikatoren in den drei großen Zielblöcken der GAP einer solchen Bewertung unterzogen worden. Soweit möglich, wurden alternative Vorschläge gemacht.

3.1 Outputindikatoren

3.1.1 1. Säule der GAP

Die Outputindikatoren decken die verschiedenen Instrumente der 1. Säule weitgehend ab. Allerdings stellt sich die Frage nach dem Informationsgehalt der zu übermittelnden Daten, insbesondere bei Maßnahmen, die obligatorisch angeboten werden müssen und bei denen die Ausgestaltung EU-weit einheitlich ist, z. B. Kleinlandwirteregelung. Im Bereich Cross Compliance (CC) und Greening sind die vorgeschlagenen Indikatoren auch weitestgehend nichtssagend bzw. redundant, da sich die Referenzflächen für die drei Greening-Maßnahmen oder die Fläche, die von CC-Auflagen betroffen ist, im Zeitverlauf kaum ändern werden. Letztere entspricht z. B. der gesamten Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe abzgl. der Fläche der Kleinbetriebe. Aussagekräftiger wären hier die Daten der Kontrollstatistik (Sanktionierte Betriebe, Höhe der verhängten Sanktionen, Verhältnis der verhängten Sanktionen zu gewährten Direktzahlungen). Insbesondere bei den CC-Verstößen sollte auch eine Unterteilung hinsichtlich der Art des Verstoßes erfolgen.

3.1.2 2. Säule der GAP

Bezogen auf die Darstellung der Outputindikatoren haben sich die Vorgaben der DG Agri gegenüber der jetzigen Förderperiode weiterentwickelt. Eine klare Definition der einzelnen Indikatoren fehlt allerdings. Diese würde die Programmierung von Datenbanken zur Erfassung der Indikatoren aber erheblich erleichtern. Orientieren sollte sich u. E. die DG Agri an dem Konzept der für die Übermittlung der Zahlstellendaten (VO (EG) Nr. 941/2008) erforderlichen Struktur in der sogenannte „X-Liste“ (vgl. Tabelle 2). Wenn die Daten in der Form in den Mitgliedstaaten in Datenbanken abgelegt sind, ist das Erstellen von Berichten vergleichsweise einfach zu bewerkstelligen.

Tabelle 2: Beispiel einer Variablenbeschreibung der sog. „X-Liste“**1.7. F106A: Öffentliche Ausgaben in Euro**

Betrag jeder öffentlichen Finanzierungsbeteiligung an den durchgeführten Vorhaben, die aus Haushaltsmitteln des Mitgliedstaats, der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften oder der Europäischen Gemeinschaften stammt, und alle vergleichbaren Ausgaben.

Die Summe dieser Beträge (F106A) nach Haushaltscodes (F109) muss grundsätzlich mit den in der ELER-Tabelle angegebenen bescheinigten öffentlichen Ausgaben übereinstimmen.

Erforderliches Format: +99 ... 99.99 oder -99 ... 99.99, wobei 9 für eine Ziffer zwischen 0 und 9 steht.

1.8. F106B: Beitrag des privaten Sektors in Euro

Höhe der vom privaten Sektor getragenen Ausgaben in Euro, sofern die Maßnahme einen solchen Beitrag vorsieht.

Erforderliches Format: +99 ... 99.99 oder -99 ... 99.99, wobei 9 für eine Ziffer zwischen 0 und 9 steht.

Quelle: (VO (EG) Nr. 941/2008)

Anhang 4 enthält entsprechende Vorschläge für ein Variablenschema und Definitionen. Unsere Vorschläge entsprechen darüber hinaus folgenden Anforderungen:

- Die regelmäßig zu liefernden Outputdaten sollten tatsächlich nur Informationen beinhalten, die bei den einzelnen Vorhaben zum Bewilligungszeitpunkt vorliegen (sollten). Sonderauswertungen, wie z. B. die Ermittlung physischer Werte für Flächen, und Flächenverschnidungen sollten nur Bestandteil der Jahresberichte sein.
- Aussagefähiger sollten die *operation types* bei manchen Maßnahmen sein. Z. B. wird bei *Animal welfare* (34) noch nicht einmal nach den geförderten Tierarten gefragt.
- Die Klassifizierung von Projekten nach Fördergegenständen (Gebäude, Verkehrsinfrastruktur, o. ä.) und Förderzweck (z. B. Schaffung eines neuen Angebots, Verbesserung/Erweiterung eines bestehenden Angebots, ...) erfordert keinen hohen Aufwand, bietet aber eine geeignete Grundlage für Berichte.
- Im Vordergrund sollte der Informationsbedarf der KOM stehen.

3.2 Ergebnisindikatoren

3.2.1 1. Säule der GAP

DG Agri schlägt 25 Ergebnisindikatoren für den Bereich der 1. Säule vor. Die Messung soll primär auf Ebene der Mitgliedstaaten oder gesamten EU erfolgen. Dies ist u. E. insbesondere für die Bewertung in solchen Mitgliedstaaten problematisch, die die Maßnahmen aus dem Bereich Direktzahlungen regional differenziert umsetzen. Bemerkens-

wert ist, wie unterschiedlich stark die Ziele, die die KOM mit der 1. Säule verbindet, mit Indikatoren unterlegt sind: *Farm income* (2 Indikatoren), *Market stability* (6), *Competitiveness* (9), *Consumer expectations* (3), *Environmental Public Goods & Climate Change* (3) and *Diverse agriculture* (2).

Bei den vorgestellten Indikatoren gibt es u. E. folgende allgemeine Probleme:

- die Aussagekraft ist begrenzt,
- es ist unklar, was der Indikator überhaupt aussagen soll,
- die vorgeschlagene Datenquelle ist für ein Monitoring in ihrer jetzigen Fassung nicht oder nur beschränkt geeignet.

Die Aussagefähigkeit ist meist sehr begrenzt, da es sich vielfach nur um auf Ebene der Mitgliedstaaten aggregierte Output-Indikatoren handelt (z. B. *Land use, % of UAA supported in areas with natural constraints*). Es bleibt hier z. B. unklar, wie nur aus den Angaben zur Landnutzung bzw. der geförderten Fläche Aussagen zum Effekt einer Maßnahme auf die Umwelt oder das Landschaftsbild gemacht werden sollen. Nur durch die Bildung von Relativwerten „mutiert“ ein Outputindikator noch nicht zum Ergebnisindikator.

Bei einer Reihe von Indikatoren stellt sich abgesehen von der Frage, wie eine Veränderung zu bewerten wäre, die Frage nach ihrem Sinn. Als Beispiel ist hier *structural diversity* zu nennen. Dieser Indikator soll auf der Flächenverteilung der Betriebe beruhen. Allerdings fehlt der Nachweis einer schlüssigen Verbindung zwischen der ausgewogenen räumlichen Entwicklung ländlicher Regionen und der Betriebsflächenverteilung. Auch ist der Zusammenhang zwischen Betriebsfläche und wirtschaftlicher Größe eines landwirtschaftlichen Betriebes eher lose, so sind z. B. Gartenbaubetriebe meist kleiner als extensive Marktfruchtbaubetriebe. Ferner ist der Indikator dem Ziel *diverse agriculture* zugeordnet, das man gemeinhin eher mit einer Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion hinsichtlich des Produktionsspektrums verbindet als mit der Betriebsgrößenstruktur.

Insbesondere bei Indikatoren, die auf Basis des Farm Structural Survey (FSS) ermittelt werden sollen, stellt sich aufgrund der großen Zeiträume zwischen den Erhebungen die Frage, wie diese sinnvoll in ein Monitoringsystem eingebunden werden sollen. Diese Indikatoren werden so selten Informationen liefern, dass es nahezu unmöglich wird, den Politikeffekt zu isolieren. Auch der vorgeschlagene Indikator *Greenhouse Gas Emissions* auf Basis der nationalen Emissionsberichterstattung ist problematisch. Dieser Indikator wird fast ausschließlich auf Veränderungen der Tierzahlen und der eingesetzten Mineralstickstoffmenge reagieren. Veränderungen im Emissionsgeschehen, z. B. aufgrund besserer Ausbringungstechnik oder Abdeckung von Güllelagern, können nur dann in den nationalen Inventaren abgebildet werden, wenn a) bekannt ist, wie der augenblickliche Mix der emissionsrelevanten Technikvarianten aussieht, und b) eine bis ins Jahr 1990 zurückrei-

chende Zeitreihe gemäß Vorgabe aufgebaut werden kann. Von den Instrumenten der 1. Säule ist nur in wenigen Fällen ein quantifizierbarer Effekt auf die Treibhausgasbilanz zu erwarten. Hier sind zu nennen:

- Abstockung der Wiederkäuerbestände aufgrund der Entkopplung. Allerdings handelt es sich hier, wenn von konstanten Konsummustern ausgegangen wird, um einen reinen Verlagerungseffekt.
- Verbot des Umbruchs von feuchten und kohlenstoffreichen Böden (GLÖZ 7). Allerdings verspielt diese Maßnahme weitgehend ihr Potential, wenn nicht zumindest eine über den Status Quo hinausgehende Entwässerung unterbunden wird.
- Erhalt der organischen Substanz im Boden (GLÖZ 6). Hier ist allerdings unklar, wie die Fläche bestimmt werden soll, auf der es wirklich zu einer Anpassung der Bewirtschaftung kommt.

3.2.2 2. Säule der GAP

Ergebnisindikatoren bilden die direkten unmittelbaren Effekte einer Intervention ab und sind dabei Bestandteil des Monitoringsystems. Zu messen sind die Effekte auf Projektebene.

Diese Bedingungen sind z. T. bei den Vorschlägen der DG Agri, die Ergebnisindikatoren für die Ebene der Focus areas vorsehen, nicht erfüllt. Wesentliche Probleme sind u. E., dass

- Ergebnisindikatoren aus Soll-Werten bestehen,
- gemeinsame Ergebnisindikatoren nicht das gesamte Spektrum der zu einer Focus area gehörenden Maßnahmen widerspiegeln,
- die Aussagefähigkeit begrenzt ist.

Insgesamt 16 Ergebnisindikatoren schlägt die DG Agri für die Prioritäten 2 bis 6 bzw. die darunterliegenden Focus areas vor. In den Anhängen 1 bis 3 finden sich detaillierte Anmerkungen zu den vorgesehenen Indikatoren. An dieser Stelle nur einige grundsätzliche Einschätzungen.

Ergebnisindikatoren bilden, wie schon der Name sagt, Ergebnisse (Ist) ab und nicht, wie vorgesehen, Planungen (Soll). Daher können sie erst mit der Schlussrechnung, besser noch mit Abstand zur Fertigstellung gemessen werden.

Es sollte klargestellt werden, wie mit Ergebnisindikatoren verfahren wird, die nur zu bestimmten Interventionen passen. Wenn beispielsweise die Focus area P2A ausschließlich mit überbetrieblichen Maßnahmen oder Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen um-

gesetzt wird, dann kann der vorgesehene Ergebnisindikator – trotz eines ggf. hohen Mitteleinsatzes – nicht bedient werden.

Die Aussagefähigkeit mancher Ergebnisindikatoren ist begrenzt, da es sich wie in der 1. Säule z. T. um reine Outputindikatoren handelt. Nur weil man einen Outputindikator auf eine Gesamtsumme von landwirtschaftlichen Betrieben oder LF bezieht, wird daraus noch kein Ergebnisindikator. Für die Umweltressourcen Biodiversität, Wasser, Boden sind physische Flächenumfänge vorgesehen, investive oder informierend-beratende Maßnahmen werden gar nicht berücksichtigt. Die Fläche an sich sagt über das (potentielle) Ergebnis der Förderung aber wenig aus. Selbst wenn wissenschaftlich der Nachweis geführt wird, dass eine Maßnahme einen positiven Einfluss auf den Bodenschutz hat, dann ist ihre Wirkung zu vernachlässigen, wenn sie außerhalb von Problemgebieten mit hohem Gefährdungspotential in Anspruch genommen wird. Für Biodiversitätsmaßnahmen gilt, dass der Anteil von Maßnahmen an der LF nur eine geringe Aussagekraft hat, wenn die dahinterstehenden Maßnahmen nicht kategorisiert sind. „Light-green“-Maßnahmen werden häufig mit einem großen Flächenumfang angeboten, während „dark-green“-Maßnahmen konzentriert sind auf enge Gebietskulissen. Ohne diese Informationen mitzuliefern, ist der Anteil an der LF mit Blick auf die Biodiversitätswirkung kaum zu interpretieren. Auch für den Wasserschutz ist der Wirkungsgrad der Maßnahmen von entscheidender Bedeutung.

Überhaupt nicht ersichtlich ist, wie mit Querschnittsthemen wie Klimaschutz umgegangen werden soll. Derzeit ist nur für die Projekte, die P5 D zugeordnet sind, eine Erfassung von CO₂-Äquivalenten vorgesehen. Klimaschutz ist aber wie Innovation und Umweltschutz gemäß Artikel 5 des Entwurfs der ELER-VO ein Querschnittsthema. Das bislang vorgesehene System des Ankreuzens von weiteren Focus areas je Maßnahme (Tabelle 3 des Monitorings) trägt diesem Anspruch nicht Rechnung.

In der laufenden Förderperiode gab es umfangreiche Diskussionen zu den Ergebnisindikatoren, sowohl bezogen auf ihre Definition, die Zuständigkeit für die Erhebung als auch den Berichtsrhythmus. Die Definition, auch die der für viele Indikatoren erforderlichen Berechnungskoeffizienten, steht noch aus. Die Zuständigkeit für die Ergebnisindikatoren wird im Bereich Monitoring und Evaluierung gesehen. Hier sollte eine klare Zuweisung in den Bereich Monitoring erfolgen. Es sollte klargestellt werden, dass der Nutzen vorrangig im Bereich des Monitoring, und hier insbesondere einer EU-weit vergleichbaren Berichterstattung liegt. Für Evaluierungszwecke ist ein wesentlich umfangreicheres Set an Indikatoren erforderlich, insbesondere auch für Kontrollgruppen. Wie und in welchem Rhythmus die Ergebnisindikatoren zu berichten sind, ist auch noch nicht festgelegt.

Wir sehen durchaus das Problem, angesichts des sehr heterogenen Maßnahmenspektrums EU-weit aggregierbare Ergebnisindikatoren zu finden, die tatsächlich für die Breite der Maßnahmen relevant sind. Von den vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren gilt dies eigent-

lich nur für CO₂-Äquivalente und geschaffene Arbeitsplätze. Alle anderen decken im Prinzip nur einen Teil der unter die Focus areas fallenden Maßnahmen ab. Vielleicht ist in diesem Zusammenhang der Ansatz der DG Regio zielführender, Ergebnisindikatoren programmbezogen eng an den Interventionen festzulegen. Die jetzt z. T. vorgesehenen Ergebnisindikatoren liefern nicht zwingend mehr Informationen als die Outputindikatoren oder ein schlichtes „earmarking“, d. h. eine Zuordnung der finanziellen Angaben der Projekte zu den Focus areas.

3.3 Wirkungsindikatoren

Die Zahl der Wirkungsindikatoren hat sich erhöht, da die Wirkungsindikatoren zukünftig die 1. und 2. Säule der GAP widerspiegeln sollen. Entnommen werden sollen die Indikatoren v. a. bestehenden Statistiken, vor allem FADN oder Eurostat. Berichtet werden sollen die Daten auf Mitgliedstaatenebene oder EU-Ebene. Damit eignet sich das Gros der Indikatoren nicht für eine Evaluierung von regionalen Programmen.

Wenn die Indikatoren als Basis für eine Evaluierung der GAP insgesamt aus MS- und EU-Ebene genutzt werden sollen, dann müssten genau spezifizierte Modelle existieren, die theoretisch die Wirkungszusammenhänge zwischen GAP und messbarer Veränderung und anderen Einflussgrößen herleiten. Es ist zu bezweifeln, dass es in näherer Zukunft solche komplexen Modelle geben wird.

Neben der Erfassungstiefe gibt es erhebliche Zweifel an der Aussagefähigkeit der Indikatoren für eine Wirkungsanalyse. Für die vorgesehenen Indikatoren lassen sich zwar Zeitreihen ermitteln, die Auskunft über die Lage im Sektor, die Marktlage oder die Umweltsituation geben. Welchen Einfluss die Agrarpolitik oder gar einzelne Instrumente der Politik auf die Veränderung dieser Indikatoren haben, lässt sich nur durch aufwändige Dekompositionsanalysen feststellen. Evaluierung kann aber nicht für alle vorgesehenen (Wirkungs-)Indikatoren solche Dekompositionsanalysen vornehmen, vor allem nicht für die Indikatoren, die einer Vielzahl von Einflussfaktoren unterliegen und bei denen schon allein aus theoretischen Annahmen ein kausaler Einfluss der Agrarpolitik kaum messbar sein dürfte. Damit wird klar, dass das angebliche Vereinfachungspotential durch die Konzentration auf ohnehin zu liefernde Daten eine Chimäre ist. Dies räumt die KOM selbst für die 2. Säule ein, da sie einschränkend anmerkt, dass Daten auf Programmebene erforderlich sind, die nicht ohne Weiteres den vorhandenen Statistiken entnommen werden können. Die Probleme, die in der jetzigen Förderperiode existieren, bleiben weiterhin bestehen. Allerdings ist das Set an Wirkungsindikatoren – auch derjenigen, die für die 2. Säule zu bearbeiten sind – viel umfangreicher als bislang.

Aus Sicht der Programmevaluierung, diese ist für die 2. Säule der Agrarpolitik weiterhin vorgesehen, geht es neben einer Wirkungsanalyse des Gesamtprogramms auch um einen

instrumentellen Vergleich. Dafür müssen die Wirkungen den Instrumenten zugeteilt und ein kausaler Zusammenhang hergestellt werden können. Viele der vorgesehenen Indikatoren sind aus Sicht eines 2.-Säule-Programms Kontextindikatoren. Bei dem Indikator *water quality* wird sogar ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Nitratkonzentration im Wasser nicht ausschließlich von landwirtschaftlichen Aktivitäten herrührt, so dass Vorsicht bei der Interpretation dieses Indikators geboten ist. Bei diesem Indikator wird auf diese Einschränkung verwiesen, obgleich er einer der wenigen ist, bei dem ein enger Zusammenhang von der Indikатораusrprägung (z. B. Nitratkonzentration) und landwirtschaftlichen Aktivitäten hergestellt werden kann. Will man aber tatsächlich Instrumente zur Nitratreduktion beurteilen, so sind Nitratkonzentrationen im Grundwasser und in Oberflächengewässern nur bedingt geeignet. Besser wäre es, das Eintragsminderungspotential zu beurteilen (z. B. anhand von N-Bilanz-Überschüssen), weil beispielsweise zwischen verändertem Düngemanagement und messbaren Veränderungen im Grundwasser ein erheblicher zeitlicher Verzug liegt. Darüber hinaus ist das Messnetz zur Feststellung von Nitratkonzentrationen im Grundwasser nicht für eine Wirkungsanalyse konzipiert. Dafür bräuchte man gezielter ausgewählte und mehr Messpunkte.

4 Berichterstattung

4.1 Monitoring

Bislang liegen konkrete Vorgaben für die Berichterstattung nur für die 2. Säule der GAP vor. Diese wurden am 20.06.2012 im Rural Development Committee (RDC) vorgestellt. Wesentliche Eckpunkte, die in den Legislativvorschlägen enthalten sind, wie beispielsweise eine vierteljährliche Berichterstattung, sind noch Gegenstand der politischen Verhandlungen. Auch ist noch nicht klar, ob die sogenannten Artikel-89-Maßnahmen – wie derzeit – im Monitoringsystem mit zu berichten sind. Die Frage der Datenkumulation ist auch noch nicht abschließend geklärt.

Sieben Berichtstabellen liegen im Entwurf vor. Dies sieht die DG Agri als wesentliche Vereinfachung, weil derzeit um die 100 Tabellen zu liefern seien (DG Agri, 2012c, S. 1). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden, da die vorher in getrennten Arbeitsblättern zu liefernden Informationen nun in einem Excel-Arbeitsblatt zusammengefasst wurden, was die Tabellen nicht besonders handhabbar macht, will man sie für Berichtszwecke nutzen.

Nach Aussage der KOM soll das bisherige System von Excel-Tabellen allerdings von einem auf SFC basierten System abgelöst werden, wobei dafür auch eine Berichtsstruktur (im Sinne von Reporting-Vorgaben) erforderlich ist, weil – anders als bei den Zahlstellendaten – nicht Einzeldaten sondern aggregierte Daten zu liefern sind.

Im Einzelnen zu den Tabellen:

Tabelle 1: Geplantes Output nach Focus areas

Die Tabelle verdeutlicht die unzureichende Verbindung zwischen den möglichen Interventionen und dem Ergebnisindikator für Focus area 2B, der sich nur auf Maßnahme 20 (1ai) bezieht, obgleich indikativ ein breites Spektrum von Maßnahmen vorgesehen ist. Warum ein unterschiedlicher Detaillierungsgrad in der Quantifizierung der Outputs (z. B. Maßnahme 15 nach Unterkategorien, Maßnahme 18 nur Zahl der Projekte) erforderlich ist, ist fraglich.

Tabelle 2: Geplante Outputs für alle Maßnahmen nach Focus areas

nur Zusammenfassung von Tabelle 1

Tabelle 3: Kreuztabelle für Haupt- und Nebenziele (Focus areas)

Müssen die Focus areas (additional cross effects) vorab festgelegt werden, oder kann dies auch auf Vorhabenebene geschehen?

Tabelle 4: Vorhabentypen einschließlich Outputindikatoren

Wesentlich detaillierte Datensatzbeschreibung erforderlich, die auch für eine Programmierung genutzt werden kann.

Tabelle 5: Ergebnisindikatoren

Berichtsstruktur und klare Definitionen fehlen noch.

Tabelle 6: Bewilligte Outputs und Tabelle 7: Realisierte Outputs

Die Tabellen unterscheiden sich nur im Detailgrad der operation types. Dies ist verwirrend, weil es mit der Bewilligung eigentlich schon feststeht, was genau gefördert wird. Ob die Abfrage von Bewilligungsdaten und schlussgerechneten Projektdaten einen so hohen Erkenntniszugewinn für die EU mit sich bringt, und dies in einem ggf. vierteljährlichen Rhythmus, ist fraglich. Bewilligungsdaten sind im Wesentlichen für investive Projekte mit einer langen Realisierungsphase informativ. Das ist aber nur bei wenigen Maßnahmen der Fall.

Offene Fragen:

- Wie die Berichterstattung für die 1. Säule der GAP aussehen soll, ist unklar. Dies hängt im Wesentlichen von der zukünftigen Ausgestaltung des InVeKoS und der Zahlstellendatenbank ab (DG Agri, 2012f).
- Zukünftig sollen Finanzierungsinstrumente im Rahmen des ELER eine größere Bedeutung erhalten. Wie sind diese im Rahmen des Monitoring zu berichten?

- Wie sollen die möglichen Teilprogramme berichtet werden?
- Wie soll bei LEADER verfahren werden, wenn es sich um einen Multifondsansatz handelt und EFRE/ESF-Mittel von den Lokalen Aktionsgruppen eingesetzt werden?

4.2 Evaluierung

Vorgesehen ist für die 2. Säule eine Programmevaluierung mit einer verbindlichen Ex-ante-Evaluierung (einschließlich Strategischer Umweltprüfung) und Ex-post-Evaluierung. Die weiteren Evaluierungsschritte sind in einem Evaluierungsplan festzulegen, der sich vermutlich an den Berichtspflichten gegenüber der Partnerschaftsvereinbarung orientieren wird. Damit wird sich das Evaluierungssystem der 2. Säule, mit Ausnahme des Wegfalls der verpflichtenden Halbzeitbewertung, weitgehend auf dem bisherigen System einer Maßnahmen- und Programmbewertung orientieren, wobei die zu untersuchenden Wirkungsbereiche den fünf thematischen Prioritäten entsprechen, die von der ELER-Verordnung vorgesehen sind.

Wie die nun für die 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam vorgesehenen Wirkungsindikatoren in das programmbezogene Evaluierungsdesign der 2. Säule eingepasst werden sollen, ist völlig unklar. Artikel 110 der Horizontalen Verordnung gibt keine Hinweise auf das Evaluierungssystem der 1. und 2. Säule und mögliche Verbindungen. Es ist überhaupt nicht klar, wie zukünftig eine gemeinsame Evaluierung der 1. und 2. Säule erfolgen soll, auf EU-Ebene zentral, auf Ebene der Mitgliedstaaten oder auf Programmebene. Indikatoren, die sich für eine Evaluierung einer Politik auf EU-Ebene ggf. eignen, sind für eine Programmevaluierung noch lange nicht geeignet.

Aus unserer Sicht sollte die 1. Säule, soweit Schnittstellen gesehen werden, in das programmbezogene Evaluierungsdesign der 2. Säule einbezogen werden. Andere Bereiche der 1. Säule sind auch weiterhin, wie bisher, zentral auf EU-Ebene zu evaluieren.

5 Empfehlungen

- Klareres Herausarbeiten der Interventionslogiken der 1. und 2. Säule der GAP und Operationalisierung der verwendeten Schlüsselbegriffe,
- Ableitung von Zielen und Bewertungsfragen, und auf dieser Grundlage Festlegung der Indikatoren.
- Besser ein aussagekräftiges, gut durchdachtes Monitoring auf Outputebene, als Ergebnisindikatoren, die entweder „mutierte“ Outputindikatoren darstellen oder wenig aussagekräftig sind, aber einen hohen Aufwand erzeugen.

- Klarstellung, wie die „black box“ zu erhellen ist zwischen der Intervention und beobachtbaren Veränderungen. Es ist u. E. wenig hilfreich, wenn „Wirkungsindikatoren“ aus der amtlichen Statistik oder bestehenden Datenbeständen entnommen werden, die in der Form keine Wirkungen der Politik messen können.
- Der ELER ist eingebettet in die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik. Wie dieser „Zwitterstellung“ in der Evaluierung Rechnung getragen wird, geht aus den derzeitigen Vorschlägen nicht hervor. Insbesondere die Verknüpfung zwischen der Programmbewertung der 2. Säule und der Bewertung der 1. Säule bleibt völlig vage. Hier ist zwingend eine Klarstellung erforderlich, wie 1.- und 2.-Säule-Evaluierung zukünftig konkret ineinandergreifen soll.

Quellen

- VO (EG) Nr. 941/2008: Verordnung (EG) Nr. 941/2008 der Kommission vom 25. September 2008 zur Festlegung von Form und Inhalt der der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EGFL und des ELER sowie zwecks Beobachtung und Prognose vorzulegenden Buchführungsdaten. Amtsblatt der Europäischen Union, L 258/3.
- DG Agri (2012b): Common monitoring and evaluation framework for the CAP post-2013. Vortrag in der Expert group "Monitoring and evaluating the CAP" am 14. Juni 2012. Brüssel.
- DG Agri (2012a): CAP-REFORM Fiche No 1 Monitoring and evaluation in the CAP post-2013. Brüssel.
- DG Agri (2012c): Draft templates for the indicator plan and the main monitoring tables (annual implementation reports). Document for discussion in the RDC of 20/06/2012. Brüssel.
- DG Agri (2012f): Indicators for Monitoring and Evaluation of the CAP post 2013, State of play 12/06/2012, Annex II: first pillar result and output indicators. Brüssel. Stand 18.6.2012f.
- DG Agri (2012d): Indicators for Monitoring and Evaluation of the CAP post 2013, State of play 12/06/2012, Annex V: Intervention logik for the CAP. Brüssel. Stand 18.6.2012d.
- DG Agri (2012e): Technical paper for the joint CC and ExCo workshop on the 15th of March. Draft intervention logic for rural development post-2013, and possible associated indicators. Brüssel.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development und DG Agri (2012): Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex ante Evaluation of 2014-2020 RDPs Draft III. Brüssel.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2011a): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 4: Rural Development. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex4_en.pdf. Stand 25.11.2011a.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2011b): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/full-text_en.pdf. Stand 10.11.2011b.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen. Internetseite Europäische Kommission:

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF.
Stand 26.9.2011.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011a): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Internetseite Europäische Kommission:
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#5. Stand 19.10.2011a.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011b): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite EU-Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0628:FIN:DE:PDF>.
Stand 10.11.2011b.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik (2006): Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Indikatoren für Begleitung und Bewertung, Arbeitsdokument 2, August 2006. Brüssel.

EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012): Ausrichtung der Beihilfen für die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf bestimmte Ziele. Sonderbericht Nr. 8. Luxemburg. Internetseite Europäischer Rechnungshof: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/14762738.PDF>. Stand 2.7.2012.