Protokoll | **13.11.2018 | endg**

Workshop

Monitoring und Evaluierung der GAP nach 2020
Aktueller Stand der Diskussionen und offene Fragen

Nach der Begrüßung von Dr. Sebastian Elbe (MEN-D) und einer kurzen inhaltlichen Einführung durch Frau Johanna Schumacher (BMEL) stellte Herr Dirk Schubert (MEN-D) die Vorschläge der EU-Kommission zu Monitoring und Evaluierung die GAP nach 2020 und die Ergebnisse der MEN-D Denkwerkstatt vor (Vortrag siehe Anlage).

Programm für den 30.10.2018
10:00 Begrüßung und Einführung in den Workshop Johanna Schumacher (BMEL, Referat 713), Dr. Sebastian Elbe (MEN-D)
Vorschläge der EU-Kommission zu M+E für die GAP nach 2020 und Ergebnisse der MEN-D Denkwerkstatt Dirk Schubert (MEN-D)
10:30 Rückfragen und Sammlung konkreter Fragen der Teilnehmenden für die beiden Diskussionsbereiche
11:00 Diskussion – Schwerpunkt zukünftige Governance-Strukturen
12:30 Mittagspause
13:15 Diskussion – Schwerpunkt Indikatoren und Methoden
16:15 Schlussfolgerungen und nächste Schritte
16:30 Ende des Workshops

In der anschließenden Diskussion wurden die Fragen der Teilnehmenden diskutiert. Insbesondere die Berichterstattung über die nationalen Top ups in der neuen Förderperiode wurde wie auch in der MEN-D Denkwerkstatt thematisiert. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Top ups auch in Zukunft mit über das Monitoring erfasst werden sollten jedoch nicht über die Performance-Indikatoren (Output- und Ergebnisindikatoren) an die EU zu berichten sind. Hier werden nur, wie im jetzigen Leistungsrahmen auch, die EU-kofinanzierten öffentlichen Ausgaben berichtet. Bei der Meldung der Beihilfen an die EU sind die Top ups jedoch mit zu melden.

Die Übermittlung der Daten an die KOM wird in der neuen Förderperiode auch im Verantwortungsbereich des Bundes liegen. Die Zuständigkeiten werden sich hier wahrscheinlich ausweiten, weil bei einem einzigen nationalen GAP-Strategieplan die Länder voraussichtlich keinen eigenen Vollzugriff auf SFC mehr haben werden. Auch das nationale IT-System, das in den Verordnungsentwürfen der EU-KOM verankert ist, weist darauf hin, dass die Daten der regionalen Bestandteile durch den Mitgliedstaat zu aggregieren sind und nicht wie aktuell EPLR-spezifisch übermittelt werden.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Bereitstellung der Kontextindikatoren bzw. auch der Wirkungsindikatoren. In beiden Fällen ist sicherzustellen, dass die EU-KOM die Daten wie bisher zur Verfügung stellt und entsprechend auch aktualisiert.

Im zweiten Teil des Workshops wurden die Wirkungsindikatoren in den Mittelpunkt gerückt und einzeln diskutiert. Grundlage hierfür waren der Anhang zur GAP-Strategieplanverordnung, die bisherigen Indikatoren-Fiches der EU-KOM und ein Vortrag aus dem letzten Evaluations-Expertenausschuss (siehe Anlagen).

In Bezug auf die Verknüpfung zwischen den drei Indikatorenarten (Output, Ergebnis, Wirkung) wurde festgehalten, dass es die klare Interventionslogik wie bisher nicht mehr gibt. Zwar müssen im GAP-Strategieplan die Zusammenhänge zwischen Output- und Ergebnissen zwingend beschrieben werden, da hieran der Performance Framework hängt. Aber zwischen den Ergebnisindikatoren und den Wirkungsindikatoren gibt es einen Bruch. Der bisherige Ansatz, dass die Ergebnisindikatoren die Brücke vom Monitoring zur Evaluierung sind, gibt es in dieser klaren Form nicht mehr. Die Ergebnisindikatoren sind deutlich an die Outputs herangerückt und sind überwiegend Quotienten. Die Wirkungsindikatoren sind davon in Teilen losgelöst, müssen keine Zielwerte enthalten und werden von den Evaluatoren betrachtet, die dann die Bezüge herstellen müssen. Die Bezüge brechen somit nach zwei Seiten weg: Die Ergebnisse rücken an die Outputs, die Wirkungsindikatoren rücken an die Politikfelder. Der Bezug zu den tatsächlichen Inhalten des Programms wird geringer.

Zu den einzelnen Wirkungsindikatoren wurde folgendes diskutiert:

I.1 Wissensaustausch und Innovation: Anteil von Wissensaustausch und Innovation am GAP-Haushalt

Die Daten müssen aus dem Monitoring System kommen und können nicht von der KOM geliefert werden, bzw. erst, wenn die Programme offiziell eingereicht sind. Dann bestünde die Möglichkeit, dass die EU-KOM die Zahlen selbst berechnet.

Eine spezifischere Definition wurde von der KOM im Evaluationsausschuss vorgestellt (siehe Präsentation), es ist jedoch eine weitere Spezifizierung notwendig. Zu definieren ist u.a.: Erfassung pro Jahr, als Gesamtbudget, kumuliert? Welche Interventionen fallen darunter (auch z.B. Investitionen, Art 68)? Bleibt es bei den Art. 72, 114, Sektorprogramme (=enge Auslegung und nicht konsistent mit den Ergebnisindikatoren R1-R3)?

Zu bedenken ist zudem, dass der Wert sehr gering sein wird, weil die gesamte 1. Säule finanziell mit zu berücksichtigen ist.

I.2 Verringerung von Einkommensunterschieden: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft

Bereits verwendeter Indikator (C25, bisher C26).

Die Daten müssen von der KOM geliefert werden.

I.3 Begrenzung von Schwankungen der landwirtschaftlichen Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen

Der Indikator hängt eng mit dem Risikomanagement zusammen. Offen ist die Frage, ob Risikomanagement verpflichtend wird (Deutschland lehnt dies ab). Neben Risikomanagement geht es auch um die Verringerung von Volatilitäten.

Die Daten müssen von der KOM geliefert werden (alte I01) und beziehen sich auf die landwirtschaftlichen Einkommen. Nachgefragt wird, ob es auf Basis FADN oder landwirtschaftliche Gesamtrechnung betrachtet werden soll.

I.4 Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen nach Sektoren (verglichen mit dem Durchschnitt in der Landwirtschaft)

Bereits vorhanden. Landwirtschaftliche Gesamtrechnung unterscheidet nicht nach Sektoren, FADN schon. Die Daten sind im Grunde also vorhanden (auch Testbetriebsnetz).

I.5 Beitrag zum räumlichen Gleichgewicht: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen (verglichen mit dem Durchschnitt)

Räumliche Abgrenzung ist neu. Die Daten müssen dann mit den AGZ-Gebieten verschnitten werden.

I.6 Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: Totale Faktorproduktivität

Bereits vorhanden

I.7 Förderung des Agrar- und Lebensmittelhandels: Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel

Bereits vorhanden. Im Fiche ist angegeben, dass die KOM weitere Studien/Daten zur Verfügung stellt (Eurostat/KOM Database).

I.8 Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Lebensmittelversorgungskette: Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Lebensmittelversorgungskette

Bereits vorhanden

I.9 Verbesserung der Krisenfestigkeit: Index

Weitere „Definition“ siehe Vortrag der KOM in der Anlage. Die von der KOM genannten fünf Einzelkomponenten sind in sich bereits hochgradig kompliziert und problematisch (außer I.3). Es ist sehr fraglich, ob eine Kumulierung dieser Komponenten zu einem sinnvollen neuen Indikator führt.

Wenn man den Indikator ernst nimmt, dann müsste gerade hier auch Risikomanagement mit einfließen. Der I.3 lautet zwar „Schwankungen der Einkommen“ aber nur auf Basis der Entwicklung der Einkommen.

I.20 ist ohne Aussage, I.13 ebenso.

Die KOM muss die Daten berechnen und liefern. Inhaltlich ist der Indikator nahezu nutzlos und damit auch gefährlich: Das Ziel der Resilienz an sich ist politisch gesetzt. Sollte sich der Indikator nicht verändern und der GAP keine Wirkung zugeschrieben werden können, dann steht das Politikfeld noch stärker unter Rechtfertigungsdruck. Eine Streichung des Indikators als Kontextindikator wäre wichtig. Ebenso als Wirkungsindikator.

Insgesamt wäre es wichtig, dass die EU-KOM bei der Wahl der Indikatoren sehr viel stärker als bisher darauf achtet, dass die GAP hierzu auch einen messbaren und substanziellen Beitrag leistet. Die Indikatoren sind zum Teil als Politikziele definiert (z.B. I.10). Dies sollte überarbeitet werden.

I.10 Beitrag zum Klimaschutz: Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft

Bereits vorhanden. Nationale Berichterstattung existiert.

Mit dem Indikator wird auch schon ein Ziel definiert (Verringerung). Veränderung/Entwicklung der Emissionen wäre hier besser.

I.11 Ausweitung der CO2-Bindung: Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden

Mit dem Indikator wird auch schon ein Ziel definiert.

Verweis auf das JRC ist in der Wissenschaft umstritten. Ein Indikator, der noch fachlich diskutiert wird, wird durch die Aufnahme in den Katalog der Wirkungsindikatoren per Verordnung/Rechtsakt verbindlich.

Es ist fraglich, wie die Daten sinnvoll erhoben werden können, da diese sehr kleinräumig sind. Die Daten, die es gibt, sind fachlich/methodisch sehr kritisch einzustufen: Zeitverzug von bis zu 10 Jahren und Kleinräumigkeit ist nicht für einen Wirkungsindikator geeignet.

I.12 Erhöhung des Anteils nachhaltiger Energie in der Landwirtschaft: Erzeugung erneuerbarer Energien aus der Land- und Forstwirtschaft

Mit dem Indikator wird auch schon ein Ziel definiert.

I.13 Verringerung der Bodenerosion: Anteil der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen

Gleiche Anmerkungen wie zu I.11

I.14 Verbesserung der Luftqualität: Verringerung der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft

Aktueller Kontextindikator (C45) und ergänzender Ergebnisindikator. Aber kein Fiche vorhanden. Theoretisch ist er aus der nationalen Treibhausgasberichterstattung herauszurechnen.

I.15 Verbesserung der Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen

Schwierig aus Sicht der KOM, weil die Mitgliedstaaten unterschiedlich berechnen (Methoden/Datenquellen) und keine flächendeckende Verfügbarkeit der Daten.

Vereinheitlichung in der EU darf nicht dazu führen, dass bisherige Berechnungsmethoden komplett ausgehebelt werden.

I.16 Verringerung der Nährstoffausschwemmung: Nitrat im Grundwasser – Anteil der Grundwasser-Messstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrichtlinie)

Probleme: Diskussion über die Messstellen/Verlässlichkeit der Daten aus den Mitgliedstaaten.

I.17 Verringerung des Drucks auf Wasserressourcen: Wasserverbrauchsindex Plus (WEI+)

Die angepeilte Zahl ist an sich problematisch. Die Berechnung (Methode/Datenverfügbarkeit) ist ebenfalls mehr eine Idee. Bisheriger I.10 ist auch schon sehr schwierig zu berechnen. An sich macht der Indikator inhaltlich Sinn.

Durch diesen Indikator darf sich keine zusätzliche/neue Verpflichtung für die Lieferung von Daten durch die Mitgliedstaaten ergeben.

I.18 Erhöhung der Feldvogelpopulationen: Feldvogelindex

Bereits vorhanden. KOM sieht aber selbst Probleme (u.a. dass die Daten von NGOs erhoben werden). Ist an sich ein sinnvoller Indikator.

Weder HNV- noch Feldvogelindikator sollten durch EU technische Hilfe finanziert werden. Dies ist vielmehr eine Aufgabe der Umweltministerien und nicht des ELER. Wenn HNV z.B. gestrichen wird, dann kann die Zählung auch nicht mehr aus dem ELER (technische Hilfe) finanziert werden.

I.19 Erweiterter Schutz der Biodiversität: Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln

Zu klären wäre, ob dieser Indikator den HNV ersetzt. Der Index bildet aber nicht mehr die „normale“ Agrarlandschaft oder Vogelschutz ab, sondern nur Natura 2000. Also auch kein Vertragsnaturschutz (weil Schutzstatus dort nicht über Ordnungsrecht). Er bildet nicht die Leistungen/Zielkulisse des ELER/der GAP ab.

Fraglich ist auch, ob der Indikator mit der Berichtslegung zusammenpasst. Aber er basiert auf vorhandenen Zahlen, über die die EU bereits verfügt.

Weitere Frage, wie die einzelnen Kategorien definiert werden.

I.20 Vermehrte Ökosystemleistungen: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen

Hinweis auf JRC-Projekt Mapping of Assessment of Ecosystem Services.

Der Indikator ist aussagefrei: Ein Landschaftselement ist als solches noch keine Ökosystemleistung (Beispiel Steinhaufen). Diskutiert wurde die Definition von Landschaftselementen und wie die Fernerkundung dann läuft.

[Anmerkung: Nach interner Rücksprache im BMEL sind Landschaftselemente im Sinne der GAP für die aktuelle Förderperiode über Cross Compliance definiert. Für die nächste Förderperiode ist eine Fortschreibung in den GLÖZ-Standards geplant.]

Ökosystemleistungen sind für einen Indikator viel zu komplex. Indikator sollte nur den „Anteil der landwirtschaftlichen genutzten Flächen mit Landschaftselementen“ umfassen. Ökosystemleistungen sollte gestrichen werden.

I.21 Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte: Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber

Frage, ob es die Grundförderung ist oder die Junglandwirteförderung (1. und/oder 2. Säule.) Die Daten sollten dann aber jährlich zur Verfügung gestellt werden können.

Es ist unklar, ob es ausschließlich Junglandwirte entsprechend EU-Fördernomenklatur sind oder auch ältere Personen, die neu einen Betrieb eröffnen (Existenzgründungen auch?). Letztere Daten kämen dann aus der Agrarstatistik.

I.22 Beitrag zur Beschäftigung in ländlichen Gebieten: Entwicklung der Beschäftigungsquote in überwiegend ländlichen Gebieten

Bereits vorhanden

I.23 Beitrag zum Wachstum in ländlichen Gebieten: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in überwiegend ländlichen Gebieten

Bereits vorhanden

I.24 Eine fairere GAP: Bessere Verteilung der GAP-Unterstützung

Ist eigentlich ein Output- oder Ergebnisindikator, muss aber Wirkungsindikator bleiben, weil ansonsten Zielwerte definiert werden müssten. Datenverfügbarkeit ist kein Problem. Sinnhaftigkeit ist sehr fraglich.

Bildet nicht die wirkliche Konzentration ab, weil z.B. eine Holding nicht als ein Betrieb erfasst wird, sondern die darunter gebündelten einzelnen Betriebe.

Sektorprogramme und weitere Programme mit Investitionsförderung müssten im Grunde auch mit einberechnet werden.

I.25 Förderung der Inklusion im ländlichen Raum: Entwicklung des Armutsindexes in ländlichen Gebieten

Bereits vorhanden (C.10)

I.26 Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes in der Landwirtschaft Verkäufe/Verwendung bei der Lebensmittelerzeugung dienenden Tieren

[Nach interner Klärung im BMEL ist hier folgendes zu beachten: Grundlage für die Erfassung könnte das europäische Tierarzneimittelrecht sein, das zukünftig EU-weite Vorgaben zur Erfassung des Antibiotikaeinsatzes in der Tierhaltung enthalten soll. Der Basisrechtsakt war bereits im Trilog, ist aber noch nicht veröffentlich, das Durchführungsrecht muss noch entwickelt werden.]

Hinsichtlich des Indikators I.26 ist darauf zu achten, dass sich die Erfassung an den verbindlich nach den EU-Vorschriften zu erhebenden Daten orientiert. Allerdings ist der Beitrag des ELER hier ebenfalls fraglich (Tierwohlmaßnahmen, Ökolandbau könnten einen Beitrag leisten).

I.27 Nachhaltige Verwendung von Pestiziden: Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden

Effekte der Programme sind darstellbar, der Indikator ist an sich sinnvoll, aber die Datenlage ist schwierig, da verschiedene Aspekte erfasst werden sollen / die Erfassung komplex ist (Wirkungen sind schwierig zu sehen).

Eine stärkere Differenzierung (Gartenbau etc., Herbizide/Pestizide) wäre gut; größte Herausforderung ist es, einen Indikatorwert zu identifizieren (JKI setzt sich aktuell damit auseinander).

Eher ein Verbraucherschutz- als ein Umweltindikator

I.28 Anpassung an die Nachfrage der Verbraucher nach hochwertigen Lebensmitteln: Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (einschl. ökologische/biologische Erzeugnisse)

Bereits vorhanden (C34), wird allerdings in Deutschland nicht gefördert/berichtet. Daher ist fraglich, ob die benötigten Werte in Deutschland existieren, es wird aber davon ausgegangen, dass eine Studie / Werte bereitgestellt werden. Die Studie sollte allerdings keine Zuarbeiten der Mitgliedstaaten voraussetzen.

Am Ende des Workshops wurden noch weitere verschiedene Punkte andiskutiert:

- AKIS / Ergebnisindikator R2. Zum einen wurde diskutiert, was unter AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation System) genau zu verstehen ist. Überwiegend wurde die Meinung vertreten, dass es sich um einen Begriff / Konzept handelt, um das System zu Austausch und Generierung von Wissen im Agrarbereich zu beschreiben[1]. AKIS kann landwirtschaftliche Praktiken, Unternehmen, Behörden, Forschung usw. umfassen und kann je nach Land oder Sektor sehr unterschiedlich sein. Eine dementsprechende Beschreibung der relevanten Elemente einschließlich der landwirtschaftlichen Beratung ist im Rahmen der Beschreibung der Ausgangssituation des GAP-Strategieplans vorgesehen. Zum anderen wurde der Ergebnisindikator R.2 (Verknüpfung von Beratung und Systemen für den Wissensaustausch: Anzahl der in AKIS integrierten Berater (gemessen an der Gesamtzahl der Betriebsinhaber)) diskutiert und ob hier bspw. nur die mit den EU-Mitteln geförderten Berater / Beratungen zu erfassen sind. Sollte der Indikator in einem weiteren Sinne definiert werden, ist entsprechend der Diskussion in der Denkwerkstatt unklar, inwieweit der Indikator direkt durch die Förderung beeinflusst wird und wie diese Beeinflussung erfolgen soll. Der Indikator erscheint nicht praktikabel, da die Verpflichtung zur Einrichtung von AKIS nicht im Kontext mit den möglichen Interventionskategorien steht, sondern eine davon losgelöste Verpflichtung der Mitgliedstaaten darstelle (ähnlich den Konditionalitäten). Auf den Indikator sollte daher verzichtet werden.
- Es bestand Konsens unter den Teilnehmern, dass ein gemeinsames Verständnis / bundeseinheitliche Definition zur Zählung / Zählweise der Ergebnisindikatoren notwendig ist. In Teilen sind dazu aber noch weitere grundlegende Informationen von Seiten der KOM, wie z.B. die aktualisierten Indikatoren-Fiches notwendig. Zur Vereinheitlichung des Verständnisses ist eine engere Zusammenarbeit der UAG Monitoring mit den Zahlstellen vorgesehen. So ist bspw. die Frage zu klären, wann die Daten jeweils zu erfassen sind (so können im Rahmen der ersten Auszahlung nur Planzahlen erfasst werden). In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die zeitlichen Abläufe zu berücksichtigen sind und die Zahlstellen ausreichend Zeit für die Programmierung der notwendigen Erfassungssysteme und Datenbanken zur Verfügung haben müssen.
- Abschließend wurde darauf hingewiesen, dass die detaillierte Abstimmung der Indikatoren sowohl in den Ratsarbeitsgruppen als auch im Monitoring and Evaluation Expert Committee kaum möglich sei und dazu ein direkter Austausch mit ausgewählten Experten der KOM bzw. deren Einbeziehung hilfreich sei.

[1] https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/eip-agri-brochure-agricultural-knowledge-and

Liste der Teilnehmenden

Name	Vorname	Institution
Beckmann	Sönke	Dt. Verband der Landschaftspflege e.V. Koordinierungsstelle Schleswig-Holstein
Dreier	Torsten	ELER VB SH
Gawellek-Braun	Ute	EU-VB-ELER, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
Kunnen	Markus	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Grajewski	Regina	Thünen Institut
Häfner, Dr.	Conny	LGSA
Herz	Birgitt	MWVLW, VB ELER RP
Horlitz, Dr.	Thomas	Entera
Hübner	Susanne	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
Jungmann	Susanne	Entera
Kannegießer	Thomas	SMUL, VB ELER Sachsen
Meyer, Dr.	Markus	ART
Mohr	Christine	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Muxfeldt	Wibke	ELER VB SH
Nolte, Dr.	Birgit	Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH
Oppermann	Heidemarie	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Pabst, Dr.	Holger	IfLS
Poloczek	Alexander	ELER VB NRW
Schugt	Karsten	StMELF, ELER VB Bayern
Schumacher	Johanna	BMEL
Spöcker	Thorsten	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Stegmann, Dr.	Susanne	BonnEval
Stock	Martina	Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (LEL)
Strauß	Franz-Josef	MWVLW, VB ELER RP
Wagner	Gerald	ISW
Welz	Dietmar	BonnEval
Wrzesinsky	Kay	ISW
Bäumer, Dr.	Katrin	MEN-D
Elbe, Dr.	Sebastian	MEN-D
Schubert	Dirk	MEN-D