



MEN-D Zusammenstellung „Aktuelle Praktiken“ Übersicht für die Förderperiode 2014-2022

Inhalt

1. Hintergrund und Zielsetzung	4
2. Länderspezifische Herangehensweisen	6
2.1 5-Länder-Evaluierung	6
2.2 Koordinierungsgruppe Evaluierung für Niedersachsen/Bremen	9
2.3 Verschlinkung durch Bündelung von Zuständigkeiten und Konzentration auf EU-Vorgaben	11
2.4 Begleitausschuss zur Durchführung der Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie des EPLR des ELER in Mecklenburg-Vorpommern	13
2.5 Fondsübergreifender Ansatz LEADER/CLLD Sachsen-Anhalt	15
2.6 Zentrale Rolle der WIBank im Monitoring	18
2.7 Mittelbereitstellung nationale Mittel vs. ELER	20
2.8 Partnerinformationsveranstaltungen zur Begleitung des EPLR Schleswig-Holstein	22
2.9 KBSplus – ein Partnernetzwerk für Brandenburg	25
2.10 EIP-Innovationsbüro – Umsetzung von EIP-Agri in Schleswig-Holstein	28
3. Übergeordnete M+E Ansätze, flankierende Aktivitäten	31
3.1 Analyse der Implementationskosten ländlicher Entwicklungsprogramme	31
3.2 Maßnahmenübergreifende Akzeptanzuntersuchung	40
3.3 Vertiefende regionale Fallstudien im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern	43
3.4 Modellvorhaben EPLR BW zur Übertragung der AIR Daten in SFC via Excel-Datei	47
3.5 Nutzung Monitoringwerkzeug in profil c/s	53
3.6 EPLR-Videowettbewerb „Das geht auch! ELER-Förderung in Sachsen“	55
3.7 Arbeitshilfen für Wissenstransfer und EIP-AGRI in Form von Leitfäden und Merkblättern in Sachsen	58
3.8 Maßnahmenspezifische „Lessons learnt“ am Beispiel Brandenburg	61
3.9 Bewertung zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips bei der Begleitung des EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2022	63

3.10	Behördenübergreifende Informationsplattform Mecklenburg-Vorpommern	66
3.11	Technische Hilfe	68
4.	Bewertungsmethoden	71
4.1	Evaluierung der Europäischen Innovationspartnerschaft „AGRI“ - Konzept und Bewertungsansätze	71
4.2	Evaluierung von Innovationsförderung im Rahmen des ELER	75
4.3	Ergebnisse und Wirkungen der EIP-Förderung	79
4.4	Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum	82
4.5	Frauen als Unternehmerinnen im ländlichen Raum – Fallstudie zu Relevanz, Entscheidungsverhalten, Beteiligung an Förderprogrammen	86
4.6	Bewertung des Querschnittsziels Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung	92
4.7	Beratung	97
4.8	Beratungsdienstleitungen	100
4.9	Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen	104
4.10	Maßnahmen des integrierten Waldschutzes zur Bewältigung von Naturkatastrophen im Wald	107
4.11	Forstwirtschaftliche Infrastruktur	109
4.12	Evaluation der Förderung der Forstwirtschaftlichen Infrastruktur im Rahmen der 5-Länder- Evaluierung	112
4.13	Evaluation der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen der 5-Länder- Evaluierung	115
4.14	Evaluierung der Förderung des ländlichen Wegebbaus	118
4.15	Ergebnis- und Wirkungsanalyse der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (V&V-Förderung)	122
4.16	Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	130
4.17	Ökonomische Analyse der Förderung von Hochwasserschutz-investitionen im Rahmen von ELER	134
4.18	Hochwasserschutz und Hochwasservorsorge	137
4.19	Indikatoren für die Evaluierung der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“	140
4.20	Tiergerechtheit in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung nach GAK	143
4.21	Evaluierung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein	154
4.22	Praktik 17_Kohärenzanalyse gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien lokaler Aktionsgruppen	158
4.23	Standardisierte Regionsabfrage (LEADER-/ILE-Regionen)	162
4.24	Modellrechnungen zur Erfassung von Mitnahmeeffekten	165
4.25	Beurteilung des Mitnahmeeffektes in der Förderung der Diversifizierung	167
4.26	Prüfung auf Mitnahmeeffekte für eine flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus	169

4.27	Ökologischer Landbau	172
4.28	Wirkungsanalyse der Agrarinvestitionsförderung	176
4.29	Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkung der Ländlichen Entwicklungspolitik – ein regionalökonomischer Ansatz	179
4.30	Marktstrukturförderung.....	186
4.31	Agrarinvestitionsförderprogramm.....	192
4.32	Investitionen in kleine landwirtschaftliche Betriebe.....	195
4.33	Unterstützung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Agrarumwelt- und Klimaziele	198
4.34	Evaluierung der Flurbereinigung	202
4.35	Dienstleistungen für Naturschutz und Landschaftspflege und Projekte zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung ländlicher Landschaften und Gebiete mit hohem Naturwert 206	
4.36	HNV-Farmland-Monitoring	211
4.37	Evaluierung der Förderung investiver Naturschutzvorhaben	214
4.38	Bewertung des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt im Rahmen der 5-Länder- Evaluierung	217
4.39	MAPP als qualitativer Ansatz bei der Bewertung von Umweltwirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme	221
4.40	Faunistische Bewertung FAKT Blümmischungen.....	225
4.41	Investiver Naturschutz: Charakterisierung neu angelegter Hecken anhand ihrer Vogelfauna in Sachsen.....	230
4.42	Entwicklung von Natur und Landschaft. Bewertung der FILET-Maßnahme ENL in Thüringen auf der Grundlage von Fallstudien.....	233

1. Hintergrund und Zielsetzung

Hintergrund

Monitoring und Evaluierung (M+E) waren auch in der Förderperiode 2014 bis 2022 verpflichtende Bestandteile der Entwicklungsprogramme (EPLR) im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Mit den Vorgaben des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems wurde ein einheitlicher Rahmen für die Begleitung und Bewertung aller Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums geschaffen.

In Deutschland erfolgte die Begleitung und Bewertung der EPLR durch die auf Länderebene zuständigen Verwaltungsbehörden. Diese bedienten sich dazu sowohl nachgelagerter Landesbehörden und Institutionen als auch externer Evaluationsteams.¹ Teils wurden mehrere EPLR von den gleichen Evaluationsteams bearbeitet (vgl. dazu insbesondere die 5-Länder-Evaluierung durch das Thünen-Institut, welche die EPLR von Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen/Bremen) umfasst.

Zur Umsetzung der Begleitungs- und Bewertungsaufgaben wurden durch die verschiedenen Verwaltungsbehörden, aber auch die Evaluationsteams diverse organisatorische Ansätze und methodische Herangehensweisen gewählt. Dabei wurden einerseits (etwa bereits aus der vorherigen Förderperiode) bewährte Herangehensweisen weiterverfolgt bzw. angepasst. Andererseits wurden (v.a. für neue Maßnahmen wie z.B. die Europäischen Innovationspartnerschaften für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit (EIP-Agri)), neue methodische Ansätze entwickelt. In der Folge entstand ein breiter Erfahrungsschatz, wie die komplexen Anforderungen an die Begleitung und Bewertung der EPLR organisatorisch wie methodisch adressiert werden können. Diese Vielzahl an Herangehensweisen, Bewertungsansätzen und konkreten Methoden wurde durch das Monitoring und Evaluierungsnetzwerk Deutschland (MEN-D) zusammengetragen und auf der MEN-D Internetseite als Sammlung „aktueller Praktiken“ (vgl. www.men-d.de) veröffentlicht.

Alle aktuellen Praktiken sind in Form kurzer Steckbriefe, die jeweils dem gleichen Aufbau folgen, aufbereitet. Zum einen werden darin von den Autorinnen und Autoren länderspezifische Besonderheiten und flankierende Aktivitäten im Bereich Monitoring und Evaluierung (M+E) vorgestellt (vgl. Kapitel 2 und 3, zum anderen konkrete Bewertungsmethoden skizziert, die in der Förderperiode 2014-2022 zum Einsatz gekommen sind (vgl. Kapitel 3). Da die Steckbriefe von den Evaluatorinnen und Evaluatoren bzw. Personen, die in die Umsetzung der EPLR involviert sind, verfasst wurden, haben sie einen direkten Praxisbezug.

Die vorliegende Zusammenstellung ist nicht als vollständiger Katalog der zur Anwendung gekommenen Ansätze und Methoden zu verstehen, sondern stellt interessante bzw. auch bewährte „aktuelle Praktiken“ vor und bietet damit eine Zusammenstellung von in der Förderperiode 2014-2022 verfolgten Bewertungsansätzen und -methoden.

¹ Zudem wurde auf der Länderebene von den Verwaltungsbehörden für jedes Programm ein Begleitausschuss eingerichtet, der die Durchführungsberichte, Programmänderungen und auch die Evaluierungsberichte erörterte und billigte. Auf nationaler Ebene wurde ein Begleitausschuss für das Programm „Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland (NLR)“ und den Nationalen Strategieplan eingerichtet.

Zielsetzung

Ziel ist die Förderung eines kontinuierlichen Informationsaustausches zwischen allen an der Bewertung der EPLR beteiligten Akteursgruppen – auch mit Blick auf die Ausgestaltung von M+E Ansätzen in der neuen Förderperiode post 2022.

Die Sammlung der aktuellen Praktiken richtet sich an alle an der Bewertung der EPLR beteiligten Akteursgruppen, insbesondere Evaluatorinnen und Evaluatoren und Mitarbeitende der Verwaltungsbehörden. Die in der vorliegenden Zusammenstellung dargestellten Steckbriefe wurden über die Gesamtlaufzeit der Förderperiode 2014-2022 erstellt und zum Ende der Förderperiode noch einmal auf ihre grundsätzliche Richtigkeit bzw. Aktualität geprüft. Nichtsdestotrotz ist zu berücksichtigen, dass mit der Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der neuen Förderperiode und der damit einhergehenden Ausgestaltung von Maßnahmen/Interventionen und M+E-Erfordernissen auch Anpassungen an Evaluierungsmethoden verbunden sein werden. Die vorliegenden Steckbriefe können dennoch Ausgangspunkt und Denkanstoß sein.

Die nachfolgend dargestellten Steckbriefe wurden vor Aufnahme in die Sammlung aktueller Praktiken mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) abgestimmt, geben aber die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder.

Weiterführende Informationen

Auf europäischer Ebene werden aktuelle Praktiken und gute Beispiele im Bereich M+E zudem in der Evaluation Knowledge Bank² präsentiert. Diese neue Wissensdatenbank gibt Einblicke in verschiedene Ergebnisse, die in Projekten auf Ebene der EU bzw. der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Dateninfrastrukturen und Datennutzung entwickelt wurden. Darüber hinaus wird eine Kurzanleitung zur potenziellen Nutzung vorgeschlagen, die zeigt wie diese Ergebnisse für die Überwachung und Bewertung der GAP genutzt werden können.

² https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/knowledge-bank_de (Stand 10/2022)

2. Länderspezifische Herangehensweisen

2.1 5-Länder-Evaluierung

Kontext

Aufbauend auf den Erfahrungen aus den Förderperioden 2000-2006 sowie 2007-2013 haben sich die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hessen erneut entschieden, einen gemeinsamen Auftrag zur Evaluierung ihrer EPLR 2014-2022 zu erteilen. Der Auftrag beinhaltet den gesamten Evaluierungszeitraum bis zur Ex-post-Berichtslegung 2024. Federführung hat das Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen in enger Kooperation mit den anderen Thünen-Instituten für Betriebswirtschaft und für Waldwirtschaft sowie der Ingenieurgesellschaft entera. Letztere bearbeitet insbesondere Fragen der Biodiversität. Durch die Verlängerung der Förderperiode um zwei Jahre auf 2022 verschiebt sich auch die Abgabe der Ex-post-Bewertung auf 2026.

Methodik und Erfahrungen

Eine gemeinsame Beauftragung und Steuerung der Evaluierung bedürfen eines größeren Maßes an Abstimmung und Koordinierung. Als Steuerungsgremium wurde eine Koordinierungsgruppe Evaluierung eingerichtet, deren Vorsitz beim Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung liegt. Diese Koordinierungsgruppe setzt sich aus VertreterInnen der Verwaltungsbehörden und Fondsverwaltungen, von beteiligten Ministerien und den EvaluatorInnen zusammen und trifft sich mindestens einmal jährlich, um Ergebnisse länderübergreifend zu diskutieren und die weiteren Evaluierungs- und Berichtslegungsschritte nachzusteuern.

Besonders positiv und mit deutlichem Mehrwert für die Evaluierung sind die folgenden Kernpunkte:

- Generieren von Synergieeffekten in Bezug auf die Entwicklung des Untersuchungsdesigns, von Erhebungen, von Eingabemasken und Auswertungsroutinen. Der Blick auf vier Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) verschafft vermeintlichen Nebenthemen (Partnerschaft, Gleichstellung, etc.) eine kritische Masse und Raum, miteinbezogen zu werden.
- Generieren von ausreichenden Beobachtungspunkten/Datensätzen für statistische Auswertungen und modellgestützte Analysen.
- Gewinnen länderübergreifender Erkenntnisse sowohl auf Seiten der Evaluierung als auch der AuftraggeberInnen. Dies ermöglicht eine fundierte und belastbare Einordnung und Interpretierbarkeit der landesspezifischen Ergebnisse und eröffnet für geeignete Fragestellungen die Option ländervergleichender Analysen. Dabei ist herauszustellen, dass es bei länderübergreifenden bzw. -vergleichenden Auswertungen weniger um Benchmarking, sondern Aufzeigen unterschiedlicher Lösungsansätze und Herangehensweisen sowie deren jeweilige Stärken und Schwächen geht – dies sowohl in Bezug auf die Förderausgestaltung als auch die Umsetzung. Für ein Benchmarking sind die jeweiligen Rahmenbedingungen, Ausgangslagen und Prioritätensetzungen in den Ländern zu unterschiedlich.

Besondere Herausforderungen liegen in der inhaltlichen Ausrichtung der Evaluierung in einem Multiprogramm-Ansatz. Die zu evaluierenden Programme sind unterschiedlich ausgestaltet, sowohl

hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung als auch ihrer inhaltlichen Schwerpunkte. Der Evaluierungsansatz muss genügend Raum für das jeweils Individuelle und Landesspezifische lassen. Darüber hinaus sind organisatorische Herausforderungen zu bewältigen. Die Umsetzung und Inanspruchnahme der Programme und einzelner Maßnahmen folgt landesspezifischen „Gesetzmäßigkeiten“, Restriktionen und Prioritäten. Die zeitliche Harmonisierung von Untersuchungen gerät hier zu einer Herausforderung, die für einzelne Länder auch zu second-best Lösungen führen kann.

Evaluierung lebt von Daten. Deren Verfügbarkeit, Aufbereitung und pünktliche Zulieferung hängt von den landesspezifischen IT-Systemen und Kapazitäten ab. Der kleinste gemeinsame Nenner bestimmt somit die länderübergreifenden Untersuchungsoptionen.

Das Etablieren eines regelmäßigen länderübergreifenden Austauschs in verschiedenen Fachgremien liefert auch Impulse zur länderübergreifenden Zusammenarbeit jenseits der Evaluierung.

Aus der Sicht der EvaluatorInnen und der Auftraggeber überwiegt das durch den Mehrländeransatz institutionalisierte „über den Tellerrand schauen“ eindeutig die Nachteile.

Vorgesehene Untersuchungen

Angedacht sind u.a. die folgenden spezifischen übergreifenden Ansätze und Untersuchungsfelder:

- Absprache im Design von Befragungen und länderübergreifende Auswertungen im Bereich des SPB 6B und LEADER,
- Vergleich des Settings von EIP AGRI und die Auswirkungen/Wechselwirkungen von Maßnahmenumsetzung und erzieltm Output,
- Transfer/Integration von Ergebnissen der Wirkungskontrolle von Fachbehörden auf die Maßnahmenbewertung in den anderen Bundesländern,
- Vergleich der Ausgestaltung des Partnerschaftsprinzips in den Bundesländern,
- Einrichtung länderübergreifender Arbeitsgruppen (VertreterInnen der Fachverwaltungen, Bewilligungsstellen und Fachreferate) zu Feinabstimmung der Evaluierung, Ergebnisreflektion und Aufgreifen aktueller Entwicklungen.

Ausgewählte Ergebnisse

- Grajewski R (2018) Das Partnerschaftsprinzip im ELER in der Praxis Ergebnisse einer Befragung von Partnern in Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen und Nordrhein-Westfalen. 5-Länder-Evaluation 3/18. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 3/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/Bericht_Partnerschaftsprofil_endg-stand-Juni2018_RW__komplett.pdf> [zitiert am 12.5.2022].
- Fynn L-L, Pollermann K (2022) Länderübergreifender Bericht zur Umsetzung von LEADER in der Förderperiode 2014-2022: vergleichende Untersuchung im Rahmen der laufenden Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 5/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/5-Länder-Evaluation_5-2022.pdf> [zitiert am 6.9.2022].

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	5-Länder-Evaluierung	
Mitgliedsland	Deutschland	
Ländliche Entwicklungsprogramme	Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Hessen	
Schlagworte	gemeinsame Steuerung, länderübergreifende und vergleichende Evaluierung	
Kontakt	Regina Grajewski, Stefan Becker, Andrea Pufahl und Gitta Schnaut Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV) Bundesallee 64 38116 Braunschweig Tel.: 0531/596-5519 E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de Webseite: www.eler-evaluierung.de	
Art der aktuellen Praxis	x	1. Evaluierungsmethode
	x	2. Evaluierungsprozess
		3. Weiteres
Bezug der aktuellen Praxis zu den ELER-Prioritäten	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene
	x	Achse 1
	x	Achse 2
	x	Achse 3
	x	Achse 4

2.2 Koordinierungsgruppe Evaluierung für Niedersachsen/Bremen

Kontext

Für das gemeinsame Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (PFEIL) ergeben sich im Vergleich zur vergangenen Förderperiode Änderungen bezüglich der Umsetzungsstrukturen. Die strategische Koordinierung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) liegt wie die der EU-Strukturfonds seit dem Regierungswechsel in der Niedersächsischen Staatskanzlei³, während die ELER-Verwaltungsbehörde, der die Gesamtverantwortung des PFEIL-Programms obliegt, im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) verblieben ist. Die Umsetzung des PFEIL-Programms ist damit in beiden beteiligten Ländern auf vier Häuser verteilt:

- (1) Die Staatskanzlei auf der strategischen Ebene inklusive der Zuständigkeit für die Evaluierung,
- (2) das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML)
- (3) als ELER-Verwaltungsbehörde und Fachbehörde für die überwiegende Anzahl an Maßnahmen,
- (4) Bremen mit der ELER-Koordinierungsstelle im Senat für Wirtschaft, Arbeit und Häfen⁴ sowie
- (5) das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU), das einzelne Maßnahmen innerhalb des ELER betreut.

Mit dem Ziel einer guten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Häusern und einer qualitätsvollen Evaluierung wurde für die Evaluierung im Bereich des ELER eine zentrale „Koordinierungsgruppe Evaluierung“ (KG Eval) eingerichtet.

Herangehensweise

Den Vorsitz der KG Eval hat die Staatskanzlei, weitere Mitglieder sind die KoordinatorInnen der drei anderen o.g. Institutionen. Je nach Besprechungsbedarf einzelner Evaluierungsthemen sind als Gäste sowohl das Evaluierungsteam der laufenden Begleitung und Bewertung (Thünen Institut (TI), Ingenieurgesellschaft entera) als auch Fachreferate des ML und MU sowie VertreterInnen der Strukturfonds vertreten bzw. vorstellbar.

Aufgabe der KG Eval ist es, die Monitoring- und Evaluierungsaufgaben zu koordinieren und länder- und ressortübergreifend abzustimmen. Dazu gehören ein besserer Informationsfluss und Abstimmungsprozess hinsichtlich der 5-Länder-Evaluierung, denn das TI evaluiert neben dem PFEIL-Programm auch die ELER-Programme aus Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein (vgl. dazu auch Steckbrief „Aktuelle Praktik 01“ zur 5-Länder-Evaluierung).

Nach einer ersten Sitzung der KG Eval wurde die Evaluierung mit einer internen Auftaktveranstaltung gestartet, zu der alle ELER-KoordinatorInnen, Fachreferate sowie Bewilligungs-, Prüf- und Kontrollbehörden eingeladen und über die anstehenden Arbeitsschritte (Erarbeitung eines Feinkonzeptes auf Grundlage des Evaluierungsplans im PFEIL-Programm)

³ Die Aufgaben des Referats 403 der Staatskanzlei sind im November 2017 an das neu gegründete Nds. Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) übergegangen.

⁴ Seit 2019 Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (SKUMS).

informiert wurden.

Einen noch etwas höheren Stellenwert als in der Vergangenheit werden die Querschnittsziele einnehmen. Die Fertigstellung des Feinkonzepts erfolgte im 2. Quartal 2016. Es wurde dem Begleitausschuss bzw. dem erweiterten ELER-Kreis (u.a. mit WiSo-PartnerInnen, anderen Ressorts Institutionen) vorgestellt und erörtert. Es wird von den EvaluatorInnen regelmäßig im Austausch mit koordinierenden Stellen sowie den für die verschiedenen Maßnahmen verantwortlichen Fachreferaten überarbeitet und weiterentwickelt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Der Anspruch an die Evaluierung ist, Ergebnisse zu produzieren, die Aussagen zur Wirkung und zur Verbesserung der Förderinstrumente und des Gesamtprogramms zulassen und damit u.a. der Politikberatung dienen. Die Auftaktveranstaltung und die enge Einbeziehung insbesondere der Fachreferate bei der Erstellung des Feinkonzepts haben zu einer Sensibilisierung und sehr konstruktiven Mitarbeit der Fachreferate geführt. Evaluierung soll nicht nur als reine Pflichtaufgabe betrachtet werden – vielmehr soll der Mehrwert durch die umfassende und systematische Betrachtung der eigenen Politik in den Mittelpunkt gestellt werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Koordinierungsgruppe Evaluierung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Niedersachsen/Bremen		
Schlagworte	Koordinierung, Zusammenarbeit		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	x 4. Struktur
	x	5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

2.3 Verschlinkung durch Bündelung von Zuständigkeiten und Konzentration auf EU-Vorgaben

Kontext

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wird im Freistaat Sachsen durch das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) federführend bearbeitet. Die fachliche Zuständigkeit für den Förderbereich LEADER liegt im Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (SMR).

Die Abstimmung mit anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erfolgt im Rahmen des Begleitausschusses (BGA) zum Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR), in dem VertreterInnen der jeweiligen Verwaltungsbehörden Mitglied sind. Die Abstimmung mit der ETZ (Europäische Technische Zusammenarbeit) und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) wird dadurch vereinfacht, dass die entsprechenden AnsprechpartnerInnen ebenfalls im SMEKUL angesiedelt sind. Das SMR ist für den Förderbereich LEADER ebenfalls im BGA vertreten.

Angesichts steigender Komplexität in der EU-Förderung und der zugehörigen Regelsysteme setzen sich die Programmverantwortlichen im Freistaat Sachsen intensiv mit der Frage möglicher Vereinfachungen innerhalb der aktuellen Rahmenbedingungen auseinander. Im Bereich des ELER werden die Vorgaben der Europäischen Kommission in der Förderperiode 2014-2022 daher 1:1 umgesetzt, auf darüberhinausgehende landesspezifische Ergänzungen wird verzichtet.

Herangehensweise

Unter anderem durch die Entscheidung, für die Umsetzung des ELER im Freistaat Sachsen das EU-Zuwendungsrecht und nicht zusätzlich Landeshaushaltsrecht zu berücksichtigen, soll der bürokratische Aufwand möglichst geringgehalten werden, um trotz Personalabbau und stetig steigender Monitoring- und Evaluierungsanforderungen handlungsfähig zu bleiben.

Auch bei Monitoring und Evaluierung beschränkt sich Sachsen auf die Umsetzung der Vorgaben und Anforderungen der EU. Ziel ist es, diese EU-Anforderungen zu erfüllen und die darüberhinausgehenden programm- bzw. landesspezifischen Informationsbedarfe und Zusatzabfragen außerhalb des EU-Programmplanungs- und Berichtssystems zu bearbeiten. So wird sich im Monitoring auf die gemeinsamen Indikatoren konzentriert, um der Europäischen Kommission valide und v. a. EU-weit aggregierbare Informationen liefern zu können.

Darüberhinausgehende Analysen, Studien oder Interviews zu konkreten Maßnahmen bzw. Fördergegenständen und deren administrativer Umsetzung werden im Rahmen der fachlichen Begleitung zum EPLR kontinuierlich für alle Förderbereiche erarbeitet. Daraus generieren sich wesentliche Erkenntnisse zur Qualität der Umsetzung und Wirksamkeit der ELER-Förderung und stehen nachfolgend zur Steuerung, Bewertung und Optimierung des EPLR zur Verfügung.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Bündelung der Zuständigkeiten für den ELER im SMEKUL, einschließlich der Bereiche Evaluierung und Monitoring, ermöglicht eine effiziente Umsetzung des EPLR. Die aktuelle Herangehensweise wird alles in allem positiv eingeschätzt – weitere Vereinfachungen wären

wünschenswert, würden aber eine grundlegende Reform der EU-Regularien und damit des ELER voraussetzen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Freistaat Sachsen		
Schlagworte	Vereinfachung, Koordinierung		
Kontakt	Thomas Kannegießer, Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Referat 23 Förderstrategie, Wilhelm-Buck-Straße 4, 01097 Dresden Tel.: 0351 564-22303, E-Mail: Thomas.Kannegiesser@smekul.sachsen.de		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess	x	4. Struktur
	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

2.4 Begleitausschuss zur Durchführung der Operationellen Programme des EFRE und ESF sowie des EPLR des ELER in Mecklenburg-Vorpommern

Kontext

Im Interesse einer effizienten partnerschaftlichen Begleitung der Umsetzung der Operationellen Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (ELER) und zur Fortführung der bewährten Verfahren wurde ein gemeinsamer Begleitausschuss für alle drei Programme eingerichtet.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.europa-mv.de/foerderinstrumente/fonds_mv/begleitausschuss/

Herangehensweise

Aufgabe des Begleitausschusses ist es, die Durchführung der Programme und die Fortschritte beim Erreichen der Ziele zu prüfen. Dazu untersucht er alle Probleme, die sich auf die Leistung der Programme auswirken, kann zur Durchführung und Bewertung der Programme Anmerkungen übermitteln sowie Überarbeitungen vorschlagen und genehmigt Vorschläge für Änderungen der Programme.

Im Begleitausschuss versammeln sich Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, sowie mit Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, mit Gleichstellungsfragen befasste PartnerInnen. Weitere AkteureInnen (Vertreter der Europäischen Kommission, der Prüf- und Bescheinigungsbehörden der Fonds oder Lokalen Aktionsgruppen) können an den Sitzungen des Begleitausschusses in beratender Funktion teilnehmen. Der Begleitausschuss versteht sich als Forum im Rahmen des Partnerschaftsprinzips, auf dem sich alle Mitglieder zur Verfolgung ihrer gemeinsamen Ziele einbringen.

Den Vorsitz im Begleitausschuss führt die Gemeinsame Verwaltungsbehörde. Diese ist organisatorisch in der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt und für die Einrichtung der Begleitungs- und Bewertungssysteme zuständig. Darüber hinaus ist sie für die Einhaltung der Informations- und Kommunikationsverpflichtungen verantwortlich. In Zusammenarbeit mit den fondsverwaltenden Ressorts trifft sie geeignete Maßnahmen, um die Öffentlichkeit über die Rolle der Europäischen Union zu informieren.

Fondsspezifische Inhalte für den ELER werden durch die ELER-Fondsverwaltung im Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt vorbereitet und dann an den gemeinsamen Begleitausschuss übermittelt. Der Begleitausschuss tritt laut Satzung mindestens zweimal im Kalenderjahr zusammen, in der Regel wird aber 4- bis 5-mal in Jahr getagt. Bei Bedarf können Entscheidungen auch im Wege eines Umlaufverfahrens herbeigeführt werden. Die Öffentlichkeit wird über die Sitzungen im Internet auf dem Europaportal der Landesregierung informiert.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Dieser fondsübergreifende Ansatz hat sich bereits in den beiden vorangegangenen Förderperioden bewährt und wird nun, trotz des damit verbundenen erhöhten Verwaltungs- und Koordinierungsaufwandes, weitergeführt. Insbesondere in der Programmerstellungsphase tagte der gemeinsame Begleitausschuss häufiger, um eine gute Abstimmung zwischen den ESI-Fonds zu erreichen. Zur Sicherung einer gewissen Effizienz des Begleitausschusses werden zahlreiche Themen in fondsspezifischen Lenkungsgruppen vorbesprochen. Neben den öffentlichen Partnern begrüßen die Wirtschafts- und Sozialpartner (aus Unternehmens-, Bauern- und Waldbesitzerverbänden, Kammern, Natur- und Umweltschutzverbänden, Kommunalen Spitzenverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Landesfrauenrat etc.) den mit dem Ansatz einhergehenden Informationszugewinn. Umso schwieriger ist es dann für die Fondsverwaltungen immer wieder unterschiedliche Anforderungen und Vorgehensweisen der einzelnen Fonds den Partnern zu erklären. Davon ist insbesondere der ELER betroffen. Zwar wird Monitoring und Evaluierung aufgrund zu stark divergierender Anforderungen nicht fondsübergreifend umgesetzt, die Befassung mit den Berichten aus den einzelnen Fonds gibt aber den Partnern immer wieder die Möglichkeit fondsübergreifende Vergleiche vorzunehmen und eventuelle Förderlücken zu identifizieren. Der insbesondere im Begleitausschuss praktizierte fondsübergreifende Ansatz in Mecklenburg-Vorpommern ist hinsichtlich der Koordinierung zwischen den Fonds ein Herausstellungsmerkmal.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Gemeinsamer Begleitausschuss		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Mecklenburg-Vorpommern		
Schlagworte	Fondsübergreifende Zusammenarbeit		
Kontakt	Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt ELER-Fondsverwaltung Frau Dana Awe Tel.: 0385-588 16350 E-Mail: d.awe@lm.mv-regierung.de		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess	x	4. Struktur
	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

2.5 Fondsübergreifender Ansatz LEADER/CLLD Sachsen-Anhalt

Kontext

Schon seit 1991 gibt die EU den ländlichen Regionen u. a. die LEADER-Methode für die Entwicklung im ländlichen Raum an die Hand. Seither hat sich der LEADER-Ansatz immer weiterentwickelt. Solide Basis und Erfolgsgarant war dabei von Anfang an der Bottom-up-Ansatz, was vor allem bedeutet, dass die Bevölkerung vor Ort unmittelbar Maßnahmen zur gezielten, bedarfsgerechten Entwicklung in ihrer Region initiiert und implementiert.

In Sachsen-Anhalt wird die LEADER-Methode wie im gesamten Bundesgebiet schon seit vielen Jahren umgesetzt. Sie soll die lokalen Akteure unterstützen und das Potenzial ihres Gebietes in einer längerfristigen Perspektive herausarbeiten.

Verschiedene Regionen in Sachsen-Anhalt haben sich zu Lokalen Aktionsgruppen (LAG) zusammengefunden. Sie haben sich in der Förderperiode 2014 bis 2020 als (lose) Interessengemeinschaften mit Geschäftsordnung und ehrenamtlichem Vorstand bzw. Vorsitz konstituiert. Wesentlich ist dabei die Ausarbeitung einer Lokalen Entwicklungsstrategie, die dann auch den Maßstab für die konkrete Förderung bildete.

Die Bedarfe in den jeweiligen Regionen wurden von den LAG in ihren Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) zu Beginn der Förderperiode identifiziert und gleichzeitig erste Umsetzungsansätze geplant. Mit der offiziellen Genehmigung dieser LES wurden die 23 LAG in Sachsen-Anhalt formal bestätigt und konnten ihre Arbeit aufnehmen.

Das LEADER-Management, welches von den Landkreisen getragen wird, unterstützt die LAG bei der Umsetzung von LEADER in der jeweiligen Region hauptamtlich.

Herangehensweise

Mit der Förderperiode 2014 bis 2020 setzt Sachsen-Anhalt als einziges Bundesland in Deutschland den fondsübergreifenden Ansatz LEADER/CLLD um. Hier wird die LEADER-Methode zusätzlich zum ELER auch mit Hilfe des EFRE und ESF unterstützt. Das bedeutet, dass die LAG-Projekte für LEADER auswählen können, die entweder über den ELER, über den ESF oder über den EFRE, aber auch in Kombination gefördert werden. In der vorangegangenen Förderperiode hatten die LAG nur den ELER als Fördermittelquelle für die Förderung über den LEADER-Ansatz zur Verfügung. Durch die Möglichkeit bereits auf der Basis einer lokalen Entwicklungsstrategie auf alle drei ESI-Fonds in Sachsen-Anhalt zugreifen zu können, steigt das Anwendungsspektrum und damit auch die Vielfalt der Projektinhalte. In Sachsen-Anhalt ist dabei der ELER federführend, was sich z. B. darin zeigt, dass das LEADER-Management nur aus dem ELER unterstützt und nach dessen Regelungen abgewickelt wurde. So konnten die anderen Fonds im Rahmen der Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf die im ELER aufgebauten Strukturen in Sachsen-Anhalt zurückgreifen.

Dem Land Sachsen-Anhalt standen für LEADER/CLLD bis einschließlich 2022 fast 150 Mio. Euro zur Verfügung; das sind 113 Millionen Euro aus dem ELER, rund 27 Mio. Euro aus dem EFRE und 7,6 Mio. Euro aus dem ESF.

Neu in der Förderperiode ist auch ein deutlich ausgeprägter innovativer Ansatz, der die etablierten LEADER-Maßnahmen ergänzt. Die Möglichkeit, innovative LEADER-Projekte umzusetzen, wurde sehr gut angenommen. Ebenso haben die LAG deutlichen Bedarf an der Umsetzung von EFRE-

und ESF-Projekten zusätzlich zu und auch in Kombination mit den ELER-finanzierten Vorhaben aufgezeigt. Einige LAG bewerteten jedoch schlussendlich auch eine unzureichende Inanspruchnahme von ESF und EFRE-Mitteln selbstkritisch. Beispiele für LEADER/CLLD-Projekte sind die „Abbotheke“ in Abbenrode (ELER), die Sternwarte Quedlinburg (EFRE) oder der Landmarkt Veckenstedt (ELER, ESF).

Erfahrungen

In der aktuellen Förderperiode wird die Förderung von LEADER/CLLD-Vorhaben in Sachsen-Anhalt über mehrere Richtlinien umgesetzt. Die innovativen LEADER-Vorhaben sowie Vorhaben aus dem CLLD-Bereich im ESF werden in der „Richtlinie LEADER und CLLD“ erfasst und im Ministerium der Finanzen fachlich betreut. Die CLLD-Förderungen im Bereich Kulturerbe und Sportstätten werden in der „Kulturerbe-EFRE-Richtlinie“ und in der „Richtlinie STARK III plus EFRE“ geregelt und im Verantwortungsbereich des Ministeriums der Finanzen umgesetzt. Weitere LEADER-Maßnahmen werden im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie über die „Richtlinie RELE 2014-2020“ geregelt.

Dies ist in seiner Gesamtheit und Vielfalt für die umsetzenden Akteure ein nur schwer übersehbares Konstrukt an Regelungen, unterschiedlichen Förderanträgen und Anforderungen. Zur Verbesserung der Situation erfolgte im Laufe der Förderperiode eine nachträgliche Abstimmung der Richtlinien (Harmonisierung). Hier soll es in der neuen Förderperiode deutliche Vereinfachungen geben, insbesondere mit klar erkennbaren Strukturen für AnsprechpartnerInnen und Bewilligungsbehörden.

Auch wurden die zur Verfügung stehenden Fördermittel in sogenannten Raten an die LAG verteilt. Somit erhielten die LAG zur Umsetzung der LES ein Orientierungsbudget für einen bestimmten Zeitraum, in welchem sie Förderprojekte akquirieren können. Die Höhe des Orientierungsbudgets jeder einzelnen LAG wurde im ELER bspw. anhand von Kennzahlen, wie Bevölkerungszahl, Fläche und Qualität der LES berechnet. In den von den LAG jedes Jahr neu aufgestellten Prioritätenlisten wurden alle Projekte aufgenommen, die über LEADER/CLLD gefördert werden sollten. Die Anzahl wurde durch das zur Verfügung stehende Orientierungsbudget der LAG begrenzt. Zu einem zentralen Antragsstichtag im Jahr, nach Aufstellung und Bestätigung der Prioritätenlisten durch das Landesverwaltungsamt, konnten die Vorhabenträger ihre Anträge bei der jeweiligen Bewilligungsbehörde einreichen. Auch hier zeigt die Erfahrung, dass Vereinfachung und Flexibilität von Vorteil sein können. Zukünftig erfolgt die Vergabe des kompletten Orientierungsbudgets zu Beginn der Förderperiode und ein LAG-eigenständiges Verwalten der Budgets im Zuge einer voraussichtlich fortlaufend möglichen Antragstellung. Hierzu korrespondierend wird es in der kommenden Förderperiode eine institutionelle Anpassung der Organisationsform der LAG geben, da mit mehr Rechten auch ein höheres Maß an Verantwortung und Pflichten einhergehen, was einer verbindlicheren Rechtsform der LAG bedarf. Die LAG müssen zukünftig als juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert sein, z. B. gemäß § 21 BGB als Verein.

Unter Einbindung der Kreisfreien Städte, Magdeburg, Halle/Saale sowie Dessau-Roßlau wird der LEADER/CLLD-Ansatz in Sachsen-Anhalt in der kommenden Förderperiode zudem nun vollständig flächendeckend angewendet.

Reflexion und Übertragbarkeit

Der fondsübergreifende LEADER/CLLD-Ansatz ist ein Novum in Sachsen-Anhalt und eröffnete den LAG und Vorhabenträgern die Möglichkeit, die typischen Merkmale der LEADER-Methode aus dem ELER auch für Vorhaben im ESF und EFRE anzuwenden. Der Bottom-up-Ansatz ermöglicht hier, dass die Auswahl der Projekte durch Gremien erfolgt, welche aus der Bevölkerung vor Ort heraus aufgestellt und gewählt wurden. Die Bevölkerung entscheidet so in einem basisdemokratischen Gefüge in weitgehender Autonomie darüber, was für die Entwicklung in ihrer Region wichtig ist.

Jedes Novum bringt allerdings auch besondere Herausforderungen mit sich. Die Übertragung von Strukturen, die bisher nur vom ELER genutzt wurden, auf die anderen Fonds war nicht einfach und brachte anfangs Verzögerungen im Bereich der Bewilligungen mit sich. Auch musste das Verständnis für den Ansatz auf der Akteursebene und Klarheit über die Vorgehensweisen für ESF und EFRE geschaffen werden. Zusammenfassend ist LEADER/CLLD aber gerade in der fondsübergreifenden Dimension als zukunftsfähige Methode einzuschätzen, welche für die Entwicklung nicht nur des ländlichen Raums, im bisher verstandenen Sinne, viele Vorteile bietet und vor allem innovative Entwicklungen aus der Bevölkerung selbst heraus ermöglicht und befördert.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Fondsübergreifender Ansatz LEADER/CLLD in Sachsen-Anhalt		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR, OP EFRE, OP ESF		
Schlagworte	LEADER, CLLD, Bottom-Up, ländlicher Raum		
Kontakt	EU-VB ELER, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Editharing 40, 39108 Magdeburg, www.leader.sachsen-anhalt.de		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6): 6		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme: Unterstützung der lokalen Entwicklung LEADER/CLLD		

2.6 Zentrale Rolle der WIBank im Monitoring

Kontext

Die Datenverwaltung und das Zusammentragen der Monitoring-Daten erfolgt in Hessen zentral über die WIBank, die als Zahlstelle auch für die Auszahlung zuständig ist. Dies ist sehr effizient und zuverlässig. Die Zusammenarbeit beider Institutionen verläuft konstruktiv und ist geprägt durch gegenseitige Informationsweitergabe und regelmäßigen Austausch.

Herangehensweise

Mit der Übertragung der EU-Zahlstellenfunktion auf die WIBank im Jahr 2010 hat sich das Land Hessen dazu entschlossen, die Zahlstelle auf eine andere Institution zu übertragen. Durch die Ansiedlung der ELER-Verwaltungsbehörde (VB) und der EU-Zahlstelle bei unterschiedlichen Institutionen wird eine kohärente Umsetzung der Maßnahmen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewährleistet. Allerdings ergaben sich durch die Auslagerung der EU-Zahlstelle im Rahmen der Verwaltungsdurchführung zusätzliche Abstimmungserfordernisse zwischen dem Land und der WIBank. Die EU-Zahlstelle ist auch im Rahmen des ELER zuständig für die Steuerung und Koordinierung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf der Grundlage gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften. Auch Aufgaben wie die Übermittlung der getätigten Zahlungen, die Verbuchung der geleisteten Zahlungen und die Durchführung der vorgesehenen Kontrollen (gemäß Artikel 7 der VO (EU) Nr. 1306/2013) werden von der WIBank geleistet.

Die Lieferung der Monitoring-Daten, die die VB für die Berichterstattung an die EU-Kommission benötigt, ist eine zentrale Aufgabe der WIBank, welche durch die Organisationseinheit „Finanzmanagement“ der WIBank übernommen wird. Durch die Zahlstellenfunktion, die die WIBank ausübt, sind viele der Daten bereits im dortigen IT-System (SAP/ABAKUS) hinterlegt. Hier erfolgen sowohl die Bewilligung als auch die Auszahlung der Anträge sowie die Erfassung der meisten für die Berichterstattung relevanten Informationen. Dadurch können die Monitoring-Daten in der Regel direkt aus dem IT-System gezogen und in die jeweiligen Monitoring-Tabellen überführt werden. Dabei werden die zusammengetragenen Daten immer auch von einer Person aus dem jeweiligen Fachbereich der Maßnahme plausibilisiert. Dies dient der Genauigkeit und verhindert Fehler.

Die Monitoring-Daten, die die VB von der WIBank erhält, werden von der VB ein weiteres Mal plausibilisiert. Sofern Rückfragen zu den Daten auftreten, werden diese an die WIBank gestellt.

Aufgrund der engen Zusammenarbeit in diesem Bereich sind eine gute Abstimmung und die beiderseitige Informationsweitergabe die Grundvoraussetzung für das Gelingen des Systems. Daher finden regelmäßige Jour Fixe zwischen der Zahlstelle und der ELER-Verwaltungsbehörde statt. Um den Austausch auch zu Einzelaspekten und aktuellen Fragestellungen zu gewährleisten, gibt es neben der kontinuierlichen Abstimmung zwischen den verantwortlichen Personen eine AG Finanzmanagement, an der neben der VB auch die Zahlstelle, der Haushalt und je nach Thematik die entsprechenden Fachbereiche teilnehmen. In der AG werden alle Aspekte, den Finanzfluss betreffend, sowie Fragen zum Thema Monitoring besprochen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Hessen hat positive Erfahrungen bei der Zusammenarbeit zwischen VB und WIBank im Bereich Monitoring gemacht.

Durch die Datenprüfung auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit an verschiedenen Stellen, bevor die Daten letztendlich verarbeitet bzw. an die Kommission gesendet werden, ist der Prozess der Datenerstellung für das Monitoring in Hessen zwar zeitintensiv, das Vorgehen wirkt sich aber positiv auf die Qualität der Datenlieferung aus.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Monitoring WIBank	
Ländliche Entwicklungsprogramme		Hessen	
Schlagworte		Koordinierung, Zusammenarbeit	
Kontakt		Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ELER-Verwaltungsbehörde Mainzer Straße 80 65189 Wiesbaden E-Mail: ELER@umwelt.hessen.de	
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	x 4. Struktur
		x 5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

2.7 Mittelbereitstellung nationale Mittel vs. ELER

Kontext

Im EPLR Baden-Württemberg stehen top ups in nennenswertem Umfang zur Verfügung. Die Auszahlung von top ups ist weniger bürokratisch und mit geringerem Anlastungsrisiko verbunden (Stichwort: Vereinfachung).

Herangehensweise

Die Förderung von Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung aus dem ELER geht mit einem hohen Verwaltungsaufwand einher. Für die EPLR-Flächenmaßnahmen Baden-Württembergs hat der Landesrechnungshof Baden-Württemberg für die Förderperiode 2007-2013 mit 32 % ein sehr ungünstiges Verhältnis der Verwaltungskosten zu den Förderausgaben festgestellt.⁵ Das bedeutet: Für einen Euro Fördermittel (ELER-Anteil + nationale Kofinanzierung + zusätzliche nationale Mittel) wendet das Land 32 Cent für die Umsetzung der Förderung auf.

Der hohe Verwaltungsaufwand der ELER-Förderung rührt aus den komplexen Anforderungen und Vorgaben der Europäischen Kommission her, die von der Programmierung, Finanzsteuerung, über die Durchführung von Auswahlverfahren und Kontrollen bis hin zu Monitoring und Evaluierung reichen. Darüber hinaus besteht das Risiko von Anlastungen für den Mitgliedstaat, das heißt von Strafzahlungen, aufgrund fehlerhafter Abwicklung von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen. Dem gegenüber gewährleistet die Aufnahme einer Fördermaßnahme in das EPLR Planungssicherheit (Sicherung von EU- und nationalen Finanzmitteln für die komplette Förderperiode). Zudem unterliegen landwirtschaftliche Maßnahmen nicht dem Beihilferecht, müssen also nicht mehr beihilferechtlich freigestellt oder genehmigt werden.

Die Entscheidung, welche Fördermaßnahmen in das EPLR aufgenommen werden, muss daher diese Rahmenbedingungen berücksichtigen. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit EPLR-Maßnahmen auch ohne EU-Mittel, also nur mit zusätzlichen nationalen Mitteln (top ups) finanziert werden können, um den Umsetzungsaufwand zu reduzieren.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Frage lautet daher: Wie können die ELER-Mittel mit geringstmöglichem Verwaltungsaufwand genutzt werden?

Es sollten bevorzugt Maßnahmen bzw. Vorhabensarten in das EPLR aufgenommen werden, die mit einem mittleren bis hohen Mittelvolumen ausgestattet sind. Ansonsten stehen Aufwand und Ertrag in einem ungünstigen Verhältnis. Baden-Württemberg hat u.a. aus diesem Grund während der laufenden Förderperiode zwei Vorhabensarten mit geringem Mittelvolumen (jeweils 1,75 Mio. Euro für den Zeitraum 2014-2020), die noch nicht umgesetzt waren, wieder aus dem EPLR herausgenommen. Die frei werdenden ELER-Mittel wurden in größere Maßnahmen umgeschichtet.

⁵ Rechnungshof Baden-Württemberg: Beratende Äußerung - Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER, Juli 2015.

Weiterhin macht es Sinn, die für eine Maßnahme bzw. Vorhabensart zur Verfügung stehenden EU-Mittel auf wenige große Vorhaben zu lenken. Eine weitere Möglichkeit, die EU-Mittel auf möglichst wenige Vorhaben zu konzentrieren, stellt die Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes dar. Baden-Württemberg macht davon bei den ELER-Maßnahmen 19 (LEADER, 60 % EU-Kofinanzierungssatz) und den Flächenmaßnahmen 10 (AUKM) sowie 11 Ökolandbau (jeweils 55 % EU-Kofinanzierungssatz) Gebrauch. Hierdurch werden weniger nationale Mittel an die Auszahlung von ELER-Mitteln gebunden. Die „eingesparten“ nationalen Kofinanzierungsmittel können hierdurch für die Förderung mit zusätzlichen nationalen Mitteln (top ups) im EPLR eingesetzt werden – wenn sie in den EPLR-Kapiteln 12 oder 13 eingeplant sind – bzw. stehen für eine Förderung außerhalb des EPLR zur Verfügung.

Durch die Konzentration der EU-Mittel auf wenige Vorhaben / Flächen reduziert sich auch die Grundgesamtheit der Vorhaben / Flächen für Risikoanalyse und Vor-Ort-Kontrollen. Damit sinkt auch das Anlastungsrisiko. Dies lässt Spielraum für die EPLR-Förderung ohne EU-Mittel, bei der der Aufwand deutlich geringer ausfällt. Noch besser fällt die Bilanz aus, wenn die Fördermaßnahmen stattdessen außerhalb der EPLR durchgeführt werden können. Insbesondere bei den nicht-landwirtschaftlichen Maßnahmen, die nicht vom „one window approach“ profitieren und neben der EPLR-Genehmigung noch beihilferechtlich bei der Europäischen Kommission freigestellt bzw. genehmigt werden müssen, überwiegen die Vorteile einer Förderung ohne ELER-Mittel außerhalb der ELER-Programme deutlich.

Als ein wesentliches Hemmnis, mehr landwirtschaftliche Maßnahmen außerhalb der EPLR mit möglichst geringem Aufwand umzusetzen, erweisen sich die eingeschränkten Fördermöglichkeiten über die landwirtschaftliche De-minimis-Regelung nach der Verordnung (EU) Nr. 1408/2013: Der Beihilfemaximalbetrag für ein Unternehmen ist mit 20.000 Euro in drei Jahren zu niedrig bemessen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Mittelbereitstellung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Baden-Württemberg		
Schlagworte	Koordinierung, Zusammenarbeit		
Kontakt	Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg Andrea Stief ELER-Verwaltungsbehörde Kernerplatz 10, 70182 Stuttgart		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	x 4. Struktur
	x	5. Weiteres: Programmierung / Finanzierungsplan / Mittelsteuerung: Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Konzentration der ELER-Mittel auf weniger Maßnahmen bzw. Vorhaben	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

2.8 Partnerinformationsveranstaltungen zur Begleitung des EPLR Schleswig-Holstein

Kontext

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit ist ein Grundsatz bei der Inanspruchnahme der ESI-Fonds. Partnerschaften implizieren eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene während des gesamten Programmzyklus der Vorbereitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung (s. DVO (EU) Nr. 240/2014 – Verhaltenskodex für Partnerschaften).

Datengrundlage

Als Datengrundlage fungieren unter anderem Ergebnisse der Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern des Thünen-Instituts (Nr. 1/18) im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung.

Herangehensweise

Im Frühjahr 2017 wurden die Beteiligten, die in der Förderperiode 2014-2020 an Begleitausschusssitzungen (BGA) und/oder Partnerinformationsveranstaltungen teilgenommen haben, online vom Thünen-Institut befragt. Aussagen dieser Untersuchung werden teilweise im nachfolgenden Text wiedergegeben.

Schwierige und langanhaltende Beratungen über den EU-Haushalt und Abstimmungen der europäischen Rechtsverordnungen für die Gemeinsame Agrarpolitik ab 2021 haben dazu geführt, dass der ursprüngliche Förderzeitraum für die Entwicklung des ländlichen Raums von 2014-2020 um weitere zwei Jahre bis einschließlich 2022 verlängert wurde.

Beschreibung der Partnerarbeit

Insgesamt 67 Verbände und Institutionen werden im Rahmen der Umsetzung des LPLR beteiligt. Die Beteiligten wurden nach Bereichen gruppiert, die jeweils SprecherInnen und StellvertreterInnen benannt haben. Die Partnerbeteiligung ist zweistufig aufgebaut. Alle Beteiligten werden zu sogenannten Partnerinformationsveranstaltungen eingeladen, die den Begleitausschusssitzungen vorgelagert sind. Die formale Mitgliedschaft im Begleitausschuss (BGA) ist gemäß der Geschäftsordnung auf elf stimmberechtigte Mitglieder begrenzt. Jeweils ein Sprecher bzw. eine Sprecherin einer Partnergruppe nimmt als stimmberechtigtes Mitglied und zusätzlich jeweils eine Stellvertretung als beratendes Mitglied an den BGA-Sitzungen teil. Die VertreterInnen der Partnergruppen im Begleitausschuss sind gehalten, ihre Gruppenmitglieder entsprechend zu konsultieren und zu informieren.

Partnergruppe	Mitglieder
Land- und Forstwirtschaft	20
Umwelt und Naturschutz	12
Kommunale Gebietskörperschaften	2
Wirtschaft und Arbeitsmarkt	21
Übergreifende Politikbereiche	12
Insgesamt	67

Inhalte der vorgeschalteten Partnerinformationsveranstaltungen sind:

- der jährliche Durchführungsbericht: Die Sitzungsteilnehmenden erhalten durch die ELER-Verwaltungsbehörde und die beauftragten EvaluatorInnen Erläuterungen zu den teilweise umfangreichen Kapiteln der Durchführungsberichte, so dass im Anschluss über die Berichtslegung beraten werden kann.
- der jährliche Programm-Änderungsantrag: Vorstellung des LPLR-Änderungsantrages mit umfassenden Informationen, insbesondere bei Finanzmittelverschiebungen, Änderungen von Zielwerten oder Anpassungen bei Leistungsrahmenindikatoren. Alle teilnehmenden Vertretenden der Partnergruppen nutzen die Sitzungen für ausführliche inhaltliche Diskussionen, in denen über Vor- und Nachteile einer vorgestellten Änderung im LPLR diskutiert und ein gemeinsamer Konsens gesucht wird.
- die Berichte aus den Partnergruppen: Die SprecherInnen der Beteiligten informieren auf den jeweiligen BGA-Sitzungen die Teilnehmenden über den Diskussionsstand innerhalb der Partnergruppe. So ist gewährleistet, dass jeder Sektor seine branchenspezifischen Betrachtungen und Vorstellungen in dem beschlussfähigen BGA-Gremium vertreten sieht.
- Je nach Thematik wird ein Austausch zwischen den Beteiligten bei der Erstellung bzw. Änderung von Auswahlkriterien gepflegt.
- Einzelne Evaluierungsergebnisse werden auf den Veranstaltungen vorgestellt und inhaltlich im Gespräch zwischen EvaluatorInnen und TeilnehmerInnen vertieft. Gerade diese Teilergebnisse der Bewertung bilden unter Umständen die Grundlage für weitere zukünftige Stellungnahmen in Bezug auf die Programmsteuerung.
- Sitzungsteilnehmende erhalten in unregelmäßigen Abständen einen Überblick über die durchgeführten öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen, über die Anzahl der herausgegebenen Medieninformationen, den Aufbau des ELER-Internetportals sowie über das Nutzungsverhalten der Internetleser durch Angabe der „Klicks“. Besondere Aktivitäten wie z. B. der Aufbau eines Fotoarchivs oder die Produktion von Werbematerialien werden ebenso berichtet bzw. präsentiert.
- Einzelne Partnergruppen bringen u.U. aktuelle Themen ein, so zum Beispiel über die künftige Ausrichtung der Förderpolitik, über die Eignung des vom Deutschen Verband für Landschaftspflege erarbeiteten Punktesystems für die Bemessung von Umweltleistungen (Partnergruppe „Umwelt- und Naturschutz“) oder die Vereinfachungsvorschläge des Freistaates Sachsen über die „Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET)“.
- Vertretende der Fachbereiche informieren in unregelmäßigen Abständen über einzelne Maßnahmen des LPLR. Gerade diese Vorträge mit Hintergrundinformationen und förderspezifischen Angaben vermitteln einen guten Überblick über die Vielfalt der ELER-geförderten Maßnahmen. In unterschiedlichen Abständen werden die Sitzungen auf Betrieben oder bei Institutionen durchgeführt, die von einer ELER-Förderung profitieren. Neben den zu behandelnden Tagesordnungspunkten wird den Teilnehmenden das konkrete Fördervorhaben vorgestellt. Gerade diese Instrumente des Wissensaustauschs tragen zu einem allgemeinen Verständnis der ELER-Förderung bei.

Bisherige Erfahrungen

Die zweistufige Partnerbeteiligung mit dem Sprechermodell hat sich bewährt. Eine Vernetzung der Beteiligten untereinander ist möglich und führt dazu, dass einzelne Partnergruppen sich in

unregelmäßigen Abständen zu gemeinsamen Gesprächen zusammenfinden. Auf den Partnerinformationsveranstaltungen werden aktuelle Themen diskutiert und Informationen über Umsetzung bzw. Steuerung des LPLR besprochen. Da die Partnerinformationsveranstaltungen, anders als der Begleitausschuss, keinen formalen Rahmen einhalten müssen, erfolgt ein offener und intensiver Austausch zwischen den PartnerInnen. Die GruppensprecherInnen informieren die BGA-Mitglieder auf der Begleitausschusssitzung über die Intention der Beteiligten.

Übertragbarkeit ELER-Förderperiode 2023-2027

In der ELER-Förderperiode 2023-2027 ist ein deutschlandweiter GAP-Strategieplan mit einem deutschlandweiten Begleitausschuss vorgesehen. Dieser wird durch einen regionalen schleswig-holsteinischen Begleitausschuss ergänzt. Schleswig-Holstein plant außerdem, die Partnerarbeit auf SH-Ebene fortzuführen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Partnerinformationsveranstaltungen zur Begleitung LPLR SH	
Ländliche Entwicklungsprogramme	Landesprogramm Ländlicher Raum Schleswig-Holstein 2014-2022		
Schlagworte	LPLR, BGA, Partnerbeteiligung		
Kontakt	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein, Ansprechpartnerin für die Partnerarbeit: Simone Eckert, Mercatorstraße 3, 24106 Kiel, Tel. 0431 988 5031, E-Mail: simone.eckert@mekun.landsh.de		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess	x	4. Struktur
	5. Weiteres: Partnerschaftsarbeit		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

2.9 KBSplus – ein Partnernetzwerk für Brandenburg

Kontext

Die EU hat für ihre regionalpolitischen Aktivitäten und die Bereitstellung der kohäsionspolitischen Mittel einen partnerschaftlichen Prozess entwickelt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erstreckt sich auf den gesamten Prozess der Programmplanung, von der Vorbereitung bis zur Durchführung und Auswertung der Ergebnisse. Dieser Ansatz sollte zu besseren Programmresultaten führen und dafür sorgen, dass die Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) effizient eingesetzt werden.

Im Programmplanungszeitraum 2014 bis 2020 wurde das Partnerschaftsprinzip weiterentwickelt, sodass nun auch andere Interessengruppen, wie Gewerkschaften, Arbeitgebende, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und andere Einrichtungen, die sich zum Beispiel für die Gleichstellung der Geschlechter oder die ökologische Nachhaltigkeit einsetzen, einbezogen werden müssen.

Die Kontakt- und Beratungsstelle zur Begleitung der EU-Fonds „KBSplus – ein Partnernetzwerk für Brandenburg“ (KBSplus) ist ein Projekt zur Stärkung dieses partnerschaftlichen Prozesses im Land Brandenburg. Das Projekt bezieht sich dabei auf die drei ESI-Fonds (EFRE, ELER, ESF).

Das Ziel der KBSplus ist, die Partner zu qualifizieren und zu stärken, damit sie in der Lage sind, ihre Aufgaben bei der Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung z.B. des EPLR gemäß Verordnung (EU) 1303/2013 Art. 49 wahrzunehmen.

Ebenso sollen die Verwaltungsbehörden der ESI-Fonds durch die KBSplus unterstützt werden, so z. B. durch ihren Beitrag zur Gewährleistung der Teilnahme der Partner an der Umsetzung der Programme und bei der Vorbereitung der Programme für die kommende Förderperiode (gemäß Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 Art. 8-9).

Datengrundlage

Grundlage sind die jährlichen Sachberichte der KBSplus sowie die Ergebnisse einer Befragung der Wirtschafts-, Sozial und Umweltpartner aus dem Jahr 2019.

Herangehensweise

Für die Partner übernimmt die KBSplus eine Beratungs- und Netzwerkfunktion. Es ist ihre Aufgabe gegenüber der ELER-Verwaltungsbehörde und den Partnern transparent und partizipativ zu arbeiten. Die Arbeit der KBSplus zur Unterstützung und Vernetzung der Partner stärkt das Partnerschaftsprinzip indem:

- sie fondsübergreifend ausgerichtet ist,
- sie ihr Serviceangebot sämtlichen Brandenburger Akteuren und Akteurinnen zur Verfügung stellt,
- sie auch die Umsetzung der Querschnittsziele der ESI-Fonds begleitet und
- sie in enger Interaktion mit der Verwaltungsbehörde über die laufenden Aktivitäten informiert und damit zum Erfolg der Kohäsions- und Strukturpolitik insgesamt beiträgt.

Die KBSplus arbeitet dafür eng mit der ELER-Verwaltungsbehörde zusammen. Die Abstimmungen auf Arbeitsebene dienen unter anderem dazu, der Verwaltungsbehörde zeitnah zu berichten, was die Partner bewegt und wie sie ihre Fragen und Anregungen gebündelt vorbringen können. Die Jahrespläne für die Arbeit der KBSplus werden jeweils im Vorjahr erstellt und zu Beginn des entsprechenden Projektjahres im Rahmen eines Treffens mit der Leiterin der Verwaltungsbehörde abgestimmt.

Die Verwaltungsbehörde bindet die Partner im Rahmen des gemeinsamen Begleitausschusses (BGA) gemäß Art. 15 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 in die Vorbereitung der jährlichen Durchführungsberichte zu den Programmen ein. Wesentliche Aufgabe der KBSplus ist die Vorbereitung der Sitzungen des Begleitausschusses, indem die Durchführungsberichte und alle weiteren Dokumente für die Partner strukturiert und aufbereitet werden. Im Vorfeld des BGA werden für die Partner Lenkungsgruppentreffen organisiert, in denen sich die Partner untereinander austauschen können. Darüber hinaus werden ELER-Inforsationsveranstaltungen für den erweiterten Kreis der Wirtschaft-, Sozial- und Umweltpartner in Vorbereitung auf die jeweils anstehende Sitzung des gemeinsamen Begleitausschusses durchgeführt, um Informationen weiter zu transportieren und um noch mehr Partner, als die originären BGA-Mitglieder, einbinden zu können.

Die Veranstaltungskonzepte (Workshops, Fachgespräche, Informationstermine zu Richtlinien und EPLR-Änderungen) werden zu Jahresbeginn mit der ELER-Verwaltungsbehörde abgestimmt. Die KBSplus erstellt die Veranstaltungskonzepte unter Berücksichtigung der Brandenburger Landesstrategien, relevanten Entwicklungen auf EU-Ebene und den Bedarfen der Partner und der Verwaltungsbehörde. Die Workshops werden – insbesondere mit Blick auf die Querschnittsthemen – fondsübergreifend durchgeführt und gelegentlich durch Erfahrungsberichte oder best-practice-Beiträge aus anderen Bundesländern angereichert. Daneben nimmt die KBSplus auch eine Multiplikatoren-Funktion für die Öffentlichkeitsarbeit der ELER-Verwaltungsbehörde ein.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Scharnierfunktion der KBSplus – als Bindeglied zwischen der Verwaltungsbehörde und den Partnern – hat sich bewährt: Die unter den Partnern durchgeführten Befragungen bestätigen den durch die KBSplus generierten Mehrwert für die Partner, um deren Potenziale für die Umsetzung der in den Programmen beschriebenen Ziele und Maßnahmen zu aktivieren. Die Partner bestätigen, dass durch die Angebote der KBSplus Informationsflüsse verbessert werden und die Organisationen dadurch über mehr Wissen verfügen. Die KBSplus wird ihrer Netzwerktreiberfunktion gerecht und sorgt für einen besseren Austausch der Partner untereinander sowie zwischen den Partnern und der Verwaltungsbehörde.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	KBS<i>plus</i> – Ein Partnernetzwerk für Brandenburg		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Brandenburg		
Schlagworte	Partnerbeteiligung		
Kontakt	KBS <i>plus</i> – Ein Partnernetzwerk für Brandenburg		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess	x	4. Struktur
	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

Quellen

<https://berlin-brandenburg.dgb.de/beratung/kbs-plus>

2.10 EIP-Innovationsbüro – Umsetzung von EIP-Agri in Schleswig-Holstein

Kontext

Das Innovationsbüro EIP Agri arbeitet seit dem Jahr 2014 in den Räumlichkeiten der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein ursprünglich im Auftrag des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein (MELUND), jetzt des Ministeriums für Landwirtschaft, Ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz (MLLEV). Es wurde etabliert, um das Ministerium bei der Einführung und Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaft "Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft" (EIP Agri) in Schleswig-Holstein zu unterstützen. Mit viel Engagement und Arbeitsleistung ist in den vergangenen 5 Jahren eine Koordinierungsstelle für EIP Agri entstanden, die für viele Regionen der EU eine Vorbildfunktion hat. In Schleswig-Holstein hat das Büro wesentlich zum Erfolg der Fördermaßnahme beigetragen. Beim 2. Aufruf überstiegen die guten Innovationsideen bzw. die Projektanträge bei weitem die vorhandenen Fördermöglichkeiten. Der 3. Call im Jahr 2021 war ein kleiner Aufruf, mit dem die Restmittel der alten Förderperiode und neue EURI-Mittel genutzt wurden. Inzwischen wurden 34 Operationelle Gruppen und ihre Innovationsprojekte durch das Innovationsbüro EIP Agri beraten und bei der Umsetzung ihrer Projekte unterstützt.

Herangehensweise

Als InnovationsdienstleisterIn für Schleswig-Holstein übernimmt das Innovationsbüro EIP Agri vielfältige Aufgaben. Dazu gehören:

- Animierung der AkteurInnen (LandwirtInnen, ForscherInnen, BeraterInnen, NGOs etc.) zur Teilnahme an innovativen Aktionen
- Herausarbeitung relevanter innovativer Ideen und Unterstützung der AkteurInnen bei der Erstellung solider Projektanträge
- Vermittlung von ProjektpartnerInnen
- Betreuung der EIP-Jury auf Landesebene
- Unterstützung laufender Operationeller Gruppen bei der administrativen Umsetzung
- Vernetzungsarbeit für die Operationellen Gruppen (in Schleswig-Holstein, aber auch EU-weit und im Rahmen der norddeutschen Kooperation)
- Koordination des Wissenstransfers in die Öffentlichkeit
- Zusammenarbeit mit der DVS und dem EIP Agri Service Point der Europäischen Kommission
- Unterstützung des Ministeriums bei der Evaluierung und Fortentwicklung des EIP-Konzepts

Die Projekte des 3. Aufrufs sind in diesem Jahr angelaufen und werden bei einer 3-jährigen Projektlaufzeit frühestens im Jahr 2025 enden. Erfahrungsgemäß brauchen die Operationellen Gruppen besonders am Ende der Projektlaufzeit Unterstützung bei der geforderten Öffentlichkeitsarbeit, dem Wissenstransfer und für die Erarbeitung von Abschlussberichten und Schlussrechnungen.

Die Europäische Innovationspartnerschaft Agri wird in der neuen Agrarförderperiode fortgesetzt und im Rahmen der europaweit wachsenden Bedeutung von AKIS (Landwirtschaftliche Wissens- und Informationssysteme) eine wichtige Rolle spielen. In Schleswig-Holstein wird diese erfolgreiche Fördermaßnahme mit erhöhtem Fördervolumen fortgeführt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Wie konnte in Schleswig-Holstein das Interesse an EIP-Projekten geweckt werden? Wie ist es gelungen, AkteurInnen für die EIP-Gruppen zu akquirieren?

Bereits 2013 gab es einen ersten Aufruf des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (MELUR) zur Gründung von Initiativgruppen/ Netzwerken mit dem Ziel Projektideen für Nachhaltigkeit und Tierwohl zu erarbeiten. Der Einstieg in diesen Prozess wurde durch das MELUR aktiv unterstützt durch Auftaktveranstaltungen und moderierte thematische Workshops, z.B. zu den Themen Grünlandbewirtschaftung und Ökolandbau.

2014 folgte ein Aufruf zum Ideenwettbewerb und es gab das Angebot von EIP-Vorbereitungsförderung für Projektgruppen für einen Zeitraum von maximal 3 Monaten. Diese befristete Förderung diente der konkreten Erstellung von Projektskizzen, bzw. -anträgen. 13 Gruppen nutzten die Möglichkeit der Vorbereitungsförderung.

Die Etablierung des Innovationsbüros bei der Landwirtschaftskammer zur Unterstützung der Gruppen und des EIP-Prozesses erfolgte im Juli 2014. Seitdem unterstützt das Innovationsbüro AkteurInnen und Gruppen bei der Erarbeitung von antragsreifen Innovationsprojekten. 18 Gruppen reichten zum 31. Oktober 2014 Projektanträge ein.

Die MitarbeiterInnen des Innovationsbüros tragen durch Öffentlichkeitsarbeit, durch Veranstaltungen und Pressearbeit zum Aufbau eines EIP-Netzwerks bei. Zur Bekanntmachung des 2. Aufrufs wurde dieses Netzwerk aktiv genutzt. Zusätzlich fanden Infoveranstaltungen bei Verbänden und Institutionen, für LandwirtInnen, Studierende, SchülerInnen, Alumni und NGOs der Agrarbranche in Schleswig-Holstein statt. Menschen mit innovativen Ideen sollten gefunden und angesprochen werden, um das Innovationspotenzial der Agrarbranche zu heben. Mit fast 40 Ideenskizzen und über 30 Projektanträgen ist das auf diesem Weg im Jahr 2015 gut gelungen. 13 Projekte des 2. Aufrufs konnten 2018 durch die Jury ausgewählt und gefördert werden.

Aus diesen Erfahrungen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- Die Implementierung der EIP-Fördermaßnahme, z.B. mit einer Ideensammlung aktiv gestalten.
- Ansprache aller AkteurInnen im ländlichen Raum, bzw. der Agrarbranche.
- Etablierte Agrarverbände und -institutionen in die Planungsprozesse einbeziehen.
- Best-Practice-Beispiele mit hohem Praxisbezug vorstellen. Sie schaffen Vertrauen in die Fördermaßnahme und wecken eigene Innovationsideen.
- Innovationsdienstleister (Innovationsbüro) als Unterstützungsstruktur außerhalb des Ministeriums etablieren. Diese Strukturen können „strategische Antragsberatung“ anbieten und später beratend und moderierend den Umsetzungsprozess innerhalb der Operationellen Gruppen begleiten.
- Der Innovationsdienstleister (Innovationsbüro) ist MittlerIn zwischen Praxis und Forschung, sowie zwischen Lead-Partner, Projektmitgliedern und Verwaltung. Er übernimmt die Aufgabe der Übersetzung und bündelt Fragen.
- Austausch und Netzwerkarbeit forcieren. Viele neue Projekte entwickeln sich aus vorangegangenen Projekten und dem Kennenlernen von ExpertInnen anderer EIP-Projekte.
- Angebote von überregionalen EIP-Treffen führen ebenso zu neuen Kontakten und Innovationsideen für neue regionale Projekte.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	EIP-Innovationsbüro Umsetzung von EIP-Agri in Schleswig-Holstein		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Schleswig-Holstein		
Schlagworte	EIP, OG		
Kontakt	EIP-Innovationsbüro Carola Ketelhodt cketelhodt@lksh.de, 04331 9453 114 www.eip-agrar-sh.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
	x	5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

3. Übergeordnete M+E Ansätze, flankierende Aktivitäten

3.1 Analyse der Implementationskosten ländlicher Entwicklungsprogramme

Kontext

Der hohe bürokratische Aufwand zur Umsetzung der Entwicklungsprogramme für Ländliche Räume (EPLR) steht schon längere Zeit in der Kritik. Seit der Salzburger Konferenz zur Entwicklung des ländlichen Raums (2003) wurde wiederholt eine Vereinfachung des Rechtsrahmens eingefordert. Tatsächlich hat sich der Verwaltungsaufwand in den letzten Förderperioden aber noch erhöht. Die derzeitige Regelungs- und Kontrolldichte bindet viele Ressourcen in den Fachverwaltungen und erhöht gleichzeitig die Fehleranfälligkeit der Förderung. Zur Reduzierung von Anlastungsrisiken für die nationalen Haushalte sind Fehler jedoch strikt zu vermeiden. Fehlervermeidung und planmäßiger Mittelabfluss werden dadurch zunehmend zu einem „Leitmotiv“ der Förderverwaltungen. Aber auch die Akzeptanz von Fördermaßnahmen sinkt durch den hohen Aufwand und den ausgeprägten Sanktionsgedanken im ELER. Das trifft besonders auf Antragstellende mit wenig Erfahrung und Expertise im Fördergeschäft zu. Für innovative und ausdifferenzierte Förderansätze jenseits von Standardmaßnahmen ist der ELER-Förderrahmen somit insgesamt nur sehr bedingt geeignet. Mit diesen Maßnahmen sind aber oft besonders hohe Wirkungen verbunden.

Gerade die unterschiedlich starken Auswirkungen des Umsetzungsrahmens auf die verschiedenen ELER-Maßnahmen mit ihre unterschiedlichen Wirkungspotenzialen bergen aus dem Blickwinkel der Effektivität das Risiko negativer Rückkopplungseffekte auf Programmstrategie, Umsetzung und Akzeptanz. Nach Aussagen der Verwaltungen geht die Schere zwischen dem, was rechtlich verlangt wird, was fachlich aufgrund der Herausforderungen erforderlich wäre und was Verwaltung kapazitiv leisten kann, immer weiter auseinander (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014).

Aufgrund der wachsenden Kritik am Umsetzungs- und Kontrollsystem des ELER rücken die Kosten der Förderung zunehmend auch in Deutschland in den Fokus der Betrachtung. Rechnungshöfe haben sich bereits mehrfach kritisch mit den Kosten der ELER-Förderung auseinandergesetzt (LRH RP, 2002; ORH, 2012; LRH BW, 2015). Eine Würdigung von bestimmten Maßnahmenmerkmalen bzw. ein Bezug zu den intendierten Maßnahmenwirkungen leisten diese Analysen allerdings nicht.

In Evaluierungen fehlt häufig eine systematische Berücksichtigung von Verwaltungsaufwand bzw. Implementationskosten (IK), deren Bestimmungsfaktoren und Rückwirkungen auf den Fördererfolg. Vorliegende Studien thematisieren primär die Kosten der Endbegünstigten (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011; ENRD, 2011). Im Leitfaden für die Ex-Post-Evaluierung der Förderperiode 2014 bis 2022 wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmals explizit adressiert, aber methodisch nicht weiter präzisiert (EEN, 2014).

Implementationskostenanalysen im Rahmen der „Mehrländer-Evaluierung“

Das Fehlen systematischer Befunde zur Höhe der IK ländlicher Entwicklungsprogramme hat das Thünen-Institut für Ländliche Räume (seit 2022 Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen) veranlasst, im Rahmen der Evaluierung mehrerer EPLR Implementationskostenanalysen (IKA) durchzuführen. Erstmals erfolgte eine Analyse für die Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 (u. a. Fährmann und Grajewski, 2008), eine Wiederholung gab es im Zuge der

Evaluierung der Förderperiode 2007 bis 2013 (u. a. Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015). Auch für die Förderperiode 2014 bis 2022 ist eine entsprechende Untersuchung gegenwärtig im Gange.

Das Untersuchungsdesign hat sich stetig weiterentwickelt. Kernelemente, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, sind aber über alle Erhebungszeiträume hinweg die folgenden:

- Erhebung der IK der EPLR und ihrer einzelnen Maßnahmen für ein Referenzjahr.
- Analyse von Ursachen auf Programm- und Maßnahmenebene.
- Analyse von Stärken und Schwächen der Implementationsstrukturen, der Personalsituation und der IT-Landschaft sowie Ableitung von Optimierungsmöglichkeiten.
- Identifizierung von Wechselwirkungen zwischen IK bzw. Belastungen der Antragstellenden und Verwaltungen und der Akzeptanz sowie Ausrichtung der Fördermaßnahmen.
- Diskussion der IK vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

Der Begriff Implementation umfasst die Konzeption, Steuerung, Bewilligung, Kontrolle und finanzielle Abwicklung auf Ebene der Maßnahmen sowie die Aufgaben der programmbezogenen Einrichtungen wie Verwaltungsbehörde, Zahlstellenleitung, Bescheinigende Stelle, IT-Referate und zuständige Behörde. Die IK sind die dabei entstehenden Kosten der öffentlichen Hand – sei es innerhalb von Landes- oder Kommunalverwaltungen oder beauftragter Stellen.

Herauszustellen ist, dass die IKA jeweils parallel in mehreren Bundesländern durchgeführt und neben den landesspezifischen Auswertungen auch übergreifende Analysen vorgenommen wurden. Dadurch konnten die Auswirkungen unterschiedlicher Rahmensetzungen auf ansonsten ähnlich ausgestaltete Maßnahmen aufgezeigt werden. Diese Möglichkeit im Rahmen der Mehrländer-Evaluierung trägt entscheidend zur Belastbarkeit der Ergebnisse und Interpretationen bei.

Daten, methodische Bausteine und beispielhafte Ergebnisdarstellungen

Die Implementationskostenanalyse umfasst mehrere Module und stützt sich sowohl auf quantitative als auch qualitative Daten und Methoden.

Quantitative Daten zur Analyse der Umsetzungseffizienz: Daten zu den IK wurden durch eine schriftliche Vollerhebung des Umsetzungsaufwands in Vollzeitäquivalenten für einen vorab definierten Aufgabenkatalog generiert. Einbezogen wurden alle beteiligten Verwaltungseinheiten im Referenzjahr: Ministerien, Landes- und Fachverwaltungen sowie kommunale Verwaltungen und beauftragte Dritte. Die auf Selbsteinschätzung beruhenden Werte wurden gemäß der jeweiligen Besoldungs-/ Vergütungsgruppe in Kosten umgerechnet. Diese beinhalten sowohl direkte als auch indirekte Personalkosten. Zusätzlich wurden die förderprogrammspezifischen IT-Kosten erfasst. Sowohl bei der Erhebung als auch bei der Ergebnisdarstellung wurden zwei Ebenen (Maßnahmen, Programm) unterschieden. Alle Kosten, die sich einzelnen Fördermaßnahmen oder Teilmaßnahmen zuordnen lassen, wurden maßnahmenbezogen erfasst. Kosten im Zusammenhang mit übergeordneten Aufgaben fallen unter den Programmoverhead. Vereinzelt konnten Daten der Kosten-Leistungsrechnungen (KLR) der Länder verwendet werden, zum einen direkt für die Kostendarstellung, zum anderen für die Plausibilisierung der erhobenen Vollzeitäquivalente. Eine direkte Verwendung von KLR-Daten setzt allerdings voraus, dass die EPLR-Fördermaßnahmen in der Produktstruktur der Daten abgebildet werden. Dies ist nur in einigen Systemen gegeben (z. B. bei den Landwirtschaftskammern oder Landesbetrieben).

Wesentlich für die Qualität der Daten ist die Definition der zu berücksichtigenden Aufgaben. Daher wurde der oben genannte Aufgabenkatalog aufgrund der Erfahrungen aus der Förderperiode 2000

bis 2006 noch einmal deutlich genauer verfasst. Bei vielen Maßnahmen ist die Grenze zwischen Aufgaben der Förderverwaltung und Aufgaben der Fachverwaltung fließend. Durch klare Vorgaben muss daher versucht werden, inhaltliche Trennschärfe herzustellen. Gleiches gilt für die Abgrenzung der Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen der 1. Säule (Direktzahlungen) von der Abwicklung flächenbezogener Maßnahmen der 2. Säule (z. B. Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund des integrierten Kontroll- und Verwaltungssystems bauen die ELER-Maßnahmen auf die Antragsverfahren, IT-Systeme, Referenzflächenpflege der 1. Säule auf. Der Aufwand, der für diese betrieben wird, ist somit anteilig auf die ELER-Flächenmaßnahmen anzurechnen. Hierfür müssen Festlegungen getroffen werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die IK analog zum Verhältnis der über die 1.- und 2.-Säule-Maßnahmen ausgezahlten Mittel aufzuteilen.

Die auf diese Weise ermittelten IK wurden absolut betrachtet (absolute IK) und in Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln bzw. dem erreichten Output (z. B. Förderfläche in Hektar, Zahl der Verträge) einer Maßnahme gesetzt (relative IK). Damit die Werte der relativen IK so wenig wie möglich von Schwankungen der Auszahlungen und Vorhabenrealisierungen beeinflusst werden, wurden die IK einem Durchschnittswert aus Auszahlungs- bzw. Förderdaten aus drei Jahren gegenübergestellt (das Jahr der IK-Erfassung, das vorangegangene sowie das folgende). Hierdurch werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet.

Die relativen IK beschreiben den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszusahlen. Die Höhe der (relativen) IK trifft damit keinerlei Aussage über die Güte oder Effektivität von Maßnahmen. Sie ist eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz von Maßnahmen und Förderverwaltungen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt beispielhaft die maßnahmenbezogene Ergebnisaufbereitung der IK-Erhebung für das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013.

Absolute und relative IK der Maßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 nach Maßnahmengruppen und Höhe der relativen IK

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	absolute IK	öffentliche	relative IK
		in Mio. Euro	Fördermittel	in %
		2011	in Mio. Euro ¹⁾	
		[1]	Ø 2010 - 2012	[1]/[2]*100
			[2]	
ELER-Investiv				
121	AFP	1,03	19,80	5,2
321-C	Breitbandförderung	0,35	4,75	7,4
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,49 ⁶⁾	4,80	10,2
313, 321, 322	LE/Dorferneuerung	1,40 ²⁾	9,54	14,7
111	Qualifizierung	0,09	0,39	22,0
125-A	Flurbereinigung	0,54	2,16	25,2
311	Diversifizierung	0,20	0,80	25,3
413	LEADER Umsetzung	0,41	1,54	26,8
323	Naturschutzmaßnahmen	0,71	2,29	30,9
421	LEADER Kooperationsprojekte	0,05	0,09	59,2
431	LEADER laufende Kosten	0,18	0,14 ²⁾	122,8
114	Beratungsdienste	0,13	0,01	2327,4
Summe ELER-Investiv		5,59	46,3	12,1
ELER-InVeKoS				
212	Ausgleichszulage	0,23	10,28	2,3
215	Tierschutzmaßnahmen	0,54	6,13 ⁵⁾	8,8
213	Natura 2000	0,34	3,05	11,1
214	Agrarumweltmaßnahmen_gesamt	6,89 ⁷⁾	36,62 ³⁾⁴⁾	18,8
Summe ELER-InVeKoS		8,01	56,1	14,3
ELER-Forst				
123-B	Holz 2010	0,21	1,34	16,0
125-B	Forstlicher Wegebau	0,32	1,72	18,6
227	Forstliche Förderung	1,35	4,69	28,7
221	Erstaufforstung	0,21	0,39	54,9
224	Natura 2000 im Wald	0,15	0,16	94,9
Summe Forst		2,25	8,31	27,1

1) Berechnung auf der Grundlage der Finanztabellen für die Jahresberichte 2010 - 2012; inkl. HC, Mitteln für

Artikel-89-Maßnahmen aus der Zuckerdiversifizierung (121) und des Kyriell-Sonderprogramms (125-B, 227).

2) Abzüglich bzw. zuzüglich der Mittel zur Förderung des RM für den Aufgabenbereich des Projektmanagements.

3) Ohne Mittel für Altverpflichtungen. 4) Im Durchschnitt der Jahre 2011/2012.

5) Auszahlung des Jahres 2012, da Mittelwertbildung nicht sinnvoll.

6) Mit Stabstelle Regionalvermarktung, ohne 0,40 Mio. 7) Inklusive Biologische Stationen.

Quelle: Fähmann, Grajewski und Reiter, 2016

Qualitative Daten zur Bestimmung der Erklärungsgründe: Neben den Kostendaten wurden über leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern relevanter Verwaltungseinheiten qualitative Daten gewonnen. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, transkribiert und einer strukturierten Inhaltsanalyse unterzogen. Für die verwendeten Codes wurde auf Theorien der Verwaltungswissenschaft sowie der Steuerungs- und Implementationsforschung zurückgegriffen. Im Zentrum des Interesses stand die Identifizierung von Erklärungsgründen für die

ermittelten IK von Maßnahmen und der Gesamtprogramme. Es wurde der Frage nachgegangen, welche Ausprägungen von Maßnahmenmerkmalen und Umsetzungssystemen die IK erhöhen oder senken können. Identifiziert wurden Parameter aus den Faktorenkomplexen Rechtsrahmen, Organisationsstrukturen, Personalsituation und IT-Landschaft. In einer programmübergreifenden Regressionsanalyse wurde der Zusammenhang zwischen der Höhe der absoluten und relativen IK je (Teil-)Maßnahme und verschiedenen Erklärungsfaktoren aus den genannten Faktorenkomplexen näher untersucht (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015, Kap. 7).

Einbeziehung der IK in Wirksamkeitsbetrachtungen

In diesem Teilbereich der Analysen stehen zwei Aspekte im Mittelpunkt. Zum einen geht es um den Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit und der relativen IK von Maßnahmen. Zum anderen sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, die IK in die Bewertung der Fördereffizienz in Form von Kosten-Wirksamkeits-Relationen einzubeziehen. Im Laufe der Evaluierung wurden unterschiedliche Ansätze erprobt.

Förderperiode 2000 bis 2006

Die Darstellung der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen basiert auf den maßnahmenbezogenen quantitativen und qualitativen Wirkungsanalysen. Da es keine Möglichkeit gab, die Wirkungen verschiedener Maßnahmen auf physische oder monetäre Einheiten zu kalibrieren, wurden die Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Bewertung für die einzelnen Indikatoren in eine siebenstufige Wirksamkeitsskala (- - -, --, -, o, +, ++, +++) eingestuft. Die relativen IK wurden in drei Stufen unterteilt: niedrige, mittlere und hohe IK. Das Verhältnis von Wirksamkeitseinstufung und Kostenkategorie konnte auf diese Weise visualisiert und diskutiert werden (u. a. Fährmann und Grajewski, 2008).

Im Rahmen der Überlegungen zur Weiterentwicklung des Ansatzes wurde mittels einer modellgestützten Regressionsanalyse nach Abschluss der Evaluierung analysiert, inwieweit sich die Wahrscheinlichkeit der Zuordnung einer Maßnahme zu einer höheren Wirksamkeitsstufe erhöht, wenn sie einer hohen IK-Klasse angehört. Dieser Ansatz und die Ergebnisse sind genauer beschrieben in Fährmann und Grajewski (2013). Die Ergebnisse stützen die Hypothese, dass höhere Implementationskosten auch mit höheren Wirkungen einhergehen. Es finden sich aber auch Belege dafür, dass hohe Implementationskosten die Gesamteffizienz eines Programms absenken. Es kommt also stark auf die Rahmenbedingungen der Umsetzung und die Art der Maßnahmen an.

Förderperiode 2007 bis 2013

Ein Schwerpunkt der Analyse lag auf der Integration der IK in Kosten-Wirksamkeits-Betrachtungen, um die Fördereffizienz von Maßnahmen bezüglich bestimmter Ziel- und Wirkungsausrichtungen zu bewerten. Diese Bewertungen erfolgten in erster Linie auf Ebene der den Wirkungsindikatoren zugeordneten Vertiefungsthemen (Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz etc.).

Tabelle 2 stellt beispielhaft für das Ziel Biodiversität die Wirkungen und Kosten von Maßnahmen sowie deren Verhältnis im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 dar. Für den Bereich der Biodiversität wurden die Wirkungsintensitäten anhand einer 5-stufigen Skala abgebildet.

Wirkungsstärke und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität, NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013

Code	Maßnahmenbezeichnung	Biodiversitätsziel	Wirkung		IK bzw. Gesamtkosten		
			Wirkungsdauer	Wirkungsstärke	relative IK in % ¹⁾	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro ²⁾
125-A	Flurbereinigung	(ja)	--->	+	25	k. A.	k. A.
213	Natura-2000-Ausgleichszahlung	ja	----	+	11	10	98
214	Agrarumweltmaßnahmen						
	Ökologischer Landbau	(ja)*	----	+	4	9	206
	Extensive Dauergrünlandnutzung	ja	----	+	6	7	108
	Anbau einer vielfältigen Fruchtfolge	ja	----	+	11	7	69
	Anlage von Blühstreifen	ja	----	++	13	124	1.078
	Anlage von Uferrandstreifen	(ja)*	----	++	12	89	855
	Vertragsnaturschutz	ja	----	++	45	176	565 ⁵⁾
	Forstliche Maßnahmen						
224	Natura 2000 Wald	ja	----	++	95	43	88
227	Teilmaßnahme: Waldumbau, Waldrand	ja	--->	++	27	1.150 ³⁾	4.650
227	Teilmaßnahme: Naturschutz im Wald	ja	--->	++	92	828	828
323	Ländliches Erbe	ja	--->	++	20	1.415 ⁴⁾	8.400

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Biodiversitätsziel: ja = Hauptziel, (ja) = Nebenziel, (ja)* = integrierte Ziele der Agrarumweltmaßnahmen

- 1) Bezogen auf die Fördermittel im Ø der Jahre 2010 - 2012. 2) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und IK.
 3) Inklusive Förderflächen aus dem Kyrrilsonderprogramm. 4) Bezogen auf die ca. 500 ha Biotoppfleßmaßnahmen/a.
 5) Die Werte beziehen sich auf den Durchschnitt aller Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die Spannbreite zwischen ackerbezogenen und grünlandbezogenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist sehr groß und reicht von etwa 510 Euro/ha für Grünland bis über 1.600 Euro/ha für ackerbezogene Maßnahmen.

Quelle: Moser et al., 2016

Es zeigt sich, dass die Maßnahmen mit der Zielausrichtung Biodiversität eine weite Spanne in Bezug auf relative IK, IK pro ha, Gesamtkosten sowie Wirkungsintensität aufweisen. Deutlich werden die vergleichsweise hohen Kosten der hochwirksamen Maßnahmen (++) sowohl bezogen auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien) pro ha. Insgesamt liegen die IK pro ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen.

Für wasserschutzbezogene Fragestellungen konnten die erhobenen IK auch in quantitative Kosten-Wirkungs-Relationen einfließen. So wurde für die Reduktion der N-Bilanzsalden für die einzelnen Teilmaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen eine Fördereffizienzberechnung durchgeführt (Reiter et al., 2017). Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms N-Bilanzüberschuss unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK (Gesamtkosten).

Wirkungs-, Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von Agrarumweltmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 bezogen auf den Indikator ‚Minderung von N-Bilanzen‘

AUM-Teilmaßnahmen	Wirkung /ha		Ranking nach	
	[kg N/ha]	Wirkungsintensität [kg N/ha]	Umsetzungs-effizienz [€ IK/ha]	Fördereffizienz [€/kg N]
Ökolandbau (ÖKW)	60	1	2	3,34
Extensive Grünlandnutzung (EXG)	30	4	1	4,25
Zwischenfrüchte (ZWF)	20	5	3	5,21
Uferrandstreifen (UFE)*	60	1	5	13,3
Blühstreifen (BLÜ)*	60	1	4	17,85
Erosionsschutz im Ackerbau (MDM + Streifen) (ERO)*	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vertragsnaturschutz (VNS)*	23	6	6	22,73

n.b.: nicht berechenbar

* Teilmaßnahmen UFE, BLÜ, ERO und VNS zielen nicht auf Minderung von N-Bilanzen ab.

Quelle: Moser et al. nach Reiter et al., 2017

Es wird deutlich, dass abhängig davon, ob die Wirkungsintensität, die Umsetzungseffizienz oder die Fördereffizienz (Gesamtkosten pro Wirkungseinheit) für die Bewertung zu Grunde gelegt wird, die Ergebnisse für eine Maßnahme divergieren können.

Erkenntnisse und Erfahrungen

Die bisherigen Untersuchungen zeigen, in Übereinstimmung mit den Analysen der Rechnungshöfe, dass die IK der Förderprogramme relevante Größenordnungen erreichen. Die Varianz zwischen den Ländern und unterschiedlichen Fördermaßnahmen ist sehr groß. Erklärungsgründe liegen in den ELER-Durchführungsbedingungen sowie Maßnahmen- und Programmcharakteristika.

Die Schlussfolgerungen hängen wesentlich von den Kostenursachen ab. So lässt sich ein Teil der maßnahmenbezogenen IK als „Investition“ in eine höhere Wirksamkeit der Förderung und einen damit insgesamt effektiven Mitteleinsatz werten. Für das Erreichen förderpolitischer Ziele sind ambitionierte Maßnahmen notwendig, die einer aktivierenden Verwaltung bedürfen und oftmals mit einem hohen Beratungs-, Betreuungs- und Kontrollaufwand verbunden sind. Anders zu beurteilen sind hohe IK, die in erster Linie auf strukturelle Ineffizienzen im Rechtsrahmen sowie dysfunktionale Organisations- und IT-Lösungen zurückzuführen sind.

Aus den Ergebnissen der IKA konnten eine Reihe an Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowohl für die EU-KOM als auch für die Länder abgeleitet werden. Mit den Ergebnissen haben sich die Verwaltungen, insbesondere die Steuerungsebenen der Programme, intensiv auseinandergesetzt.

Die Erhebung IK in der Evaluierung ist aber auch mit Risiken verbunden. Diese liegen in der Gefahr der Instrumentalisierung der Ergebnisse, etwa für unsachgemäße Vergleiche oder auf die Kosten reduzierte Schlussfolgerungen. Letztere könnten einen Ausstieg aus Fördermaßnahmen mit einem hohen IK-Anteil ohne Berücksichtigung der Wirksamkeit und Förderzielerreichung begründen. Damit würden Standardmaßnahmen und einfache Maßnahmenausgestaltung durch Evaluierung scheinbar legitimiert, was der Komplexität der Materie und der Analyse keineswegs gerecht würde.

Die IKA werden verwaltungsseitig überwiegend als nutzbringend gewertet, auch wenn die Datenerhebung einen relativ großen Aufwand verursacht. Die Machbarkeit und eine insgesamt verhältnismäßige Aufwand-Nutzen-Relation des methodischen Ansatzes der IKA ist insbesondere durch den Mehrländeransatz gegeben. Nur die breite Datenbasis der Mehrländerevaluierung ermöglichte es, modellgestützte Analyseverfahren und vergleichende Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Förderstrategien und Umsetzungsorganisationen auf die Kosten und die Wirksamkeit der Förderung anzuwenden. Bei Evaluierungen einzelner Förderprogramme sollte der Schwerpunkt ggf. auf die qualitative Analyse zur Implementation und zur Angemessenheit des Durchführungsrahmens gelegt werden.

Ausblick

Die Auswertungen für die Förderperiode 2014 bis 2022 werden zeitnah abgeschlossen. Neben Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die aktuelle und kommende Umsetzungspraktik erlauben die Ergebnisse auch eine Betrachtung der Kostenentwicklung über mehrere Förderperioden. Auch zukünftig dürfte das Thema relevant bleiben. Zwar wurden mit jeder GAP-Reform Vereinfachungen angestrebt, so auch mit der jüngsten, im tatsächlichen Verwaltungsaufwand aber haben sich diese Bemühungen bislang nicht niedergeschlagen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Analyse der Implementationskosten	
Mitgliedsland	Deutschland	
Ländliche Entwicklungsprogramme	Ländliche Entwicklungsprogramme der Länder Hessen, Niedersachsen und Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein	
Schlagworte	Programmevaluierung, Umsetzungs- und Fördereffizienz, Methodik	
Kontakt	Regina Grajewski, Stefan Becker Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen Bundesallee 64 38116 Braunschweig Tel.: 0531/596-5519 E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de	
Art der aktuellen Praxis	x	1. Evaluierungsmethode
		2. Evaluierungsprozess
		3. Weiteres
Bezug der aktuellen Praxis zu den ELER-Prioritäten	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene

Quellen

Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex-Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. 173 S., Brüssel.

ENRD, European Evaluation Network for Rural Development (2011): Thematic Working Group 4 Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report.

LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Internetseite Landesrechnungshof Baden-Württemberg: http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf.

LRH RP, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html.

ORH, Bayerischer Oberster Rechnungshof (2012): Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds. Internetseite Bayerischer Oberster Rechnungshof: <http://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/aktuell/jahresbericht-2011/wirtschaftlichkeit/647-tnr-12-verwaltungs-und-kontrollsysteme-bei-den-eu-agrar-und-strukturfonds110.html>. Zitiert am 2.9.2014.

Folgende Literatur ist unter www.eler-evaluierung.de zu finden

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Implementationskosten des NRW-Programms Ländlicher Raum vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz (Studie 3). In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum, Materialband zu Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 129-236.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? European Review of Agricultural Economics 40, H. 4, S. 541-572. <http://erae.oxfordjournals.org/content/40/4/541.full.pdf+html>

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014): Ex-post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR. Modulbericht 10.2_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2015): Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von PROFIL, Modulbericht 10.2_MB_IKA im Rahmen der begleitenden Evaluierung.

Moser, A, Grajewski, G., Bergschmidt, A., Bormann, K., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fährmann, B., Fengler, B., Forstner, B., Horlitz, T., Peter, H., Pollermann, K., Pufahl, A., Raue, P., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M., Techen, A.-K., Tietz, A. und Bathke, M. (2016): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013.

Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Liebersbach, H., Schmelmer, K. und Techen, A.-K. (2017): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig: Thünen-Institut.

3.2 Maßnahmenübergreifende Akzeptanzuntersuchung

Kontext

Im Rahmen der Fachbegleitung des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2014-2022 (EPLR) obliegt es dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG), die Vorhaben im Förderbereich Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Ökologischer/Biologischer Landbau (ÖBL) sowie der Richtlinie (RL) Natürliches Erbe (NE) im Hinblick auf ihre Zielstellung, ihre Akzeptanz und praktische Umsetzbarkeit zu überprüfen.

Im Kontext zu den Akzeptanzuntersuchungen wurde eine breit angelegte, repräsentative Online-Befragung von Landwirtschaftsunternehmen und antragsberechtigten Verbänden/Vereinen in Sachsen zu o. g. Förderbereichen durchgeführt. Mit der maßnahmenübergreifenden Akzeptanzuntersuchung konnten wichtige Erkenntnisse zur Akzeptanz der Fördermaßnahmen in Sachsen gewonnen werden. Es wurde eine Vielfalt an Gründen für eine Beteiligung an Vorhaben bzw. die Nicht-Teilnahme ermittelt.

Datengrundlage und Herangehensweise

Zu Beginn erfolgte die Konzipierung der Befragung sowie die Erstellung eines vollstandardisierten, interaktiven Fragenkataloges. Auf Basis einer Open-Source-Software wurden einheitliche Online-Fragebögen für die zwei Adressatengruppen „TeilnehmerInnen“ und „Nicht-TeilnehmerInnen“ an den AUK- bzw. ÖBL-Vorhaben entwickelt. Für verschiedene Teilgruppen (ermittelt nach Wirtschaftsweise, Rechtsform, Betriebsform, Betriebsgröße und regionaler Lage in Sachsen) wurde dann ein betriebsindividueller Fragebogen erstellt. Die Verteilung der Befragungsdaten im Hinblick auf die Merkmale entspricht weitgehend der Grundgesamtheit aller Betriebe. Bei der Richtlinie NE/2014 bezog sich die Befragung allein auf den Förderbereich C.1 – Naturschutzqualifizierung als flankierender Maßnahme der AUKM.

In die Online-Befragung wurden alle Betriebe einbezogen, für die eine E-Mail-Adresse zum Zweck der Fachbegleitung verfügbar war. Von den rd. 4.700 befragten Betrieben – das sind ca. 60 % aller Antragstellenden auf Agrarförderung in Sachsen – haben 1.147 den Fragebogen vollständig oder zumindest teilweise bearbeitet. Daraus errechnet sich eine Rücklaufquote von 24 %. Davon beteiligen sich 715 Betriebe in der aktuellen Programperiode an der Umsetzung von AUK- bzw. ÖBL-Vorhaben. 432 antwortende Betriebe nehmen nicht an der Umsetzung dieser Vorhaben teil. 242 der befragten Betriebe haben Angebote der Naturschutzqualifizierung für Landnutzer (RL NE/2014) in Anspruch genommen. Die Befragungsergebnisse wurden anonymisiert ausgewertet.

Die unterschiedliche Beteiligung von AUKM/ÖBL-TeilnehmerInnen (Antwortquote 28,1 %) bzw. -NichtteilnehmerInnen (19,7 %) an der Befragung wurde durch Zuweisung von Gewichtungsfaktoren an die Befragungsdaten ausgeglichen. Insgesamt können die Befragungsergebnisse somit als repräsentativ für o. g. Teilgruppen angesehen werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Durch die Befragung konnten ein Stimmungsbild, Defizite bei der praktischen Umsetzung der Vorhaben und Lösungsvorschläge aus Sicht der Praxis abgebildet werden. So konnten

beispielsweise folgende Erfolgsfaktoren für die Teilnahme an den AUK- und ÖBL-Vorhaben ermittelt werden:

- (1) die Einstellung der BetriebsleiterInnen zur umweltgerechten Landbewirtschaftung
- (2) ökonomisch orientierte Aspekte
- (3) betriebliche Gegebenheiten bzw. Aktivitäten in Bezug auf umwelt- bzw. naturschutzgerechte Bewirtschaftung
- (4) die Motivation durch öffentliche Stellen (einschließlich NaturschutzberaterInnen).

Für die Naturschutzqualifizierung wurden zudem Erkenntnisse zur Zufriedenheit der LandnutzerInnen mit und zu deren Erkenntnisgewinn durch das Beratungsangebot gewonnen. Die C.1 Beratung zeichnet sich durch einen hohen und wertvollen Erkenntnisgewinn für die BetriebsleiterInnen aus. Jedoch wurde auch deutlich, dass noch ein erhebliches Potential besteht, Landwirtschaftsbetriebe an das Angebot der C.1. Beratung heranzuführen.

Bedingt durch eine projektübergreifende Zusammenarbeit konnten Synergien zwischen der Naturschutzförderung und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen genutzt werden.

Insgesamt sind die Ergebnisse der maßnahmenübergreifenden Akzeptanzuntersuchung durch die Sicht der PraktikerInnen in den Betrieben geprägt. Sie können dazu beitragen, die Ausgestaltung von Fördervorhaben zu verbessern und Verfahren zu optimieren.

Die Praktik lässt sich grundsätzlich auch auf andere Bereiche übertragen. Dafür ist es notwendig, dass ein länderspezifischer Fragebogen erarbeitet wird.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Maßnahmenübergreifende Akzeptanzuntersuchung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Freistaat Sachsen		
Schlagworte	Online-Befragung, Akzeptanzuntersuchung, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ökologischer/Biologischer Landbau, Natürliches Erbe, Naturschutzqualifizierung		
Kontakt	<p>Thomas Kannegiesser Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft Wilhelm-Buck-Straße 4 01097 Dresden Tel.: 0351 564-22303 E-Mail: Thomas.Kannegiesser@smekul.sachsen.de</p> <p>Astrid Münnich Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie August-Böckstiegel-Straße 1 01326 Dresden Pillnitz Tel.: 0351 2612-2212 E-Mail: Astrid.Muennich@smekul.sachsen.de</p>		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4, 1	
		Unterpriorität: 4a-c, 1a	
		Maßnahme: M1.1, M10, M11	

Quellen

<https://www.landwirtschaft.sachsen.de/ergebnisse-der-massnahmenuebergreifenden-akzeptanzuntersuchung-21288.html>

3.3 Vertiefende regionale Fallstudien im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern

Kontext

Die Förderung der ländlichen Entwicklung zählt zu den grundlegenden Säulen der GAP und des ELER. Nach Art. 4 der VO (EU) Nr. 1305/2013 ist es Ziel der ELER-Förderung, zur Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften beizutragen. In diesem Sinne zählt die Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten zu den Prioritäten des ELER (Art. 5). Inwieweit durch die Umsetzung der ELER-Programme diese Ziele unterstützt werden, ist im Rahmen der gemeinsamen Bewertungsfragen (GBF) 17 und 29 zu beurteilen.

Nach dem Förderkonzept des EPLR M-V gibt es für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (ILE) eine gemeinsame, maßnahmenübergreifende Zielsetzung, aber „räumlich-arbeitsteilige“ Förderansätze:

- Maßnahme 7.4e ist explizit an „kleinstädtisch geprägte Gemeinden“ (max. 10.000 EinwohnerInnen) als Ankerpunkte im ländlichen Raum adressiert.
- Die Maßnahmen 4.3, 7.2, 7.4a-d und 7.5 unterstützen die Entwicklung in ländlichen Orten und Gebieten außerhalb der Hauptorte dieser kleinstädtisch geprägten Gemeinden.
- LEADER kann Vorhaben sowohl in Kleinstädten als auch im übrigen ländlichen Gebiet unterstützen.

Mit Blick auf die GBF 17 ist eine Zusammenschau der Effekte der einzelnen ILE-Maßnahmen erforderlich. Darüber hinaus haben auch weitere Fördermaßnahmen des EPLR sowie anderer Programme Einfluss auf die Erreichung der o.g. Ziele. Dies gilt insbesondere auch für die im Rahmen der OP EFRE und ESF geförderten Maßnahmen.

Maßnahmen der ILE sind zentral darauf gerichtet, die Grundversorgung mit Einrichtungen bzw. Angeboten der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten zu gewährleisten. Sie haben i.d.R. einen lokalen bzw. kleinräumigen Wirkungshorizont. Um zu beurteilen, welche Wirkungen sie praktisch entfalten, ist daher die Wahl der Analyseebene wichtig.

In Mecklenburg-Vorpommern sind regionalplanerisch mit Blick auf das Ziel der Sicherung der Grundversorgung Zentrale Orte und ihre Nahbereiche festgelegt. Diese Nahbereiche (insgesamt 96) sind die am besten geeignete Ebene, um Effekte der Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Sicherung der Grundversorgung zu bewerten. Um die jeweiligen konkreten Kontextbedingungen zu berücksichtigen, unter denen die Fördermaßnahmen umgesetzt werden, bieten Fallstudien einen geeigneten methodischen Ansatz.

Datengrundlagen

Für die Beurteilung der Ausgangssituation und der Fördermaßnahmen in den Fallstudien-Regionen wurde jeweils eine umfassende Zusammenstellung relevanter Daten und Informationen vorgenommen. Sie umfasst Daten zu Förderaktivitäten, zur sozioökonomischen Ausgangslage sowie zu bestehenden Planungen und Konzepten mit Bezug zu den Fallstudien-Regionen. Im

Einzelnen wurden insbesondere folgende Daten und Informationen herangezogen:

Förderung

- Daten des ELER-Monitoring
 - zu Maßnahmen der ländlichen Entwicklung
 - zu weiteren Fördermaßnahmen des EPLR
- Daten zu Direktzahlungen an Betriebe mit Sitz in den Fallstudien-Regionen
- Daten aus dem EFRE- und ESF-Monitoring zu geförderten Vorhaben mit Durchführungsort in den Fallstudien-Regionen

Sozioökonomischer Kontext

- Gemeindebezogene Daten aus dem sog. „Gemeindeleitbildprozess“ mit Informationen zu den vier Bereichen
 - Qualität und Umfang der Aufgabenwahrnehmung
 - pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (Feuerwehr, Wasser/ Abwasser, Schulen, Gemeindestraßen)
 - freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (Kultur, Sport, Angebote für Senioren/Jugendliche/Kinder)
 - Relation zwischen Selbstverwaltungskosten und erfüllten Aufgaben
 - Vitalität und Verbundenheit der Gemeinde (ehrenamtliches Engagement, gemeindliches und Vereinsleben, Begegnungsstätten, bauliche Entwicklung, Zuzugsrate...)
 - Zustand der örtlichen Demokratie (Wahlbeteiligung, Kandidatenzahl für Gemeindevertretung, politische Strukturen und Aktivitäten...)
 - dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit (standardisierte Daten aus dem Haushaltsbewertungs- und Informationssystem des Landes RUBIKON, Steuerkraft, Gemeindegröße, Anzahl Arbeitsplätze)

Informationen aus Planungen und Konzepten

- Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) der Landkreise
- LEADER-Strategien sowie Berichte der LEADER-Gruppen zur Selbstevaluierung
- ggf. gemeindliche Entwicklungskonzepte
- Haushaltspläne der Gemeinden

Herangehensweise

Auswahl der Fallstudien-Regionen

Für regionale Fallstudien im Rahmen der Begleitung des EPLR M-V 2014-2020 wurden sechs Grundzentren und ihre Nahbereiche ausgewählt. Kriterien für die Auswahlentscheidung waren insbesondere

- die Einbeziehung von – gemessen an Wirtschafts-/Steuer-/Kaufkraft – „stärkeren“ bzw. „schwächeren“ Gebieten
- die Einbeziehung von Nahbereichen, in denen möglichst viele ILE-Maßnahmen, auch solche mit spezifischen Gebietskulissen, umgesetzt werden können – also auch

Flurbereinigung (Code 4.3), Freizeit- und Tourismusinfrastruktur (Code 7.5), Nahversorgung mit

Waren des täglichen Bedarfs (spezieller Fördergegenstand im Rahmen von Code 7.4d).

- regionale Streuung – Einbeziehung verschiedener ILEK-Regionen des Landes
- subjektive Bereitschaft lokaler Schlüsselakteure zur Mitwirkung.

In Abstimmung mit den zuständigen Fachressorts wurden 3 Grundzentren/Nahbereiche ausgewählt, die unter die Fördermaßnahme 7.4e „kleinstädtisch geprägte Gemeinden“ fallen (Loitz, Lübz, Zarrentin), sowie 3 Grundzentren/Nahbereiche im ländlichen Raum, welche außerhalb dieser speziellen Gebietskulisse liegen (Bad Kleinen, Ferdinandshof, Mirow).

Analyse des vorhandenen Datenmaterials

Die o.a. Daten und Informationen zur sozioökonomischen Situation, zu Entwicklungszielen und -schwerpunkten sowie zu Förderaktivitäten in den Untersuchungsregionen wurden für jede Region in einem Dossier zusammengestellt. Diese Dossiers bildeten die Grundlage für Gesprächsrunden mit Akteuren der Regionalentwicklung in den Fallstudien-Regionen.

Gesprächsrunden mit Akteuren der Regionalentwicklung

Teilnehmende an den Gesprächsrunden waren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Vertreter/innen von Gemeindeverwaltung und -räten, LEADER-Akteure und weitere Akteure aus den jeweiligen Untersuchungsregionen.

In den drei- bis vierstündigen Gesprächsrunden wurden thematisiert:

- Förderbedarfe aus Sicht der regionalen Akteure vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Entwicklungsziele und -möglichkeiten
- Informationen zur Einordnung der geförderten Vorhaben (ELER, EFRE, ESF) und Einschätzung ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung
- Einschätzungen zur Eignung der Förderangebote und zur Praktikabilität der Förderverfahren (ILE-Maßnahmen)
- Einschätzungen zur Wirksamkeit der geförderten ILE-Vorhaben in Bezug auf die Querschnittziele des ELER.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Maßnahmen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung haben i.d.R. einen lokalen bis regionalen Wirkungskreis. Für die Beurteilung ihrer Wirksamkeit ist es daher wichtig, einen umfassenden Überblick über die Entwicklungsbedingungen und -ziele im jeweiligen regionalen Kontext zu gewinnen. Die Recherche der entsprechenden Daten und Informationen – zusammengefasst in den Dossiers – ist allerdings ein aufwändiger Prozess.

Für die Untersuchungen in Mecklenburg-Vorpommern bestand insofern eine günstige Gelegenheit, als detaillierte Informationen zur sozioökonomischen Situation auf Gemeindeebene aktuell erhoben worden sind und durch die Evaluation genutzt werden konnten. Die Erhebung erfolgte auf Ebene

aller amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden des Landes im Rahmen des sog. Gemeindeleitbildprozesses.⁶

Aus Sicht der Evaluation vermittelt der Ansatz einen guten Eindruck davon, wie die Förderung „vor Ort“ ankommt und welchen Nutzen sie konkret entfaltet. Sie ist somit eine wichtige Ergänzung zu quantitativ-statistischen Untersuchungsmethoden. Der Nutzen für die lokalen Akteure bestand u.a. darin, dass sie selbst erstmals einen Überblick über Art und Umfang der Förderaktivitäten (durch ELER, EFRE und ESF) in ihrem Nahbereich gewinnen konnten.

Bis zur Berichtslegung zum AIR 2018 wurden Fallstudien in 3 der 6 ausgewählten Regionen durchgeführt. Die ersten Zwischenergebnisse zeigen, dass die regionalen Akteure die Förderangebote, insbesondere die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, in unterschiedlichem Maße genutzt haben. Erklärungsfaktoren dafür sind zum einen – nicht überraschend – die unterschiedliche finanzielle Situation der jeweiligen Kommunen, zum anderen aber auch unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungen, Ressourcen und Aktivitätsniveaus der regionalen Akteure im Hinblick auf das Fördergeschehen.

Zusammenfassend belegen die bisherigen Untersuchungsergebnisse, dass die ILE-Fördermaßnahmen wichtige Beiträge zur Sicherung der Grundversorgung und zur Entwicklung der Lebensqualität in den jeweiligen Gebieten leisten. Weitere potenzielle Erklärungsfaktoren in Bezug auf Akzeptanz und Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen sollen Gegenstand künftiger Untersuchungen sein.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Vertiefende regionale Fallstudien im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Mecklenburg-Vorpommern		
Schlagworte	Integrierte ländliche Entwicklung, Fallstudien		
Kontakt	Gerald Wagner		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 6	
		Unterpriorität: b	
		Maßnahme: Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung	

⁶ Rechtsgrundlage: Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft“ (Gemeinde-Leitbildgesetz) vom 14. Juni 2016.

3.4 Modellvorhaben EPLR BW zur Übertragung der AIR Daten in SFC via Excel-Datei

Kontext

Die jährlich der KOM zum 30.6. des Jahres zu übermittelnden Monitoringdaten zur Umsetzung der ELER-Programme – Kapitel 11 der Jährlichen Durchführungsberichte (JDB) – mussten von den ELER-Verwaltungsbehörden seither manuell in mehreren, sehr komplex aufgebauten Tabellen (Web-Formulare) auf der Internetplattform SFC2014 eingegeben werden. Übertragungsfehler konnten nicht ausgeschlossen werden. Alternativ haben einige Bundesländer den von Niedersachsen programmierten „SFC-Konverter“ eingesetzt, um ihre Werte tabellenweise nach SFC zu übertragen (Firefox AddOn iMacros). Nur die Bundesländer konnten den Konverter nutzen, die ihre Monitoringdaten auf Basis der ersten Tabellenentwürfe der KOM strukturiert haben. Aus den eingangs genannten Gründen hat Baden-Württemberg in enger Abstimmung mit der KOM eine neue Übertragungsmöglichkeit nach SFC etabliert und für den JDB 2016 erstmals erfolgreich eingesetzt.

Datengrundlage

Gegenstand der Datenübertragung auf SFC sind die Monitoringdaten der Tabellen A bis F1 gemäß der jährlich zum 30.6. an SFC zu übermittelnden EPLR-Werte für das zurückliegende Kalenderjahr (n-1). Inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung sind dem KOM-Arbeitspapier „RURAL DEVELOPMENT MONITORING (2014-2020) – IMPLEMENTATION REPORT TABLES“, 2015 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/index_en.htm zu entnehmen, weitere Ausfüllhinweise dem deutschen „Handbuch ELER-Monitoring 2014 – 2020“, Stand: 10.02.2017. Die programmspezifischen Tabellen F2, G1 und G2 konnten bislang noch nicht hochgeladen werden.

Herangehensweise

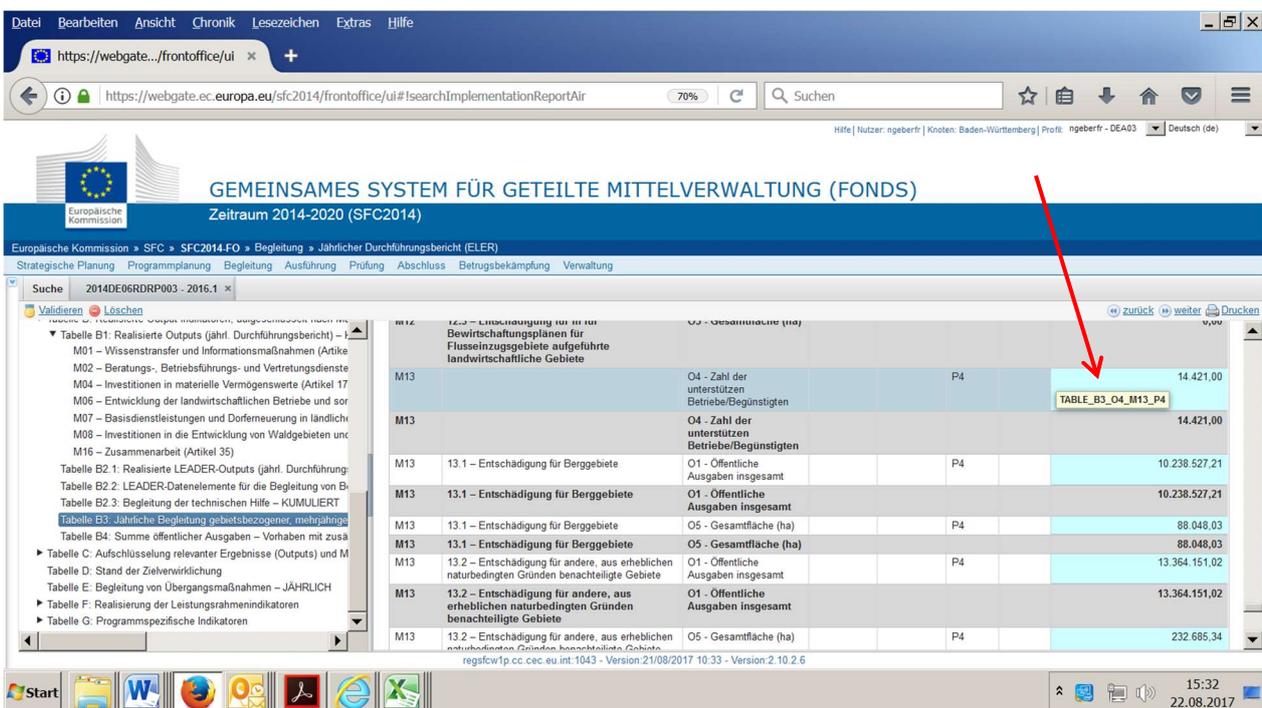
Allen befüllbaren Tabellenfeldern (türkisfarbene Zellen) in den EU-Monitoringtabellen wurden Identifikatoren vergeben. Diese IDs wurden in den Bundesländern, die die Software profil c/s (ZIAF-Verbund) einsetzen, als so genannte „E-Nummern“ einheitlich vergeben, nachfolgend das Beispiel für Tabelle C1.1.

Tabelle 1: Zuordnung der internen Zell-ID („E-Nr.“) zu den EU-Monitoringtabellen, Version Sep./Okt. 2015

C1.1: Monitoring of outputs broken down by area type								
Measure code	SubMeasure code	SubMeasure code & desc.	Ind. code	Ind. code & desc.	Dimension 1	Dimension 2	Cumul 2014-Year N	Total
M04	M04.1 to M04.4	4.1 to 4.4	O1	O1 - Total public expenditure	non NCA		E17100100	0,00
M04	M04.1 to M04.4	4.1 to 4.4	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Mountain	E17100200	
M04	M04.1 to M04.4	4.1 to 4.4	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Other	E17100300	
M04	M04.1 to M04.4	4.1 to 4.4	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Specific	E17100400	
M06	M06.1 to M06.5	6.1 to 6.5	O1	O1 - Total public expenditure	non NCA		E17100500	0,00
M06	M06.1 to M06.5	6.1 to 6.5	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Mountain	E17100600	
M06	M06.1 to M06.5	6.1 to 6.5	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Other	E17100700	
M06	M06.1 to M06.5	6.1 to 6.5	O1	O1 - Total public expenditure	NCA	Specific	E17100800	

Auch die KOM hat allen Feldern bzw. Zellen in den Monitoring-Tabellen auf SFC IDs vergeben, nachfolgend „KOM-ID“ genannt. Diese sind in SFC als so genannte „hints“ zu sehen, wenn man über die entsprechenden Tabellenzellen mit dem Mauszeiger fährt.

Abbildung 1: KOM-IDs in SFC



In einem weiteren Arbeitsschritt wurden diese KOM-IDs den im ZIAF-Verbund vergebenen IDs – also den E-Nummern – einmalig zugeordnet. Die Monitoringdatenbank Baden-Württembergs beinhaltet nun neben den zu übermittelnden Werten der Vorhabensarten und weiteren relevanten Informationen auch die jeweilige KOM-ID, also die Zieladresse in den SFC-Monitoringtabellen (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 2: Zuordnung KOM-IDs zu E-Nummern in der Monitoringdatenbank Baden-Württembergs

Jahr	EU-Monitoring-Tabelle	Vorhabensart	Priorität	Outputindikator	Zell-ID / E-Nummer	Bezeichnung	Wert	KOM-ID
2016	B3	13.1.1	4A	O5	E15161700	Fläche - Förderfläche	88.048,03	TABLE_B3_O5_M13_M13.1_P4
2016	B3	13.2.1	4A	O1	E15168200	Öffentliche Ausgaben - Insgesamt	13.364.151,02	TABLE_B3_O1_M13_M13.2_P4
2016	B3	13.2.1	4A	O4	E15165600	Anzahl der Betriebe/Bezugünstigten	10.065,00	TABLE_B3_O4_M13_P4
2016	B3	13.1.1	4A	O4	E15165600	Anzahl der Betriebe/Bezugünstigten	4.020,00	TABLE_B3_O4_M13_P4
2016	B3	13.3.1	4A	O4	E15165600	Anzahl der Betriebe/Bezugünstigten	336,00	TABLE_B3_O4_M13_P4
usw.								

Zum Hochladen der Monitoringdaten in SFC wurde eine Excel-Datei generiert, die in der ersten Spalte (A) die Zieladresse (KOM-ID) enthält und in der 2. Spalte (B) den in SFC hochzuladenden Wert. In der dritten Spalte (C) werden Angaben für etwaige Finanzinstrumente und in der vierten Spalte (D) für EURI-Mittel finanzierte Maßnahmen abgefragt. Es sind weiterhin keine Spaltenköpfe in der Exportdatei enthalten. Der Tabellenblattname oder die Anzahl der Tabellenblätter in der Excel-Datei ist dabei irrelevant.

In einer Testphase wurde diese der KOM per E-Mail zugeschickt und auf der SFC-Testplattform eingelesen. Seit 1.6.2017 hat die KOM einen automatischen Mechanismus zum Hochladen dieser Excel-Datei in SFC implementiert. Hierzu klickt man auf das Kapitel „11 EINGABETABELLEN FÜR GEMEINSAME UND PROGRAMMSPEZIFISCHE INDIKATOREN UND QUANTIFIZIERTE ZIELWERTE“ des JDB, dann auf die Schaltfläche „Import“ und wählt die hochzuladende Datei aus. Das Hochladen der Daten dauert deutlich unter einer Minute. Sofern ein Problem besteht, gibt es eine Fehlermeldung.

Abbildung 2: SFC-Oberfläche zum Einlesen bzw. Auslesen der Monitoringdaten

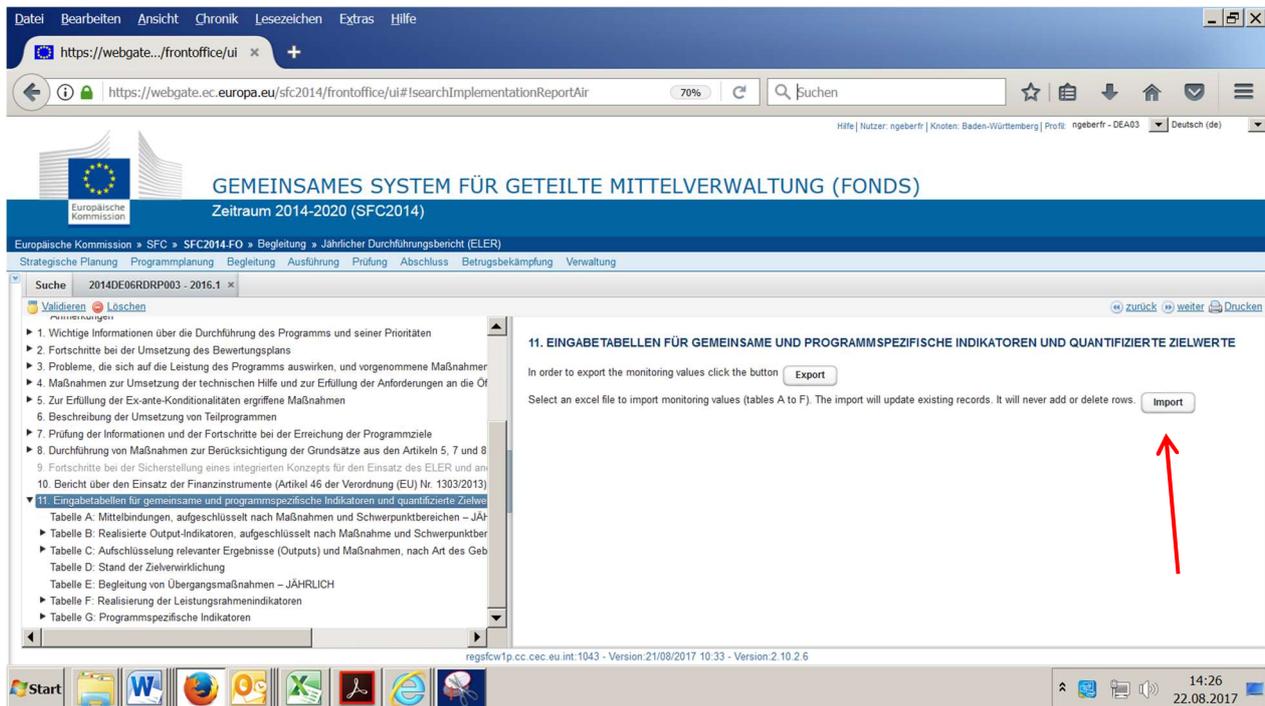


Tabelle 2: Struktur der hochzuladenden Excel-Datei

	A	B	C	D
1	TABLE_B3_O1_M13_M13.2_P4	13.364.151,02		
2	TABLE_B3_O4_M13_P4	14.421,00		
3	TABLE_B3_O5_M13_M13.1_P4	88.048,03		
4	usw.			

Bereits hochgeladene Monitoringdaten oder das unbefüllte Grundgerüst mit den relevanten KOM-IDs in Form einer Excel-Datei können über die Schaltfläche „Export“ heruntergeladen werden. Das Herunterladen der unbefüllten Datei ist insofern nützlich, um zu sehen, welche KOM-IDs für das jeweilige Programm überhaupt relevant sind.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

- Alle Bundesländer bzw. alle Regionen der EU-Mitgliedstaaten können nunmehr Gebrauch von der neuen Importfunktion in SFC machen. Die Vorteile liegen auf der Hand: Nach einer einmaligen Zuordnung der KOM-IDs zu den Monitoringwerten des Landes können die Werte schnell und fehlerfrei in SFC hochgeladen werden.
- Auch die Bundesländer, die seither den niedersächsischen Konverter genutzt haben, können nunmehr die neue Import-Funktion in SFC nutzen. Hierzu wurde die Vorlage der Monitoring-Tabellen von Niedersachsen erweitert, so dass automatisch eine Import-Datei für SFC im Tabellenblatt "SFC-Import" erstellt wird. Sobald Werte in den Tabellen A bis F1 erfasst werden, werden diese den KOM-IDs zugeordnet. Für die Tabelle F2, G1 und G2 funktioniert das aus o.g. Gründen nicht.

- Zwischenzeitlich wurde von der KOM auch der Daten-upload für Tabelle F2 ermöglicht. Die Werte für die Tabellen G1 und G2 müssen weiterhin händisch eingegeben werden.

Weitere Hinweise zur Funktionsweise der Import-Funktion können nachfolgender Tabelle entnommen werden.

Tabelle 3: Testergebnisse der Import-Funktion von Olaf Willenbrock

Fehler in Import-Datei	Test-Ergebnis	Bemerkung
Es fehlen KOM-IDs	Importiert	es werden nur enthaltene IDs überschrieben
Es sind KOM-IDs enthalten, die im Bundesland nicht programmiert sind	Abgebrochen	fehlerhafte Zelle wird angegeben
Es sind KOM-IDs enthalten, die nicht existieren	Abgebrochen	z.B. aus F2, eine von mehreren fehlerhaften Zellen wird angegeben
Es werden gültige Zahlenformate verwendet (z.B. Punkt und €)	Importiert	auch Zahlen mit mehr als 2 Nachkommastellen
Es werden ungültige Zahlen verwendet (z.B. Text)	Abgebrochen	fehlerhafte Zelle wird angegeben
1. Blatt enthält KOM-IDs, 2. Blatt enthält Unsinn.	Importiert	
1. Blatt enthält KOM-IDs, 2. Blatt enthält andere KOM-IDs.	importiert	IDs aus dem 2. Blatt werden ignoriert
1. Blatt enthält Unsinn, 2. Blatt enthält KOM-IDs.	abgebrochen	
1. Blatt wurde gelöscht, 2. Blatt enthält KOM-IDs.	importiert	
1. Zeile ist leer	importiert	
1. Zeile ist leer und Filter ist aktiv	abgebrochen	
Die Spalten haben Überschriften	abgebrochen	
Zeilen sind gefiltert	importiert	ausgeblendete Zeilen werden auch importiert
KOM-IDs sind doppelt enthalten	importiert	doppelte Werte werden nur einmal eingelesen

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Baden-Württemberg		
Schlagworte	Jährlicher Durchführungsbericht, SFC, Monitoringdaten upload		
Kontakt	Franz Geberth Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (LEL), Oberbettringer Straße 162 73525 Schwäbisch Gmünd Telefon: 07171 / 917-434 E-Mail: Franz.Geberth@lel.bwl.de		
Art der aktuellen Praktik	1. Evaluierungsmethode	X	3. Monitoring
	2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6):		
	Unterpriorität:		
	Maßnahme:		

3.5 Nutzung Monitoringwerkzeug in profil c/s

Kontext

Die einzelnen Bundesländer erstellen jährlich einen Durchführungsbericht, welcher über die Fortschritte der Umsetzung des jeweiligen EPLR gegenüber der KOM berichtet.

Einen Bestandteil bilden die Monitoringtabellen, in denen das Indikatorenset mit aktuellen Werten gefüllt wird. Die Indikatoren umfassen neben monetären Daten für Bewilligungen und Auszahlungen auch umfangreiche Naturaldaten, wie z.B. Hektar, Anzahl Arbeitsplätze, Anzahl Landwirtschaftsbetriebe etc.

Die Bereitstellung und Berechnung der Daten für die Monitoringtabellen erfolgt in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein durch das Monitoringwerkzeug „ELER Monitor 2014“, welches in profil c/s angesiedelt ist.

Herangehensweise

Die Monitoringstelle ermittelt die Daten für die Bereitstellung der Indikatoren aus dem Monitoringwerkzeug „ELER Monitor 2014“, welches Bestandteil des IT-Vorgangsbearbeitungssystems profil c/s ist.

Zuvor nehmen die Daten kurz zusammengefasst folgenden Weg:

Antrag auf Förderung



Antragsmappe profil c/s (sowie weitere Orte, wie z.B. Mappe für Regionaldaten)



Technische Schnittstelle, die eine einheitliche Datenbasis realisiert



Monitoringwerkzeug profil c/s:

Die Leistungsdaten werden im Rahmen der Bearbeitung des Förderantrages erhoben und in die jeweiligen Mappen in profil c/s eingepflegt. Über eine technische Schnittstelle werden diese Antragsdaten aggregiert und im Monitoringwerkzeug in drei Phasen geliefert. Wichtiges Ergebnis ist dabei die „Outputgegenstandsliste“, welche als wesentliches Kontroll- und Verarbeitungssystem der Monitoringstelle dient.

In profil c/s sind also die wesentlichsten Daten enthalten. Es gibt jedoch Indikatoren, die auf einem zusätzlichen Weg generiert werden. Beispielsweise wird die für die Bevölkerungszahlen notwendige Liste in profil c/s extra eingespielt, so dass über den Algorithmus die Gemeindekennziffer und dazugehörige Bevölkerungszahlen in das Monitoringwerkzeug eingespielt werden können.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Arbeit mit dem Monitoringwerkzeug erfordert sowohl umfangreiche Vorarbeiten als auch kontinuierlich andauernde Arbeiten.

Von großem Vorteil ist dabei die Abstimmung in der Facharbeitsgruppe Monitoring (FAG-Monitoring), welche die vier Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Baden-

Württemberg und Sachsen-Anhalt vereint. Für jeweils 2 Jahre übernimmt ein Bundesland die Sprecherfunktion (2022/2023 Torsten Dreier, Schleswig-Holstein).

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Nutzung Monitoringwerkzeug in profil c/s			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg			
Schlagworte	Datenbereitstellung Monitoring, Monitoringwerkzeug in profil c/s, Nutzung 4 Bundesländer			
Kontakt	Susanne Hübner Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Dessauer Straße 70, 06118 Halle (Saale) Tel: 0345/514 2305 E-Mail: Susanne.Huebner@lvwa.sachsen-anhalt.de			
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	x	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
		5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6): je nach Programmierung Bundesland		
		Unterpriorität: je nach Programmierung Bundesland		
		Maßnahme: je nach Programmierung Bundesland		

3.6 EPLR-Videowettbewerb „Das geht auch! ELER-Förderung in Sachsen“

Kontext

Gemäß der Informations- und Publizitätsstrategie des sächsischen EPLR 2014-2022 dienen die Informations- und Publizitätsmaßnahmen des Entwicklungsprogramms der Transparenz der ELER-Förderung gegenüber den unterschiedlichen Zielgruppen sowie der Unterrichtung der Öffentlichkeit. Bei der Informationsverbreitung werden die einzelnen Maßnahmen inhaltlich und gestalterisch auf die verschiedenen Zielstellungen als auch Zielgruppen zugeschnitten.

Die Planung und Umsetzung der EPLR-Öffentlichkeitsarbeit auf Programmebene obliegt der ELER-Verwaltungsbehörde im Referat Förderstrategie des Sächsischen Staatsministeriums für Energie, Klima, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL).

Ausgehend von Anregungen und Erfahrungen aus dem ETZ-Programm Sachsen-Tschechien konzipierte die Verwaltungsbehörde einen EPLR-Videowettbewerb zum Thema „Das geht auch! ELER-Förderung in Sachsen“. Der Videowettbewerb wurde im September 2019 mit der Veröffentlichung eines eigenen Auftaktvideos der Verwaltungsbehörde auf YouTube gestartet.

Datengrundlage und Herangehensweise

Mit Blick auf die Vielfältigkeit der ELER-Förderung in Sachsen und die Vielzahl der bereits durchgeführten Vorhaben zum aktuellen Stand der Förderperiode, sollte im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit ein Videowettbewerb ausgerufen werden. Beim Übergang von der Realisierungsphase hin zur Abschlussphase der Förderperiode konnte dabei von zahlreichen tollen ELER-Projekten ausgegangen werden.

Thema war daher „Das geht auch! ELER-Förderung in Sachsen“. Der Videowettbewerb richtete sich an Begünstigte sowie an die breite Bevölkerung mit dem Ziel, dass Videobeiträge im Kontext der ELER-Förderung gedreht und eingereicht werden. Absicht war darüber hinaus, die EPLR-Öffentlichkeitsarbeit um ein weiteres, v. a. interaktives und zeitgemäßes Instrument zu ergänzen. Die Videobeiträge sollten authentisch aus den persönlichen Erfahrungen der Beteiligten heraus erstellt werden und somit direkt von der Zielgruppe selbst kommen. Der Aufruf dazu, ein Video einzureichen, erfolgte über ein eigenes Video der Verwaltungsbehörde, mit dem Ziel die Niederschwelligkeit zur Teilnahme zu verdeutlichen, d. h. kurze selbstgedrehte Videos einzureichen.

Im Zeitraum September 2019 bis März 2020 konnten Videobeiträge eingereicht werden, die im Anschluss geprüft und durch eine Jury bewertet wurden. Unter den eingegangenen Videobeiträgen, waren auch Beiträge, welche die Teilnahmebedingungen nicht erfüllt hatten. Die zulässigen Videobeiträge wurden kontinuierlich nach Einholung der Juryurteile auf dem eigenen YouTube-Kanal veröffentlicht. Auf YouTube wurden dann für jedes Video die jeweils anfallenden Klickzahlen (wie oft wurde es gesehen/geklickt) bis zum Stichtag 15. Mai 2020 erfasst. Die Punktzahlen aus Jurybewertung und Auszählung der Klickzahlen waren dann im Anschluss die Grundlage für das Ranking der PreisträgerInnen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Verwaltungsbehörde hat damit das für eine erfolgreiche und zeitgemäße Öffentlichkeitsarbeit erforderliche sowie relevante Medienspektrum erweitert. Die Informationen und Beiträge kamen

nicht (z. B. wie bei Broschüren und Flyern) einseitig von der Verwaltung, sondern von der Zielgruppe selbst. Die Beiträge konnten demzufolge – weil sie auf den eigenen Erfahrungen der Beteiligten beruhten – besonders authentisch Dritten gegenüber vermittelt werden. Bewegte Bilder ergänzten das bereits vorhandene Informationsangebot sehr gut. Durch die Nutzung von Videos und deren Verbreitung wurden die Zielgruppen noch besser erreicht und zudem auch jüngere Personen angesprochen.

Darüber hinaus erfolgte die Kommunikation interaktiv. Die Informationen flossen nicht nur in eine Richtung, sondern die Verwaltung stand im Austausch mit allen Beteiligten. Der Kreativität waren keine Grenzen gesetzt. Zugleich ergaben sich vielfältige Möglichkeiten, in diesem Zusammenhang sowohl die EU, deren Rolle in der Förderung als auch die sächsische Verwaltung positiv darzustellen.

Ein mögliches Risiko wurde vorab darin gesehen, dass die Teilnahme am Videowettbewerb sehr gering ausfallen könnte, da es sich um einen freiwilligen Wettbewerb handelte. Mit insgesamt fünf eingegangenen Beiträgen hat sich dies auch bestätigt, d. h. angesichts der erfolgten aktiven Bewerbung des Wettbewerbs und der ausgelobten Preisgelder für die drei Erstplatzierten (1.000/500/250 €), war die Erwartungshaltung der Verwaltungsbehörde höher.

Dennoch wird der Videowettbewerb als „Erfolgsmodell“ gesehen, da schon allein mit dem Aufruf zur Teilnahme die Öffentlichkeit erreichte und durch einen eigenen Auftaktfilm angesprochen wurde. Damit wurde ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der Publizitätsziele des EPLR geleistet. Das Risiko von unerwünschten Beiträgen wurde durch die Setzung von Ausschlusskriterien bzw. durch die Jurybewertung minimiert.

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde steht die Durchführung eines Videowettbewerbes in einem sehr vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis, da er aus eigener Kraft konzipiert und gestartet wird. Der weitere Aufwand verteilt sich auf alle Beteiligten, die Videobeiträge einreichen. Die Verwaltungsbehörde kommt dann erst wieder bei der Prüfung, Bewertung, Prämierung und Veröffentlichung der Videobeiträge ins Spiel.

Wesentliches Verbesserungspotential wird in der Bewerbung des Wettbewerbes gesehen, um mehr Teilnehmende zu gewinnen. Hierzu sollten alle Informationskanäle und -intensitäten mit Blick auf Begünstigte und v. a. auch erreichbare Multiplikatoren optimal ausgeschöpft werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	EPLR-Videowettbewerb „Das geht auch! ELER-Förderung in Sachsen“		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Freistaat Sachsen		
Schlagworte	Interaktive Öffentlichkeitsarbeit		
Kontakt	Thomas Kannegiesser / Madlen Paul Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft Wilhelm-Buck-Straße 4 01097 Dresden Tel.: 0351 564-22303 E-Mail: Thomas.Kannegiesser@smekul.sachsen.de Tel.: 0351 564-22323 E-Mail: Madlen.Paul@smekul.sachsen.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
	X	5. Weiteres: Öffentlichkeitsarbeit	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1-6	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

Quellen

<https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/eler-videowettbewerb-das-geht-auch-6513.html>

3.7 Arbeitshilfen für Wissenstransfer und EIP-AGRI in Form von Leitfäden und Merkblättern in Sachsen

Kontext

Im Rahmen der Fachbegleitung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2014-2022 (EPLR) obliegt es dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG), die Vorhaben im Förderbereich Wissenstransfer (WT) und der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-AGRI) im Hinblick auf ihre Zielstellung, ihre Akzeptanz und praktische Umsetzbarkeit fachlich zu begleiten.

Im Zuge der Umsetzung der Förderung in beiden Förderbereichen wurde v. a. seitens der Antragstellenden der Bedarf an Informationen bzw. Erläuterungen zu den beizubringenden Antragsunterlagen deutlich gemacht. Zudem haben die Erfahrungen in der Anfangsphase beider Förderbereiche die Notwendigkeit für Verfahrensvereinfachungen unterstrichen. Als Reaktion darauf erarbeiteten das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMEKUL) und das LfULG vereinfachte Kostenoptionen sowie entsprechende Arbeitshilfen (Leitfäden und Merkblätter). Diese werden potenziellen Antragstellenden im Förderportal des SMEKUL bereitgestellt.

Herangehensweise und Datengrundlage

Die mit der 4. EPLR-Änderung eingebrachten vereinfachten Kostenoptionen (WT und EIP-AGRI) wurden im April 2019 in eine Richtlinienänderung der RL LIW/2014 überführt. Diese erforderte neben der Überarbeitung der jeweils seit 2016 veröffentlichten „Erläuterungen zur Antragstellung“ auch die Erstellung von „Merkblättern zur Einführung von Personalkostensätzen“. Beide sind jeweils zusammen mit den entsprechenden Förderaufrufen und Antragsunterlagen im Förderportal verfügbar.

Die **Erläuterungen zur Antragstellung** umfassen dabei Informationen zu den Förderinstrumenten, den Grundzügen des Verfahrens, der finanziellen Vorhabenplanung, der Ausgabenbasis sowie der Zuwendungshöhe und ggf. Beihilfemaximalintensität.

Die jährlich zu aktualisierenden **Merkblätter zur Einführung von Personalkostensätzen** vermitteln potenziellen Antragstellenden seit 2019 Informationen zur Berechnungsgrundlage für, beim Antragstellenden verbindlich anzuwendende, Standardeinheitskosten zur Abrechnung projektbezogener Personalausgaben. Sie basieren auf aktuellen Daten des Statistischen Bundesamts zu durchschnittlichen Bruttomonatsverdiensten (excl. Sonderzahlungen) für die Wirtschaftszweige „Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich“ in Sachsen. Lohnnebenkosten werden auf der Grundlage von Sozialversicherungspauschalen des ESF hinzugerechnet. Anhand einer Beschreibung von Tätigkeits- und Qualifikationsprofilen wird die Zuordnung des im Projekt einzusetzenden Personals in vier Leistungsgruppen nachvollziehbar dargestellt.

Ergänzend zu den genannten Leitfäden und Merkblättern werden Aufrufe, mindestens im Falle administrativer Neuerungen, von Workshops zur Antragstellung begleitet und deren Dokumentation auf den Internetseiten des LfULG verfügbar gemacht.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Arbeitshilfen haben in beiden Förderbereichen erheblich zur Steigerung von Transparenz und Akzeptanz beigetragen. So können grundlegende Fragen bereits frühzeitig durch die Lektüre der Arbeitshilfen oder, davon ausgehend, in Gesprächen geklärt werden. Insbesondere konnte der Umfang notwendiger Nachforderungen seitens der Bewilligungsbehörde reduziert werden. Dies senkt den Verwaltungsaufwand, eröffnet potenziell neue Spielräume hinsichtlich der Anzahl möglicher Auszahlungsanträge und bedeutet für die Zuwendungsempfangenden kürzere Zeiträume zwischen Antragstellung und Bewilligung. Die Übertragbarkeit wird als hoch eingeschätzt.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Arbeitshilfen für Wissenstransfer und EIP-AGRI in Form von Leitfäden und Merkblättern in Sachsen		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Freistaat Sachsen		
Schlagworte	Wissenstransfer, EIP-AGRI, Leitfaden, Merkblatt, Arbeitshilfen, Vereinfachung		
Kontakt	Thomas Kannegießer Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft Wilhelm-Buck-Straße 4 01097 Dresden Tel.: 0351 564-22303 E-Mail: Thomas.Kannegiesser@smekul.sachsen.de Dr. Silke Neu Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie August-Böckstiegel-Straße 1 01326 Dresden Pillnitz Tel.: 0351 26122121 E-Mail: Silke.Neu@smekul.sachsen.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
	X	5. Weiteres: Arbeitshilfen	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1	
		Unterpriorität: 1a, 1b	
	Maßnahme: M1.2, M16.1 und 16.2		

Quellen

Vorhaben des Wissenstrfers einschließlich Demonstrationsvorhaben:

Unterlagen im Förderportal: <https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/teil-b-ii-2-vorhaben-des-wissenstrfers-einschliesslich-demonstrationsvorhaben-4792.html>

Erläuterungen zur Antragstellung:

https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/download/2022_04_04_Erlaeuterungen_zur_Antragstellung_WT.pdf

Vorhaben im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft »Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit« (EIP-AGRI)

Unterlagen im Förderportal: <https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/eip-agri-4815.html> Erläuterungen zur Antragstellung:

https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/download/2019_06_06_Erlaeuterungen_zur_Antragstellung.pdf

Merkblatt zur Einführung von Personalkostensätzen:

https://www.smekul.sachsen.de/foerderung/download/2020_10_13_Erlaeuterungen_zur_Antragstellung_EIP.pdf

3.8 Maßnahmenspezifische „Lessons learnt“ am Beispiel Brandenburg

Kontext

Ein wesentliches Anliegen des Systems laufender Bewertung ist die Nutzbarmachung und Nutzung von Bewertungsergebnissen für die weitere Umsetzung von Maßnahmen und inhaltlichen Schwerpunkten und schließlich auch für die programmatische Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungspolitik über die Programmperioden hinweg. Gerade in der Übergangsphase zwischen Auslaufen der aktuellen und Neuprogrammierung der nächsten Förderperiode gewinnen Bewertungsergebnisse eine besondere Bedeutung. Sie gehen ein in die Überlegungen zur strategischen Zusammenstellung effizienter und effektiver Maßnahmen. In diesen sollen neben neu zu konzipierenden Maßnahmen wesentlich auch bewährte laufende Maßnahmen und in Hinblick auf aktuelle Herausforderungen weiterentwickelte Maßnahmen Eingang finden. So sind Programmiererinnen und Programmierer und Ex-ante BewerterInnen auf Erfahrungen aus der vorangegangenen Periode und auf Erkenntnisse aus vorangegangenen Bewertungen angewiesen.

Die umfangreichen Bewertungen in den Jahren 2018 und Anfang 2019, deren Ergebnisse im Kapitel 7 des erweiterten Jahresberichts zusammengefasst sind, haben für die zukünftige Gestaltung ländlicher Entwicklungspolitik wichtige Erkenntnisse gebracht. Allerdings sind die vorgegebenen Bewertungsfragen auf Prioritäten und Schwerpunktbereiche bezogen, die es in der zukünftigen Förderperiode in dieser Form nicht geben wird. Für einen Maßnahmenmix in einer neuen Zielstruktur waren maßnahmenspezifische Bewertungsergebnisse gefragt. Die Arbeitsgruppe ELER Zukunft und die ELER Verwaltungsbehörde Brandenburg beauftragten daher das Team der laufenden Bewertung mit der Aufbereitung der Bewertungsergebnisse zu maßnahmenspezifischen „Lessons learnt“.

Datengrundlage

Als Datengrundlage dienten alle Daten und Erhebungen, die in der laufenden Bewertung verwendet bzw. durchgeführt wurden, aktualisiert um Monitoringdaten aus 2019 und deren Auswertung sowie die bis Ende 2019 abgeschlossenen Fallstudien im Forstbereich.

Herangehensweise

Im Rahmen der „Halbzeitbewertung“ 2018 / 2019 waren zunächst die Maßnahmenergebnisse analysiert und dann zur Beantwortung der auf Prioritäten und Schwerpunktbereiche bezogenen Bewertungsfragen aggregiert worden. Für die maßnahmenspezifischen Lessons learnt wurden nun diese Zwischenergebnisse auf Maßnahmenebene mit den jüngsten Monitoringdaten aktualisiert, überprüft und um neuere Evaluierungsergebnisse ergänzt. Bei der Beurteilung der Maßnahmen und ihrer „Zukunftsfähigkeit“ standen landespolitische Präferenzen im Vordergrund.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die maßnahmenspezifischen Lessons Learnt fanden bei den Fachreferaten der AG ELER Zukunft und in der Politik großes Interesse. Das Dokument fand sowohl im Umlaufverfahren als auch bei verschiedenen Präsentationen viel Beachtung, gab Anstöße zu Diskussionen und führte darüber hinaus im Nachgang zu einer (erstmaligen) Auseinandersetzung von Fachreferaten und dem für die Testbetriebe zuständigen Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung

(LELF), als Bewilligungsstelle ELER, zur Aussagekraft der zu verwendenden gemeinsamen Indikatoren, speziell des Faktoreinkommens (I. 02).

Gründe für die positive Resonanz waren:

- **Kürze** – das Papier zu den Lessons Learnt aller Maßnahmen war vorgabengemäß auf 15 Seiten begrenzt.
- **Maßnahmenbezogenheit** – Bewertungen hinsichtlich der im ELER vorgegebenen Prioritäten und Schwerpunktbereiche (gemeinsame Bewertungsfragen) sind aus Sicht der EU wichtig, treffen aber nicht das Interesse der Maßnahmenverantwortlichen, die die Ergebnisse „ihrer Maßnahmen“ im Bewertungsbericht in den Antworten auf verschiedene Bewertungsfragen „suchen“ müssen.
- **Verwendungsinteresse** – die maßnahmenspezifischen Lessons Learnt sollten direkt für die Überlegungen zur strategischen Zusammenstellung eines neuen Maßnahmenmixes von Nutzen sein.

Die Aufbereitung von Evaluierungsergebnissen zu maßnahmenspezifischen Lessons Learnt sind in allen laufenden Bewertungen möglich und die positiven Erfahrungen sicher übertragbar.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Maßnahmenspezifische Lessons Learnt am Beispiel Brandenburg	
Ländliche Entwicklungsprogramme	Maßnahmenspezifische Lessons Learnt im Kapitel 2 des Jahresberichts über 2019		
Schlagworte	Schlussfolgerungen und Empfehlungen auch für die nächste Förderperiode		
Kontakt	Susanne Stegmann, Berghovener Str. 16, 53227 Bonn, Tel.: 0228 1841424, Email: stegmann@bonneval.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
	x	2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	x	Maßnahmenspezifische Empfehlungen	
		Priorität (1-6): -	
		Unterpriorität: -	
		Maßnahme: alle Maßnahmen	

3.9 Bewertung zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips bei der Begleitung des EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2022

Kontext

Für den ELER, Teil der ESI-Fonds, ist die Einbeziehung der Partner ein wichtiger Bestandteil bei der Umsetzung der Programme. Den Grundstein bildet die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Unter den Artikeln 4 „Allgemeine Grundsätze“ und 5 „Partnerschaft und Steuerung auf allen Ebenen“ der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 i.V.m. der delegierten Verordnung (EU) 240/2014 werden die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips bei der Durchführung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) erläutert.

Obwohl der Rahmen rechtlich vorgegeben wurde, hat jedes Bundesland bei der Berücksichtigung der Partner seinen eigenen Weg gefunden und mit Besonderheiten ergänzt. Bei der Umsetzung des EPLR in Sachsen-Anhalt (ST) gibt es hauptsächlich zwei Wege, wie die Partner einbezogen werden bzw. wurden.

Der erste Weg erfolgt über situationsbedingte Veranstaltungen. Gerade zu Beginn der Förderperiode 2014-2022 wurden vor allem die Partner, wie Verbände, Vereine, Träger aber auch mögliche Bewilligungsbehörden oder Fachreferate in die Erarbeitung von Förderverfahren einbezogen. Das geschah u.a. in Form von Workshops, Verbandsgesprächen, Informationsveranstaltungen.

Der zweite Weg erfolgt über regelmäßige oder wiederkehrende Veranstaltungen, wie bspw. den Begleitausschuss (BGA), der 3- bis 4-mal jährlich tagt oder die Lenkungsgruppe ELER, die eine wichtige Rolle bei der Arbeit mit den Partnern speziell zu den Themen Evaluierung und Monitoring eingenommen hat.

In Sachsen-Anhalt wurde ein gemeinsamer BGA für die Fonds EFRE, ESF und ELER initiiert, um Synergieeffekte bei der Arbeit und Informationsweitergabe zwischen den Fonds und entsprechenden Partnern zu erhalten (vgl. dazu auch aktuelle Praktik Nr. 15/2017).

Dazu wurde gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 eine Geschäftsordnung für den BGA aufgestellt, die im Einklang mit dem institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmen des betreffenden Mitgliedstaats steht und die Arbeitsweise mit- und untereinander festlegt. Am 3. Mai 2015 ist diese Geschäftsordnung in Kraft getreten, dient seitdem als Grundlage für einen qualitativen hohen Standard bei der Arbeitsweise und führt dadurch zu einer hohen Akzeptanz und Transparenz bei den Partnern.

Herangehensweise und Datengrundlage

Im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten zur Erstellung des jährlichen Durchführungsberichts 2019 sind die bereichsübergreifenden Grundsätze gemäß den Artikeln 5, 7 und 8 der VO (EU) Nr. 1303/2013 in den Fokus der EU gerückt. Aufgrund dieser zusätzlichen Anforderung durch die EU wurde die Berücksichtigung der Grundsätze durch den Evaluator bzw. die Evaluatorin genauer untersucht.

Dafür erfolgte im Rahmen der begleitenden Evaluation des EPLR ST im Januar 2019 u.a. eine Befragung unter den Mitgliedern des gemeinsamen BGA; um die Partnerschaft bei der Begleitung des Programms EPLR ST vertiefend einschätzen zu können.

Die Befragung erfolgte nach Endabstimmung mit der Verwaltungsbehörde ELER und auf freiwilliger Basis. Dazu wurden alle Mitglieder des BGA gemäß Geschäftsordnung einbezogen und zu den folgenden 7 Themenkomplexen befragt:

- (1) Fragen zum Erfahrungshintergrund und zum vertretenen Verband/ Institution
- (2) Fragen zur Ausgestaltung des Begleitausschusses
- (3) Fragen Aufgaben und Nutzen des BGA
- (4) Einschätzungen zur Arbeit mit den SFC-Dokumenten (Durchführungsberichte, Änderungsanträge)
- (5) Einschätzungen zu den BGA-Sitzungen
- (6) Kapazitäten der Wirtschafts- und Sozial-Partner (WiSo)
- (7) Zusammenfassende Einschätzungen zur Arbeit des BGA und Anregungen für Veränderungen¹

Die anschließende Auswertung erfolgte anonym und die Angaben wurden vertraulich behandelt. Die Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse erfolgte im Rahmen der Lenkungsgruppe ELER.⁷

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die (anonymisierte) Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des BGA durch eine externe EvaluatorIn ermöglichte eine unvoreingenommene Sicht auf die Herangehens- und Arbeitsweise des gemeinsamen BGA. Da der überwiegende Teil der Personen mit ausdrücklichem ELER-Bezug teilnahm, ermöglichte diese Form der Evaluierung einen aussagekräftigen Blick insbesondere auf die partnerbezogene Arbeit im ELER.

Als Ergebnis der Befragung kann entnommen werden, dass die Mitglieder in ihrer Teilnahme am BGA insgesamt einen hohen Nutzen sehen und mit der Arbeitsweise zufrieden sind. „Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Aspekte wie die Gewinnung bzw. Vermittlung von Informationen zu konkreten Förderungen, die Vernetzung mit anderen Verbänden/Institutionen/Behörden, die Intensivierung des Kontakts zu Behörden und die Verwendung der Informationen für die weitere Arbeit im Verband bzw. Institution/Behörde [...]“.⁸

Kritisch bewertet wurde hingegen das Format des jährlichen Durchführungsberichts in SFC und der komplexe Aufbau. Dahingehend wäre eine allgemeinverständliche „Übersetzung“ und mehr landesspezifische Informationen wünschenswert.

Zusammenfassend kann man sagen, dass eine externe Evaluierung, gerade bei einem so wichtigen Baustein der Programmumsetzung wie dem BGA, durchaus sinnvoll ist, um gemeinsam mit den Partnern den Weg in die neue Förderperiode zu gehen.

⁷ Präsentation durch Herr Wagner im Rahmen der Lenkungsgruppe ELER vom 20.09.2019

⁸ https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/Durchfuehrungsberichte_ELER_FP_2014-2020/Durchfuehrbericht_2019/Durchfuehrungsbericht_ELER_2019.pdf

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Bewertung zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips bei der Begleitung des EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2022		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR ST		
Schlagworte	Evaluierung, Partnerschaftsprinzip		
Kontakt	EU-VB ELER, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Editharing 40, 39108 Magdeburg		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
	x	2. Evaluierungsprozess	x 4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

3.10 Behördenübergreifende Informationsplattform Mecklenburg-Vorpommern

Kontext

In Mecklenburg-Vorpommern (MV) wurde eine gemeinsame Informationsplattform aufgebaut, um zentral für alle Beteiligten den Zugriff auf die EU-Verordnungen, nationale Rechtsgrundlagen, Dienstanweisungen und Arbeitsunterlagen zu gewährleisten. Auf diese Plattform können sowohl die Fachbereiche und die Mitarbeitenden der nachgeordneten Behörden als auch die Mitarbeitenden von delegierten Stellen und der Bescheinigenden Stelle zugreifen.

Datengrundlage

Gemäß der VO (EU) Nr. 907/2014 sind seitens der Zahlstelle Verfahrensabläufe vorzusehen, die eine Bereitstellung und Berücksichtigung der Änderungen von Unionsvorschriften und eine laufende Aktualisierung der Dienstanweisungen und Arbeitsunterlagen gewährleisten. In diesem Verfahren sind sowohl EU-rechtliche und nationale Vorschriften, zentrale Dienstanweisungen und Erlasse und fachspezifische Regelungen und Umsetzungen zu berücksichtigen.

Herangehensweise

Ziel des Vorhabens war es, alle Verordnungen, Gesetze, Richtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse u.ä. für alle zuständigen Fachbereiche und Behörden über das Internet als Arbeitsgrundlage bereitzustellen. Über die Plattform werden alle in der Zuständigkeit der Zahlstelle MV angesiedelten Bereiche (EGFL, ELER und EMFF) umgesetzt. Da die bereitgestellten Unterlagen nur für den Dienstgebrauch zulässige Dokumente und teilweise sehr fachspezifische Vorgaben enthalten, wurde der Internetzugang nutzerrechtlich so gestaltet, dass auch jeweils nur die zuständigen Fachbereiche und Behörden zugreifen können.

Auf der Informationsplattform wurde eine Dokumentenbibliothek aufgebaut, die zum einen übergreifende Bereiche (EU-Verordnungen, zentrale Dienstanweisungen) und zum anderen spezifische Bereiche für die einzelnen Fördermaßnahmen enthält.

Es ist eine drei-stufige Struktur entstanden:

- Fondsübergreifende Unterlagen (EU-Verordnungen, übergreifende Dienstanweisungen, Auslegungen, Gerichtsurteile)
- Fondsspezifische Unterlagen (Dienstanweisungen und Erlasse zu EGFL und ELER-InVeKoS / ELER nicht InVeKoS / EGFL sonstige Maßnahmen / EMFF)
- maßnahmenspezifische Unterlagen zu den einzelnen Programmen (Richtlinien, spezifische Erlasse, Arbeitsunterlagen)

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Durch den zentralen Zugriff und die gestaffelten Zuständigkeiten (übergreifenden Bereiche zentral gepflegt, spezifische Bereiche werden durch das zuständige Fachreferat gepflegt) konnte ein effizientes Verfahren aufgebaut werden. Die arbeitsteilige Umsetzung führte zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Mit der zentralen Bibliothek ist das Erfordernis der Führung und Ablage separater maßnahmenbezogener Handbücher entfallen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Behördenübergreifende Informationsplattform MV		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Mecklenburg-Vorpommern		
Schlagworte	übergreifende Informationsplattform zu Rechtsgrundlagen, Dienstanweisungen und Prüflisten		
Kontakt	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Zahlstelle EGFL und ELER Sabine Westenberger Tel.: +49 385 588-6160 E-Mail: s.westenberger@lm.mv-regierung.de		
Art der aktuellen Praktik	X	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

3.11 Technische Hilfe

Kontext

Gemäß EPLR Bayern dient die Technische Hilfe (M 20.1) der Vorbereitung, Verwaltung, Umsetzung und Kontrolle von mit ELER-Mitteln geförderten Maßnahmen. Einsatzbereiche der Technischen Hilfe in Bayern sind im Einzelnen:

- Vorhaben zur Ausarbeitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation, zur Vernetzung, Konfliktbeilegung sowie zu Kontrolle und Prüfung von Fördermaßnahmen und des gesamten Entwicklungsprogramms,
- Die Finanzierung der LEADER-KoordinatorInnen auf Ebene der Regierungsbezirke,
- Übernahme der Löhne und Gehälter von weiterem Personal, das uneingeschränkt und zeitlich befristet für o.g. Aufgaben eingestellt oder abgeordnet wird,
- Ausgaben zur Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Begleitausschusses und anderer Veranstaltungen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Nichtregierungsorganisationen,
- Studien, Modellvorhaben, Seminare und Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit ELER-Interventionen,
- Erstellung von EDV-Programmen für die verwaltungsmäßige Unterstützung der Programmplanung, -umsetzung und -kontrolle,
- Vorhaben zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten im Zusammenhang mit ELER-Maßnahmen,
- Vorhaben zur Betrugsbekämpfung unter Berücksichtigung der identifizierten Risiken,
- Vorhaben zur Erleichterung des Abschlusses der vorhergehenden Programmierungsperiode, insbesondere die Ex -post-Bewertung des Programms,
- Vorhaben zur Vorbereitung des Programmplanungszeitraums nach 2020 (z.B. Ex ante-Evaluierung),
- Kosten im Zusammenhang mit vorbereitenden Arbeiten für die Abgrenzung von Gebieten mit naturbedingten oder anderen spezifischen Einschränkungen im Sinne von Artikel 32 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

Begünstigte der Technischen Hilfe sind die Verwaltungsbehörden und die Zahlstelle, sowie – im Fall der LEADER-Koordinatoren – deren nachgeordnete Behörden (9 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) mit Fachzentrum "Diversifizierung und Strukturentwicklung").

Die Maßnahmen der Technischen Hilfe sollen im Förderzeitraum bis 2023 im gesamten Geltungsbereich der bayerischen Entwicklungsplanung zur Anwendung kommen. Sie unterstützen grundsätzlich den nachhaltigen Ansatz des ELER, insbesondere durch:

- Studien zur Risikoabschätzung von Projekten,
- Übermittlung von Erfahrungen auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung, die aus ELER geförderten Maßnahmen resultieren.

Datengrundlage und Herangehensweise

Zur Bewertung der Maßnahme ist gemäß ELER-Durchführungsverordnung die Bewertungsfrage 20 zu beantworten: In welchem Umfang hat die technische Hilfe zur Erreichung der in Artikel 59 der

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 51 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 festgelegten Ziele beigetragen?

Zur Analyse der Mittelverwendung im Rahmen der Technischen Hilfe wurden Monitoringdaten bis zum 31.12.2018 gesichtet und ausgewertet. Da keine gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren für die Technische Hilfe vorgegeben sind, wurden folgenden zusätzlichen Indikatoren herangezogen / ausgewählt:

- Summe der öffentlichen Ausgaben für die Technische Hilfe (€)
- Anteil der bewilligten Mittel für Technische Hilfe an
- geplanten öffentlichen Ausgaben
- gesamten öffentlichen Mitteln
- Öffentliche Ausgaben unterteilt nach Aufgabenbereichen (€)
- Anzahl der geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der ELER-Verwaltungsbehörde einschließlich der LEADER-Koordinatoren
- Anzahl der geförderten Bewertungen / Evaluierungen
- Anzahl der geförderten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Publizität.
- Zusätzlich zu den Finanzdaten wurden Informationen zur Verwendung der Technischen Hilfe durch Gespräche mit den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungsbehörde gesammelt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Technische Hilfe zur Finanzierung von Personalkosten sowie von Bewertungen / Evaluierungen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist positiv zu bewerten. Die bisherige Unterstützung der Technischen Hilfe für die Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ist zielführend. Der Einsatz von LEADER-Koordinatoren als „Scharnier“ zwischen Verwaltungsbehörde und Lokalen Aktionsgruppen erleichtert den Informations- und Erfahrungstransfer sowie das Förderantragswesen auf regionaler Ebene und erhöht grundsätzlich die Chancen einer Förderung. Da in anderen Bundesländern andere Ausgabenpositionen über die Technische Hilfe finanziert werden, ist der hier beschriebene Ansatz nur zum Teil übertragbar.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Technische Hilfe		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Bayern		
Schlagworte	Technische Hilfe		
Kontakt	Dr. Isabella Lehmann Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR Reitbahn 3, 91746 Weidenbach Tel.: 09826/333-177 E-Mail: lehmann@fg-art.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6): -		
	Unterpriorität: -		
	Maßnahme: 20.1		

Quelle

FORSCHUNGSGRUPPE Agrar- und Regionalentwicklung TRIESDORF (ART): Maßnahmenspezifische Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020; https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/eplr_durchfuehrungsbericht_2018_massnahmenpezifisch.pdf

4. Bewertungsmethoden

4.1 Evaluierung der Europäischen Innovationspartnerschaft „AGRI“ - Konzept und Bewertungsansätze

Kontext

Mit der Förderung der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) AGRI wurde im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der Förderperiode 2014-2022

ein neues Förderinstrument aufgelegt, mit dem die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gestärkt werden soll. Ziel ist es Innovationen – also die Einführung von Erfindungen (Inventionen) – am Markt zu beschleunigen. Zu diesem Zweck wurde in der ELER-VO über Artikel 35 i.V. m. Art. 55 ff. die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme (EPLR) sowohl die Einrichtung sog. Operationeller Gruppen (OG) als auch die Umsetzung von Innovationsprojekten zu fördern.

Bei der Bewertung von Innovationen und Innovationsprozessen ist es sinnvoll, folgende Dimensionen näher zu betrachten: Zum einen ist hinsichtlich der geförderten Innovationen deren Neuigkeitsgrad (Routine-, Verbesserungs- oder Basis-Innovation) und Veränderungsumfang von Belang. Handelt es sich z.B. um eine inkrementelle Innovation etablierter Produkte oder Prozesse oder werden gar sogenannte radikale Innovationen angestoßen, mit denen gänzlich neue Anwendungen und Prozesse einhergehen? Zu beachten ist jedoch auch, dass ein Projektansatz, der in einem Land vielleicht gar nicht als Innovation gelten würde, weil es sich dort um etablierte Technik/Verfahren etc. handelt, in einem anderen Land durchaus eine Innovation darstellen kann. Es kommt daher nicht immer darauf an, ob der Ansatz grundsätzlich neu ist, sondern für das Land/Region neu ist. Zum anderen ist von Interesse, ob entsprechende Vorhaben einen Innovationsprozess von der Initialisierung bis hin zur Markteinführung umfassen oder sich auf einzelne Phasen des Innovationsprozesses fokussieren. Im Ergebnis stellt sich hierbei die Frage, ob mittels der Durchführung entsprechender Vorhaben tatsächlich Innovationszyklen verkürzt bzw. beschleunigt werden konnten.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal liegt in dem Grad der Transdisziplinarität geförderter Ansätze. Hier ist die Frage, wer das zu lösende Problem bzw. die Aufgabenstellung formuliert und wer zu dessen Lösung zusammenarbeitet. Im Idealfall werden sozio-ökonomische und wissenschaftliche Fragestellungen zusammengeführt und ein Forschungsgegenstand formuliert, der eine hohe Anschlussfähigkeit sowohl zur Umsetzungspraxis als auch zu wissenschaftlichen Methoden und Ansätzen aufweist und ggf. auch im wissenschaftlichen Bereich Innovationen auslöst. Zu guter Letzt ist von Interesse, ob mit geförderten Maßnahmen dauerhafte Kooperationen zwischen Landwirtschaft, gewerblichen Unternehmen und Wissenschaft angeregt werden konnten und sich ggf. über die einzelnen Vorhaben hinaus Innovationscluster etablieren.

Datengrundlage

Zur Bewertung der Europäischen Innovationspartnerschaften liegen zum einen allgemeine Daten wie die Zahl der geförderten OGen bzw. Innovationsvorhaben, die Verteilung der OGen innerhalb

des jeweiligen Bundeslandes, die Höhe der verausgabten Fördermittel oder auch die Zahl der Beteiligten an den Operationellen Gruppen vor.

Weiterhin sind durch die OG Aktionspläne einzureichen und regelmäßige Sachstands-/Fortschrittsberichte bzw. nach Beendigung der Vorhaben Abschlussberichte vorzulegen, die auch für die Umsetzungsbewertung der Innovationsvorhaben herangezogen werden können.

Weitere Aspekte sind durch Befragungen, die schriftlich per Fragebogen oder auch mündlich per Interview, erfasst werden, zu ergänzen. Zu befragende Akteurinnen und Akteure sind, neben den Beteiligten an der OG (ggf. zu unterscheiden Leadpartner, Mitglieder, assoziierte Partner) auch die Bewilligungsbehörden sowie – sofern vorhanden – Innovationsdienstleister.

Ein weiterer Ansatz ist die Durchführung von Fallstudien, die Einzelaspekte der durchgeführten Vorhaben aufgreifen. Diese bieten sich insbesondere deshalb an, da es sich um eine neue Fördermaßnahme handelt, deren Umsetzung und Wirkungen im Detail durchdrungen werden sollen.

Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Erfassung und Bewertung der vorgenannten Datenquellen liegen insbesondere in der hohen inhaltlichen Bandbreite der Vorhaben. Damit sind die Möglichkeiten zur Herstellung einer einheitlichen Bewertungsgrundlage vergleichsweise schwierig. Mit der großen inhaltlichen Breite geht einher, dass auch die (angestrebten) Ergebnisse unterschiedlich sind und die Bewertung mittels eines einheitlichen Maßstabs erschweren.

Auch innerhalb der OGen muss von unterschiedlichen Wissens- und Informationsständen zu den unterschiedlichen Aspekten der Förderung der Innovationspartnerschaften ausgegangen werden. Dies gilt es insbesondere bei Befragungen zu berücksichtigen.

Herausforderungen bezüglich des Bewertungsmaßstabs ergeben sich darüber hinaus aus der Frage der Einordnung der erzielten Innovationen. Hierzu ist ein Kontext zu definieren. Ferner lassen sich die Wirkungen der Innovationsvorhaben, ob beispielsweise eine Etablierung am und Durchdringung des Marktes erfolgreich gelungen ist, erst längere Zeit nach Abschluss des eigentlichen Fördervorhabens feststellen.

Herangehensweise

Die Bewertung der Europäischen Innovationspartnerschaften AGRI in der Zusammensetzung aus OG und durchzuführendem Innovationsvorhaben erfolgt einerseits durch Auswertung der Monitoringdaten und andererseits mittels der Anwendung unterschiedlicher Erhebungsbausteine, die qualitative Merkmale der durchgeführten Innovationvorhaben adäquat abbilden. Durch die Zusammenführung beider Bewertungsansätze entsteht ein Gesamtbild, aus dem sich wiederum die Bewertung der ELER-Maßnahmen ableiten lässt.

Grundlage der Bewertung sind dabei zum einen die für die Maßnahmen 16.1.1 und 16.1.2 geltenden Ergebnisindikatoren:

- R1: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden
- R2: Veränderungen in der landwirtschaftlichen Erzeugung bei unterstützten Betrieben/landwirtschaftlichen Arbeitseinheiten

- R4: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten und kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugergemeinschaften/-organisationen erhalten

Darüber hinaus können die folgenden Aspekte ebenfalls von Interesse für die Bewertung sein:

- Von wem ging die Initiative für die OG aus? (EIP AGRI ist als Bottom-up-Ansatz konzipiert. Daher begrüßenswert, wenn die Idee von der Praxisseite kommt.)
- Wie hoch ist der Innovationsgehalt der Ergebnisse für die Region (Innovationsart, Innovationsgrad, Innovationsphasen)?
- Wie hoch ist die Vielfalt der eingebundenen Akteure?
- Inwieweit wurden Innovationen beschleunigt und Innovationszyklen verkürzt?
- Wurden Aspekte aufgegriffen, die in einer Fokusgruppe thematisiert / empfohlen wurden?
- Inwiefern sind die Ergebnisse der OGen am Markt etabliert und damit markt- und wettbewerbsfähig?
- Inwieweit wurden transdisziplinäre Ansätze realisiert? (Wer formuliert das Problem? Wessen Problem wird gelöst? Wer arbeitet zu dessen Lösung zusammen?)
- Verbesserung der Zusammenarbeit: Welche Qualität und welchen Mehrwert hatte die Zusammenarbeit in der OG (insbesondere mit Blick auf die Einbeziehung der Forschung)?
- Ist die Verknüpfung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche bzw. Wertschöpfungsstufen gelungen?
- Welche weiteren Wirkungen konnten die Projekte erzielen? (Mögliche Faktoren: Arbeitsplätze, Angebote für spezielle Zielgruppen im ländlichen Raum, Umweltwirkungen/Ressourcenschutz)

Weiterhin ist die Art und Weise des Auswahlverfahrens auf der Landesebene in die Betrachtungen einzubeziehen und zu hinterfragen, welche Effekte sich aus der Durchführung für die Ausgestaltung und Umsetzung der Innovationsvorhaben ergeben haben.

Für die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sind im Laufe des Jahres 2018 neben der Erfassung der allgemeinen Monitoringdaten die folgenden Untersuchungen vorgesehen:

- Auswertung der durchgeführten Aufrufe hinsichtlich des Auswahlverfahrens, der eingereichten sowie der letztlich bewilligten Vorhaben.
- Befragungen aller Mitglieder der OGen mittels eines Fragebogens sowie ggf. mittels leitfadengestützter Fokusgruppengespräche, um der Unterschiedlichkeit der in Durchführung befindlichen Innovationsvorhaben Rechnung zu tragen.
- Befragungen der in den Ministerien angesiedelten Innovationsbüros sowie der bewilligenden Behörden in einem leitfadengestützten Interview.

Die Durchführung von Fallstudien ist im Zuge der Ex-Post-Evaluierung geplant.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Innovationspartnerschaften AGRI sind als Fördergegenstand neu eingeführt worden. Entsprechend lange dauerte die Ausgestaltung der Umsetzungsprozesse auf der Ebene der Bundesländer. Die Folge war ein vergleichsweise später Start in die Umsetzung. Die 2018 vorgenommenen Bewertungsschritte und durchgeführten Erhebungsmethoden wie Auswertung der Monitoringdaten, Befragung von OG-Mitgliedern, die Durchführung einer Fokusgruppe mit Leadpartnern erbrachten einen guten ersten Einblick in die Funktionsweise der OGen. Erkenntnisse

zu Ergebnissen und insbesondere Wirkungen konnten zu diesem Zeitpunkt nur sehr begrenzt gewonnen werden. Weitere Bewertungsschritte wie oben skizziert sollen im Zuge der Ex-post-Bewertung zu umfassenderen Ergebnissen und vertieften Einblicken führen.

Die Übertragbarkeit der vorgestellten Herangehensweise auf andere Bundesländer ist hoch einzuschätzen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik			
Ländliche Entwicklungsprogramme	EIP-Agri Deutschland, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz		
Schlagworte	Innovationsförderung,		
Kontakt	Institut für ländliche Strukturforchung Dr. Ulrich Gehrlein Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt Tel.: 069-9726 683-10 E-Mail: gehrlein@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
	X	5. Weiteres: konzeptionelle Überlegungen	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

4.2 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.

Übergeordnetes Ziel der EIP AGRI ist – wie bereits in der zurückliegenden Förderperiode – die Unterstützung der Zusammenarbeit verschiedener AkteurInnen 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 AkteurInnen (LandwirtInnen, WissenschaftlerInnen, 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.“*⁹ 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 und Beurteilungskriterien entwickelt worden, die über den eher allgemeinen Grundstandard des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungssystems der EU-KOM hinausgehen. Hierzu gehört beispielsweise die Überprüfung, ob

- eine Vielfalt an PartnerInnen gegeben ist, die in die OG eingebunden sind,

⁹ EU-KOM (2017): Leitlinien: Bewertung von Innovation in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 – 2020. Dezember 2017.

- 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 PartnerInnen 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 AkteurInnen 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, Verstetigung 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 AntragstellerInnen 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 Projektinhalte durch die genannten Defizite der Projektadministration vielfach noch überlagert, da die ZuwendungsempfängerInnen 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	Prof. Dr. Volker Ebert IU Internationale Hochschule Tel.: 0172 / 175 174 5 E-Mail: Volker.Ebert@iu.org		
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.

4.3 Ergebnisse und Wirkungen der EIP-Förderung

Kontext

Die Analyse der Ergebnisse und Wirkungen der EIP-Förderung dient der Vorbereitung der im Rahmen der Ex-post-Bewertung zu beantwortenden Bewertungsfrage 30: In welchem Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Förderung von Innovationen beigetragen?

„Für die EU ist von Interesse, welchen Innovationsbeitrag das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums im großen Maßstab geleistet hat, das heißt es geht um erfolgreiche Innovationsprozesse, die zu verhältnismäßig großen Veränderungen geführt haben (z. B. die Einführung einer neuen Technologie durch eine vergleichsweise große Zahl von Landwirtinnen und Landwirten).“¹⁰

Leitfrage ist also, ob die geförderten Innovationsprozesse zu spezifischen Ergebnissen geführt haben, diese Ergebnisse über die Operationelle Gruppe (OG) hinaus verwendet werden und Wirkungen hin zu höherer Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit im Programmgebiet entfalten oder eine solche Wirkung zumindest mittelfristig erwartbar ist, denn *„eine neue Idee wird erst dann zu einer Innovation, wenn sie eine breite Anwendung findet und sich in der Praxis bewährt hat.“¹¹*

Datengrundlage

Datengrundlage sind die Projektdatenbank, Projektbeschreibungen und Abschlussberichte. Durch Interviews von ProjektträgerInnen, Verantwortlichen und Beteiligten – telefonisch und / oder per E-Mail – konnten weitere Informationen über die Entwicklung des Projekts nach Abschluss gesammelt werden. Die Interviewfragen wurden projektspezifisch erarbeitet. Ergänzt wurde die Datengrundlage durch Informationen aus dem Internet.

Herangehensweise

Für die Evaluierung wurde eine Bottom-up-Herangehensweise gewählt, die von den Analysen der einzelnen (seit längerem) abgeschlossenen Projekte und deren Schlussfolgerungen ausgeht. Daraus wird synoptisch auf Maßnahmenebene nach systematischen Bestimmungsfaktoren für eine wirkungsvolle Umsetzung der Vorhaben gesucht, um Möglichkeiten der Aussteuerung des Programms zu finden.

Auf Vorhabenebene wird zunächst geprüft, ob das implizite oder explizite spezifische Ziel des Vorhabens erreicht und die beabsichtigten oder auch darüberhinausgehende **Ergebnisse** erzielt wurden. Wesentliche Grundlage für diesen Schritt sind die Projektbeschreibungen und vor allem die Abschlussberichte. Entsprechende Methode ist die Dokumentenanalyse.

¹⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – Referat C.4 (2017): Leitlinien zur Bewertung von Innovation in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020, S. 73

¹¹ Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability (Leitlinien für die Programmplanung im Bereich Innovation und für die Durchführung der EIP für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit) https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/pb_guidelines_eip_implementation_2014_en.pdf

Der **Reifegrad** der Ergebnisse wird anschließend in Anlehnung an das Technologiereifegrad (TRG)-Konzept bewertet. Damit soll abgeschätzt werden, welche Schritte nach Abschluss des Projektes noch zu unternehmen waren oder noch sind, um zu einer breiten Praxisanwendung mit entsprechender Wirkung kommen zu können. Die Einordnung in einen TRG erfolgte durch den Bewerter, im Zweifelsfall bestätigt durch einen OG-Partner aus der Forschung.

Die **Dissemination** war schon in der Prozessanalyse Thema, ist aber auch für die Bewertung der Ergebnisse und Wirkung (-spotenziale) eine wichtige Determinante, denn für die Verwertung der Ergebnisse in der Praxis oder / und in der Weiterforschung ist die Erkenntnisverbreitung elementare Voraussetzung. Soweit die Erkenntnisverbreitungen in die Umsetzungsphase fallen, sind die Abschlussberichte Grundlage für die Bewertung der Veröffentlichungspraxis und anderer Aktivitäten zur Verbreitung. Für die Suche nach Veröffentlichungen nach Vorhabenschluss kommen im Wesentlichen Internetrecherchen, ergänzt um Auskunft durch die Koordinatoren, zur Anwendung.

Informationen über die **Ergebnisverwertung** seitens der OG-Mitglieder sind meist in den Abschlussberichten enthalten. Wichtig für die breite Anwendung der Ergebnisse ist aber die Ergebnisverwertung über die OG hinaus. Dies ist Kern gezielter Befragungen von ausgewählten OG-Mitgliedern und Trägerinnen und Träger der Technologieverbreitung. Ergänzt wurden die Befragungen mit Internet- und Literaturrecherchen.

In Vorbereitung der im Rahmen der Ex-post-Bewertung zu beantwortenden Bewertungsfrage 30: *„In welchem Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Förderung von Innovationen beigetragen?“* werden die möglichen oder erreichten Wirkungen des Vorhabens beschrieben. Der Zielsetzung der EIP entsprechend unterscheidet die Analyse Wirkungen auf die Produktivität und die Nachhaltigkeit sowie zusätzlich auf gesellschaftliche Erwartungen (Tierwohl / Gesundheit / Vielfalt), insbesondere da letzteren in der kommenden Förderperiode besonderes Gewicht beigemessen wird, was sich auch in der Etablierung eines eigenen spezifischen Ziels (spez. Ziel 9) widerspiegelt.

Den Abschluss der Vorhabenanalysen bilden vorhabenspezifische Schlussfolgerungen in Hinblick auf die erzielten Ergebnisse und (erwartbaren) Wirkungen. Sie gehen dann in die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Maßnahmenebene ein.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Herangehensweise hat sich für die Erkenntnisgewinnung zu Faktoren für Erfolg und Wirksamkeit der EIP-Maßnahme als geeignet erwiesen und es konnten bereits Schlussfolgerungen für die Aussteuerung des Programms gezogen werden. Die intensive Analyse der Einzelprojekte und die gezielte projektspezifische Befragung sind zwar aufwändig, aber lohnend und übertragbar.

Ideal wäre zudem eine Bewertung im Zuge der Ex-post-Arbeiten 2025/ 2026, wenn die erzielten Ergebnisse gegebenenfalls weiterentwickelt und verbreitet wurden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Ergebnisse und Wirkungen der EIP-Förderung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Thüringen und Brandenburg (EPLR)		
Schlagworte	EIP-Bewertung, Ergebnisse und Wirkungen		
Kontakt	Susanne Stegmann Berghovener Str. 16 53227 Bonn Tel.: 0228 1841424 E-Mail: stegmann@bonneval.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1	
		Unterpriorität: 1 B	
		Maßnahme: EIP	

Quellen

EUROPÄISCHE KOMMISSION – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – Referat C.4 (2017): Leitlinien zur Bewertung von Innovation in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, Directorate H. Sustainability and Quality of Agriculture and Rural Development, H.5. Research and Innovation (2014): Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability
https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/pb_guidelines_eip_implementation_2014_en.pdf

4.4 Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum

Kontext

Die Maßnahme wird auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) zur „Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum“ (IMF) umgesetzt. Sie umfasst drei Einzelmaßnahmen:

- 1.1.2 Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen für Frauen im ländlichen Raum
- 6.4.2 Gründung und Entwicklung nicht landwirtschaftlicher Tätigkeiten durch Frauen im ländlichen Raum
- 16.7.2 Netzwerkorganisationen für Frauen im ländlichen Raum

Darüber hinaus wird IMF auch als Modul (privat-gewerblich) in LEADER angeboten. In diesem Fall entscheiden die lokalen Aktionsgruppen über die Förderwürdigkeit von Anträgen. Die Maßnahme IMF ist vor allem dem Schwerpunktbereich 6A zugeordnet. Die Vorhabensarten 1.1.2 und 16.7.2 sind zusätzlich dem Schwerpunktbereich 1A zugeordnet. Die Maßnahme IMF hat darüber hinaus auch programmierte Sekundärwirkungen in den Schwerpunktbereichen 2A und 3A. Ziel der Vorhaben ist die Unterstützung von Frauen in ländlichen Räumen. Durch die Förderung von Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen (1.1.2) sollen neue Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven für Frauen im ländlichen Raum entwickelt werden, z.B. durch das Schaffen einer beruflichen Grundlage für die Aufnahme neuer Geschäftsfelder oder die Gründung kleiner Unternehmen. Spezifische Ziele der Maßnahme sind die Erschließung neuer Geschäftsfelder, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Ressourceneffizienz von nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen, die Gründung bzw. Weiterentwicklung von kleinen Unternehmen durch Frauen, die Erleichterung des Zugangs zu Telearbeitsplätzen und des Wiedereinstiegs in den erlernten nichtlandwirtschaftlichen Beruf. Zusätzlich leistet die Maßnahme einen Beitrag zu folgenden MEPLIII-Zielen: Bereitstellung und Vermittlung von Wissen und Informationen in adäquater Form für die ländlichen Akteure, die Sicherung und Schaffung von adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen z.B. durch neue Formen der Zusammenarbeit und die Entwicklung neuer Dienstleistungen

Zur Erleichterung der Gründung und Entwicklung nicht landwirtschaftlicher Tätigkeiten durch Frauen (6.4.2) sollen durch Bereitstellung von Risikokapital Kooperationsprojekte zwischen Landwirtinnen und Nichtlandwirtinnen oder Projekte wie Existenzgründungen und Unternehmensentwicklungen von Nichtlandwirtinnen unterstützt werden. Ein Fokus liegt dabei auf der Förderung von Teilzeitgründungen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Zusätzlich soll die Maßnahme zur Sicherung und Schaffung von adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen beitragen.

Zur Verbesserung der spezifischen Lebenssituationen von ortsgebundenen, auf einen außerlandwirtschaftlichen Zuerwerb angewiesene oder vom landwirtschaftlichen Strukturwandel betroffene Landwirtinnen und Frauen mit Kindern und/oder betreuungsbedürftigen älteren Angehörigen bedarf es spezifischer Netzwerkorganisationen (16.7.2). Gefördert werden neu gegründete Netzwerke mit dem Ziel, die Zusammenarbeit unterschiedlichster KooperationspartnerInnen zu fördern, um wohnortnahe Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu schaffen. Sie sollen Plattform für Landwirtinnen und Nichtlandwirtinnen sein, um im Rahmen der Hilfe zur Selbsthilfe gemeinsam neue Geschäftsideen (z. B. ländlicher Tourismus, Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen etc.) zu entwickeln

und umzusetzen. Außerdem sollen sie zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Dörfern beitragen. Weitere spezifische Ziele dieser Vorhabensart sind:

- Stärkung der Zusammenarbeit unterschiedlichster KooperationspartnerInnen zur Schaffung wohnortnaher Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten,
- Schaffung einer Plattform zur Entwicklung und Umsetzung neuer gemeinsamer Geschäftsideen,
- Stärkung des sozialen Zusammenhalts zwischen Landwirtinnen und Verbraucherinnen und der verschiedenen Generationen in den Dörfern.

Datengrundlage und Herangehensweise

Bei Qualifizierungen und Coachings sind die vom MLR anerkannten Bildungsträger die AnbieterInnen der Maßnahmen und zugleich auch die Antragssteller, etwa die Bildungs- und Sozialwerke der Landfrauenverbände. Eine Liste der Anbieter anerkannter Bildungsträger liegt dem MLR vor. Bei den Existenzgründungen bzw. Unternehmenserweiterungen besteht keine Begrenzung auf bestimmte Zielgruppen; berechtigt sind grundsätzlich alle Frauen im ländlichen Raum. Bei den Netzwerken muss es sich um neu gegründete Zusammenschlüsse von Netzwerkorganisationen für Frauen und / oder KooperationspartnerInnen handeln. Hierfür sind mindestens zwei KooperationspartnerInnen notwendig.

Zur Analyse der Primär- und Sekundäreffekte werden die Finanz- und Outputdaten bis zum 31.12.2018 (Großrechner- und Monitoringdaten) ausgewertet. Außerdem wurden in Interviews weitere Kriterien und Aspekte zur Implementierung der Maßnahme qualitativ und quantitativ abgefragt, die in die Beantwortung der Bewertungsfragen einfließen. Die Zielgruppen zur Beurteilung der Umsetzung der Maßnahme waren:

- das MLR / Referat 29,
- Vertretungen der Bewilligungsstellen: die Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe, Tübingen und Freiburg,
- Vertreterinnen der Landfrauenverbände,
- Zuwendungsempfängerinnen aller Vorhabensarten,
- Netzwerkkoordinatorinnen.

Zur Bewertung der Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen erfolgte 2018 eine umfangreiche Befragung aller Frauen, die in den Jahren 2015 – 2017 an Maßnahmen teilgenommen hatten. Zusätzlich wurden Gespräche mit dem zuständigen Referat 29 im MLR und den beiden Netzwerkkoordinatorinnen geführt. Im Jahr 2021 erfolgte eine abschließende Befragung der Netzwerkkoordinatorinnen über die zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Projekte der Einzelmaßnahme 16.7.2.

Für die Bewertung der Maßnahme IMF sind insbesondere zwei Bewertungsfragen zu beantworten:

Schwerpunktbereich 1A (für 1.1.2 und 16.7.2): „In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Innovation, die Zusammenarbeit und den Aufbau der Wissensbasis in ländlichen Gebieten gefördert“.

Schwerpunktbereich 6A (für 1.1.2, 6.4.2 und 16.7.2): „In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und die Schaffung von

Arbeitsplätzen unterstützt“. Zur Beantwortung erfolgte eine Konkretisierung der Bewertungsfragen durch folgende Detailfragen:

- In welchem Umfang kann die Maßnahme zur Gründung und Entwicklung von (kleinen) Unternehmen durch Frauen im ländlichen Raum beitragen?
- In welchem Umfang ist die Maßnahme geeignet, Arbeitsplätze zu erhalten sowie neue Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommenskombinationen für Frauen im gesamten ländlichen Raum zu schaffen?
- Kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Frauen im ländlichen Raum verbessert werden?
- Kann die Wissensbasis speziell von Frauen im ländlichen Raum durch Qualifizierungen und Netzwerkarbeit gefördert werden?
- In welchem Umfang können innovative Maßnahmen für Frauen zur Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategie in LEADER-Gebieten beitragen?

Jährlich berichtet werden muss der Ergebnisindikator R21: „In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze“. Er wird allerdings ausschließlich der Einzelmaßnahme 6.4.2 zugerechnet. Bis 2018 wurden bei 10 Begünstigten der Existenzgründung 6,52 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen (gemessen an den abgeschlossenen Fällen). Der Zielindikator T1 „Prozentsatz der Ausgaben für Maßnahmen der Artikel 14, 15 und 35 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Bezug auf den Gesamtbetrag der Ausgaben für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunktbereich 1A)“ ist obligatorisch zu dokumentieren. Dieser Indikator wird weder für ausreichend noch zweckmäßig befunden, um eine indikatorengestützte Bewertung der mit der Beratungsleistung verfolgten Zielerreichung durchzuführen. Neben den genannten Output- und Ergebnisindikatoren wurden deshalb zusätzliche Bewertungsindikatoren vorgeschlagen, um die Aussagekraft der Bewertung erhöhen zu können. Diese Indikatoren wurden mit dem zuständigen Referat abgestimmt und sind im Feinkonzept zur Bewertung des MEPL III (Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020) dokumentiert. Für die Evaluation der Einzelmaßnahme Netzwerkorganisationen für Frauen im ländlichen Raum wurde beispielsweise für die beiden geförderten Organisationen („NEsD“ und „Nachbarschaftshilfe e.V.“) die Zahl der Netzwerk-Mitglieder, der Netzwerk-Aktionen und die durch die Netzwerke geschaffenen Arbeitsplätze erfasst. Im Zeitraum von Oktober 2016 bis September 2020 begleitete das Netzwerk „NEsD“ beispielsweise 35 Qualifizierungs- und 22 Coachingtage und organisierte 45 Netzwerk- und Weiterbildungstage. Insgesamt nahmen bei NEsD 932 Teilnehmerinnen an Veranstaltungen teil und 118 Frauen waren in Netzwerken organisiert.

Die Maßnahme IMF hat darüber hinaus auch programmierte Sekundärwirkungen in den Schwerpunktbereichen 2A und 3A, welche im Rahmen der Befragungen abschließend eingeordnet werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum durch die drei Einzelmaßnahmen Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen, Gründung und Entwicklung nicht landwirtschaftlicher Tätigkeiten und Netzwerkorganisationen ist positiv zu bewerten. Durch die Existenzgründungen werden Arbeitsplätze für Frauen geschaffen, die hohe Anzahl an Teilnehmerinnen an Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen bestätigt den Bedarf der Maßnahme. Kompetenzentwicklung, Austausch mit anderen Teilnehmerinnen und Wissenserwerb

und Wissenserweiterung sind wichtige Mehrwerte der genannten Maßnahmen. Im Jahr 2020 konnten die beiden geförderten Netzwerkorganisationen erfolgreich abgeschlossen werden, gesteckte Ziele konnten teilweise sogar übererreichert werden. Eine bedarfsorientierte Qualifizierung und der Aufbau von Kooperationen sind wesentliche Erfolgsfaktoren, um Frauen im ländlichen Raum zu Existenzgründungen zu ermutigen und sie in der Startphase zu unterstützen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Förderung von Innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum		
Ländliche Entwicklungsprogramme	MEPL III Baden-Württemberg		
Kontakt	Dr. Andrea Früh-Müller Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf Reitbahn 3 91746 Weidenbach Tel. 09826-333178, frueh-mueller@fg-art.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 6 (1.1.2, 6.4.2 und 16.7.2) und 1 (1.1.2 und 16.7.2)	
		Unterpriorität: jeweils A	
		Maßnahme: Innovative Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum	

Quellen

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2019 (Bezugszeitraum 2014-2018 https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/site/pbs-bw-mlr/get/documents_E-978177863/MLR.LEL/PB5Documents/mlr/MEPL/mepI_extern/MEPL_Monitoring/Evaluierung%202019/Bewertungsbericht_2019_MEPL%20III.pdf)

4.5 Frauen als Unternehmerinnen im ländlichen Raum – Fallstudie zu Relevanz, Entscheidungsverhalten, Beteiligung an Förderprogrammen

Kontext

Im Rahmen der Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 - 2020 (EPLR Bayern 2020) wurde deutlich, dass sowohl das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) als auch die Diversifizierungsförderung (DIV) kaum von Betriebsleiterinnen in Anspruch genommen werden. Deshalb wurde in einer Fallstudie als Teil der laufenden Bewertung die Rolle von Frauen in der (bayerischen) Landwirtschaft intensiver untersucht, um die Frage beantworten zu können, ob das in der ELER-VO gesetzte Querschnittsziel der Chancengleichheit von Männern und Frauen in der Förderpraxis Beachtung findet oder Frauen möglicherweise von investiven Förderangeboten ausgeschlossen werden.

Herangehensweise und Datengrundlagen

Die Studie basiert auf folgenden Bausteinen:

- Eine Sekundärdatenanalyse gibt zunächst einen Einblick in den Umfang der Beschäftigung von Frauen als selbständige Unternehmerinnen, abhängig Beschäftigte und mithelfende Familienmitglieder in der Landwirtschaft.
- Eine Auswertung von Buchführungsdaten aus dem bayerischen Testbetriebsnetz dient dazu, Unterschiede in der strukturellen und ökonomischen Entwicklung von Betrieben unter weiblicher bzw. männlicher Leitung zu identifizieren.
- Die Auswertung der bayerischen Förderdatei für den Zeitraum von 2007 bis 2017 zeigt die Verteilung der AFP- und DIV-Förderfälle nach männlichen und weiblichen Antragstellenden, außerdem die mit der Förderung verbundenen Zielsetzungen (betriebliches Wachstum, Rationalisierung, Diversifizierung, ...). Angesichts der zahlenmäßig sehr ungleichen Verteilung zwischen männer- und frauengeführten Betrieben wurde der Gruppe der von Frauen geführten Betriebe nach einem Propensity Score Matching (PSM) eine gleich große Auswahl von männergeführten Förderbetrieben gegenübergestellt, um Fehleinschätzungen einzugrenzen. Dabei wurde darauf geachtet, dass die Betriebe beider Gruppen hinsichtlich ihrer regionalen Lage und Struktur (Größe, Produktionsrichtung usw.) weitgehend vergleichbar sind.
- Im Rahmen einer Primärdatenanalyse erfolgten 2019 insgesamt 36 Interviews (telefonisch und vor Ort) mit Betriebsleiterinnen. Davon hatten 25 Frauen zwischen 2007 und 2017 Investitionshilfen in Anspruch genommen, weitere 11 dagegen weder eine AFP- noch eine DIV-Förderung erhalten. Die Gegenüberstellung von geförderten und nicht-geförderten Betriebsleiterinnen soll mögliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Entwicklungspfaden sichtbar machen.

Zur Validierung der Ergebnisse wurden Einschätzungen von Fachleuten aus Beratung und Agrarverwaltung herangezogen. Außerdem bot ein Workshop im Juli 2019 die Gelegenheit, die Ergebnisse der Studie im Kreis von Beratungs- und Verwaltungskräften, VertreterInnen von Verbänden, Kammern und aus der Wissenschaft kritisch zu diskutieren.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Agrarsektorale Betrachtung:

2016 waren deutschlandweit 89%, in Bayern sogar 94% der Agrarbetriebe familiengeführte Einzelunternehmen. Angesichts dieser Dominanz sowie der engen räumlichen und sozialen Beziehungen zwischen Betrieb und Haushalt sind in der weitaus größten Zahl der Fälle Frauen in landwirtschaftliche Arbeitsabläufe eingebunden – in unterschiedlichen Funktionen, unterschiedlichem Umfang und häufig nicht fest entlohnt. Der von Frauen geleistete Gesamtarbeitsaufwand lässt sich nicht abschätzen, weil weder deren Haushaltsleistungen noch ihre Mithilfe bei betrieblichen Arbeiten statistisch zuverlässig erfasst werden.

In Bayern wurden 2016 rd. 65.000 landwirtschaftliche Einzelunternehmen in der Agrarstrukturerhebung ausgewiesen, in denen knapp 200.000 Personen mit landwirtschaftlichen Arbeiten (teil-) beschäftigt waren, davon 70.400 Frauen (35%). Während im Zeitverlauf der Anteil der weiblichen Beschäftigten in der Landwirtschaft (zugunsten der Männer) insgesamt zurückgeht, finden zugleich deutliche Verschiebungen innerhalb dieser Gruppe statt. Im Jahr 2016 waren von den weiblichen Beschäftigten in der bayerischen Landwirtschaft

- bereits 42% „familienfremd“ und überwiegend teilzeitbeschäftigt – mit insgesamt wachsender Tendenz;
- 26% als Familienarbeitskräfte vollbeschäftigt – ebenfalls zunehmend.

Der relativ hohe Anteil weiblicher Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und ihre erkennbar steigende Bedeutung für die Entwicklung der Betriebe decken sich allerdings in keiner Weise mit der Verteilung von Besitz- und Leitungsfunktionen zwischen Männern und Frauen in der Landwirtschaft. Der Agrarstrukturerhebung zufolge wurden 2016 nur 9% der bayerischen Betriebe von Frauen geleitet.

Inanspruchnahme investiver Förderangebote:

Die bayerische Förderdatei weist für den Zeitraum von 2007 bis 2017 mehr als 10.000 einzelbetriebliche Förderfälle aus. Davon entfallen 94% auf das AFP und 6% auf die Förderung der Diversifizierung. Gegliedert nach männlichen bzw. weiblichen Antragstellenden stammten 93% aller Förderanträge von Betriebsleitern (Männern), 5% der Anträge von Betriebsleiterinnen und 2% der Anträge wurden von Mann und Frau gemeinsam gestellt. Insofern waren lediglich in 7% der Förderfälle Frauen formal an der Antragstellung beteiligt. Davon entfiel 2016 bereits ein Drittel der Förderanträge, die von Frauen gestellt wurden, auf Junglandwirtinnen.

Aus dem direkten Vergleich beider Gruppen zeigt sich, dass in Bayern bei der AFP-Förderung nur geringe Unterschiede zwischen den von Frauen bzw. Männern geführten Betrieben bestehen. Die Produktionsschwerpunkte ähneln sich: 77% der Förderanträge von Frauen bzw. 76% der Anträge von Männern stammen aus Betrieben mit Milchvieh-/ Rinderhaltung, 11% (Frauen) bzw. 12 % (Männer) der Antragstellenden betrieben Schweinehaltung. Die Art der geförderten Investitionen korrespondiert mit den Produktionsschwerpunkten. In beiden Geschlechtergruppen entfielen rd. drei Viertel der Vorhaben auf bauliche Investitionen in der Milchvieh- / Rinderhaltung.

Auch die Einschätzung der von den Investitionen erwarteten Wirkungen ist nahezu identisch: In beiden Gruppen verbanden etwa 58% der AntragstellerInnen mit der Investition das Ziel „betriebliches Wachstum und Rationalisierung“. In der Gruppe der Frauen etwas stärker ausgeprägt (ca. 31%) war der Wunsch nach Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Einsparung, Erleichterung) und Schaffung von Entlastungen. Die breite Übereinstimmung zwischen beiden Gruppen legt den

Schluss nahe, dass zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe ähnliche Strategien verfolgt werden, unabhängig davon, ob sie von Frauen oder Männern geführt werden.

Bei Inanspruchnahme der Diversifizierungsförderung zeigen sich dagegen deutlichere Unterschiede zwischen den Produktionsrichtungen der von Frauen bzw. Männern geführten Betriebe. Die Milchviehhaltung spielt in den frauengeführten Betrieben eine geringere Rolle, dafür werden extensive Verfahren der Rinderhaltung sowie Pferdehaltung relativ häufig gewählt. Während beim AFP nur 6% der Förderanträge von Frauen eingereicht wurden, stammten immerhin 15% der DIV-Anträge von Frauen. Das unterstreicht die Bedeutung dieser Förderschiene für die Entwicklung selbständiger Tätigkeiten durch Frauen. Die Investitionen männlicher Antragstellender fanden deutlich häufiger im Bereich Freizeit und Erholung / Urlaub auf dem Bauernhof statt, Antragstellerinnen investierten stärker in die Bereiche Pensionstierhaltung und Direktvermarktung. Weibliche wie männliche Antragstellende erwarteten von den Investitionen am häufigsten eine Verbesserung des gesamtbetrieblichen Einkommens.

Wirtschaftliche Ergebnisse im Vergleich

Um einen groben Vergleich der wirtschaftlichen Ergebnisse von frauen- bzw. männergeführten landwirtschaftlichen Betrieben anstellen zu können, wurden die Daten des bayerischen Testbetriebsnetzes für den Zeitraum von 2008 bis 2017 nach männlichen und weiblichen Betriebsleitenden bzw. Antragstellenden ausgewertet. In die Analyse gingen nur jene rd. 2.300 Betriebe ein, die über den gesamten zehnjährigen Zeitraum Buchabschlüsse lieferten. Davon ließen sich nur etwa 4% einer Betriebsleiterin zuordnen. Diese Gruppe ist damit deutlich unterrepräsentiert und ein belastbarer Vergleich mit der Gruppe der von Männern geführten Betriebe kaum möglich. Tendenziell wird jedoch deutlich, dass die Betriebe der Frauen im Durchschnitt geringfügig kleiner (LF) sind, einen leicht geringeren Arbeitskräfte-Besatz aufweisen und häufiger im Nebenerwerb geführt werden.

Über den zehnjährigen Zeitraum hinweg liegt der durchschnittliche Unternehmensumsatz um etwa 18.000 € niedriger als in der Gruppe der von Männern geführten Betriebe. Beim Unternehmensgewinn reduziert sich dieser Rückstand auf rund 10.000 € (rd. 20%), wobei die Gewinnquote in beiden Gruppen nahezu gleich hoch ausfällt.

Auswertung von Förderdateien zur einzelbetrieblichen Förderung

Weil in über 90% der Fälle Männer Betriebsinhaber sind bzw. nach außen als Leitung auftreten, werden üblicherweise auch investive Förderanträge von ihnen unterzeichnet. Folglich finden sich nur wenige Frauen als Antragstellende in der Förderdatei. Durch ein statistisches Matchingverfahren konnten die Wirkungen der zahlenmäßigen Ungleichverteilung zwischen von Männern und von Frauen geführten Betrieben weitgehend neutralisiert werden. Wird der Gruppe der geförderten Betriebsleiterinnen wiederum eine männliche Vergleichsgruppe gegenübergestellt, ergibt sich folgendes Bild:

Im Rahmen der AFP-Förderung sind keine signifikanten wirtschaftlichen Unterschiede erkennbar. In der Höhe von Umsatz, Gewinn und Eigenkapitalentwicklung schneiden die von Frauen geführten Betriebe sogar leicht besser ab als ihre männlichen Kollegen.

Bei der DIV-Förderung erreichen die von Männern geführten Betriebe dagegen einen signifikant höheren Unternehmensumsatz. Dieses Ergebnis wird allerdings dadurch verzerrt, dass überwiegend Männer Anträge auf DIV-Förderung stellen, obwohl in der Mehrzahl der Fälle die Planung und Organisation der Diversifizierungsaktivität in den Händen der Partnerin / Frauen liegt –

und diese über das Stellen eines Förderantrags mitentscheiden. Sofern der männliche Partner die Landwirtschaft im Haupterwerb führt und die Partnerin eine zusätzliche unternehmerische Tätigkeit ausübt, sind höhere Gesamtumsätze und Gewinne zu erwarten.

Einzelbetriebliche Betrachtung

Die Interviews mit 36 Betriebsleiterinnen boten einen wesentlich tiefergehenden Blick auf die persönlichen und betrieblichen Entwicklungspfade, auf Entscheidungsabläufe innerhalb der Haushalte, auf Fragen der Betriebsnachfolge sowie der Leitungsaufgaben von Frauen. Angesichts der geringen Zahl an Befragungen sind die Ergebnisse nicht repräsentativ, wurden jedoch in ihrem Kern von externen Fachleuten bestätigt.

Von den befragten Frauen hatten 40% aus eigener Motivation und damit gezielt den landwirtschaftlichen Betrieb (i.d.R. ihrer Eltern) übernommen. Sie besaßen eine berufliche Ausbildung und waren auch schon vor der Übernahme in betriebliche Abläufe und Entscheidungen einbezogen. In der Mehrzahl der Fälle (60%) waren jedoch äußere Umstände für die Betriebsübernahme verantwortlich: Ausfall der bisherigen Betriebsleitung, Trennung, Nutzen von Fördermöglichkeiten (JunglandwirtInnenförderung), versicherungsrechtliche Zusammenhänge usw. Besonders relevant sind die bei der Betriebsübernahme vorherrschenden Eigentumsverhältnisse. Die Leitungsrolle hängt maßgeblich davon ab, welcher Partner den Betrieb in die Partnerschaft einbringt. Teilweise war die rechtliche Übernahme des Betriebes bei den Teilnehmerinnen allerdings nicht mit der faktischen Betriebsleitung kongruent.

Den Interviews zufolge entwickelten die Betriebsleiterinnen ihre landwirtschaftlichen Betriebe ähnlich wie ihre männlichen Kollegen. Gleichwohl führte die Heterogenität der individuellen Einflussfaktoren, etwa die Gründe für die Betriebsübernahme, der Bildungsverlauf, die Betriebsgröße, familiäre Verpflichtungen oder fachliche Neigungen, zu unterschiedlichen Entwicklungsverläufen:

Von den 36 befragten Leiterinnen landwirtschaftlicher Betriebe hatten nur acht eine landwirtschaftliche Ausbildung absolviert; es handelte sich um jüngere Frauen mit einer bewusst gewählten professionellen Qualifikation, dem klaren Fokus auf einer landwirtschaftlichen Entwicklung einschließlich der Inanspruchnahme der AFP-Förderung.

Die Mehrzahl der Interviewten hatte jedoch Abschlüsse in Hauswirtschaft oder gewerblichen Berufen erworben und bedauerte durchweg Informations- und fachlich/methodische Kompetenzdefizite, welche die Entwicklung des landwirtschaftlichen Betriebes erschwert hätten. Das gelte auch für den Einstieg in die Diversifizierung, weil sich viele der Befragten als „berufliche Quereinsteigerinnen“ empfanden.

In der Gruppe der nicht geförderten Betriebe hatte knapp die Hälfte der Leiterinnen weder eine land- noch hauswirtschaftliche Ausbildung.

Kritik, Handlungsbedarfe

Trotz der unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen für die Übernahme betrieblicher Leitungsfunktionen wurde von keiner der befragten Frauen eine „Sonderbehandlung“ in Beratung und Investitionsförderung gefordert. Unterstützungsangebote sollten grundsätzlich „geschlechtsneutral“ sein, zumal jüngere Betriebsleiterinnen durchweg über eine hohe Qualifikation in Produktionstechnik und betrieblichem Management verfügten. Gleichwohl wurde deutliche Kritik

an der derzeitigen Informations- und Beratungspraxis geübt, die sich vor allem auf inhaltliche und organisatorische Zusammenhänge bezog:

- Enge produktionstechnische Themenwahl von landwirtschaftlichen Informations- und Beratungsveranstaltungen, die eher auf die Interessen von Männern (Technik!) zugeschnitten seien;
- Informations- und Beratungslücken hinsichtlich der Vermittlung grundlegender Unternehmerinnen-Qualifikationen (Kalkulation, Marketing, Personalführung, ...);
- Beratungsdefizite im Bereich „Zeitmanagement“, das für Frauen mit Verantwortung in Betrieb und Haushalt sehr wichtig sei;
- Fehlende niederschwellige Angebote für „Quereinsteigerinnen“ ohne umfassende landwirtschaftliche Erfahrung;
- Unzureichende Information über Förder- und Beratungshilfen außerhalb des ELER, um die Entwicklung im Diversifizierungsbereich zu erleichtern (Förderfibel);
- Fehlende Einbindung in Netzwerke von Gründerinnen am Rande (Diversifizierung) wie außerhalb der Landwirtschaft; keine systematische Dokumentation guter Praxisbeispiele;
- Komplexität der Förderangebote mit hohem Zeitaufwand für die Antragstellung, den Frauen aufgrund ihrer Mehrfachbelastungen kaum zu leisten im Stande seien;
- Häufig ungünstige Terminierung von Veranstaltungen, wodurch Frauen mit familiären Verpflichtungen unbeabsichtigt von einer Teilnahme ausgeschlossen würden; deshalb die Anregung jüngerer Betriebsleiterinnen, die Veranstaltungsformate zu überdenken und digitale Kommunikationsmöglichkeiten umfassender zu nutzen;
- Fehlen einer umfassenderen Organisationsberatung vor größeren Entwicklungsschritten, um die unternehmerische Entwicklung nicht nur wirtschaftlich und ökologisch, sondern auch sozial nachhaltig gestalten zu können.

Die genannten Schwächen bzw. Defizite können im Einzelfall durchaus die betriebliche Entwicklung und die Teilnahme an der Investitionsförderung erschweren. Gleichwohl sahen die befragten Leiterinnen keine grundsätzlichen Hürden, die sie von einer Beantragung von Fördermitteln abhalten würden. Sofern eine Investitionsförderung nicht in Anspruch genommen wurde, stellen die Befragten andere Gründe in den Vordergrund: hoher Planungsaufwand, Überschreiten der Prosperitätsgrenze, Wunsch nach Planungsfreiheit, Risikoabwägung usw. Der Wunsch nach neuen bzw. enger auf den Bedarf von Betriebsleiterinnen zugeschnittenen Förderprogrammen wurde nicht geäußert.

Übertragbarkeit

Die Gleichstellung von Mann und Frau hat als Querschnittsziel der Europäischen Politik auch für alle Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes eine hohe Relevanz. Durch die Verwendung quantitativer Methoden konnten in Bayern Unterschiede zwischen Frauen und Männern in der Beantragung investiver Fördermaßnahmen sowie in der Betriebsführung mit und ohne Förderung analysiert werden. Die Ergebnisse wurden durch qualitative Interviews eingeordnet und individuelle Gründe für bzw. gegen eine Inanspruchnahme investiver Förderangebote ermittelt. Der Methodenmix ist für die Analyse des komplexen Themas der Geschlechtergerechtigkeit in der ländlichen Entwicklungsförderung angemessen. Die qualitativen Methoden sind gut auf andere Fördermaßnahmen mit individueller Antragstellung übertragbar. Die Übertragbarkeit der quantitativen Methoden auf andere Zusammenhänge hängt jedoch stark von der verfügbaren

Datenbasis (z.B. Buchführungsabschlüsse, Monitoringdaten) ab, die auf der Ebene der Bundesländer variiert.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Chancengleichheit, Geschlechter-Gerechtigkeit			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bayern			
Schlagworte	Investitionsförderung, Chancengleichheit Männer und Frauen, Fallstudie			
Kontakt	Prof. Dr. Otmar Seibert Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR			
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
	x	5. Weiteres: Fallstudie		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6):		
		Unterpriorität:		
		Maßnahme:		

Quelle

Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART): Frauen als Unternehmerinnen in der Landwirtschaft - Relevanz, Entscheidungsverhalten, Beteiligung an Förderprogrammen. Fallstudie im Rahmen der maßnahmenspezifischen Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020, Triesdorf 2020.
https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/frauen_als_unternehmerinnen_endbericht.pdf

4.6 Bewertung des Querschnittsziels Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung

Kontext

Die Gleichstellung von Frauen und Männern gehört zu den grundlegenden Zielen der Europäischen Union. Für die Förderung aus sämtlichen ESI-Fonds bestimmt Artikel 7 Absatz 1 der ESIF-VO, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Nichtdiskriminierung bei der gesamten Vorbereitung und Durchführung der Programme zu berücksichtigen sind. Für den ELER sind die Mitgliedsstaaten aufgefordert, in Kapitel 8 der erweiterten Durchführungsberichte über die Beachtung dieses Artikels zu berichten. Im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung wurde ein Konzept zur Bewertung des Beitrags zu Gleichstellung und Nichtdiskriminierung im ELER entwickelt und angewandt.

Grundsätzlich erscheint eine konzeptionelle Trennung zwischen Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung sinnvoll, da Gleichstellung auf strukturelle Veränderungen abzielt, während Nichtdiskriminierung eher auf Gleichbehandlung/Schutz auf der individuellen Ebene fokussiert (vor allem in Hinblick auf von der EU-KOM benannte, spezifische Diskriminierungsgründe: Alter, Religion und Weltanschauung, sexuelle Orientierung, ethnische Herkunft/rassistische Zuschreibung, Behinderung, Geschlecht).

Die folgende Darstellung stellt den Ansatz zur Bewertung des Beitrags zur Gleichstellung von Männern und Frauen in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Datengrundlage

Programmplanungsdokumente, Förderrichtlinien, Auswahlkriterien für Projekte und LEADER-bzw. ILE-Regionen, ILEK, LEADER-REK, Förderdaten.

Herangehensweise

Das Querschnittsziel (QZ) Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung ist in den EPLR in unterschiedlichem Maße, in der Regel eher am Rande oder gar nicht, verankert. Dem muss der Evaluierungsansatz Rechnung tragen, indem dieser einen ELER-bezogenen, konzeptionellen Rahmen für die Analyse des QZ schafft. Daraus ergibt sich die Bearbeitung der folgenden Bausteine:

- I. Ist-Situation in ländlichen Räumen in Handlungsfeldern des ELER mit Gleichstellungsrelevanz
- II. Potenziale/Handlungsmöglichkeiten im ELER in den gleichstellungsrelevanten Handlungsfeldern
- III. EPLR-/Maßnahmengestaltung im Hinblick auf Gleichstellungsrelevanz
- IV. Tatsächliche Teilnahme/Teilhabe von Frauen und Männern in/an relevanten Fördermaßnahmen der EPLR

I. Ist-Situation in ländlichen Räumen in Handlungsfeldern des ELER mit Gleichstellungsrelevanz

Für die Analyse der Ist-Situation relevanter Handlungsfelder sind vor allem die Situation von Frauen in der Landwirtschaft, die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Fürsorgearbeit und die Teilhabe an Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen relevant. Eine Herausforderung ist hier die Verfügbarkeit von nach Geschlechtern bzw. nach Raumkategorien differenzierten Daten. So liegen beispielsweise Statistiken zum Umfang von Erwerbs- und Fürsorgearbeit zwar differenziert nach Geschlecht und Familienstand (mit/ohne Kinder) vor (DESTATIS, 2017; OECD, 2016), aber nicht spezifisch für ländliche Räume.

II. Potenziale/Handlungsmöglichkeiten im ELER in gleichstellungsrelevanten Handlungsfeldern

Potenziale/Handlungsmöglichkeiten bestehen im Angebot spezifischer Fördermaßnahmen und/oder in der Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in der Maßnahmenausgestaltung. Dabei geht es darum zu identifizieren, welche Möglichkeiten bestehen um

- (1) die Wirksamkeit von Maßnahmen durch gendersensible Planung und Umsetzung zu verbessern,
- (2) die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Teilhabe an Entscheidungsprozessen und in Erwerbs- und Fürsorgearbeit zu unterstützen und
- (3) nicht zur Verfestigung von Stereotypen beizutragen bzw. Stereotype abzubauen.

Die Analyse der Literatur zur Operationalisierung von Gleichstellungszielen in anderen Politikfeldern, z. B. der Unternehmensförderung oder Stadt- und Regionalentwicklung, liefert Hinweise auf konkrete Stellschrauben.

III. EPLR-/Maßnahmenausgestaltung im Hinblick auf Gleichstellungsrelevanz

Vor dem Hintergrund der Bausteine I und II, die den potenziellen Handlungsrahmen für die ELER-Programme aufzeigen, erfolgt die Analyse der Maßnahmenausgestaltung im Hinblick auf die Gleichstellungsrelevanz. Hierfür wurden die Maßnahmen der EPLR nach Kategorien differenziert. Die Kategorien sind folgendermaßen definiert:

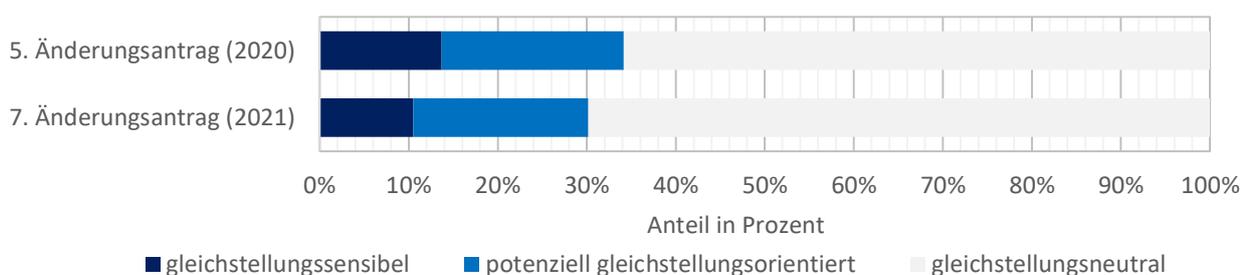
Tabelle 1: Kategorien zum Gleichstellungsgehalt von Fördermaßnahmen der EPLR

Kategorie	Definition
gleichstellungsneutral:	Teilmaßnahmen zielen nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder ab
potenziell gleichstellungsorientiert:	Teilmaßnahmen/individuelle Vorhaben können Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten
gleichstellungssensibel:	Teilmaßnahmen/individuelle Vorhaben können Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und dies wird über die Zielformulierung und/oder Antwortkategorien konkretisiert
gleichstellungsaktiv:	Teilmaßnahme verfolgt gezielt die Verbesserung der Gleichstellung

Quelle: Raue, 2022.

Die Kategorisierung der ELER-Maßnahmen erfolgte auf Basis der Analyse von Programmdokumenten (EPLR, Förderrichtlinien, AWK, LEADER-Ausschreibungsunterlagen) und Angaben der Fachreferate. Die Verknüpfung der Kategorien mit dem Finanzplan erlaubte dann die Darstellung des Gleichstellungsgehalts des EPLR. Die folgende Abbildung zeigt dies beispielhaft für Schleswig-Holstein.

Abbildung 1: Geplante öffentliche Mittel des LPLR Schleswig-Holstein 2014 - 2022 (ohne Top-ups) nach Gleichstellungsrelevanz



Quelle: Raue, 2021

IV. Tatsächliche Teilnahme/Teilhabe von Frauen und Männern in relevanten Fördermaßnahmen der EPLR

Um Wirkungen einer gleichstellungssensiblen ELER-Förderung zu erfassen, ist in einem ersten Schritt sichtbar zu machen, ob und inwieweit Frauen und Männer Förderangebote unterschiedlich nutzen bzw. unterschiedlich von ihnen profitieren. Dies kann nur spezifisch entsprechend der Interventionslogik der verschiedenen Maßnahmenbereiche erfolgen. Zur Darstellung der **tatsächlichen Teilnahme/Teilhabe** von Frauen und Männern in/an den relevanten Fördermaßnahmen der EPLR erfolgte in der 5-Länder-Evaluierung die differenzierte Darstellung nach Geschlecht für folgende Angaben:

- für ZuwendungsempfängerInnen von einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen (AFP, Diversifizierung)
- für Teilnehmende und Lehrende von Bildungs- und Beratungsmaßnahmen
- für die Zusammensetzung von Beteiligungs-/Entscheidungsgremien (LEADER-LAGs, Steuerungsgruppen von Dorfentwicklungsverfahren und ILE-Regionen, Begleitausschüsse; soweit Daten vorlagen auch für Operationelle Gruppen der EIP agri und andere 16er-Maßnahmen)

Die geschlechterdifferenzierte Darstellung von Daten allein ist allerdings nur begrenzt aussagefähig, da sie nichts über die Ursachen und die dahinter liegenden Lebensrealitäten von Männern und Frauen aussagt (Pimminger und Wroblewski, 2017). So ist z. B. bei Vorhaben der Diversifizierungsförderung häufig der Mann als (formaler) Betriebsleiter Zuwendungsempfänger, Frauen aber die Federführenden in der Umsetzung (Forstner, 2016: S. 304).

Bei gemeinwohlorientierten Projekten zur Verbesserung der Daseinsversorgung (Mobilität, Gesundheit, Nahversorgung, Betreuungs- und Freizeitangebote, ...), die im Rahmen der Maßnahmen 19 und 7 (LEADER, Dorfentwicklung, Förderung von Basisdienstleistungen) gefördert werden können, reicht eine Differenzierung nach Geschlecht nicht aus. Hier sollte untersucht werden, inwieweit es gelingt, die unterschiedlichen Lebenssituationen der Zielgruppen (mit/ohne Betreuungspflichten, mit/ohne Erwerbstätigkeit, Alter, ...) zu berücksichtigen.

Um Letzterem Rechnung zu tragen, wurde in Befragungen zu Entwicklungsstrategien (Dorferneuerung, LEADER, ILE) und gemeinwohlorientierten Projekten die Einschätzungen der AkteurInnen zur Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenssituationen (Geschlecht, Familienstand/Alter) in der Planung und Umsetzung abgefragt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die grundlegende Vorgehensweise der Analyse entlang der vier skizzierten Bausteine hat sich durch die Anwendung auf die EPLR der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bewährt. Da gleichstellungsorientierte Zielsetzungen in den EPLR nur wenig operationalisiert waren, bot der Ansatz einen passenden Evaluationsrahmen. Die Kategorisierung der Fördermaßnahmen (Tabelle 1) ermöglicht eine übersichtliche Darstellung der Gleichstellungssensibilität eines EPLR.

Die Bausteine I Analyse der Ist-Situation und II Identifikation von Potenzialen/Handlungsmöglichkeiten können im Rahmen der Evaluierung nur auf der Basis von Sekundärstatistiken und vorhandenen Forschungsergebnissen durchgeführt werden. Zur Situation von Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum bestehen hier in Deutschland deutliche Forschungs- und Datendefizite, insbesondere in den norddeutschen Bundesländern.

Die Erhebung der tatsächlichen Teilnahme/Teilhabe von Frauen und Männern kann sinnvoll nur im Rahmen vorgesehener empirischer Erhebungen erfolgen und muss dort rechtzeitig mit eingeplant werden. Ergänzende Interviews mit ausgewählten AkteurInnen, die je nach Ausgestaltung des EPLR unterschiedlich sein können, haben sich als sinnvoll erwiesen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Bewertung des QZ Gleichstellung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	HE, NRW, NI/HB, SH		
Schlagworte	Querschnittsziele, Gleichstellung		
Kontakt	Petra Raue, Thünen-Institut für Ländliche Räume, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig, petra.raue@thuenen.de, 0531-596-5518		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	x 4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	X	Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1, 2, 6	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

Quellen

DESTATIS, Statistisches Bundesamt (2015): Wie die Zeit vergeht. Ergebnisse zur Zeitverwendung in Deutschland 2012/2013. Wiesbaden. Internetseite Destatis: www.destatis.de. Zitiert am 27.7.2017.

Forstner, B., Grajewski, G., Bathke, M., Bergschmidt, A., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fähmann, B., Fengler, B., Franz, K., Moser, A., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M. und Tietz, A. (2016): Ex-post-Bewertung Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Braunschweig. Zitiert am 26.7.2017.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): Dare to Share - Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf. Paris. Internetseite OECD: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263420-de>.

Pimminger, I. und Wroblewski, A. (2017): Von geschlechtsdifferenzierten Daten zu Gender- und Gleichstellungsindikatoren. In: Wroblewski, A., Kelle, U. und Reith, F. (Hrsg.): Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren. Wiesbaden. S. 61-79.

Raue P (2021) Beitrag des Landesprogramms Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 - 2022 zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 5/2021, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung> [zitiert am 16.9.2022].

Raue P (2022) Beitrag des hessischen Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (EPLR) 2014 - 2022 zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 7/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung> [zitiert am 13.9.2022].

4.7 Beratung

Kontext

Beratungsdienstleistungen sind ein wichtiger Teil des Wissens- und Informationssystems der Landwirtschaft in Baden-Württemberg. Für die Förderphase 2014-2022 wurde das Beratungssystem – unter breiter Akteursbeteiligung - grundlegend verändert. Das neue System „Beratung.Zukunft.Land“ ist modular aufgebaut. Grundsätzlich wird die Beratung außerhalb der Landwirtschaftsverwaltung gestärkt, da die Beratungskapazitäten in der Verwaltung knapper geworden sind. Beratungsorganisationen, die eine Dienstleistungskonzession erhalten haben, werden - anders als in der Förderphase 2007-2013 – nicht mehr institutionell gefördert, sondern können nach Abschluss einer von den LandwirtInnen gebuchten Beratungsleistung eine Förderung beantragen. Die Abwicklung der Maßnahme erfolgt über das Regierungspräsidium (RP) Karlsruhe. Zielgruppe der Beratung sind alle Betriebe der Landwirtschaft und des Garten-, Obst- und Weinbaus, sowie ForstwirtInnen. Ziele der Förderung sind:

- Stärkung der individuellen Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe;
- Unterstützung der Inanspruchnahme von Beratungsmodulen, die einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung sowie der Klimafreundlichkeit und -resistenz von landwirtschaftlichen, garten-, obst- oder weinbaulichen Unternehmen und/oder ihrer Investition leisten;
- Verbesserung der Betriebsführung in der Landwirtschaft durch die Unterstützung von Wissenstransfer und Innovation;
- Stärkung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, Umwelt und Natur schonenden sowie an den Klimawandel angepassten und anpassungsfähigen, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft, die auf künftige Anforderungen ausgerichtet ist.

ZuwendungsempfängerInnen sind Beratungsorganisationen, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens ausgewählt wurden, eine Dienstleistungskonzession zur Erbringung einzelner oder mehrerer Beratungsmodule erhalten haben und diese Beratungsmodule bei landwirtschaftlichen Betrieben mit Sitz in Baden-Württemberg auf der Grundlage eines Rahmenvertrages durchführen. Gefördert werden Beratungsleistungen aus einem Katalog mit verschiedenen Modulen in den Bereichen Unternehmensführung (einschließlich Qualitätssicherung), Einkommenskombination, Tierhaltung, Pflanzenbau, Ökolandbau, Umwelt und Energie. Die Struktur der Beratungsmodule ist untergliedert in:

- Einstiegsmodule: Erstberatungsangebote wie z.B. Betriebs-Check, Öko-Umstellungsberatung;
- Grundmodule: Beratungen innerhalb eines Produktionsbereichs;
- Spezialmodule: Tiefer gehende Beratung zu spezifischen / vorhabenbezogenen Fragen.

Die Beratungsmodule können unabhängig von der Bewirtschaftungsform gewählt werden. Je Betrieb sind mehrere Beratungsmodule wählbar.

Datengrundlage

Zu Dokumentationszwecken führen die Beratungskräfte ein Beratertagebuch, in dem die aufgewandten Zeiten (Beratung vor Ort, Vor- und Nachbereitung etc.) erfasst werden. Beratungsprotokolle in Form von ausgefüllten Modulstammlätter sind Bestandteil der

Zahlungsanträge und mit diesen einzureichen. Die Beratungsorganisationen können einen Sammelantrag über alle im jeweils vorangegangenen Quartal abgeschlossenen Beratungsverträge stellen. Jeder Beratungsvertrag entspricht dabei einem Förderantrag. Jede in der geförderten Beratung eingesetzte Beratungskraft muss jährlich fachliche, fachrechtliche und methodische Fortbildungsveranstaltungen absolvieren. 2016 wurde eine verpflichtende Teilnahme an einer eintägigen Fortbildung zum Fachrecht und zu Cross Compliance eingeführt. Die Kosten dafür tragen die Beratungsorganisationen selbst.

Herangehensweise

Für die Bewertung der Maßnahme „Beratung“ sind gemäß ELER-Durchführungsverordnung vier Bewertungsfragen zu beantworten. Im Rahmen des Bewertungsberichts 2019 wurden die Großrechner- und Monitoringdaten bis 31.12.2016 zur Analyse der Primär und Sekundäreffekte hinsichtlich Finanz- und Outputdaten gesichtet und ausgewertet. Über die genannten Indikatoren hinaus wurden in Interviews weitere Kriterien und Aspekte zur Implementierung der Maßnahme qualitativ und quantitativ abgefragt. In die Beantwortung der Bewertungsfragen flossen zudem die Ergebnisse des Workshops des MLR vom 13.10.2016 in Weissach ein. Teilnehmende waren überwiegend die Beratungsorganisationen, aber auch Verbandsvertreter, VertreterInnen der Wissenschaft und der unteren Landwirtschaftsbehörden. Ergänzt wurden diese Schritte durch einen Austausch mit dem zuständigen Fachreferat des MLR und den Zuständigen an der LEL. Die Zielgruppen zur Beurteilung der Umsetzung der Maßnahme waren:

- das MLR / Referat 28,
- Vertretungen der Bewilligungsstelle (RP Karlsruhe),
- Vertreterinnen und Vertreter der Landfrauen- und Bauernverbände,
- ZuwendungsempfängerInnen d.h. Vertretungen der Beratungsorganisationen.

Insgesamt wurden acht telefonische Interviews zum Thema Beratung geführt, die sich an den gemeinsam von IfLS und ART entwickelten Gesprächsleitfäden orientierten. Ein Interviewleitfaden war für die Begünstigten entwickelt worden, ein anderer für das MLR und die Bewilligungsbehörden. Inhalte der Leitfäden waren¹²:

- Fragen zur Information potenziell begünstigter Personen über die Maßnahme
- Fragen zur Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme
- Fragen zur Zielerreichung, Zusammenspiel und Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen und nichtintendierte Nebeneffekte der Maßnahme.

Der letzte Fragenblock war nur für die Befragungen des MLR und der Bewilligungsbehörde relevant. Für die folgenden Bewertungen der Beratungsmaßnahme sind die Auswertung der Beratungsprotokolle vorgesehen. Dabei ist die zeitnahe Evaluierung der Beratungsdienstleistungen besonders wichtig.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Aussagen zur Zielerreichung der Maßnahme können erst zur Ex Post-Bewertung getroffen werden. Die Erkenntnisse des Bewertungsberichts 2019 weisen auf eine Zielerreichung der Maßnahme

¹² Entsprechende Leitfäden wurden auch für weitere Maßnahmen des MEPL III entwickelt.

„Beratung“ hin. Dies wird durch die Befragten bestätigt, die die Zielerreichung mit insgesamt „gut“ bewerteten. Grundsätzlich hat die Beratung mit allen Maßnahmen Berührungspunkte, die Betriebsentscheidungen beeinflussen, z.B. im Rahmen der Planung und Umsetzung von Stallbauten (AFP). Auch die Vorhabensarten in FAKT (z.B. Tierwohl, Biodiversität) sowie die Maßnahmen „Diversifizierung“ und „Innovative Maßnahmen für Frauen“ können durch die Beratung positiv beeinflusst werden. Somit kann die Beratung alle Bereiche der Landwirtschaftsverwaltung unterstützen, d.h. sie kann eine Vernetzungsfunktion für alle Fördermaßnahmen und alle produktionstechnischen Bereiche haben.

Gleichzeitig wurde positiv gewertet, dass die Beratungsmodule ausreichend inhaltliche Flexibilität aufweisen, um auf betriebsindividuelle Bedürfnisse eingehen zu können. Die Beratungsmaßnahme hat keine negativen Effekte auf andere Maßnahmen des MEPL III.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Beratung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Kontakt	Tanja Strobel-Unbehaun, Dr. Isabella Lehmann Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf Reitbahn 3 91746 Weidenbach info@fg-art.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1 (aber auch 2A, 4A und 5B)	
		Unterpriorität: A	
		Maßnahme: Beratung	

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.8 Beratungsdienstleistungen

Kontext

Die Förderung von Beratungsleistungen ist in die ELER-Förderung der meisten Bundesländer integriert. Die in Rheinland-Pfalz angebotene Maßnahme M2 „Förderung der Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen“ zielt primär darauf ab, die wirtschaftlichen sowie ökologischen Leistungen, aber auch die Klimafreundlichkeit und -resistenz land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu verbessern. Damit soll eine angepasste und anpassungsfähige, tiergerechte und multifunktionale Landwirtschaft sowie die Nachhaltigkeit von KMU in ländlichen Räumen sichergestellt werden.

Durch die Teilmaßnahme M2.1 werden Beratungsleistungen für LandwirtInnen, BodenbewirtschaftlerInnen und andere WirtschaftsakteurInnen, bei denen es sich um in ländlichen Gebieten tätige KMU handelt, gefördert. Im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung mit Verhandlungsverfahren zur Vergabe regionalisierter Dienstleistungskonzessionen für Beratungsdienstleistungen mit betriebswirtschaftlichem Schwerpunkt erhielten im Oktober 2018 fünf BeratungsanbieterInnen einen Zuschlag für ein oder mehrere Beratungsmodul durch das rheinland-pfälzische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWLVW). Insgesamt sind für sechs definierte Module rund 4,1 Mio. Euro an ELER-Mitteln vorgesehen. Die Förderung beträgt 100% der Nettokosten, maximal jedoch 1.500 Euro pro Beratungsleistung. Die Zielgruppen können die Beratungsleistung und den Anbieter / die Anbieterin frei wählen.¹³ Mit dem Angebot eines betriebswirtschaftlichen Beratungssystems im Rahmen des EPLR EULLE unterstützt das MWLVW gezielt Betriebe in den Produktionsrichtungen Pflanzenbau / Grünland, Gartenbau, Weinbau, Ökologischer Land-, Wein- und Gartenbau sowie Tierhaltung. Zur Stärkung der Diversifizierung und zur Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Erzeugnisse in ländlich geprägten Regionen richtet sich das Beratungsangebot darüber hinaus auch an Betriebe entlang der Wertschöpfungskette. Im Jahr 2019 erfolgten insgesamt 175 Beratungsleistungen auf 129 Betrieben.

Datengrundlage

Im Feinkonzept wurden die folgenden Datengrundlagen zur Evaluierung der Maßnahme M2.1 festgehalten:

- Monitoringdaten: Öffentliche Ausgaben, Anzahl der geförderten Maßnahmen / Vorhaben, Zahl der Betriebe (die beraten wurden), Zahl der geschulten BeraterInnen, Anzahl der Teilnehmenden an den Beratungen, Teilnehmende Berufsgruppen / Alter / Geschlecht (Quelle: MWLVW, ADD)
- Stichprobenartige Befragung der Beratenen: Auswirkung der Beratung, Ablauf und Akzeptanz der Beratung bzw. Förderung
- Befragung der Beratungsanbieter: Themen der Beratung, Zielgruppen, Ablauf und Akzeptanz der Beratung bzw. der Förderung

¹³ Weitere Details können den jeweiligen Angeboten der Beratungsanbieter entnommen werden. Sie erledigen für die Betriebe auch das Antragsverfahren, eigene Anträge sind daher nicht erforderlich.

- Befragung der Bewilligungsstellen, Fachreferate sowie weitere ExpertInnen: Durchführung der Maßnahme aus Sicht der Bewilligungsbehörde / Fachreferate

Herangehensweise

Im Rahmen des Bewertungskonzepts werden die unterschiedlichen Informationsbedarfe für die einzelnen Arbeitsschritte in den jeweiligen Bewertungsjahren berücksichtigt. In Ermangelung der Umsetzung der Teilmaßnahme M2.1 bis Ende 2018 (Zeitpunkt der Anfertigung eines ausführlichen Bewertungsberichts) konnten bislang erst einzelne Evaluierungsschritte durchgeführt werden.

Um die Passgenauigkeit des Beratungsangebots zu evaluieren, wurde eine Befragung der bislang beratenen Betriebe durchgeführt. Hierfür wurde ein **Online-Fragebogen** konzipiert, welcher aus datenschutzrechtlichen Gründen durch die BeratungsanbieterInnen an die beratenen Betriebe versandt wurde. Inhalte der Online-Befragung waren:

- Abfrage allgemeiner Informationen (z.B. betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Betriebe)
- Anlass der Inanspruchnahme der Beratungsleistung
- Erwartungen an die Beratungen
- Zufriedenheit mit der Beratungsleistung

Nach der Auswertung der Ergebnisse der Befragung, wurde in einem zweiten Evaluierungsschritt ein **Fokusgruppengespräch** mit VertreterInnen der fünf BeratungsanbieterInnen durchgeführt. Dem vorangestellt war eine kurze Abfrage zu allgemeinen Eckdaten wie Zahl der durchgeführten Beratungsstunden und BeraterInnen. Im Rahmen des Fokusgruppengesprächs wurden die anonymisierten Ergebnisse der Online-Umfrage der Betriebe mit den BeratungsanbieterInnen diskutiert und weitere Handlungspotenziale und -bedarfe identifiziert. Schwerpunktthemen der Fokusgruppe waren:

- Passgenauigkeit der Themen
- Akzeptanz der Beratungen
- Probleme bei der Umsetzung
- Zukünftige Weiterentwicklungspotenziale der Beratungsdienstleistungen

Die anonymisierten Einzelauswertungen der Online-Befragung wurden den Beratungsanbietern zur weiteren Optimierung ihrer Beratungsleistungen im Anschluss an die Fokusgruppe zur Verfügung gestellt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Da die Teilmaßnahme M2.1 erst 2019 gestartet ist, können konkrete Aussagen zur Zielerreichung erst nach der Durchführung weiterer Evaluationsschritte im Rahmen der Ex-post-Bewertung formuliert werden. Zusammenfassend lässt sich jedoch feststellen, dass die geförderten Beratungen mit betriebswirtschaftlichem Schwerpunkt sehr positiv bewertet wurden. Sowohl die behandelten Themen als auch das Format der einzelbetrieblichen Beratung haben sich für Betriebe in Rheinland-Pfalz als passgenau herausgestellt. Zukünftige Beratungsbedarfe liegen neben betriebswirtschaftlichen Aspekten insbesondere in Fachberatungen zu relevanten Zukunftsthemen wie Klimaschutz, Tierwohl oder rechtlichen Fragestellungen.

Auch die Evaluationspraktik wird als geeignet eingeschätzt. Herausforderungen stellen insbesondere das Herantreten an die beratenen LandwirtInnen (aus Datenschutzgründen erfolgte

die Kontaktaufnahme durch die BeratungsanbieterInnen) sowie die relativ kleine Stichprobenzahl (Anzahl der Teilnehmenden an der Online-Befragung) dar. Damit eine größere Anzahl an beratenen Landwirtinnen und Landwirten erreicht werden kann, ist eine Wiederholung der Online-Befragung mit den beratenen Betrieben im Rahmen der laufenden Bewertung zur Vorbereitung der Ex-post-Bewertung des EPLR EULLE (in leicht angepasster Form) vorgesehen.

Derzeit wird aufbauend auf den Ergebnissen der Online-Befragung mit den beratenen Betrieben sowie der Fokusgruppe mit den BeratungsanbieterInnen eine vertiefende Ad-hoc-Studie zum landwirtschaftlichen Wissens- und Innovationssystem (AKIS) in Rheinland-Pfalz erarbeitet. Die Ergebnisse sollen in die Fortschreibung der Maßnahmen im Rahmen der Verlängerung der aktuellen Förderperiode wie auch in die mittel- und längerfristigen Planungen des Landes gleichermaßen einfließen. Ziel der Ad-hoc-Studie ist es, neben der Beschreibung der Organisation und der Interaktionen im regionalen landwirtschaftlichen Wissens-Innovationssystem (statische / dynamische Perspektive), Optimierungsvorschläge hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung des Systems der landwirtschaftlichen Betriebsberatung (FAS) zu folgenden Punkten zu erarbeiten:

- Bzgl. der bedarfsorientierten Ausgestaltung von Interventionen (1901, 1902, 2001, 2002)¹⁴ sowie deren Kohärenz.
- Bzgl. der Anforderungen an Qualität, Inhalte sowie Methoden der Beratungsleistungen sowie Weiterbildungsbedarfe (Kompetenzen, Fähigkeiten, etc.) von BeraterInnen.
- Bzgl. der Beratungsthemen und Inhalte zur Stärkung des Beitrags der landwirtschaftlichen Betriebsberatung zu den Nachhaltigkeitszielen der neuen GAP sowie des Green Deal.
- Bzgl. Möglichkeiten der Stärkung der Kooperationsbeziehungen und Vernetzung der Organisationen im AKIS.

Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Differenzierung zwischen Maßnahmen des Wissenstransfers und Information (M1a) sowie Beratungsdienstleistungen (M2.1) in einer gemeinsamen Evaluierung dar. Dies umso mehr, als dass der Begriff der „Beratungsleistung“ in der Praxis derzeit eine Aufweitung erfährt und einem „weiten“ Begriffsverständnis nach auch Maßnahmen des Wissenstransfers / der Information umfasst, die außerhalb des engeren Geltungsbereichs von M2.1 liegen. Wenngleich die Unterscheidung auf Ebene der AnbieterInnen von Beratungsleistungen noch klar getroffen werden kann, verschwimmt sie auf Ebene der Beratungsnehmenden, die in der Regel nicht nach Interventionskategorien unterscheiden, sondern nach Nützlichkeit der erhaltenen Informationen. Insofern bringt die zu Evaluierungszwecken geforderte Abgrenzung zwischen „Beratung“ und „Wissenstransfer“ in einer gebündelten Befragung gewisse Unschärfen mit sich. Um gezielt Verbesserungspotenziale für eine singuläre Maßnahme abzuleiten, eignet sich diese Form der Befragung nur bedingt.

¹⁴ Vorläufige Codierung der Interventionen Bildung, Wissenstransfer, Netzwerke und EIP im GAP-SP

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Beratungsdienstleistungen		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung (EULLE) zur Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz		
Schlagworte	Beratung		
Kontakt	Dr. Ulrich Gehrlein und Svea Thietje Institut für Ländliche Strukturforschung Kurfürstenstraße 49 60486 Frankfurt am Main Tel.: 069 – 972 6683 /-17 bzw. -18 gehrlein@ifls.de und thietje@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	X	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 1, 2, 3, 4 ,6	
		Unterpriorität: 1A, 2A, 3A, 4A-C, 6A	
		Maßnahme: M 2.1	

Quellen

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2020): Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung (EULLE) zur Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz. Version vom 18.02.2020. Abrufbar unter:

[https://www.eler-eulle.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/376BE80483AEEBBFC1257E82004BF927/\\$FILE/200218_Programme_2014DE06RDRP017_Version%205.2_consolidated_with_2014DE06RDNF001_Version%206.1.pdf](https://www.eler-eulle.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/376BE80483AEEBBFC1257E82004BF927/$FILE/200218_Programme_2014DE06RDRP017_Version%205.2_consolidated_with_2014DE06RDNF001_Version%206.1.pdf)

4.9 Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen

Kontext

Die Förderung der Naturparke, zusammengefasst in der Verwaltungsvorschrift zur Gewährung von Zuwendungen für Naturparke in Baden-Württemberg, hat zum Ziel, diese bei der Erfüllung ihrer Aufgabenschwerpunkte zu unterstützen. Dies sind neben der Erhaltung und Förderung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft unter anderem auch die Sicherung und Entwicklung einer attraktiven Erholungslandschaft. Dabei stehen die Belange der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Forstwirtschaft sowie des naturnahen Tourismus gleichrangig nebeneinander. Die Naturpark-Förderung besteht aus insgesamt vier Teilmaßnahmen:

- M 7.1.1 Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen,
- M 7.5.1 Entwicklung des Erholungswertes,
- M 7.6.1 Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes in den Naturparken sowie
- M 16.7.1 Projektkoordination für Naturparke.

Naturparkpläne sind die Grundlage für die Arbeit aller Naturparke. Sie sind insbesondere die Grundlage der Projektarbeit der Naturparke, alle Einzelprojekte müssen aus den Zielen des jeweiligen Naturparkplanes ableitbar sein. Da die Rahmenbedingungen im ländlichen Raum einem stetigen Wandel unterliegen, bspw. verursacht durch den demografischen Wandel, die zunehmende Landflucht oder auch die Veränderung politischer und gesellschaftlicher Entwicklungs- und Zielorientierungen, ist die Aktualisierung der Naturparkpläne in längeren Zeitabständen unerlässlich. Gefördert wird demzufolge mit Maßnahme 7.1.1 zum einen die Evaluierung bestehender Naturparkpläne als eine zwingende Voraussetzung für die ebenfalls förderfähige Aktualisierung der Pläne. Primäreffekte der Maßnahme Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen werden im Schwerpunkt 4A erwartet. Sekundäreffekte wurden mit Blick auf die anderen Schwerpunktbereiche des MEPL III nicht definiert. Aufgrund der Aufgabenstellung der Naturparke sind jedoch auch Effekte in Schwerpunkt 6B zu erwarten. Die Wirkungen werden insgesamt eher indirekter Natur sein, da die Naturparkpläne erst in ihrer Umsetzung eine konkrete Wirkung entfalten.

Datengrundlage und Herangehensweise

Die KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 4A ist für die Maßnahme 7.1.1 nur bedingt passend. Etwas passender ist die Bewertungsfrage für Schwerpunktbereich 6B. Die spezifischen Aspekte, die mit Erstellung und Aktualisierung der Naturparkpläne einhergehen, sollen durch die im Folgenden angeführten ergänzenden Bewertungsfragen erfasst werden:

- In welchem Maß erfolgte ein Beitrag zur Erreichung der Naturpark-Ziele?
- In welchem Maße wurde die Maßnahme in der Fläche umgesetzt?
- Welche Wirkung hatten durchgeführte Evaluierungen im Vorfeld zur Aktualisierung von Plänen?
- Wie war die Qualität der Erstellungsprozesse (z.B. Einbindung, zeitliche Abläufe, inhaltliche Beteiligung)?
- Erfolgte die Umsetzung der Naturpark-Pläne entsprechend getroffener Festlegungen?

Die dargestellten ergänzenden Bewertungsfragen werden durch folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren ergänzt:

- Erreichungsgrad der Naturpark-Ziele,
- Leistungen der Naturpark-Geschäftsstellen,
- Wirkungsbereiche von Evaluierungen,
- Teilnahme im Beteiligungsprozess (Evaluierung sowie Fortschreibung) in Bezug auf die Faktoren Zeit sowie Inhalt,
- sektorübergreifende Ansätze,
- Art und Anzahl nach der Fortschreibung angestoßener Projekte (Ex Post).

Dazu kommen die folgenden Datenquellen zum Einsatz:

- Auswertung der aktualisierten Naturparkpläne sowie der geförderten Evaluierungen,
- Monitoringdaten,
- (jährliche) schriftliche Geschäftsstellenerhebungen,
- (mündliche) Befragungen der Geschäftsführungen sowie
- schriftliche Befragungen regionaler Schlüsselpersonen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Maßnahme 7.1.1 ist sinnvoll mit Blick auf die Verbesserung der Grundlagen zur Steuerung der Entwicklung in den Naturparks Baden-Württembergs. Der Maßnahmenstart erfolgte verzögert aufgrund der Notwendigkeit zur Schaffung der förderrechtlichen Voraussetzungen.

Die Naturparke-Förderung in Baden-Württemberg stellt ein bundesweit einzigartiges Instrumentarium zur Unterstützung einer naturschutzorientierten Regionalentwicklung dar. Die Übertragbarkeit ist unter diesem Aspekt eher dahingehend zu betrachten, inwiefern die gewählten Methoden auch in anderen Bereichen der Förderung der ländlichen Entwicklung sinnvoll eingesetzt werden können. Bewährt hat sich die Mischung von Erhebungsmethoden, die die quantitativen Ergebnisse und Wirkungen der Förderung sowie qualitative Erhebungsmethoden durch Schlüsselpersonenbefragungen sowie persönliche Befragungen der Geschäftsstellen. Diese eignen sich insbesondere, den Aspekt der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der jeweiligen (Naturpark-)Region zu betrachten, der wiederum Auswirkungen auf die Umsetzung der Fördermaßnahmen wie Maßnahme 7.1.1 hat.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Kontakt	Dr. Ulrich Gehrlein Institut für Ländliche Strukturforschung Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt am Main Tel. 069 – 972 6683 10, gehrlein@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A	
		Maßnahme: 7.1, 7.5, 7.6, 16.7	

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforschung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.10 Maßnahmen des integrierten Waldschutzes zur Bewältigung von Naturkatastrophen im Wald

Kontext

Ziel der Förderung ist die Unterstützung bei der Lagerung von Holz im Zusammenhang mit Schadereignissen. Hierdurch soll verhindert werden, dass das Holz zur Brutstätte von Schadinsekten werden kann, was anderenfalls den Einsatz von Insektiziden erforderlich machen würde. Eine Zuwendung erfolgt nur, wenn eine Naturkatastrophe mit überregionalen Auswirkungen auf den Wald und die Forstwirtschaft sowie die nachgelagerte Holzwirtschaft vorausgegangen ist. Die Freigabe der Fördermaßnahme erfolgt im Gesamtkontext einer von der staatlichen Forstverwaltung initiierten übergeordneten Planung und Strategie zur Schadensbewältigung.

Da die Maßnahmen stark vom Einzelfall abhängen (betroffene Baumarten, Art des Schadereignisses, Art des Schadens, betroffene Forstbetriebe, Jahreszeit, räumliche Ausdehnung usw.) kann die Forstbehörde, wenn dies für die Bewältigung der jeweiligen Katastrophe erforderlich ist, weitere Zuwendungsvoraussetzungen formulieren.

Die Umsetzung erfolgt über die Verwaltungsvorschrift Nachhaltige Waldwirtschaft (NWW) des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.

Die Förderung wird zur Projektförderung in Form von Zuschüssen für Körperschafts- und Privatwaldbesitzende, sowohl als Anteilsfinanzierung wie auch als Festbetragsfinanzierung gewährt.

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission trägt die Vorhabensart 8.4.1 zu Schwerpunktbereich 5E bei und wurde im Rahmen des MEPL III auch entsprechend programmiert. Sekundäreffekte auf andere Schwerpunktbereiche des MEPL III werden im Programm nicht erwartet.

Datengrundlage und Herangehensweise

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 5E, ist für die Vorhabensart 8.4.1 zu bewerten, wie die Förderung zur Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen hat.

Bewertungskriterien zur Beantwortung der Bewertungsfragen aufgrund der Ausgestaltung der Vorhabensart sind wie folgt:

- In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?

Als weitere Datenquelle werden zu späteren Zeitpunkten in der Förderperiode Sonderauswertungen der Antrags- bzw. Bewilligungsdaten der Fördermittelempfänger verwendet. Basierend auf dieser Datengrundlage werden ergänzend folgende Auswertungen durchgeführt werden:

- Anzahl der geförderten Holzkonservierungsanlagen
- konservierte und geförderte Holzmenge,
- gesamter regionaler Holzanfall in Folge der Naturkatastrophe.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Schlussfolgerungen und Empfehlungen können aus der betrachteten Förderperiode auf Grund von fehlenden Erfahrungen in der Umsetzung nur begrenzt gezogen werden.

In Summe trägt die Vorhabensart im Kalamitätsfall zur Sicherung der privaten Forstwirtschaft und der Wiederherstellung bzw. Erhaltung von Wäldern bei. Schäden, die vermutlich auch durch den Klimawandel verstärkt werden (Zunahme der Sturmstärke), werden dadurch teilkompensiert. Daher sollte die Vorhabensart in ihrer jetzigen Form trotz der dargestellten Einschränkungen beibehalten werden und langfristig um Anreize zu einem „präventiven Waldbau“ zur Vorbeugung von Schäden bei Nadelholzbeständen erweitert werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Maßnahmen des integrierten Waldschutzes zur Bewältigung von Naturkatastrophen im Wald		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Kontakt	Stefan Wilhelm UNIQUE forestry and land use Schnewlinstr. 10 79098 Freiburg Tel. 0761-208534-14, stefan.wilhelm@unique-landuse.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6): 5		
	Unterpriorität: 5E		
Maßnahme: 8.4			

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforschung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.11 Forstwirtschaftliche Infrastruktur

Kontext

Ziel der Förderung der Vorhabensart (M4.3.1) ist die Verbesserung der forstwirtschaftlichen Infrastruktur, um unzureichend erschlossene Waldgebiete für eine nachhaltige Bewirtschaftung, zur Prävention sowie Bewältigung von Schadereignissen und für die Erholung suchende Bevölkerung zugänglich zu machen. Die Umsetzung erfolgt über die Verwaltungsvorschrift Nachhaltige Waldwirtschaft (NWW) des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Die Förderung wird in Form von Zuschüssen für Körperschafts- und Privatwaldbesitzende¹⁵ als Anteilsfinanzierung gewährt. Förderfähig sind dabei nachgewiesene Kosten für:

- Bauentwürfe, Bauausführung und Bauleitung
- Kosten für Sachleistungen und Eigenleistungen gemäß Artikel 69 der VO (EU) Nr. 1303/2013
- Kosten für den Neubau forstwirtschaftlicher Wege, Befestigung bisher nicht oder nicht ausreichend befestigter forstwirtschaftlicher Wege sowie Grundinstandsetzung forstwirtschaftlicher Wege
- Kosten für zum Wegebau dazugehörige notwendige Anlagen, wie Durchlässe, Brücken, Ausweichstellen sowie erforderlich werdende Maßnahmen der Landschaftspflege, des Hochwasserschutzes und des Naturschutzes, diese gelten als Bestandteil der Wegebaumaßnahme
- Kosten; die entstehen, weil durch eine forstwirtschaftliche Wegebaumaßnahme andere Baumaßnahmen zwingend notwendig werden.

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission trägt die Vorhabensart 4.3.1 zum Schwerpunktbereich 5E bei und wurde im Rahmen des MEPL III entsprechend eingebunden. Sekundäreffekte werden für die Schwerpunktbereiche 4C und 5C des MEPL III erwartet.

Datengrundlage und Herangehensweise

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 5E ist für die Vorhabensart 4.3.1 zu bewerten, wie die Förderung zur Verbesserung der Kohlenstoff-Speicherung und – Bindung in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen hat. Wesentliches Ziel der Förderung ist es, durch die Verbesserung der forstwirtschaftlichen Infrastruktur zur nachhaltigen Bewirtschaftung der forstwirtschaftlichen Flächen beizutragen. Hierdurch soll die Nutzung der Potenziale der Wälder zur CO₂-Bindung ebenso unterstützt werden, wie auch die Anpassung der Wälder an den Klimawandel. Durch die Anpassung der Wälder sollen diese robuster auf die zu erwartenden Klimaveränderungen

¹⁵ Einschränkung der Zuwendungsempfänger:

- Zuwendungsempfangende müssen Besitzer der jeweiligen in Baden-Württemberg gelegenen Waldflächen oder anerkannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und ihnen gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes in der jeweils geltenden Fassung sein.
- Die Zuwendungsempfangenden müssen, sofern es sich nicht um forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes handelt, Eigentümer der begünstigten Flächen sein
- Als Zuwendungsempfangende ausgeschlossen sind Bund und Länder sowie juristische Personen, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 25 % in den Händen der [...] Körperschaften befindet.

reagieren und ihre vielfältigen Funktionen auch angesichts veränderter Standortbedingungen erfüllen können. Darüber hinaus soll die Förderung zur Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und der Verbesserung der Erholungsleistung der Wälder beitragen. Für den Sekundäreffekt des Schwerpunktbereichs 4C ist für die Vorhabensart 4.3.1 darüber hinaus zu bewerten, wie die Förderungen zur Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung beitragen. Für den Sekundäreffekt 5C ist darüber hinaus die Wirkung auf die Versorgung und stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen für die Biowirtschaft mitzubewerten. Bewertungskriterien zur Beantwortung der Bewertungsfragen aufgrund der Ausgestaltung der Vorhabensart sind wie folgt:

- In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?
- In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt?
- In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Versorgung mit und stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft beigetragen?

Als weitere Datenquelle werden zu späteren Zeitpunkten Sonderauswertungen der Antrags- bzw. Bewilligungsdaten der Fördermittelempfänger durchgeführt. Auf Grund der bisherigen kurzen Laufzeit der Förderperiode und noch geringen Anzahl an Fördermittelempfängern wird zum aktuellen Zeitpunkt auf diese Sonderauswertung verzichtet. Basierend auf dieser Datengrundlage sind folgende Auswertungen im Laufe der Förderperiode geplant:

- Investitionsschwerpunkte und regionale Verteilung der Förderung nach Landkreisen
- Wegelänge der Grundinstandsetzung
- Wegelänge des Wegeneubaus

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Zielerreichung dieser Vorhabensart wurde von den meisten Befragten für den aktuellen Stand trotz des Zielerreichungsgrades von lediglich 1 % als gut eingeschätzt. Begründet wurde dies damit, dass die Vorhabensart gestartet sei und aus den Erfahrungen der Vorjahre mit einem erfolgreichen Verlauf zu rechnen sei.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Forstwirtschaftliche Infrastruktur		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Schlagworte			
Kontakt	Stefan Wilhelm UNIQUE forestry and land use Schnewlinstr. 10 79098 Freiburg Tel. 0761-208534-14, stefan.wilhelm@unique-landuse.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 5	
		Unterpriorität: 5E, (5E, 4C)	
		Maßnahme: 4.3	

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.12 Evaluation der Förderung der Forstwirtschaftlichen Infrastruktur im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung

Kontext

Von den Teilnehmerländern der 5-Länder-Evaluierung bieten zwei, Nordrhein-Westfalen und Hessen, die Förderung der forstlichen Infrastruktur im Rahmen ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme an. Mit der Maßnahme soll eine Verbesserung bzw. Erhaltung der Produktionsbedingungen und damit eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Forstbetriebe erreicht werden. Gefördert wird die Grundinstandsetzung sowie der Ausbau bzw. die Zweitbefestigung vorhandener Wege inklusive dazugehöriger Anlagen und nötiger Vorarbeiten, in Einzelfällen sind auch Neubauvorhaben förderfähig. Die Maßnahme ist in beiden Ländern prioritär dem Schwerpunktbereich 2A zugeordnet. Aufgrund der induzierten Unterstützung der Holzvermarktung sind darüber hinaus indirekte Effekte in den Schwerpunktbereichen 5C und 5E erwartbar. Die Maßnahme wird in beiden Ländern fast unverändert gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 fortgesetzt. Sie entspricht weitgehend dem GAK-Fördergrundsatz Forstwirtschaftliche Infrastruktur.

In Nordrhein-Westfalen sind hauptsächlich Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes sowie Waldgenossenschaften bzw. Waldwirtschaftsgenossenschaften förderfähig. In Hessen sind auch natürliche und juristische Einzelpersonen des privaten und öffentlichen Rechts als BesitzerIn forstlicher Flächen förderfähig.

Die Förderrichtlinien enthalten einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung bzw. Vermeidung negativer, vor allem ökologischer, Auswirkungen von Bedeutung sind. Grundsätzlich sind die anerkannten Regeln des forstwirtschaftlichen Wegebaus zu beachten sowie behördenverbindliche Fachplanungen zu berücksichtigen und ggf. öffentlich-rechtliche Genehmigungen, insbesondere im Hinblick auf Wasser-, Naturschutz- und Forstrecht, vorzulegen. Von der Förderung ausgeschlossen sind u. a.:

- jegliche Wegebefestigungen mit Beton- und Schwarzdecken sowie die Verwendung von Recycling-Materialien,
- i. d. R. Vorhaben, die zu einer Wegedichte über 45 lfm/ha führen.

Datengrundlage und Herangehensweise

Im Mittelpunkt der Evaluierungslogik der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2014 bis 2020 stehen schwerpunktbereichsbezogene Bewertungsfragen. Die maßnahmenbezogene Bewertung orientiert sich deshalb an der gemeinsamen Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 2A. Die Frage wurde aber hinsichtlich des forstlichen Wegebaus spezifiziert:

In welchem Umfang hat der EPLR dazu beigetragen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der geförderten forstwirtschaftlichen Betriebe durch die Verbesserung der Infrastruktur zu stärken?

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deutscher Forstbetriebe ist stark von den Möglichkeiten der Holzvermarktung abhängig. Für eine wettbewerbsfähige Holzvermarktung ist die ganzjährige LKW-Befahrbarkeit von Waldwegen wichtig. Im Fall von Ausbau/Zweitbefestigung und Neubau können außerdem Rückeentfernung und in der Folge die Rückekosten verringert werden. Vor diesem Hintergrund wurden folgende Bewertungskriterien formuliert:

- verbesserte ganzjährige Erschließung des Waldes gemessen an der ganzjährigen Befahrbarkeit in % vor und nach der Maßnahme
- verbesserter Holzeinschlag innerhalb der nächsten 10 Jahren gemessen am geplanten Holzeinschlag in m³ vor und nach der Maßnahme
- reduzierte Rückekosten gemessen an den Rückekosten in €/m³ vor und nach der Maßnahme
- gesunkene Rückeentfernung gemessen an der durchschnittlichen Rückeentfernung in m vor und nach der Maßnahme

Die Beurteilung der Bewertungskriterien erfolgt mit Hilfe von Indikatoren, die in speziellen Erhebungsbögen bei den ZuwendungsempfängerInnen abgefragt werden. Diese Erhebungsbögen wurden durch die Evaluatorin in Absprache mit den Ländern entwickelt. Es wird anhand von Kennzahlen die Situation im Erschließungsgebiet ohne und nach Maßnahmendurchführung abgefragt. Die Bögen sollen möglichst im Zuge der Verwendungsnachweiserstellung von den ZuwendungsempfängerInnen ausgefüllt werden, so dass (fast) für jedes geförderte Wegebauprojekt ein Erhebungsbogen vorliegt.

Auf Basis der abgefragten Kennzahlen werden über Modellkalkulationen die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen abgeschätzt, sowie C-Speicher- und Substitutionseffekte aufgrund des Mehreinschlags berechnet.

Zur Abschätzung von Mitnahmeeffekten wurde ergänzend eine ZuwendungsempfängerInnen-Befragung durchgeführt. Die Befragung erfolgte anonym und ex-post, also unabhängig vom Förderverfahren und nach der Maßnahmendurchführung. Eine Kombination der Befragung mit den projektbezogenen Erhebungsbögen wurde als nicht zielführend eingeschätzt, da in diesem Fall keine Anonymität zugesichert werden könne. Dies würde die Glaubwürdigkeit der Befragungsergebnisse stark beeinträchtigen. Zur Abschätzung der Mitnahmeeffekte wurden in der Befragung zwei Fragen gestellt. Zum einen wurde gefragt, inwieweit sich die Maßnahmendurchführung ohne Förderung anders gestaltet hätte. Des Weiteren wurde nach wichtigen Gründen für die Maßnahmendurchführung gefragt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Als Ergebnis der Auswertungen der Erhebungsbögen konnte in beiden Ländern für die geförderten Betriebe eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere durch einen deutlich erhöhten Anteil der ganzjährigen Befahrbarkeit und des damit gesicherten Einschlags attestiert werden. Mitnahmeeffekte traten nur in geringem Umfang auf.

Der Einsatz der Erhebungsbögen hat sich seit Jahren bewährt. Der Bogen wurde in leicht veränderter Form bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 eingesetzt. Allerdings ist zur Qualität der erhobenen Daten einschränkend zu bemerken, dass es sich um Selbsteinschätzungen der Zuwendungsempfänger und zudem um Planzahlen handelt. Die Erhebungsbögen sollen im Rahmen der Ex-post-Bewertung durch Fallstudien ergänzt werden, in denen die Angaben der Erhebungsbögen verifiziert sowie weitere indirekte Wirkungen der Wegebaumaßnahmen untersucht werden sollen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Förderung der Forstwirtschaftlichen Infrastruktur		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung, insbes. Hessen und NRW		
Schlagworte			
Kontakt	Dr. Kristin Franz, Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 2A, indirekte Effekte in den Schwerpunktbereichen 5C und 5E	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

4.13 Evaluation der Förderung der waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung

Kontext

Im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung bieten drei Länder verschiedene Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung im Rahmen ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme an. Während Schleswig-Holstein mit Waldumbau/Wiederaufforstung sowie Hessen mit der Bodenschutzkalkung jeweils nur eine Maßnahme im Programm haben, bietet Nordrhein-Westfalen mit Waldumbau/Wiederaufforstung, Bodenschutzkalkung und Bestandspflege sowie Naturschutzmaßnahmen ein breites Paket an. Mit den Maßnahmen soll die Entwicklung stabiler Laub- und Mischbestände sowie die Weiterentwicklung und Wiederherstellung naturnaher Waldgesellschaften unterstützt werden. Die Bodenschutzkalkung zielt v.a. auf eine strukturelle Verbesserung der Bodenstreu, des Bodens und des Nährstoffhaushalts und damit die Erhaltung und Verbesserung der Filter-, Puffer- und Speicherfunktion der Waldböden. Auch sie dient damit der Steigerung der Widerstandsfähigkeit und Stabilität der Wälder. Die Naturschutzmaßnahmen sollen insbesondere die Entwicklung des Waldes im Sinne des Naturschutzes unterstützen. Die Maßnahmen haben Ziele in den Schwerpunktbereichen 4A, B und C sowie in 5E. Die Maßnahmen werden weitgehend unverändert gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 forstgesetzt. Sie entsprechen überwiegend den jeweiligen Maßnahmen des GAK-Fördergrundsatzes Naturnahe Waldbewirtschaftung.

Förderfähig sind natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts als BesitzerInnen forstlicher Flächen sowie Gemeinschaftsforsten oder Forstbetriebsgemeinschaften und gleichgestellte Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes. In Nordrhein-Westfalen sind in der Regel nur WaldbesitzerInnen förderfähig, deren Gesamtwaldeigentum im Land 300 ha nicht übersteigt.

Die Förderrichtlinien enthalten einige wesentliche Zuwendungsbestimmungen, die für die Zielerreichung in Bezug auf die Schwerpunktbereiche von Bedeutung sind. Bei Waldumbau/Wiederaufforstung ist das insbesondere ein standortgerechtes Vorgehen unter Beachtung von Herkunftsempfehlungen und die Einhaltung einer Obergrenze bei Nadelbaumanteilen. Bei der Bodenschutzkalkung ist eine gutachterliche Stellungnahme der Zweckmäßigkeit und Unbedenklichkeit Fördervoraussetzung.

Datengrundlage und Herangehensweise

Im Mittelpunkt der Evaluierungslogik der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum 2014 bis 2020 stehen schwerpunktbereichsbezogene Bewertungsfragen. Die maßnahmenbezogene Bewertung orientiert sich deshalb an den gemeinsamen Bewertungsfragen der Schwerpunktbereiche.

Die Bewertung der waldbaulichen Maßnahmen in Bezug auf ihre Wirkung hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Wasser/Boden und Klima muss die große zeitliche Differenz zwischen Zahlung und Wirkung berücksichtigen. Dem Problem der langen Wirkzeiträume kann in Forschungsprojekten durch das Heranziehen relativ langer Zeitreihen alter Untersuchungsflächen, der Verwendung von Simulationsmodellen sowie durch die Verwendung „unechter Zeitreihen“ begegnet werden. Als „unechte Zeitreihen“ bezeichnet man die Kombination verschieden alter Bestände, die einen Ausgangszustand und einen angestrebten Endzustand darstellen, auf

vergleichbaren Standorten und unter auch sonst vergleichbaren Bedingungen. Es ergibt sich so ein räumliches Nebeneinander verschiedener Stadien als Ersatz für ein zeitliches Nacheinander. Im Rahmen der Evaluation wurde auf die Analyse vorhandener Literatur und Förderdokumente zurückgegriffen. Auf dieser Grundlage können kausale Wirkungsketten aufgebaut werden, die eine qualitative Einschätzung der Maßnahmenwirkungen ermöglichen. So sind zum Thema ökologischer Waldumbau in den letzten Jahren eine Reihe von Forschungsprojekten gelaufen. Beispielsweise sind im Rahmen des BMBF-Forschungsschwerpunktes Nachhaltige Waldwirtschaft umfangreiche Untersuchungen in flächenmäßig bedeutsamen und repräsentativen Waldökosystemen durchgeführt worden. Auf die Wirkungen der Bodenschutzkalkung gehen z.B. spezielle Auswertungen der zweiten Bodenzustandserhebung im Wald ein.

Ergänzend wurden in der Vergangenheit Befragungen von ZuwendungsempfängerInnen und BetreuungsförderInnen durchgeführt. Schwerpunkt der Befragungen war die Einschätzung potenzieller Mitnahmeeffekte und die Zufriedenheit mit dem Förderverfahren. Die längerfristige Entwicklung von Waldumbauflächen war in der vergangenen Förderperiode Gegenstand von Fallstudien. Diese Fallstudien sollen im Rahmen der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass die Maßnahmen nach aktuellem Wissensstand inhaltlich insgesamt geeignet sind, die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen. Allerdings hat die Akzeptanz der Maßnahmen beim Waldbesitz in den letzten Jahren teilweise deutlich abgenommen. Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der forstlichen Förderung spielt die Betreuung des Waldbesitzes. Neben der Bekanntmachung möglicher Fördertatbestände übernimmt die Betreuung auch oft große Teile der Abwicklung der Förderung.

Eine literaturbasierte Bewertung ergibt naturgemäß keine „gemessenen“ echten Wirkungen. Allerdings treten die mit den waldbaulichen Maßnahmen intendierten Wirkungen in der Regel auch erst Jahrzehnte nach der Maßnahmendurchführung auf. In dieser Zeit sind die Flächen vielfältigen Einflüssen ausgesetzt, die die tatsächliche Entwicklung beeinflussen. Aufgrund dieser Langfristigkeit gibt es kaum eine Alternative zur literaturbasierten Bewertung. Literaturbasierte Ansätze der Bewertung sind auch für andere sehr langfristig wirkende Maßnahmen, wie etwa Moorrenaturierung, relevant.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Förderung der Forstwirtschaftlichen Infrastruktur		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung, insbes. Schleswig-Holstein, Hessen und NRW		
Schlagworte			
Kontakt	Dr. Kristin Franz, Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4A, B und C sowie 5E	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

4.14 Evaluierung der Förderung des ländlichen Wegebbaus

Kontext

In den im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung untersuchten ländlichen Entwicklungsprogrammen werden verschiedene Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Wegebbaus bzw. der ländlichen Infrastruktur angeboten. Die Fördermöglichkeiten reichen hierbei von der Förderung des Ausbaus eines einzelnen Weges oder einer Brücke über die Förderung des Wegebbaus in einem größeren Flurbereinigungsgebiet bis zu der Erstellung eines Wegenetzkonzeptes für eine ganze Gemeinde. Ziel der Förderung ist der bedarfsgerechte Ausbau von Wirtschaftswegen. Berücksichtigt werden zum einen die sich aus dem landwirtschaftlichen Strukturwandel ergebenden gestiegenen Anforderungen. Zum anderen geht es um die Schaffung eines multifunktional nutzbaren Wegenetzes, das auch der Naherholung, dem Tourismus und der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft dient. In Mittelgebirgsregionen ist der Wegebau darüber hinaus auch mit wasserbaulichen Maßnahmen zur Regulierung der Wasserverhältnisse und zur Verringerung der Bodenerosion verbunden. Hinzuweisen ist auch auf potenzielle Konflikte mit den Zielen der Schwerpunktbereiche 4A (Biologische Vielfalt) und 4C (Bodenschutz) durch die Versiegelung von Böden. Allerdings handelt es sich bei den Förderprojekten zumeist um die Erneuerung vorhandener Wege. Der Neubau von Wegen spielt nahezu keine Rolle.

Herangehensweise und Datengrundlage

Die Evaluation stützt sich zunächst auf die Auswertung und Analyse der Bewilligungsdaten. Wichtige Daten, die für alle Förderprojekte vorliegen, sind die Wegelänge, die Wegebreite vorher und nachher sowie die Ausbauart vorher und nachher (Asphalt, Beton, Schotter). Im Zusammenhang mit den förderfähigen Kosten sind hiermit verschiedene Auswertungen, etwa zu den regional unterschiedlichen Wegebaukosten pro laufendem km, möglich. Aus den Ausbauarten bzw. den diesbezüglichen Veränderungen lassen sich auch die Eignung für multifunktionelle Nutzungen und potenzielle ökologische Konfliktfelder herausarbeiten.

Auswahlkriterien und die Ergebnisse des Rankings sind weitere Datenquellen, die für Evaluierungszwecke genutzt werden können. Diese Daten geben Hinweise auf die Wirkungspotenziale. Im Rahmen der Vollzugsanalyse ist es wichtig, die inhaltliche und räumliche Steuerungswirkung des Auswahlverfahrens kritisch zu beurteilen sowie die Effekte der mit dem Auswahlverfahren einhergehenden Stichtagsregelung auf die Vorhabenumsetzung und das Finanzmanagement zu analysieren.

Viele Fragestellungen können erst auf der Grundlage von vertieften Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben und durch Gespräche mit ZuwendungsempfängerInnen (VertreterInnen von Gemeinden) bearbeitet werden. Die Fallstudienprojekte werden auf der Grundlage der Bewilligungsdaten ausgewählt und sollten inhaltlich und räumlich die Vielfalt der Vorhaben abbilden. Für die ausgewählten Projekte werden seitens der Bewilligungsbehörde oder des Antragstellenden umfangreichere Projektbeschreibungen, etwa bezüglich der Wegenutzung, zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Fallstudien (ca. 4-8 Projekte pro Fördermaßnahme) erfolgen eine Auswertung sämtlicher projektbezogener Unterlagen, eine Vor-Ort-Besichtigung mit Befahrung der Wegenetze und Gespräche mit VertreterInnen der Gemeinden. Auch weitere Unterlagen, wie z. B. Radwegekarten, können ausgewertet werden.

Bezüglich der Wirkungen des Wegebbaus für die Landwirtschaft können Kalkulationsrechnungen auf der Grundlage von KTBL-Daten (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft) durchgeführt werden. Hierbei werden Arbeitszeiterparnisse und damit Kostenersparnisse durch den Vergleich der möglichen Fahrgeschwindigkeiten vor und nach Umsetzung der Wegebaumaßnahme berechnet. Problematisch ist hierbei oftmals die räumliche Abgrenzung eines Wirkungsbereiches, da nicht nur die unmittelbaren Anliegenden von dem Wegeausbau profitieren, sondern auch der Durchgangsverkehr.

Erfahrungen

In den meisten Regionen Deutschlands wurde das vorhandene Wirtschaftswegenetz in den Flurbereinigungen der 1960er und 1970er Jahre ausgebaut. Es ist dementsprechend in die Jahre gekommen und der Investitionsstau in diesem Bereich ist hoch. Bei dem heute geförderten „Wegebau“ handelt es sich nahezu ausschließlich um die Verstärkung und teilweise Verbreiterung von bereits vorhandenen Wegen.

Da der Finanzbedarf hoch ist, die Fördermittel aber begrenzt sind, kommt es zumeist zu einem deutlichen Antragsüberhang. Eine Analyse der Wirkungsweise der Auswahlkriterien ist daher von besonderer Bedeutung. Sofern die Punktevergabe nicht zentral erfolgt, kann es zu unterschiedlichen „Bewertungsstrategien“ regionaler Dienststellen der Fach- oder Bewilligungsbehörde kommen. Bei starkem Antragsüberhang tritt auch mitunter der Fall auf, dass eine Vielzahl von Projektanträgen eine hohe Punktzahl erreicht und dann ein wenig bedeutendes Kriterium den Ausschlag für die Bewilligung gibt. Hierdurch können Steuerungswirkungen entstehen, die nicht beabsichtigt gewesen sind. So führte in einem Bundesland die Vergabe von Zusatzpunkten für AntragstellerInnen in LEADER-Regionen dazu, dass fast nur noch Gemeinden in den LEADER-Regionen zum Zuge kommen konnten. In solchen Fällen wäre dann zu hinterfragen, ob diese Steuerungswirkung sinnvoll oder erwünscht ist.

Die Wirkungen des Wegebbaus für die Landwirtschaft können in Abhängigkeit vom Ausgangszustand eines Weges und von der Intensität der Flächennutzung sehr unterschiedlich sein. Im Rahmen verschiedener Beispielkalkulationen wurden Kosteneinsparungen allein durch erhöhte Transportgeschwindigkeiten von 20 bis 30 Euro/ha errechnet, wobei einem Wegeabschnitt von einem km pauschal ein Wirkungsbereich von 100 ha zugeordnet wurde. Viele Wirkungen lassen sich aber nicht quantifizieren (z. B. höhere Verkehrssicherheit, geringerer Verschleiß von Maschinen). Von besonders hohen Wirkungen ist bei der Sanierung von Brücken auszugehen, da hierdurch zeit- und kostenaufwändige Umwege vermieden werden.

Der Aspekt der multifunktionalen Nutzung der Wege spielt zumeist bei den Auswahlkriterien eine große Rolle. Neben der rein landwirtschaftlichen Nutzung sind daher auch die anderen genannten Wirkungsbereiche (Naherholung, Tourismus, Diversifizierung) bei der Bewertung zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Bedeutung einzelner Wegeverbindungen für die Naherholung und den Tourismus kann eine Auswertung vorhandener Fahrradkarten wertvolle Hinweise geben. Aber erst über die Befahrung des Wegenetzes und die Gespräche mit GemeindevertreterInnen im Rahmen von Fallstudien lassen sich die diesbezüglichen Wirkungen des Wegeausbaus qualitativ abschätzen.

Neben den Effekten ist auch der Vollzug der Fördermaßnahme zu betrachten. Hinsichtlich der verwaltungstechnischen Umsetzung der Fördermaßnahme ist der Wegebau vergleichsweise einfach und rasch umzusetzen. Diese Fördermaßnahme dient daher oftmals gegen Ende der Förderperiode der „Aufnahme“ von Finanzmitteln aus anderen Bereichen. Problematisch ist

allerdings, dass aufgrund der erforderlichen Stichtagsregelung und auch aus haushaltstechnischen Gründen in einzelnen Ländern zumeist eine Bewilligung im Frühjahr mit Abrechnung im Herbst desselben Jahres bevorzugt wird. Die Bewilligung kann sich hierbei auch bis weit in den Sommer hinein verzögern. Dies führt dann zu einer starken Auslastung der spezialisierten Baufirmen in den Monaten August und September und neben den damit verbundenen Mehrkosten auch zu erheblichem Zeitdruck bei allen Beteiligten. Diesem Punkt sollte in Gesprächen mit Bewilligungsbehörden und ZuwendungsempfängerInnen besondere Bedeutung zugemessen werden.

Stärker als so manche andere Fördermaßnahme steht die Finanzierung des Wegebbaus in einem politischen Spannungsfeld und ist in der jüngeren Vergangenheit auch Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen in Landtagswahlkämpfen und Gegenstand der Analysen von Landesrechnungshöfen gewesen. Als Stichworte seien hier die Punkte „Gemeindefinanzen“, „Anliegerbeteiligung“ und „Gründung von Wegeunterhaltungsverbänden“ genannt. Eine umfassende Bewertung der Fördermaßnahme erfordert daher auch eine Einordnung des Förderansatzes in die Diskussion um Kommunal финанzen und die Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur. Hier ist darauf zu verweisen, dass mit Förderpolitiken nicht unbedingt die bedürftigsten Gemeinden erreicht werden, da gerade finanzschwache Gemeinden oft nicht in der Lage sind, den erforderlichen Eigenanteil aufzubringen. Die Länder haben aber die Möglichkeit hier gegenzusteuern, etwa durch die Staffelung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Steuereinnahmekraft von Gemeinden oder durch eine stärkere Berücksichtigung flächenstarker, aber einwohnerschwacher Gemeinden.

Der Deutsche Landkreistag und auch andere kommunalen Spitzenverbände haben in diesem Zusammenhang verstärkt darauf hingewiesen, dass Förderprogramme und Mischfinanzierungen für eine Übergangszeit geeignete Instrumente sein können, den Bestand an lokaler Infrastruktur zu sichern. Langfristig müssten aber die Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre Pflichtaufgaben aus dem eigenen Haushalt heraus zu bewältigen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Evaluierung der Förderung von ländlichem Wegebau		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung: Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen und NRW		
Schlagworte	Wegebau, Wegenetzkonzepte, Flurneuordnung		
Kontakt	Manfred Bathke Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig manfred.bathke@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Maßnahmenbewertung	
		Priorität (1-6): 2, 4, 6	
		Unterpriorität: 2A, 6B, 4C	
		Maßnahme: Wegebau, Wegenetzkonzepte, Flurneuordnung	

Quellen

Verschiedene Fallstudienberichte der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 unter www.eler-evaluierung.de.

Bathke, M. (2020): Fallstudien zur Förderung der ländlichen Infrastrukturen - Teilmaßnahme 7.2, Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen - Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014 bis 2020. 5-Länder-Evaluation 03/20.

Bathke, M. (2018): NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Fallstudien zu Wegenetzkonzepten. 5-Länder-Evaluation 6/18.

4.15 Ergebnis- und Wirkungsanalyse der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (V&V-Förderung)

Kontext

Die V&V-Förderung ist in der Mehrheit der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) prioritär dem Schwerpunktbereich (SPB) 3A „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch bessere Integration des Primärsektors in die Nahrungsmittelkette“ zugeordnet. Davon abweichend werden mit dieser Teilmaßnahme auch der SPB 2A „Verbesserung der ökonomischen Leistung, Umstrukturierung und Modernisierung der geförderten Betriebe, insbesondere durch verbesserten Marktzugang und landwirtschaftliche Diversifizierung“ (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz), der SPB 5A „Verbesserte Effizienz der Wassernutzung“ (Rheinland-Pfalz), SPB 5B „Steigerung der Energieeffizienz“ (Bayern, Niedersachsen/ Bremen) und der SPB 6A „Diversifizierung, Schaffung und Entwicklung von Kleinunternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen“ (Sachsen) angesteuert. Diese Vielfalt an Schwerpunktzielen führt dazu, dass je nach Programm unterschiedliche Kriterien und Indikatoren zu analysieren und zu bewerten sind. Rheinland-Pfalz zielt mit der Teilmaßnahme 4.2 als einziges Land auf mehrere SPB (2A, 3A und 5A).

Neben den Schwerpunktzielen existieren in der Regel ein oder mehrere explizite Nebenziele.

Da die Heterogenität der Ziele der V&V-Maßnahme in den EPLR der Länder den Rahmen dieser Kurzbeschreibung überspannen würde, konzentriert sich diese Darstellung auf die vom Thünen-Institut evaluierten EPLR der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein (jeweils SPB 3A) und Niedersachsen/Bremen (SPB 5B). Die EU-Kommission hat zu diesen SPB in ihren Dokumenten zur Evaluierung der Förderprogramme und -Maßnahmen Bewertungskriterien und Indikatoren festgelegt, die in jedem Fall zu bearbeiten sind.

Die Förderung des Absatzes von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (V&V-Förderung) setzt bei den Unternehmen und bei Erzeugerzusammenschlüssen (EZ) an, die landwirtschaftliche Produkte aufnehmen (bzw. sammeln), verarbeiten oder vermarkten. Für die EU-Kommission dagegen steht der Erzeugernutzen der Primärproduzenten im Vordergrund der Förderung. Dies zeigt sich an dem zentralen Ergebnisindikator (Code R4/T6) „Anteil der Landwirtschaftsbetriebe, die eine Unterstützung für die Teilnahme an Qualitätsprogrammen, Regionalvermarktung und kurzen Absatzwegen sowie an ErzeugerInnenzusammenschlüsse und -organisationen erhalten haben“.

In der Analyse und Bewertung des Thünen-Instituts werden beide Ebenen betrachtet. Der Fokus wird zwar auf die V&V-Unternehmen und die EZ gerichtet, aber auch die Relevanz der V&V-Förderung für die Primärerzeuger wird in die Analyse einbezogen. So wird zum Beispiel betrachtet, wie groß der Umfang der Primärerzeugung mit besonderen Qualitätsanforderungen oder aus regionaler Erzeugung am Gesamttrahwarenaufkommen der V&V-Unternehmen ist. Darüber hinaus wird der Anteil der Erzeugererlöse am Gesamtumsatz der geförderten V&V-Unternehmen analysiert, um Aufschluss über die Verbesserung der Marktstellung der Primärerzeuger zu erhalten. Die Differenzierung der beiden Ebenen ist sowohl hinsichtlich der einzubeziehenden Indikatoren als auch der Daten-/Informationsgewinnung wichtig.

Fragen und Indikatoren

Für die Analyse und Bewertung hat die EU-Kommission Fragen formuliert sowie entsprechende Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren definiert (EEN und EU-COM, 2015).

Bewertungsfragen:

SPB 3A: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des EPLR dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugerzusammenschlüsse und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?

SPB 5B: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des EPLR zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?

Folgende Indikatoren sind vorgesehen:

Ziel-/Output-Indikatoren:

- SPB 3A:
- Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben (EUR) [O.1]
 - Gesamtinvestitionen (EUR) [O.2]
 - Anzahl der geförderten Maßnahmen/Vorhaben [O.3]
 - Prozentsatz bzw. Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten/kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugerzusammenschlüsse erhalten [T.6 / O.4, O.9]¹⁶
- SPB 5B:
- Gesamtinvestitionen in Energieeffizienz (EUR) [T.15]
 - Zahl der Investitionsvorhaben in den Bereichen Energieeinsparung und Energie-effizienz [O.3]¹⁷

Ergebnisindikatoren:

- SPB 3A:
- Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten und kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugerzusammenschlüsse/-organisationen erhalten [R.4]
- SPB 5B:
- Effizientere Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung in Projekten, die im Rahmen eines EPLR unterstützt werden [R.14 - ergänzend eingeführt]

¹⁶ Indikator für den Leistungsrahmen (gem. Anhang IV der DVO (EU) Nr. 808/2014 der Kommission).

¹⁷ Ebd.

Wirkungsindikatoren:¹⁸

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) insgesamt oder der 2. Säule der GAP (Ländliche Entwicklung) wurden keine Wirkungsindikatoren definiert, die der Maßnahme V&V-Förderung (4.2) zugeordnet werden können. Mögliche indirekte Effekte kann es für die Wirkungsindikatoren I.01 „Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn“, I.02 „Landwirtschaftliches Einkommen“ und I.03 „Faktorproduktivität in der Landwirtschaft insgesamt“ geben. Diese zu quantifizieren ist jedoch im Rahmen der Analyse und Bewertung der V&V-Maßnahme nicht vorgesehen.

Ergänzende Indikatoren (Thünen-Institut):

Um die Maßnahme umfassend und differenziert analysieren und bewerten zu können, haben wir zusätzliche Bewertungskriterien und -indikatoren gewählt (*in blauer Farbe*), die mit Hilfe der Datenerhebungsbögen erfasst werden. In der folgenden Tabelle 1 sind diese zusammen mit den anderen Bewertungskriterien und -indikatoren sowie deren Daten-/Informationsquelle dargestellt.

¹⁸ „Wirkungsindikatoren: Diese beziehen sich auf das Ergebnis der Interventionen über die unmittelbare Wirkung hinaus. Diese werden normalerweise „netto“ ausgedrückt, d. h., es werden Wirkungen abgezogen, die nicht der Intervention zuzuschreiben sind (etwa Doppelzählungen, Mitnahmeeffekte), und indirekte Auswirkungen (Verlagerung und Multiplikatoreffekte) berücksichtigt“ (GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, 2015).

Tabelle 1: Überblick über die Bewertungskriterien und -indikatoren zur V&V-Förderung (4.2)

Bewertungskriterium (judgement criteria)	Indikator	Daten-/Informationsgrundlage
Output-Analyse		
Zielerreichung der Förderung	Förderfälle	Erhebungsbogen
	Fördervolumina (EUR)	Erhebungsbogen
	Öffentlicher Mitteleinsatz (EUR)	Erhebungsbogen
Ergebnis- und Wirkungsanalyse		
<i>Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten V&V-Unternehmen</i>	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /Arbeitskraft</i>	Erhebungsbogen
	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /EUR Rohwareneinsatz</i>	Erhebungsbogen
	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /Unternehmen</i>	Erhebungsbogen
Verbesserung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Qualitätsverbesserung	Rohwareneinsatz (EUR) in Qualitätserzeugnissen: a) Anteil der Ökoprodukte (%), b) Anteil der Qualitätsprodukte gem. VO (EU) Nr. 1151/2012 (%)	Erhebungsbogen
	Rohwareneinsatz (EUR) in regionaler Vermarktung (kurze Absatzketten)	Erhebungsbogen
Erhöhung der Erzeugererlöse oder des Erzeugererlösanteils	Erzeugererlöse (EUR), Erzeugererlösanteil am Gesamtumsatz des geförderten Unternehmens (%)	Erhebungsbogen
Erhöhung des Anteils regionalen Warenbezugs	Anteil regionaler Warenbezug am gesamten Warenbezug (%)	Erhebungsbogen
Erhöhung von Produkt-/ Prozess- und Vermarktungsinnovationen	Umfang der Ausgaben für Produkt-/ Prozess- und Vermarktungsinnovationen (EUR) in den geförderten Unternehmen, differenziert nach Novität im Unternehmen/in der Region/in der Branche	Erhebungsbogen
Zunahme der Effizienz der Energienutzung	Zunahme der Effizienz Energienutzung in den geförderten Projekten/Vorhaben (eingesetzte Energie (TOE) / Output (EUR))	Erhebungsbogen
Analyse der Administration - Implementation		
Steuerung der Fördermittel erfolgt zielgerichtet auf die Maßnahmenziele	Sind die Förderziele fokussiert (wenige und konkrete Förderziele)? Anzahl der abgelehnten Anträge? (Im Vergleich zur Vorperiode)	Auswertung der Projektauswahlkriterien und ExpertInneninterviews mit Bewilligungsstellen

Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgehensweise

Die Datenanalyse beruht im Wesentlichen auf einem Vorher-Nachher-Vergleich sowie einem Abgleich der Entwicklung der geförderten Unternehmen mit der Branchenentwicklung, soweit dies möglich ist. Die besondere Herausforderung für die Analyse und Bewertung liegt darin, dass die in vielen Fällen erforderliche Differenzierung zwischen Investitionsprojekt, Betriebsstätte und Unternehmen bezüglich der sachgerechten Ergebnis- und Wirkungszuordnung möglich ist. Dies setzt voraus, dass die Angaben im Erhebungsbogen auf der Ebene gemacht werden, auf der die geförderte Investition durchgeführt wird und für die entsprechende Angaben möglich sind (d. h. nicht auf der Ebene eines konsolidierten Unternehmensabschlusses, wenn für das relevante Tochterunternehmen ein Jahresabschluss vorliegt).

Die Output-Indikatoren Förderfälle, Fördervolumina (EUR) und öffentlicher Mitteleinsatz (EUR) können direkt aus dem Erhebungsbogen (siehe Abschnitt „Daten-/Informationsgrundlage“) entnommen werden. Die Daten können nach Sektoren, Investitionsbereichen, Investitionszielen etc. differenziert ausgewertet und dargestellt werden.

Gleiches gilt für die Ergebnisindikatoren bezüglich Wertschöpfung, Qualitätserzeugnisse, Produkt- und Prozessinnovationen, Erzeugernutzen (Anteil Erzeuger Erlöse am Umsatz, Anteil Vertragsbindung) und in Bezug auf den regionalen Bezug und den regionalen Absatz von Waren.

Auch die Veränderung der Effizienz der Energienutzung (R14) wird anhand der Angaben im Erhebungsbogen ermittelt. Zunächst wird hierzu festgestellt, ob die Ressourceneffizienz (Energie) ein Ziel des geförderten Vorhabens ist (Investor-Antragsbogen). Dann wird anhand des Investor-Antrags- und Abschlussbogens das Volumen der eingesetzten Energie (zugekauft und selbst erzeugt) ermittelt. Der Energieeinsatz (in kWh)¹⁹ wird jeweils auf den aggregierten Output (produzierte Erzeugnisse) bezogen und einem Vorher-Nachher-Vergleich unterzogen. Preisveränderungen werden so weit wie möglich durch Preisindices (Referenz 2014) berücksichtigt, was allerdings bei Unternehmen mit großer Produktvielfalt aufgrund fehlender Einzelproduktangaben schwierig ist; hier sollte ein an den Hauptprodukten orientierter Durchschnittspreisindex verwendet werden.

Die Analyse der administrativen Umsetzung bezieht sich auf die Wirksamkeit der Projektauswahlkriterien im Hinblick auf die Auswahl der Förderprojekte und deren potenziellen Beitrag zu den Förderzielen.

Alle Indikatoren sind in den Fortschrittsberichten 2017 und 2019 sowie im Ex post-Bewertungsbericht 2024 zu ermitteln.

Daten-/Informationsgrundlage

Die notwendigen Daten lassen sich überwiegend aus den Erhebungsbögen entnehmen, die jedes geförderte Unternehmen mit der Antragstellung und nach Abschluss der geförderten Investitionen bei der Bewilligungsstelle einreichen muss. Auf der Ebene der Primärerzeuger selbst sind keine Erhebungen zur Ermittlung der Bewertungsindikatoren vorgesehen.

¹⁹ 1 Mio. kWh = 85,98 Tonnes of Oil Equivalent (TOE).

Für die Analyse der Steuerung der Fördermittel im Hinblick auf die Maßnahmenziele (Output-Analyse) werden die Projektauswahlkriterien ausgewertet und ExpertInneninterviews mit den Bewilligungsstellen durchgeführt.

Der Erhebungsbogen sieht vor, dass

- (1) die Ausgangssituation unmittelbar vor Durchführung der geförderten Investition (t_0),
- (2) die Plan-Situation nach Durchführung ($t+1$) und
- (3) die Ist-Situation ein Jahr nach Fertigstellung der geförderten Investition ($t+1$) erfasst werden.

Die Angaben zu 1) und 2) sind mit der Bewilligung der Förderung an die EvaluatorIn zu übermitteln; die Angaben zu 3) sind vom geförderten Unternehmen zum Abschluss des Jahres $t+1$ an die Bewilligungsstelle zu senden (nach Vorliegen des Jahresabschlusses, spätestens sechs Monate nach Ende des betreffenden Geschäftsjahres (bzw. Kalenderjahres)).

Mit dem Erhebungsbogen soll die Bewilligungsstelle auch das Punkteraster zur Projektauswahl bereitstellen.

Datenbereitstellung

Mit einem auf die Bewertung der V&V-Maßnahme ausgerichteten Datenerhebungsbogen wird ein großer Teil der erforderlichen Daten zu den geförderten Unternehmen und zur Förderung erfasst. Dieser Bogen (Excel-Tabellenblätter) ist dreigeteilt. Im ersten Teil werden Daten zum Unternehmen bzw. zur Erzeugerorganisation, zum (Investitions-)Vorhaben, zur Förderung und zu den Auswahlkriterien erfasst; diese Angaben werden von der Bewilligungsstelle eingetragen. Im zweiten Teil werden vom Antragstellenden die Investitionsziele sowie Faktoreinsatz, Produktion, die Finanzkennzahlen (aus dem Jahresabschluss) jeweils für die Ausgangssituation – auf der Grundlage des zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahres – und die Plan-Situation nach Durchführung der zu fördernden Investition bereitgestellt. Der dritte Teil des Erhebungsbogens erweitert die im zweiten Teil erfassten Daten um die realisierten Werte ein Jahr nach Fertigstellung der Investition ($t+1$).

Ergänzende Informationen

Um die Daten der Erhebungsbögen einordnen zu können, werden Daten der Wirtschaftsstatistik zur Ernährungswirtschaft (gemäß Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008) genutzt. Diese Daten können über die Forschungsdatenzentren differenziert ausgewertet werden. Eine Identifizierung nach geförderten und nicht geförderten Unternehmen ist allerdings nicht möglich.

Weitere Informationen werden aus ergänzenden Unternehmerinterviews gewonnen, in denen komplementäre Einschätzungen zur Unternehmensstrategie, Betriebsentwicklung und dem Einfluss der geförderten Investition auf diese Entwicklung abgefragt werden. Zwar sind diese Interviews aufwändig und können daher nicht mit allen geförderten Unternehmen geführt werden, sie bilden allerdings eine wertvolle Ergänzung zu den Erhebungsbögen und den statistischen Daten der Wirtschaftsstatistik.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Standardisierung der Datenerhebung über die Erhebungsbögen erleichtert das Datenmanagement deutlich. Problematisch ist, dass die Jahresabschlussdaten mitunter erst nach mehreren Jahren vorliegen, so dass eine zeitnahe Auswertung erschwert ist. Auch der Bezug auf das eine Jahr nach Fertigstellung der geförderten Investitionen beinhaltet mehrere Nachteile: Insbesondere größere Investitionen und solche, die mit Innovationen verbunden sind, verursachen häufig Lern- und Anpassungskosten. Um diese zu erfassen bzw. angemessen berücksichtigen zu können, müssten die Daten der geförderten Unternehmen über mehrere Jahre nach Durchführung der Investitionen erhoben werden. Dies würde dazu führen, dass innerhalb einer Förderperiode nur wenige Unternehmen für die Auswertung verfügbar wären. Bei ohnehin relativ geringen Fallzahlen in der V&V-Förderung können angesichts der Heterogenität der Ernährungswirtschaft bei einer differenzierten Darstellung kaum valide Ergebnisse erzielt werden.

Eine Lösung für die teilweise prekäre Datenlage könnte die Datenauswertung über mehrere Länder hinweg liefern. Der Evaluierungsauftrag des Thünen-Instituts umfasst mit den EPLR der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine ausreichende kritische Masse. Die Aggregation der Daten setzt allerdings voraus, dass die Förderansätze der in die Analyse einzubeziehenden Länder sehr ähnlich sind und die Länder einem solchen Ansatz auch zustimmen. Übertragbar wäre der Ansatz auch auf Konstellationen, in denen unterschiedliche AuftragnehmerInnen der Evaluation tätig sind. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine einheitliche Datenerfassung, die durch den Erhebungsbogen gewährleistet werden kann. Zudem wäre eine länderübergreifende Analyse auch aus erkenntnisbezogenen Gründen sinnvoll, weil Diskussionen und Lerneffekte der Länder untereinander möglich wären.

Nachdem der Bund die Organisation der Datenerhebung in der V&V-Förderung eingestellt hat, wäre es notwendig, diese wieder länderübergreifend zu homogenisieren. Anderenfalls bleiben die Analyse- und Erkenntnismöglichkeiten hinter den Erfordernissen und dem Potenzial der Evaluation zurück, was sich in einer eingeschränkten Effektivität und Effizienz der Förderung niederschlagen kann.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Datenerfassung bei der Förderung der V&V von landwirtschaftlichen Erzeugnissen		
EPLR	Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen		
Schlagworte	Evaluierung der V&V-Förderung		
Kontakt	Bernhard Forstner TI-BW Tel.: 0531/5965233 E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de		
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		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 3 / 5	
		Unterpriorität: 3A / 5B	
		Maßnahme: 4.2	

Quellen

EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, European Commission (2015): Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020. Internetseite ENRD: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf. Zitiert am 26.1.2016.

GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2015): Technisches Handbuch zum Monitoring- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik 2014-2020. Brüssel.

4.16 Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Kontext

Die Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (M 4.2.1) dient den folgenden Zielsetzungen:

- der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Schaffung und Sicherung von Absatzpotentialen und Arbeitsplätzen sowie zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene,
- der Verbesserung der Ressourceneffizienz,
- der Anpassung der Verarbeitung und Vermarktung an die sich stetig ändernden Anforderungen des Marktes, z.B. durch Innovationen,
- dem Ausbau der Angebotsbündelung und der Vertiefung der vertikalen Kooperation sowie Stärkung regionaler Kreisläufe,
- der Rationalisierung von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen,
- der Stärkung der Landwirtschaft innerhalb der Nahrungsmittelkette und Förderung einer höheren Zahlungsbereitschaft für qualitativ hochwertige Produkte bei EndkundInnen,
- der Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität – auch durch Innovationen,
- Erschließung von Innovationspotentialen,
- dem Beitrag zum Umwelt- und Tierschutz, dem Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel.

Förderfähig sind lt. Maßnahmenbeschreibung im MEPL III (MLR 2017; Stand 16.02.2017):

- Investitionen für Maschinen, Einrichtungen und bauliche Anlagen, die zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse dienen.
- allgemeine Aufwendungen wie Architekten- und Ingenieurleistungen, Baugenehmigungen, etc.
- innovative Investitionen im Rahmen der EIP, wenn dies im Rahmen der Tätigkeit einer OG oder deren Mitglieder durchgeführt wird.

Mögliche Zuwendungsempfänger sind Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ohne eigene Primärproduktion) und nach Agrarmarktstrukturrecht anerkannte ErzeugerInnen-Organisationen und deren Vereinigungen sowie ErzeugerInnen-zusammenschlüsse für definierte Qualitätsprodukte. Die Zuwendung erfolgt in Form eines Zuschusses. Primäreffekte werden laut Maßnahmenbeschreibung des Landes Baden-Württemberg für die Vorhabensart im Schwerpunktbereich 2A erwartet sowie Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 3A und 5B. Die Förderung nimmt aber auf die Wirtschaftsleistung der landwirtschaftlichen Betriebe (Schwerpunktbereich 2A) nur indirekt über die Verbesserung der Absatzmöglichkeiten Einfluss. Der als Sekundäreffekt programmierte Schwerpunktbereich 3A hat hingegen einen direkteren Bezug zu den Wirkungen der Maßnahme hinsichtlich (1) der besseren Einbeziehung der PrimärerzeugerInnen in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, (2) der Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, (3) der Absatzförderung

auf lokalen Märkten und (4) ErzeugerInnen-Gemeinschaften. Der programmierte Sekundäreffekt in Schwerpunktbereich 5B (effizientere Energienutzung) ist nachvollziehbar.

Datengrundlage und Herangehensweise

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 2A ist für die Teilmaßnahme 4.2.1 zu bewerten, wie die Förderung zur Verbesserung der Wirtschaftsleistung landwirtschaftlicher Betriebe und zur Unterstützung ihrer Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere hinsichtlich der Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung beigetragen hat. Da aber wie oben beschrieben die Teilmaßnahme indirekt auf die Wirtschaftsleistung der landwirtschaftlichen Betriebe wirkt, sollte hier die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe untersucht werden. In Schwerpunktbereich 3A wird die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten PrimärerzeugerInnen durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, ErzeugerInnen-Gemeinschaften und -Organisationen und Branchenverbände untersucht. In diesem Zusammenhang werden die Einführung von Innovationen (neue Technologien oder Produkte) sowie die Herstellung von Qualitätsprodukten, die Veränderung der Beschäftigtenzahl sowie der Arbeitsproduktivität betrachtet. Bezüglich des programmierten Sekundäreffektes 5B wird die Verbesserung der Ressourceneffizienz in den geförderten Unternehmen untersucht.

Die zur Beantwortung der Bewertungsfrage definierten Bewertungskriterien wurden zwischen der Evaluatorin und dem zuständigen Fachreferat abgestimmt und lauten wie folgt:

- über Lieferverträge gebundenes Rohwarenvolumen,
- Veränderung der Bruttowertschöpfung,
- Anzahl der Förderfälle, bei denen mit Hilfe der geförderten Investition die Einführung neuer Technologien, neuer Produkte und Produktlinien ins Unternehmen, in die Region und die Branche realisiert wurde,
- Anzahl und Art der Förderfälle im Rahmen von EIP-OGs,
- Teilnahme an Qualitätsprogrammen (Entwicklung des Rohwareneinsatzes und der Umsatzerlöse mit entsprechenden Produkten in den geförderten Unternehmen),
- Veränderung der Ressourceneffizienz (Einsatz zugekaufter Energie und Trinkwasser im Verhältnis zum Rohwareneinsatz),
- Veränderung der Arbeitsproduktivität (Gesamtumsatz je vollbeschäftigter Arbeitskraft).

Die Monitoringdaten und die Erhebungsbögen „Marktstrukturförderung“, die den Vorher-Nachher-Vergleich der für die Berechnung der zusätzlichen Bewertungsindikatoren notwendigen Daten enthalten, bilden die Basis für die Bewertung der Teilmaßnahme. Interviews mit einer Stichprobe von geförderten Unternehmen werden im Jahr 2023 ergänzend durchgeführt.

Bewertung der Verbesserung der Wirtschaftsleistung landwirtschaftlicher Betriebe

Wie oben beschrieben hat die Teilmaßnahme 4.2.1 nur eine indirekte Wirkung auf die Wirtschaftsleistung landwirtschaftlicher Betriebe über die Verbesserung ihrer Absatzmöglichkeiten. Diese Wirkung wird im Rahmen der im Jahr 2023 geplanten Interviews untersucht werden (aus Sicht der verarbeitenden und vermarktenden Betriebe). Die Untersuchungshypothese ist, dass die Unterstützung von Betrieben der Verarbeitung und Vermarktung auch einen positiven Einfluss auf

die Absatzmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe hat. Das gilt insbesondere, wenn die Betriebe der Verarbeitung und Vermarktung größere Kapazitäten durch die geförderte Investition von den ErzeugerInnen nachfragen bzw. qualitativ hochwertigere Produkte den VerbraucherInnen anbieten können. Auf diese Weise können z.B. Größenvorteile (economies of scale) ausgenutzt werden oder höhere Preise für Qualitätsprodukte am Markt erzielt werden.

Bewertung der Verbesserung der Wirtschaftsleistung von Betrieben der Verarbeitung und Vermarktung

Durch die Auswertung der Erhebungsbögen sowie die spätere Befragung von FörderempfängerInnen wird überprüft, inwieweit die Maßnahme dazu beigetragen hat, die Wirtschaftsleistung der geförderten Unternehmen zu erhöhen. Die Untersuchungshypothese ist, dass die geförderten Investitionen die Wirtschaftsleistung von Betrieben der Verarbeitung und Vermarktung – vor allem in Verbindung mit der Einführung von neuen Technologien, neuen Produktlinien oder qualitativ hochwertigeren Produkten – erhöhen. Dies kann sich sowohl auf Kostenseite (Einsparungen durch neue Technologien, Arbeitsprozesse) als auch durch höhere Umsatzerlöse (neue Produkte mit Alleinstellungsmerkmal, Qualitätsprodukte) äußern.

Verbesserung der Energieeffizienz

Durch die Befragung von FörderempfängerInnen wird der Beitrag der geförderten Vorhaben zur Ressourceneffizienz und speziell zur Energieeffizienz geprüft. Die Untersuchungshypothese ist, dass geförderte Investitionen in die Modernisierung der technischen Einrichtungen bzw. die Rationalisierung der Produktionsprozesse insgesamt zu einer effizienteren Energienutzung in den geförderten Unternehmen führen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Ausrichtung der Förderung sowie der Grad der Zielerreichung wurden insgesamt positiv bewertet. Zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung im Jahr 2019 sind jedoch noch relativ wenige Verfahren abgeschlossen und die öffentlichen Ausgaben sind entsprechend begrenzt. Die Anzahl und das Volumen der Bewilligungen weisen aber auf eine positive Entwicklung hin. In den Befragungen von BehördenvertreterInnen und potenziell Begünstigten wurde darauf hingewiesen, dass in bestimmten Branchen die Förderung noch nicht bekannt sei, da sie zuvor für diese Branchen nicht verfügbar war. Auch neugegründeten Firmen sei die Förderung oft nicht bekannt. Daher lautet eine Empfehlung, die o.g. Branchen bzw. Firmen gezielter z.B. über Fachzeitschriften und Pressemitteilungen zu informieren. Für eine breit aufgestellte Verarbeitung und Vermarktung in Baden-Württemberg wäre es vorteilhaft, wenn die Förderung durch die Information neuer Zielgruppen (in dieser Förderperiode neu aufgenommen) bzw. von neu gegründeten Unternehmen breiter gestreut wird. In diesem Zusammenhang sollte auch überprüft werden, inwieweit es zu Mehrfachförderungen der gleichen Unternehmen kommt, d.h. dass mehrere Investitionen von den gleichen Unternehmen über die Förderperiode hinweg gefördert werden. Eine Deckelung der Förderzuschüsse pro Unternehmen auf zwei Mio. EUR Fördermittel je ZuwendungsempfängerIn ist aber schon per Verwaltungsvorschrift vorgeschrieben. Ein kontinuierlicher Austausch zwischen den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den Regierungspräsidien über verschiedene Fördermaßnahmen hinweg wäre ein guter Weg, Synergien zwischen den Maßnahmen zu stärken.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Schlagworte			
Kontakt	Victoria Wende Institut für Ländliche Strukturforchung Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt am Main Tel. 069 – 972 6683 28, wende@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 2	
		Unterpriorität: 2A, (3A, 5B)	
	Maßnahme: 4 Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung		

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.17 Ökonomische Analyse der Förderung von Hochwasserschutzinvestitionen im Rahmen von ELER

Kontext

Im Rahmen von ELER-Programmen wird zuweilen auch Hochwasserschutz gefördert. Diese Intervention ist insofern eine Besonderheit, als dass sie weder typisch für Landwirtschaft oder ländliche Entwicklung ist noch in ihrer Wirkung einem Sektor oder einer bestimmten Flächennutzung isoliert zugeordnet werden kann. Die eigentlich angestrebte Wirkung des Hochwasserschutzes ist die Reduzierung von Vermögens- und Ertragsschäden. Hochwasserschutz am Rhein ist eine Aufgabe mit einer Vielzahl an Unbekannten und kann nur im Rahmen eines international und zwischen den Anrainerländern koordinierten Vorgehens erzielt werden. In Rheinland-Pfalz wird Hochwasserschutz auch durch den ELER gefördert. Da das Ziel eines 200-jährlichen Hochwasserschutzes (HQ₂₀₀) am Oberrhein noch nicht vollständig erreicht wurde, ist es schwierig, das reale Schadensrisiko zum gegenwärtigen Zeitpunkt exakt zu bestimmen; noch schwieriger ist es, die Wirtschaftlichkeit (Kosten und Nutzen) von Hochwasserschutzinvestitionen für die langfristige Zukunft zu berechnen. Die verfügbaren Daten lassen keine hinreichend präzise Schätzung der Investitionswirkungen zu; Ziel war daher nicht primär die Ermittlung belastbarer Werte zur Schätzung der Wirkungen, sondern vielmehr die Prüfung, welchen Aussagewert die verfügbaren Daten für den gegenwärtigen Stand des Hochwasserschutzes am Oberrhein in Rheinland-Pfalz haben. Der Hochwasserschutz am rheinland-pfälzischen Abschnitt des Oberrheins entspricht im Durchschnitt gegenwärtig einem 130-jährlichen Abfluss, d.h. dass z.B. Abflüsse über 5.800 m³/s am Pegel Worms Überflutungen, und damit Schäden, wahrscheinlich machen würden. Die sich stellende Frage lautet: Wie verringert sich empirisch die Überflutungswahrscheinlichkeit bei einem definierten 200-jährlichen Schutz und wie wirtschaftlich sind die vorgenommenen Investitionen? Die hier vorgestellte Methode wurde im Rahmen der laufenden Bewertung des ELER-Programms PAUL in Rheinland-Pfalz erprobt. Es bezieht sich auf die Förderung von Deichertüchtigung und den Bau von Retentionspoldern entlang des eingedeichten Oberrheins.

Datengrundlage

Die für die Untersuchung verwendete Datengrundlage umfasst unter anderem vom Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbe (LUWG) bereitgestellte Langfristzeitreihen zum Abfluss an den Pegeln Maxau und Worms, Ex-ante- und Ex-post-Nachberechnungen einer Kosten-Nutzen-Analyse des Rhein-Hochwasserschutzes aus dem Jahr 1995, Daten der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR), Kommunaldaten des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz zu den Anliegergemeinden (Flächenstruktur etc.) sowie vergleichende Daten des Oberen Gutachterausschuss zu den Grundstückswerten.

Herangehensweise

Für die Analyse wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt. Zunächst wurde mit den Daten der Langfristzeitreihen der Abflüsse an den Pegeln Maxau und Worms die Verteilungsdichte des Abflussverhaltens geschätzt. Zur Simulation einer empirischen Risikominderung wurde der gegenwärtige Bemessungsabfluss an den Pegeln mit dem Bemessungsabfluss bei einem 200-jährlichen Schutz verglichen. Für diesen Zweck wurden die Langfristzeitreihen durch die Modellierung eines Extremhochwassers manipuliert. Durch die Integration der Dichtefunktionen in

den verschiedenen Intervallen der Ausbauzustände ließen sich sodann Flächenverhältnisse unter den Funktionskurven im Bereich der Extremverteilung ermitteln, womit die Risikoreduktion von Überflutung angezeigt werden kann. Die Verbesserung auf einen 200-jährlichen Schutz entspricht demnach für Maxau einer 42-prozentigen, und für Worms einer 44-prozentigen Risikominderung. Die Risikominderung sagt aber allein noch nichts über die pekuniäre Schadensminderung aus, da jeder durch Hochwasser bedrohte Vermögensgegenstand einem individuellen Risiko ausgesetzt ist. Um dennoch die kalkulatorische Schadensminderung zu schätzen, wurden die Daten und Berechnungen einer älteren Kosten-Nutzen-Analyse für den gesamten Oberrhein aktualisiert. Dabei wurden auch Rheinland-Pfalz, der Sektor Landwirtschaft und eine ländliche Region (Fallstudie) gesondert betrachtet. Für das Jahr 2015 wurde mit den Prognosezahlen aus dem Jahr 1995 eine Ex-ante-Berechnung und mit den realen Investitionsvolumen eine Ex-post-Analyse des Nutzenbarwertes vergleichend durchgeführt. Dabei ergab die Ex-ante-Berechnung bereits eine Amortisation mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,16. Die Ex-post-Betrachtung ergab (auf Grund erhöhter Investitionen) ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von lediglich 0,9 (bei einem Nutzenbarwert von knapp 791 Mio. € und Investitionen von knapp 875 Mio. €). Eine weitere Erhöhung des Schutzniveaus auf HQ₂₀₀ ergäbe eine statistische Einsparung vom möglichen Gesamtschaden i.H.v. ca. 5,66 Mrd. €, wobei die Schätzung durch eine hohe Fehlervarianz gekennzeichnet ist. Unter Annahme eines vermutlich in Kürze erreichten 200-jährlichen Schutzes lassen sich über die nächsten 80 Jahre für Rheinland-Pfalz noch mögliche Schäden i.H.v. ca. 369 Mio. Euro kalkulieren. Dabei sind jedoch Auswirkungen des künftigen Klimawandels und möglicher öffentlicher Budgetengpässe auf den Hochwasserschutz nicht berücksichtigt. Bezogen auf den Sektor Landwirtschaft wurde die Schadenserwartung auf Basis von veränderten Flächenverhältnissen und Grundstückspreisen berechnet. Aufgrund eines unterdurchschnittlichen Anstiegs der Bodenpreise in der Landwirtschaft und des Verlustes landwirtschaftlicher Fläche ist die auf die Landwirtschaft bezogene Schadensminderung durch Hochwasserschutz jedoch deutlich geringer als für andere Flächennutzungen (Gewerbe, Siedlung).

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Kosten durch Hochwasser errechnen sich aus dem theoretischen Maximalschaden multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit des Eintretens. Auch wenn Extremhochwässer seltene Ereignisse darstellen, stellen die kalkulatorischen Kosten ein beträchtliches Vermögensschadensrisiko mit gravierenden fiskalischen Implikationen dar. Investitionen im Hochwasserschutz sind jedoch hochgradig kostenintensiv und wirken nur langfristig, was es erforderlich macht, die Wirkung der investierten Mittel unter verschiedenen Annahmen möglichst präzise zu erfassen. Sofern hinreichende Daten zum Abflussverhalten, zu möglichen Maximalschäden und zu regionalen Vermögenswerten vorhanden sind, ist es möglich, die Wirkungen der Investitionen auch für die Förderung in anderen Flusstälern transparent zu machen und zu erörtern.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Ländliches Entwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (ELER-PAUL)		
Schlagworte	Bewertung der Risiko- und Kostenminderung durch Hochwasserschutz		
Kontakt	Rolf Bergs, PRAC, Im Hopfengarten 19b, 65812 Bad Soden, Telefon: (06196) 654168, E-Mail: RolfB@prac.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 3	
		Unterpriorität: 3B	
		Maßnahme:	

4.18 Hochwasserschutz und Hochwasservorsorge

Kontext

Der Hochwasserschutz in Mecklenburg-Vorpommern hat seit vielen Jahrzehnten in Mecklenburg-Vorpommern eine zentrale Rolle zum Schutz der dort ansässigen Bevölkerung und ihrer materiellen Werte. Für die letzten 30 Jahre wurden für den Hochwasserschutz an der Elbe ca. Kosten in Höhe von 100 Mio. EUR kalkuliert. Aus dem ELER stehen in der laufenden Förderperiode + Verlängerung (2014-2025) Fördermittel im Umfang von 60 Mio. Euro zur Verfügung, weitere 1,5 Mio. Euro jährlich werden aus nationalen Mitteln im Rahmen der GAK bereitgestellt.

Unter dem Eindruck der Hochwasserentwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten gewinnt der vorbeugende technische Hochwasserschutz daher immer mehr an Bedeutung, der auch die Verhaltensvorsorge, wie angepasstes Bauen und Hochwasserversicherung, beinhaltet. Den Flüssen soll durch Deichrückverlegungen wieder mehr Raum gegeben werden. Ausgewiesene Überflutungsflächen und der Erhalt, Aus- und Neubau von Poldern zum Wasserrückhalt sollen die Höhe der Flutwellen verringern. Auch die Einsicht, dass an den großen Flüssen länderübergreifende Gesamtkonzepte erforderlich sind, hat sich mehr und mehr durchgesetzt. Als Konsequenz aus der Hochwasserkatastrophe 2013 an Donau und Elbe und mit Blick auf die im Zuge des Klimawandels prognostizierte Zunahme von Extremwetterereignissen wurde vom Bund und den Ländern im Jahr 2014 ein Nationales Hochwasserschutzprogramm (NHWSP) verabschiedet. Eine bundesweite Aufstellung mit überregional wirksamen Maßnahmen für den Hochwasserschutz sieht Deichrückverlegungen, Projekte zur gesteuerten Hochwasserrückhaltung (Flutpolder) sowie Maßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen an Deichen vor. Förderziele der Maßnahme sind ein verbesserter Hochwasserschutz infolge ausufernder Gewässer und einer verbesserten Hochwasservorsorge durch die Verhütung und Beseitigung von Hochwasserschäden an Gewässern und wasserbaulichen Anlagen, den Neubau oder die Ertüchtigung wasserwirtschaftlicher Anlagen, einer verbesserten Wasserabführung im Gewässer sowie einen verbesserten Wasserrückhalt in der Fläche. Damit sollen ebenfalls regionale Nutzungsoptionen gesichert und verbessert werden, d. h. neben dem Schutz land- und forstwirtschaftlicher Flächen und der Minimierung des Schadenpotenzials in den von Hochwasserereignissen gefährdeten Gebieten dienen die Maßnahmen insbesondere auch dem Schutz der Bevölkerung im ländlichen Raum.

Datengrundlage

Für die quantitative Bewertung der Maßnahmen zum Hochwasserschutz wurden die Monitoring-Daten mit Bezug auf den finanziellen Förderumfang, die Anzahl Begünstigter / Vorhaben (Outputindikatoren) sowie die Wirkungsindikatoren „geförderte Fläche“, „geschützte Fläche“, „gewonnene Retentionsfläche“, „Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen“, ausgewertet. Daraus wurde der Ergebnisindikator „Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen“ gebildet. Im Soll-Ist-Vergleich werden die Zielwerte des EPLR mit den im Verlauf der Programmdurchführung beobachteten (realisierten) Werten verglichen.

Herangehensweise

Im Soll-Ist-Vergleich wurden die bei der Programmplanung angenommenen Indikatoren-Zielwerte (und ihre Weiterentwicklung) mit den im Verlauf der Programmdurchführung beobachteten (realisierten) Werten verglichen. Die Qualität der Daten auf der Output-Ebene wird als sehr gut eingeschätzt, da sie unmittelbar erhoben werden und keine Annahmen und Berechnungen enthalten. Der Soll-Ist-Vergleich bildet den grundsätzlichen Kern der Analyse des Programmvollzuges. Er bezieht sich sowohl auf den finanziellen Bereich als auch den Umfang der geförderten Projekte und Flächen. Die Daten dienen der Analyse sowohl des Mittelabflusses als auch der Akzeptanz der jeweiligen Maßnahmen. Die Aussagen beruhen auf den angeführten Outputindikatoren und schließen formulierte Zielindikatoren ein. Quantitative Bewertungen beruhen weiterhin auf Vorher-Nachher-Vergleichen mit Bezug zu einer Baseline (z. B. Fläche / Anzahl Vorhaben vorheriger Förderperioden oder Zielzahlen) bzw. stehen in Relationen zu ausgewählten Referenzdaten (z. B. Anteile Projekte, Anteil geschützte Fläche etc.). Als Referenzen können Planungsunterlagen beispielhafter Hochwasserschutzvorhaben herangezogen und ausgewertet werden.

Die Ermittlung der landwirtschaftlichen Betriebe, die von der Förderung profitieren, erfolgt über eine Verschneidung der geförderten Flächen mit den betroffenen Gemeindegebieten und den Förderkulisse mit den Daten zur Bewirtschaftung auf diesen Flächen der dort ansässigen Betrieben und wird durch das Fachreferat des Ministeriums realisiert.

Darüber hinaus erfolgte eine Auswertung projektbezogener Informationen aus dem Förderverfahren in Form von ExpertInneninterviews mit der Verwaltung (Fachbehörde) zu verschiedenen Förderzeitpunkten. Zur Ergänzung der quantitativen Methoden werden die Ergebnisse durch qualitative Analysen untermauert. Im Rahmen von drei vom Fachreferat vorgeschlagenen best practise Projekten erfolgte die Schätzung von Maßnahmenwirkungen und Synergieeffekten zu anderen Fördermaßnahmen innerhalb und außerhalb des ELER.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die über die ELER-Maßnahme Code 5.1 geförderten Vorhaben können allein keinen umfassenden Hochwasserschutz bieten. Sie sind Bestandteil eines integralen, ganzheitlichen Hochwasserschutzkonzepts des Landes.

Von den bis 2021 bewilligten 45 Vorhaben konnten 31 Projekte abgeschlossen werden. Weitere 14 Vorhaben befinden sich noch in der Ausführung, da Hochwasserschutzprojekte oft sehr langwierig sind, Deichbaumaßnahmen etc. Verausgabt wurden bisher rd. 50,1 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (Gesamtinvestitionsvolumen).

Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund der Vorhaben in Mecklenburg-Vorpommern schrittweise das Schutzniveau verbessert wurde. Die in den vor Hochwasser geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen erfahren ebenso wie die landwirtschaftlichen Betriebe einen hohen gemeinschaftlichen, aber auch persönlichen Nutzen, weil das Schutzniveau angehoben wurde. Auch für Ansiedlungen von Industrie und Gewerbe sind diese Vorsorgemaßnahmen entscheidend für die Wahl des Standorts. Insbesondere die Bevölkerung und Agrarbetriebe in Gewässernähe werden durch die lokalen Vorhaben zu Hochwasserschutz und -vorsorge sensibilisiert, in der Regel nimmt das Gefahrenbewusstsein der Menschen weiter zu. Diese Erkenntnis wurde über eine Befragung und Leuchtturmprojekte unterstützend belegt.

Eine gute Grundlage für die Vorsorge bilden die Gefahren- und Risikokarten für Überflutungsgefahren. Zielgerichteter Hochwasserschutz hat damit einen positiven Einfluss auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen und Kommunen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Förderwirkung im Hochwasserschutz eine gute Basis bildet, Förderwirkung abzubilden und in ähnlicher Form auch in anderen Bundesländern genutzt wird.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben zum Hochwasserschutz in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der ELER-Förderung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	ELER Mecklenburg-Vorpommern – EU Code: 5.1		
Schlagworte	Hochwasserschutz, Hochwasservorsorge		
Kontakt	Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern/ und LG Sachsen-Anhalt Johanna Weinreiter		
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	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	Priorität (1-6): 3		
	Unterpriorität:3b		
	Maßnahme: Maßnahme: Wiederherstellung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials, Prävention (HWS)		

4.19 Indikatoren für die Evaluierung der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“

Kontext

Mit der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ (215), die in Nordrhein-Westfalen durch die Maßnahmen „Weidehaltung von Milchvieh“ (im weiteren Text kurz „Weidehaltung“) und „Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren auf Stroh“ (kurz „Strohhaltung“) umgesetzt wurde, sollte im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013 ein Beitrag zur Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung geleistet werden.

Im Rahmen der Ex-post-Evaluation dieser Maßnahmen wurde untersucht wie gut das Tierwohl auf geförderten Milchviehbetrieben war und es wurde ein Indikatorenset entwickelt.

Datengrundlage

Da noch kein allgemein anerkanntes Bewertungssystem für das Tierwohl vorliegt, wurde für die Evaluation in Kooperation mit dem Projekt „Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen“ ein problemorientiertes Indikatorenset entwickelt und getestet. Existierende Indikatorensysteme sind aufgrund des hohen Zeitbedarfs (z.B. ein Tag für die Erhebung des Welfare Quality® Protokolls) oder der Ausrichtung auf eine einzige Dimension des Tierwohls, wie z.B. das Tierverhalten (Nationaler Bewertungsrahmen KTBL) nur begrenzt für die Evaluation von Politikmaßnahmen geeignet.

Für die beiden Fördermaßnahmen „Weidehaltung“ und „Strohhaltung“ erfolgte im Winter 2014/2015 eine Erhebung zur Erfassung des Tierwohls bei einer Stichprobe von 62 ökologisch und konventionell bewirtschafteten Milchviehbetrieben. Eine disproportionale Stichprobe wurde gewählt, um die unterschiedlichen Untergruppen der Förderung möglichst gut abdecken zu können. Es wurden Betriebe mit mindestens 20 Milchkühen und Haltung in Laufställen in die Erhebung aufgenommen.

Herangehensweise

Die Auswahl der Indikatoren erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren. Hierfür wurde zunächst eine Literaturanalyse zu den für die Bewertung des Tierwohls in der praktischen Milchviehhaltung verfügbaren Indikatoren durchgeführt. Das Ergebnis dieser Auswertungen war eine Liste mit 82 in der Literatur beschriebenen Indikatoren zur Beurteilung des Tierwohls. Anschließend erfolgte eine schriftliche Befragung von WissenschaftlerInnen, die als Delphi-Erhebung konzipiert war, um die Heterogenität zwischen den Positionen der einzelnen Teilnehmer zu reduzieren. WissenschaftlerInnen aus dem deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich, Schweiz) wurden hierbei gebeten, die ihrer Einschätzung nach wichtigsten tierbezogenen Indikatoren für eine (problemorientierte) Bewertung des Tierwohls in der Milchviehhaltung sowie zugehörige Zielgrößen bzw. Grenzwerte anzugeben. Neben der wissenschaftlichen Validität stand hierbei die Eignung für einen problemorientierten Ansatz (Werden mit diesen Indikatoren die wichtigsten Problembereiche der Milchviehhaltung adressiert?) als Auswahlkriterium im Vordergrund.

In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen eines Workshops mit Praktikern die Möglichkeiten diskutiert, anhand der ausgewählten tierbezogenen Indikatoren eine Bewertung des Tierwohls bei

Milchvieh durchzuführen. Die Teilnehmer des Workshops hatten die Aufgabe, die von den WissenschaftlerInnen „vorselektierte“ Indikatorenliste hinsichtlich ihrer Eignung zur Messung des Tierwohls und ihrer Praktikabilität zu bewerten (Kann der Indikator ohne größere Probleme auf dem landwirtschaftlichen Betrieb erfasst werden?).

Diese Indikatoren wurden anschließend zusammen mit den anerkannten Bewertungssystemen Welfare Quality® und dem Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren auf 62 geförderten Milchviehbetrieben erhoben. Die Ergebnisse der drei Indikatorensets wurden anschließend ausgewertet und verglichen. Folgende Indikatoren wurden als Ergebnis für eine problemorientierte Messung des Tierwohls auf Milchviehbetrieben empfohlen:

Der Anteil Kühe mit

- (1) klinischer Lahmheit,
- (2) Karpus-/Tarsusveränderungen (Schwellungen und Läsionen an Karpal- und Tarsalgelenken),
- (3) mangelnder Körperkondition (unterernährte Kühe),
- (4) Integumentschäden (Schwellungen und Läsionen am Integument),
- (5) gebrochenen Schwänzen,
- (6) Verschmutzung,
- (7) Zellgehalt >400.000 ml⁻¹ (Euterentzündungen),
- (8) Fett-Eiweißquotienten (FEQ) ≥ 1,5 in der Früh lactation (subklinische Ketosen),
- (9) FEQ < 1,0 (subklinische Azidosen) und die
- (10) Mortalitätsrate der Kühe.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Anhand der ausgewählten Indikatoren können Tierwohl-Probleme, wie etwa ein hoher Anteil lahmer oder euterkranker Tiere aufgedeckt werden. Die Erhebung der am Tier zu erfassenden Indikatoren (1-6) stellen allerdings weiterhin eine zeitliche Herausforderung für die Evaluation dar (ca. 2 Stunden pro Betrieb). Die Indikatoren 7-10 können hingegen anhand aus bereits vorliegenden Daten generiert werden und eignen sich für „massenstatistische Ansätze“.

Da letztendlich nur Tiergesundheitsindikatoren Eingang in die Liste der 10 problemorientierten Indikatoren gefunden haben, können mit diesem Instrument nicht alle Aspekte des Tierwohls erfasst werden. Mit dem Nationalen Bewertungsrahmen und den Welfare Quality® Protokollen wurden bspw. darüber hinaus fehlende Abkalbebuchten und zu enge Laufgänge sowie Probleme in der Tränkewasserversorgung und auf einem Teil der Betriebe identifiziert. Die vollständige Erfassung aller Aspekte des Tierwohls (Gesundheit, Verhalten und Emotionen) stellt daher auch weiterhin im Rahmen von Evaluationsvorhaben eine kaum zu bewältigende Herausforderung dar. Die Erfassung einiger wichtiger Problembereiche der Tiergesundheit kann für Milchvieh anhand der vorgestellten Indikatoren durchgeführt werden.

Die vorgestellte Vorgehensweise ist relativ aufwändig und kann daher nicht standardmäßig im Rahmen von Evaluationen umgesetzt zu werden (im beschriebenen Fall erfolgte eine Verknüpfung mit einem anderen Projekt mit eigener Finanzierung). Um ein Verfahren zu finden, das mit geringerem personellem Aufwand umsetzbar ist, werden für die Förderperiode 2014-2022 Datenquellen wie die des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT) und der

Milchleistungsprüfung (MLP) hinsichtlich ihrer Eignung zur Bewertung von Tierwohl-Wirkungen getestet. Ein Update der aktuellen Praktik erfolgt nach Abschluss der Erprobungsphase in 2023.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern		
Schlagworte	Tiergerechte Nutztierhaltung, Tierwohl		
Kontakt	Angela Bergschmidt, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft Bundesallee 50, 38116 Braunschweig angela.bergschmidt@thuenen.de Tel: 0531-596 5193		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 3	
		Unterpriorität: 3a	
		Maßnahme: 14	

Quellen

KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt

The Welfare Quality® Consortium, Hrsg. (2009): Welfare Quality® Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands. <http://www.welfarequalitynetwork.net/>

4.20 Tiergerechtigkeit in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung nach GAK

Kontext

Das Wohlergehen unserer Nutztiere steht zunehmend im Interesse von VerbraucherInnen, Wissenschaft und Politik. Konsequenz ist die Verbesserung der Tiergerechtigkeit in Deutschland inzwischen ein fester Bestandteil des Zielkatalogs einzelbetrieblicher Investitionsförderung. Im Rahmen der laufenden Bewertung wird geprüft, inwieweit die Ziele einer Förderung erreicht werden. Die Prüfung, ob und inwieweit mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung die Tiergerechtigkeit verbessert wird, ist daher ein Kriterium (unter mehreren) zur Bewertung der Maßnahme.

Die ELER-VO²⁰ selbst sieht für die Agrarinvestitionsförderung (Art. 17 der ELER-VO) keine Förderbedingungen hinsichtlich des Tierwohls vor, die über die gesetzlichen Standards hinausgehen. Eine Honorierung besonders tiergerechter Investitionen in Form von erhöhten Fördersätzen ist nach der ELER-VO allein für Ökobetriebe vorgesehen, wenn diese im Zusammenhang mit Maßnahmen der Art. 28 und 29 stehen²¹.

Soweit die Agrarinvestitionsförderung durch GAK-Mittel kofinanziert wird, unterliegt sie den dort definierten Förderbedingungen. Seit 2014 sind im Rahmen der GAK-kofinanzierten einzelbetrieblichen Investitionsförderung Stallinvestitionen nur noch förderfähig, wenn sie die besonderen Anforderungen im Bereich Tierschutz und nachhaltige Tierhaltung erfüllen, die in der Anlage 1, Teil A des AFP („Basisförderung“) konkretisiert sind. Während der Teil A der Anlage nunmehr die **Fördervoraussetzungen** für Stallinvestitionen definiert, werden im Teil B der Anlage („Premiumförderung“) darüber hinausgehende Anforderungen an eine tiergerechte Haltung definiert, deren Erfüllung mit einer um 20 Prozentpunkte erhöhten Förderintensität²² **honoriert** werden muss.²³ Die Länder setzen die GAK-Förderung unterschiedlich um. In Brandenburg ist seit 2017 eine Förderung nur noch unter Premiumbedingungen möglich.

Bewertungskriterien

Die Bewertungsfrage, ob und inwieweit mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung die Tiergerechtigkeit verbessert werden kann, erfolgte anhand von zwei Bewertungskriterien:

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. In: ABI. Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487 ff.

²¹ Anhang II der ELER-VO: Es „können die vorgenannten Prozentsätze um zusätzliche 20 Prozentpunkte angehoben werden für ... Investitionen im Zusammenhang mit Vorhaben nach den Artikeln 28 und 29

²² Bei der Haltung von Milchkühen, Aufzuchtrindern, Masttrindern und Mutterkühen beträgt der Mindestabstand nur 10 %-Punkte, da bei diesen Tierhaltungen die mit der Erfüllung der Anforderungen nach Teil B einhergehenden zusätzlichen Investitionskosten vergleichsweise gering ausfallen. Vgl.: BMEL, Ausblick für den GAK-Rahmenplan 2014-2017. In: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/Rahmenplan2014.html, abgerufen am 09. 11. 2017

²³ Die Länder können in ihrer Richtlinienausgestaltung die vorgesehenen Förderintensitäten unterschreiten oder mit Landesmitteln um maximal 5 Prozentpunkte aufstocken, der Abstand zwischen Basis- und Premiumförderung muss aber 20 Prozentpunkte betragen.

- (1) Die Förderbedingungen gehen in für die Tiergerechtheit relevanten Kriterien über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus
- (2) Die Förderbedingungen gehen in für die Tiergerechtheit relevanten Kriterien über die übliche fachliche Praxis hinaus

Zur Prüfung des Förderabstandes zu den gesetzlichen Bestimmungen wurden die AFP-Förderbedingungen (Basis- und Premiumförderungen) der vorangegangenen und der laufenden Förderperiode mit den Bestimmungen der TierSchNutZV und der EU-Öko-V verglichen.

Zur Beurteilung, inwieweit die Förderbedingungen über die übliche Praxis hinausgehen, wurde die Förderfähigkeit von 132 im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren beschriebenen Stallhaltungsverfahren geprüft und unter Zuhilfenahme von Einzelstudien zu üblichen Tierhaltungsverfahren beurteilt.

Bewertungskriterien und verwendete Informationen

Bewertungskriterien	Verwendete Informationen
Die Förderbedingungen gehen in für die Tiergerechtheit relevanten Kriterien über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus	Gegenüberstellung der AFP-Förderbedingungen (Basis- und Premiumförderungen) der vorangegangenen und laufenden Förderperiode, der Bestimmungen der TierSchNutZV und der EU-Öko-V
Die Förderbedingungen gehen in für die Tiergerechtheit relevanten Kriterien über die übliche fachliche Praxis hinaus	Prüfung der Förderfähigkeit der 132 im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren beschriebenen Stallhaltungsverfahren sowie Auswertung von Einzelstudien zu üblichen Tierhaltungsverfahren

Datengrundlage

Für die Frage, ob die Förderung im Rahmen des AFP zu mehr Tiergerechtheit führt, bzw. ob die Inanspruchnahme von Fördermitteln zu tiergerechteren Anlagen zwingt als dies ohnehin dem üblichen Standard entspricht, ist weniger eine Frage des Abstandes der Förderbedingungen zu den gesetzlichen Anforderungen als vielmehr zu den in der Praxis (bereits) üblichen Standards. Leider gibt es keine systematische Datengrundlage über die „in der Praxis üblichen Tierhaltungsverfahren“. Eine systematische Erhebung von Haltungssystemen wurde bisher nicht durchgeführt.²⁴

²⁴ Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik stellt hierzu fest: „Die Diskussion um die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung wird also derzeit vielfach ohne eine adäquate Daten- und Informationsgrundlage geführt. Welcher Anteil der Milchkühe ist krank (z. B. Lahmheiten, Euterentzündungen)? Wie hoch ist die Mortalität in Mastgeflügelbeständen? Wie hoch sind die Ferkelverluste in der Sauenhaltung? Wie werden die Tiere überhaupt gehalten? Manche dieser Fragen könnten beantwortet werden, da Daten (z. B. zur Nutzungsdauer von Milchkühen im Rahmen des Herkunfts- und Informationssystems Tier HIT und im Rahmen der Milchleistungsprüfungen MLP) erfasst werden. Allerdings liegen sie nicht in aufbereiteter Form vor, und ein Zugang zu diesen Daten ist rechtlich nicht ohne weiteres möglich, da sie zu anderen

Im Rahmen der Landwirtschaftszählung/ Agrarstrukturerhebung 2010 wurden zwar einmalig und auch nur einige wenige verfahrensspezifische Kennzahlen der Rinder-, Schweine-, Hühner- und Schafhaltung erhoben, diese Erhebung wurde jedoch nicht wiederholt.

Einen Anhaltspunkt für „in der Praxis übliche Tierhaltungsverfahren“ bietet der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltung“²⁵ (NBT) aus dem Jahr 2006. Im NBT wurden 139 gängige Haltungsverfahren für Rinder, Schweine, Geflügel und Pferde von 50 ExpertInnen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und gesicherter praktischer Erfahrungen in zweijähriger Arbeit hinsichtlich Umweltwirkungen und Tiergerechtheit bewertet. Für die Tiergerechtheit werden die Aspekte Tierverhalten betrachtet und das Risiko für die Tiergesundheit abgeschätzt. Für die Beurteilung des Tierverhaltens in den verschiedenen Haltungsverfahren werden im Einzelnen die „Funktionskreise“: Sozialverhalten, Fortbewegung, Ruhen und Schlafen, Nahrungsaufnahme, Komfort und Erkundung bewertet. Für die Tiergesundheit werden Einschätzungen zu den Risiken von Verhaltensstörungen und Erkrankungen abgegeben. Es erfolgen Zusammenfassungen der Einzelbeurteilungen in Kategorien Tierverhalten und Tiergesundheit.

Die Auswahl der im Nationalen Bewertungsrahmen dargestellten Praxisbeispiele repräsentiert allerdings nicht die Verbreitung der beschriebenen Verfahren. Daher wurden neben den Informationen aus dem NBT zahlreiche andere Literaturquellen ausgewertet. Aussagen zur Verbreitung bestimmter Tierhaltungsverfahren enthalten die Merkblätter der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V.²⁶ und die Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland vom Thünen Institut.²⁷

Herangehensweise

Zur Bewertung des Förderabstands gegenüber gesetzlichen Mindestanforderungen wurden die GAK Basis- und Premium- Förderbedingungen und die Bedingungen nach EU Öko VO den Vorgaben der Tierschutz Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzV) gegenübergestellt. Der Vergleich erfolgte tierartspezifisch und – da es um investive Stallbauförderung geht – allein anhand der baulichen Aspekte (bei Milchkühen und Aufzuchtrindern z.B.: Tageslicht, Anbindung, nutzbare Stallfläche, Liegeplätze Ausstattung, Liegefläche, Grundfutterfressplatz, Lauf- Fressgänge, Auslauf, Weidegang).

Zur Bewertung des Förderabstands zu in der Praxis üblichen Verfahren wurden zunächst 132 der 139 im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltung ganz spezifisch beschriebenen Tierhaltungsverfahren für verschiedene Tierarten daraufhin geprüft, ob sie nach den AFP-Basisanforderungen förderfähig, nach den AFP-Premianforderungen honorierbar und nach der

Zwecken erhoben wurden. In anderen Bereichen fehlt eine repräsentative Datengrundlage vollständig. Hier existieren einzelne wissenschaftliche Studien und Expertenwissen aus der Beratung. Umfassende Aussagen über den Status quo und die Entwicklung auf nationaler Ebene sind auf der Basis dieser Informationen aber nicht möglich.“ Aus: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015), Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten, S. 220

²⁵ KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Online-Recherchesystem Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt. In: <http://daten.ktbl.de/nbr/navigation.html?destination=home> und KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt. KTBL-Schrift 446

²⁶ Vgl. Merkblätter der Tierärztlichen Vereinigung Tierschutz e.V. In: <http://www.tierschutz-tvt.de/index.php?id=50#c290>

²⁷ Z.B.: Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Mastgeflügel. In: https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Nutztierhaltung_und_Fleischproduktion/Mastgefluegel/Mastgefluegel_2017.pdf

EU-Öko-Verordnung erlaubt wären. Auch hier wurde – da es um investive Stallbauförderung geht – allein auf die baulichen Aspekte abgehoben.

Prüfergebnisse der Förderfähigkeit der im NTB* dargestellten Verfahren

	förderfähig (Basisanforderungen erfüllt)	Premiuanforderungen erfüllt	bau-technische Vorgaben der EU-Öko_VO erfüllt	nicht förderfähig	Summe
Milchvieh und Aufzuchttrinder	13	7	4	11	24
Mastrinder	3	1	0	2	5
Kälberaufzucht	8	6	2	0	8
Kälbermast	1	0	0	2	3
Mutterkuhhaltung	5	5	3	0	5
Absatzferkel	5	2	0	5	10
Mastschweine	4	2	0	5	9
Zuchtsauen	11	10	5	10**	21
Zuchteber	1	0	0	3	4
Legehennen	5	0	0	10**	15
Masthühner	4	0	0	0	4
Mastputen	2	0	0	5	7
Pekingenten	0	0	0	3	3
Pferde	3	3	5	11	14
Summe	65	36	19	67	132
Anteile	49%	27%	14%	51%	100%

* Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren

** davon jeweils ein Verfahren inzwischen auch gesetzlich nicht mehr zulässig

Da die Auswahl der im NBT dargestellten Praxisbeispiele nicht repräsentativ ist, erlaubt diese Prüfung keine quantifizierten Aussagen, gibt aber qualifizierte Hinweise (Indikator), inwiefern die Förderbedingungen bei den verschiedenen Tierarten über die „gängige Praxis“ hinausgehen. Durch Auswertung der einmaligen Erhebungen zu Tierhaltungsverfahren im Rahmen der Landwirtschaftszählung/ Agrarstrukturerhebung aus 2010 und weiterer Quellen zur „gängigen Praxis“ konnten die Erkenntnisse zur Relevanz der Förderbedingungen für die Verbesserung der Tiergerechtigkeit verdichtet werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

In der vorgestellten Studie wurden Grundlagen zur Bewertung eines Aspektes der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (nach GAK): „Verbesserung der Tiergerechtigkeit“ erarbeitet. Zwar konnten keine quantifizierten Ergebnisse über den Abstand der Förderbedingungen zur „gängigen Praxis“ erzielt werden, jedoch lieferte die statistische Auswertung der Förderfähigkeit von 132 NBT-Verfahren zusammen mit umfangreichem Literaturstudium qualifizierte Aussagen zu tierartspezifischen ordinalen Förderabständen der Basis- und Premiumförderung von der Praxis.

Da die vorgestellte Vorgehensweise sehr arbeitsaufwändig war und doch nur einen (untergeordneten) Aspekt der AFP-Bewertung behandelt, wird eine Wiederholung nicht empfohlen.

Die Ergebnisse, die sich nicht auf ein bestimmtes EPLR sondern auf die GAK-Förderung beziehen, sind jedoch übertragbar:

Basisanforderungen

Bei Schweinen, Legehennen, Mastputen, Pekingenten und Pferden liegen die tierwohlrelevanten Basisanforderungen einer AFP-Förderung deutlich über den in der Praxis verbreiteten Standards. Bei Schweinen sind es vor allem die Anforderungen an den Liegeplatzkomfort, bei Legehennen an die Einrichtung eines Kaltscharrraum und an erhöhte Sitzstangen, bei Mastputen an die maximalen Besatzdichten und die Einrichtung eines Kaltscharrraums, bei Enten der Ausschluss reiner Stallhaltungsverfahren und die Anforderung an jederzeit zugängliche Bademöglichkeiten und bei Pferden das Gruppenhaltungs- und das Auslaufgebot, das die meisten gängigen Verfahren von einer Förderung ausschließen würden.

Ordinale Einschätzung der Förderabstände

	Basisanforderung über Praxis	Premiuanforderung über Praxis
Milchvieh	0	1
Rindermast	1?	2
Kälbermast	1?	2
Mutterkuhhaltung	0	0
Zuchtläufer, Absatzferkel, Mastschweine	1	2
Sauen Kastenstand	1	2
Sauen Gruppenhaltung	1	1
Eber	1	2
Legehennen	1	2
Masthühner	0	1
Mastputen	1	2
Pekingenten	1	1
Ziegen	1?	2
Schafe	1?	2
Pferde	1	1

0	übliche Praxis entspricht (mindestens) der Basisanforderung
1	Anforderung geht über übliche Praxis hinaus
2	Premiuanforderungen gehen über übliche Praxis hinaus
?	Einschätzung nicht sicher

In der Milchvieh-, Mutterkuh- und Masthühnerhaltung dagegen sind die Basisanforderungen des AFP eher niederschwellig, dies allerdings aus verschiedenen Gründen. Beim Milchvieh, bei dem Wohlbefinden und Gesundheit der Tiere eng mit der Wirtschaftlichkeit korreliert sind, sind bereits heute viele Aspekte der Tiergerechtheit bei (Neubauten von) Milchvieh- und Aufzuchtställen berücksichtigt. (Liegeboxen-)Laufställe mit breiten Lauf- und Fressgängen, komfortablen Liegeplätzen und ausreichenden Fressplätzen sind gängige Praxis, auch ohne, dass Förderbedingungen eingehalten werden mussten. In der Mutterkuhhaltung sind die Förderbedingungen niederschwellig im Wesentlichen, weil es sich hier um eine extensive Form der Rinderhaltung handelt, bei der Gruppenhaltung mit ausreichendem eingestreuten Platzangebot und

Weidehaltung üblich sind. Der Förderabstand zur Praxis in der Masthühnerhaltung dagegen ist niederschwellig, weil die Basisanforderungen praktisch nicht über die einzuhaltenden gesetzlichen Standards hinausgehen. Eine „planbefestigte Bodenfläche mit geeigneter trockener Einstreu“ ist spätestens seit Verbot der Käfighaltung praktisch alternativlos, da schon die TierSchNutztV vorschreibt, dass alle Masthühner „ständig Zugang zu trockener, lockerer Einstreu haben müssen, die zum Picken, Scharren und Staubbaden geeignet ist.“

Für die Rinder- und Kälbermast sowie die Ziegen- und Schafhaltung kann nicht sicher gesagt werden, ob geförderte Neubautälle zu mehr Tiergerechtheit führen. 2010 war die Mehrzahl der Rinderstallplätze (ohne Milchkühe) (56 %) eingestreut, so dass hier die Anforderungen an Liegeplatzkomfort bereits der guten fachlichen Praxis hinsichtlich der Tiergerechtheit entsprachen. Die Förderung kann hier auch den Ersatz eines Tiefstreu- oder Tretmiststalles durch einen Vollspaltenbodenstall (mit Komfortgummimatte) induzieren, ohne dass damit die Tiergerechtheit verbessert würde.

Premiumförderung

Fast alle Anforderungen der Premiumförderung, die seit 2017 in Brandenburg und Berlin Fördervoraussetzung ist, liegen über den Standards der üblichen Praxis und die meisten stellen auch gegenüber den Basisanforderungen höhere Investitionsschwellen dar. Bei Milchvieh-, Kälber-, Ziegen- und Schafställen sind es vor allem der Bau eines Auslaufs, bei Rinder-, Schweinemast-, Legehennen, Masthühner-, Mastputen- und Zuchteberställen die Mindeststallflächenvorgaben und bei Sauen in Einzelhaltung die Öffnungsvorrichtung des Kastenstandes, die die meisten gängigen Verfahren von einer Förderung ausschließen würden. Dennoch bleiben die Mindeststallflächenvorgaben der Premiumförderung bei Zuchtläufern, Absatzferkeln und Mastschweinen unter Tiergerechtheitsaspekten knapp. In der Sauen Gruppenhaltung, der Pekingenten- und Pferdehaltung sind die Premiumanforderungen an die Mindeststallfläche so knapp bemessen, dass sie unterhalb der üblichen Praxis liegen und so keine Förderschwelle darstellen. In der Mutterkuhhaltung ist es die Einschränkung des Auslaufgebotes bei Sommerweidegang, die die Premiumanforderung an einen Auslauf so wie es in der Anlage 1 der vorangegangenen Rahmenregelung vorgesehen war, relativiert, da in der extensiven Mutterkuhhaltung Sommerweidegang eher die Regel als die Ausnahme ist.

EU-Öko-VO

Die wenigsten der im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltung geprüften Verfahren (14 %) genügen den bautechnischen Vorgaben der EU-Öko-VO. Als „strengste“ Regeln erscheinen das Gebot, dass Pflanzenfresser Zugang zu Weideland haben müssen, wann immer die Umstände dies gestatten²⁸, dass Schweinen ein Auslauf gewährt werden muss und Geflügel während mindestens eines Drittels seiner Lebensdauer Zugang zu Freigelände (Grünauslauf, geschlossene Vegetationsdecke) haben muss. Ein weiterer Ausschlussgrund vieler dargestellter Verfahren ist das Gebot der Einstreu im Liegebereich. Die Einstreu muss aus Stroh oder anderem geeigneten Naturmaterial bestehen und darf keine weiche Gummimatte sein. Außerdem sind die Stallflächenvorgaben bei Milchkühen und Aufzuchtrindern, Mastrindern, Mastkälbern höher und bei

²⁸ Soweit Pflanzenfresser während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, muss der Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden. Diese Ausnahme gilt nicht für über zwölf Monate alte Bullen.

Absatzferkeln, Zuchtläufere, Mastschweinen und Geflügel deutlich höher als es die Premiumanforderungen des NRR verlangen.

Bei Zuchtsauen sind die Fristen im Kastenstand (trotz längerer Säugeperiode) kürzer als in der konventionellen Haltung und die Abferkelbuch muss deutlich größer sein als es die Premiumanforderung des NRR vorschreibt.

Beim Beschäftigungsmaterial treten die Anforderungen der EU-Öko-VO dagegen hinter diejenigen der Premiumanforderungen im Rahmen der NRR zurück. Hier sind keine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Vorgaben beschrieben. Allerdings müssen in der ökologischen Haltung von Schweinen Bewegungsflächen zum Misten und zum Wühlen zur Verfügung stehen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Tiergerechtigkeit in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung			
Ländliche Entwicklungsprogramme		EPLR Brandenburg/Berlin			
Schlagworte		AFP, einzelbetriebliche Investitionsförderung, Tiergerechtigkeit, GAK			
Kontakt		Susanne Stegmann BonnEval			
Art der aktuellen Praktik		x	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
			2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
		x	5. Weiteres: Evaluierungsergebnis		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen			Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6): 2			
		Unterpriorität: 2A, 3A			
		Maßnahme: AFP			

Quellen

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Ausgewählte Ergebnisse der Landwirtschaftszählung im Land Berlin 2010. In: Statistischer Bericht C IV 10 – u / 10

Bergschmidt, A. (2016), Ex-post-Bewertung PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 Agrarinvestitionsförderungsprogramm - Tierschutz (ELER-Code 121)

Botreau R, Veissier I, Butterworth A, Bracke MBM, Keeling LJ (2007), Definition of Criteria for overall Assessment of Animal Welfare. Anim Welf 16: 225–228.

Broom, DM (2014), Sentience and Animal Welfare. CAB International, Wallingford, Großbritannien.

Bundesgesetzblatt (1976), Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 25. Januar 1978 (BGBl. 1978 II S. 113), zuletzt geändert am 31. Oktober 2006 (BGBl. I, 2407, 2474) mit völkerrechtlich verbindlichen Empfehlungen für das Halten von Rindern vom 21. November 1988 (BGBl. II vom 11.5.2000 Nr. 89a)

Bundesgesetzblatt (2002), Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) vom 26. Juli 2002, das am 1. August 2002 in Kraft getreten ist. (BGBl. I S. 2862)

Bundesgesetzblatt (2006), Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 141 Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626)

Bundesgesetzblatt (2006), Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.2006 (BGBl. I S.2043), die durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2147) geändert worden ist

Bundesgesetzblatt (2006), Ausführungshinweise (Stand 23.02.2010) zur Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung i. d. F. v. 30. Nov. 2006 (BGBl. I S. 2759), geändert durch V v. 1.10.2009 (BGBl. I S. 3223)

Bundesgesetzblatt (2017), Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), das zuletzt durch Artikel 141 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2013), Bundeseinheitliche Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen vom März 2013

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2012), Ausblick für den GAK-Rahmenplan 2014-2017. In: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/Rahmenplan2014.html, abgerufen am 09. 11. 2017

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), GAK Rahmenpläne, versch. Jgg.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ((2009), Leitlinien zur Beurteilung von Pferdehaltungen unter Tierschutzgesichtspunkten vom 9. Juni 2009

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012), Bundeseinheitliche Leitlinien für die gute betriebliche Praxis zur Haltung von Masthühnern. Stand 1.Juni 2012. In: http://www.gwv-mv.de/fileadmin/Inhalt/fachinfos/SW_Gefluegeleitlinie.pdf, abgerufen am 30.01.2018

Bundesministerium für Landwirtschaft (BML) (1999), Bundeseinheitliche Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Jungmasthühnern (Broiler, Masthähnchen) und Mastputen, vom 17.09.1999. In: https://provieh.de/downloads_provieh/eckwerte.pdf

Bundesministerium für Landwirtschaft (BML), Übersetzung Europäisches Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen Empfehlungen für das Halten von Rindern angenommen vom Ständigen Ausschuss auf dessen 17. Tagung am 21. November 1988. In: https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/Tierschutzgutachten/_texte/Europaratsempfehlungen.html

Deutscher Tierschutzbund e.V., Anbindehaltung von Pferden. In: <https://www.tierschutzbund.de/information/hintergrund/heimtiere/pferde/anbindehaltung-von-pferden/>

Europäische Kommission (2008), Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch (ABl. L 157 vom 17.6.2008, S. 46, L 257 vom 24.9.2008, S. 7)

Europäische Kommission (2008), Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle, ABl. Nr. L 250 vom 18.09.2008, S. 1, zuletzt geändert durch: Durchführungsverordnung (EU) 2017/838 der Kommission vom 17. Mai 2017, ABl. Nr. L 125 vom 18.05.2017, S. 5

Europäische Union (2010), Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. In: ABl. C 83 vom 20.03.2010, S. 1ff.)

Europäisches Parlament und Rat (2013), Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. In: ABl. Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487 ff.

foodwatch e. v., Pressemitteilung in: <https://www.foodwatch.org/de/presse/pressemitteilungen/emnid-umfrage-buerger-halten-freiwilliges-tierwohl-siegel-fuer-falschen-ansatz-foodwatch-und-tieraerztliche-vereinigung-fuer-tierschutz-bundesregierung-muss-plaene-aufgeben/>

Farm Animal Welfare Council (FAWC) (2009), Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future. In:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319292/Farm_Animal_Welfare_in_Great_Britain_-_Past__Present_and_Future.pdf , abgerufen am 06.11.2017

Forsa (2012): Meinung zum Einsatz von Humanantibiotika in der Tierhaltung, online verfügbar unter: http://bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/landwirtschaft/120508_bund_landwirtschaft_forsa_humanantibiotika_umfrage.pdf.

Fraser D (2008): Understanding Animal Welfare. The Science in its Cultural Context. Wiley-Blackwell, Chichester, GB.

Friedrich-Loeffler-Institut (2015), Kastenstandhaltung von Sauen im Deckzentrum. In: https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document_derivate_00012648/FLI-Empfehlungen_Kastenstandbreiten_20150717.pdf

Friedrich-Löffler-Institut (2015), Kastenstandhaltung von Sauen im Deckzentrum. In: https://www.fli.de/de/aktuelles/kurznachrichten/neueseinzelansicht/?sword_list%5B0%5D=kastenstand&sword_list%5B1%5D=sau&tx_news_pi1%5Bnews%5D=48&cHash=6879b9dcae44a726d1774c3c9c510e31

Golze, M. (2009), KTBL, Haltung von Mastgänsen. In: <http://docplayer.org/24437374-Haltung-von-mastgaensen.html>. Abgerufen am 11.01.2018

Harms, J.(2017), Ist Tierwohl teuer? Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern

Institut für Tierschutz, Tierverhalten und Versuchstierkunde, Fachbereich Veterinärmedizin, Freie Universität Berlin und Institut für Veterinär-Epidemiologie und Biometrie, Fachbereich Veterinärmedizin, Freie Universität Berlin (2017), In: Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift 2017, aop. <http://vetline.de/open-access/158/3216/>, abgerufen am 27.10.2017

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) (2008), KTBL Fachartikel, Haltungsverfahren in der Milchziegenhaltung

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) (2009), , KTBL Fachartikel, Haltungsverfahren in der Schafhaltung.

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) (2013), Überblick zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bewertung von Tierhaltungsverfahren. In: daten.ktbl.de/downloads/nbr/NBR_Recht.pdf. Abgerufen am 07.11.2017

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL) (2016), Tierschutzindikatoren: Leitfaden für die Praxis – Schwein. Vorschläge für die Produktionsrichtungen Sauen, Saugferkel, Aufzuchtferkel und Mastschweine

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt. KTBL-Schrift 446

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), (2006): Online-Recherchesystem Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt. In: <http://daten.ktbl.de/nbr/navigation.html?destination=home>

Land Brandenburg, Verwaltungsvorschrift: „Dauerhafte Haltung von Pferden in Anbindehaltung“, vom 21. Mai 2002

Margarian, A., Dirksmeyer, W., Bergschmidt, A., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A. und B. Forstner (2008), Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Materialband zu Kapitel 3, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999, Kapitel 6: Kapitel 6 Die Wirkung des AFP auf tiergerechte Haltungsverfahren

Meine-Schwenker, H. (2012), Aktuelle Situation in der Bullenmast – Produktionsverfahren und Ökonomie. . In: https://www.google.com/url?q=http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/b3b9242036ad2cbcfa97c38380996420.pdf/Bullenmast%2520_Meine-Schwenker_19.06.12.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwien6jo3JHZAhXR6KQKHQwLCRwQFggEMAA&client=internal-uds-cse&cx=001464499526442920639:vfvsvh-ous&usg=AOvVaw2Sje444R0st45i2Prz31lh

Müller, K., Hiller, P., Schultz, K.-P. und K.-H. Lordieck (2009), Produktionsverfahren in der Pekingentenmast. In: https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/artikel/Tierhaltung/Andere_Tiere/Pekingenten/Pekingentenhaltung.pdf, abgerufen am 11.01.2018

Rat (1978), Beschluss 78/923/EWG des Rates vom 19. Juni 1978 zum Abschluss des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen. In: ABI. L 323 vom 17.11.1978

Rat (1991), 2. Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABI. EG Nr. L 340, S. 28), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 806/2003 des Rates vom 14. April 2003 (ABI. EU Nr. L 122 S 1). (Neuere Richtlinie bezieht sich auf CC Anforderung: Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (kodifizierte Fassung). In: ABI. Nr. L 10 vom 15.1.2009, S. 7 (vgl. VO (EU) Nr. 1306/2013))

Rat (1991), 4. Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABI. EG Nr. L 340, S. 33), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 806/2003 des Rates vom 14. April 2003 (ABI. EU Nr. L 122 S 1). (Neuere Richtlinie bezieht sich auf CC Anforderung: Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. In: ABI. Nr. L 47 vom 18.2.2009, S. 5) (vgl. VO (EU) Nr. 1306/2013))

Rat (1992), Beschluss 92/583/EWG des Rates vom 14. Dezember 1992 über den Abschluss eines Protokolls zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen. In: ABI. L 395 vom 14.12.1992

Rat (1998), 1. Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABI. EG Nr. L 221, S. 23), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 806/2003 des Rates vom 14. April 2003 (ABI. EU Nr. L 122, S. 1)

Rat (1999), 3. Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABI. EG Nr. L 203, S. 53), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/64/EU (ABI. L 353 vom 28.12.2013, S. 8)

Rat (1999), Verordnung (EG) Nr. 1804/1999 des Rates vom 19. Juli 1999 zur Einbeziehung der tierischen Erzeugung in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. In: ABI Nr. L 222 vom 24.8.1999, S. 1 ff.

Rat (2007), 5. Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern (ABl. L 182 vom 12.7.2007, S 19)

Rat (2007), Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91. In: ABl. Nr. L 189 vom 20.7.2007, S.1 ff.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017), Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Geflügel. Fachserie 3 Reihe 4.2.3

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (2011), Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Wirtschaftsdünger, Stallhaltung, Weidehaltung. Landwirtschaftszählung/ Agrarstrukturerhebung 2010. In: Fachserie 3, Heft 6

Thünen Institut, Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: In: <https://www.thuenen.de>

Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (TVT) (2016), Stellungnahme der TVT zur Haltung von säugenden Sauen in „freien“ Abferkelbuchten ohne Fixierung

Tierärztliche Vereinigung Tierschutz e.V., Merkblätter der Tierärztlichen Vereinigung Tierschutz e.V. In: <http://www.tierschutz-tvt.de/index.php?id=50#c290>

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015), Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten März 2015

WWF (2013), Analyse: Gans, Truthahn & Ente. Haltung und Fütterung im Vergleich. In: http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Vergleich_Haltungsbedingungen_Gans_Ente_Pute_2013.pdf, abgerufen am 30.01.2018

Zühlsdorf, A., Spiller, A., Gauly, S. und S. Kühl (2016): Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen. Göttingen.

4.21 Evaluierung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein

Kontext

Die Zahlungen der Ausgleichszulage (AZ) dienen gemäß Art. 31 (EU 1305/2013) zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den LandwirtInnen aufgrund von Lagenachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung entstehen. Die Zahlungen sollen aber auch einen Beitrag dazu leisten, die Fortführung der Landwirtschaft zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums und zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes zu sichern (gemäß Art. 32 (1) Buchstabe c der ELER-VO (EU) 1305/2013).

Im Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) 2014 bis 2020 für Schleswig-Holstein wird die Zielstellung konkretisiert. Danach ist die AZ auch einer von mehreren Bausteinen zum Grünlandschutz. Damit soll dem ELER-Schwerpunktbereich 4A Rechnung getragen werden. Im LPLR heißt es hierzu unter Ziffer 8.2.10.2.: „Die Maßnahme trägt vor allem zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, ... bei“.

Schleswig-Holstein fördert seit 1997 nur noch den Ausgleich spezifischer Standortnachteile in den sogenannten „Kleinen Gebieten“. Die Förderkulisse umfasst die Inseln an der Westküste ohne feste Straßenanbindung. Konkret handelt es sich um die Inseln Föhr, Pellworm, Amrum und Sylt. Die förderfähige Fläche liegt bei ca. 10.000 ha. Die Zahlungen werden mit den durch die Insellage bedingten erhöhten Transportkosten begründet. Die Fördersätze berücksichtigen das Bewirtschaftungssystem. Insbesondere die Milchviehbetriebe, die auf den Inseln über 80 % der Betriebe ausmachen, sind mit erhöhten Transportkosten belastet (Transport von Milch auf das Festland, Transport von Düngemitteln und Kraftfutter auf die Inseln).

Die Auswertungen im Rahmen der Evaluation beschränkten sich auf die Inseln Föhr und Pellworm, da knapp 80 % der antragsberechtigten Fläche auf diese beiden Inseln entfällt.

Herangehensweise und Datengrundlage

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung von Förderdokumenten und Förderdaten, die betriebswirtschaftliche Analyse von Buchführungsergebnissen von Milchviehbetrieben der Inseln sowie eine Vielzahl von Gesprächen mit verschiedenen Akteursgruppen.

Folgende methodische Ansätze wurden verfolgt:

- Analyse der agrarstrukturellen Verhältnisse auf den Inseln (Betriebsgrößenstrukturen, Betriebstypen, Verarbeitungskapazitäten auf den Inseln, Diversifizierung der Betriebe),
- Abschätzung der Mehrkosten für Betriebe auf den Inseln, Analyse der relevanten Kostenpositionen (u.a. auch Transport von Baumaterialien, Dienstleistungskosten (MonteurInnen, LohnunternehmerInnen), Lohnkosten für Fremd-Arbeitskräfte) auf der Grundlage von ExpertInneninterviews (landwirtschaftliche BeraterInnen) sowie Gesprächen mit den BetriebsleiterInnen,
- Kalkulation der Transportkosten für ausgewählte Beispielbetriebe nach den Angaben der BetriebsleiterInnen,
- Analyse der Inanspruchnahme sonstiger Fördermaßnahmen auf den Inseln (Agrarinvestitionsförderungsprogramm, AUKM) durch Auswertung der Förderdaten,

- Auswertung von Unterlagen zur betriebswirtschaftlichen Gesamtsituation der Milchviehbetriebe auf Föhr.

Bezüglich des letztgenannten Punktes wurden betriebswirtschaftliche Auswertungen über die ökonomische Situation der Betriebe auf den Inseln im Vergleich zu Betrieben des Festlandes von dem Verein für Rinderspezialberatung Nordfriesland e. V. (VRS) zur Verfügung gestellt.

Da die AZ im Rahmen des LPLR nach Vorgabe der EU-KOM dem Schwerpunktbereich 4A (Biodiversität) zugeordnet werden sollte, waren bei den Gesprächen insbesondere auch AkteurInnen aus dem Bereich Naturschutz (behördlicher Naturschutz, Verbandsnaturschutz, Naturschutzberater) zu berücksichtigen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die für die AZ möglich erscheinenden und in verschiedenen Berichten verwendeten Bewertungsindikatoren wie z. B.:

- Entwicklung der Zahl der Betriebe, der Betriebsgrößen und anderer agrarstruktureller Kennzahlen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete,
- Veränderung struktureller Kennzahlen (durchschnittliche Betriebsgröße, Arbeitskräfte, Pachtanteil, Anteil der Betriebe in Betriebsgrößenklassen, Viehbestand und -besatz, insbes. Raufutterfresser- / Rinder-Großvieheinheiten),
- Gewinnentwicklung der Betriebe innerhalb und außerhalb des Fördergebiets und Anteil der AZ am Gewinn,
- Intensität der Flächennutzung innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete, z. B. gemessen anhand des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes je Hektar

sind für die sogenannten „Kleinen Gebiete“ nur bedingt auswertbar, da die Bedingungen in diesen Gebieten zumeist so spezifisch sind, dass keine Vergleichsgruppe existiert.

Die Situation landwirtschaftlicher Betriebe auf Inseln ohne feste Landanbindung unterscheidet sich grundlegend von der von Betrieben auf dem Festland. Nicht allein die Transportkosten, etwa für Milch, Getreide oder Düngemittel, sind von den Betrieben zu tragen, auch die für landwirtschaftliche Betriebe wichtigen Dienstleistungen sind nur mit z. T. erheblichen Mehrkosten auf den Inseln verfügbar (TierärztIn, LandmaschinenmechanikerIn, LohnunternehmerIn). Je nach Fahrkosten entstehen hierdurch Mehrbelastungen in Höhe von mehreren hundert Euro pro ha (auf Föhr und Pellworm in Höhe von ca. 250 Euro/ha).

Dies kann die Rentabilität einzelner Betriebszweige in Frage stellen. Gleichzeitig besteht aber auch ein sehr spezifischer Pachtflächenmarkt und auch die Fragen der Betriebsaufgabe und der Hofnachfolge werden auf Inseln durchaus komplexer diskutiert als auf dem Festland (evtl. fehlende außerlandwirtschaftliche Verdienstmöglichkeiten, bessere Möglichkeiten zur Diversifizierung der Betriebe).

Da auch die Bedingungen auf den einzelnen Inseln sehr unterschiedlich sein können und die jeweiligen Zusammenhänge von EvaluatorInnen mit dem normalen landwirtschaftlichen Hintergrund „ohne Inselerfahrung“ kaum adäquat durchdrungen werden können, kommt den Gesprächen mit örtlichen BetriebsleiterInnen und verschiedenen anderen Akteursgruppen im Rahmen von Fallstudien besondere Bedeutung zu. Insbesondere die Gesprächskreise mit mehreren LandwirtInnen aus verschiedenen Orten haben wertvolle Einblicke „in das Inselleben“ ermöglicht.

Auch das Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz ist auf den Inseln sehr differenziert zu betrachten. Hinzuweisen ist etwa auf die Bedeutung des Grünlandes als Rastplatz für Gänse, die Wirkungen der Schafbeweidung auf die Deichsicherheit und den Hochwasserschutz oder aber die große Bedeutung des Landschaftsbildes für den Tourismus.

Die wirtschaftlichen Nachteile, die sich für die Betriebe aufgrund der Insellage ergeben, sind relativ gut abbildbar, da die Transportkosten von und zu den Inseln genau kalkuliert werden können. Es lässt sich daher gut abschätzen, welche Lagenachteile für die landwirtschaftliche Erzeugung bestehen und welchen Anteil der zusätzlichen Kosten die Ausgleichszulage abdeckt.

Welchen Beitrag dagegen die AZ zur Sicherung der Fortführung der Landwirtschaft und damit etwa für den Grünlandschutz leistet, lässt sich nur indirekt erschließen. Da die Bedingungen auf den Inseln sehr spezifisch sind, gibt es keine Möglichkeiten eines Vorher-Nachher- oder eines Mit-Ohne-Vergleiches. Für Letzteres fehlt eine passende Kontrollgruppe. Ein Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht möglich, da die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sich in den letzten Jahrzehnten sehr stark geändert haben und allein die Schwankungen des Milchpreises die Wirkungen der Förderung überlagern. Auch bestand schon in früheren Förderperioden eine Förderung in diesem Bereich. Auch die Übertragung von Erfahrungen aus anderen Regionen ist nicht möglich. Hier ermöglichen aber die bereits hervorgehobenen Gespräche mit den VertreterInnen verschiedener Akteursgruppen eine belastbare Einschätzung, auch wenn eine Quantifizierung von Wirkungen nicht möglich ist.

Die Vorgehensweise bei der Evaluierung dieser Fördermaßnahme in Schleswig-Holstein ist nicht übertragbar auf andere Bundesländer. Sie verweist aber auf die große Bedeutung, die dem Fallstudienansatz und den Gesprächen mit möglichst allen beteiligten Akteursgruppen bei sehr spezifischen Fördermaßnahmen dieser Art zukommt.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Schleswig-Holstein		
Schlagworte	Ausgleichszulage		
Kontakt	Manfred Bathke, Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig manfred.bathke@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A	
		Maßnahme: Ausgleichszulage	

Quellen

Verschiedene Berichte der ELER-Förderperiode 2007 bis 2014 unter www.eler-evaluierung.de

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/SH_Fallstudie_AZ_Endfassung_20_08_2018.pdf

4.22 Kohärenzanalyse gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien lokaler Aktionsgruppen

Kontext

Die Ziele des ELER-Schwerpunktbereichs 6b sollen im Land Brandenburg beinahe ausschließlich mit Hilfe der LEADER-Maßnahme erreicht werden. Dafür stehen 27 % der im EPLR bereitstehenden ELER-Mittel zur Verfügung. Somit stellt die Verwirklichung der gemäß dem Bottom-up-Prinzip unter Einziehung der lokalen Bevölkerung erarbeiteten und beschlossenen Entwicklungsstrategien das zentrale Instrument der mit Hilfe des ELER unterstützten ländlichen Entwicklung dar.

Das setzt in den LEADER-Regionen Brandenburgs Regionale Entwicklungsstrategien (RES) voraus, die den von der Landespolitik beschlossenen Zielen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) Brandenburg-Berlin 2014 - 2020 Rechnung tragen und deren Umsetzung in den 14 LEADER-Regionen Brandenburgs zur Erreichung der Ziele des EPLR beitragen. Deshalb wurde im Jahr 2016 untersucht, ob die Summe aller RES kohärent zu den Zielen und der Strategie des EPLR ist. Im Bedarfsfall bestünde die Notwendigkeit einer Programmanpassung oder einer Nachsteuerung einzelner Regionaler Entwicklungsstrategien.

Datengrundlage

EPLR Brandenburg-Berlin 2014 - 2020 und 14 RES der LEADER-Regionen

Herangehensweise

Die Regionalen Entwicklungsstrategien wurden 2014 auf der Grundlage der im Wettbewerbsaufruf vorgegebenen Mindest- und Qualitätskriterien in einem Auswahlgutachten für die Bestätigung der LEADER-Regionen jede für sich auf Kohärenz zum Entwurf des EPLR (Stand Juli 2014) und zu anderen landespolitischen Rahmensetzungen geprüft. Dies reicht aber nicht aus für eine Beurteilung der Frage, ob die Gesamtheit aller Strategien, die weitgehend flächendeckend den ländlichen Raum Brandenburgs umfassen, auch insgesamt kohärent zur qualifizierten und quantifizierten Zielsetzung, Strategie, Bedarfsdeckung und zur Ausgestaltung der LEADER-Maßnahme des bestätigten EPLR sind.

Zur Kohärenzprüfung der Gesamtheit aller RES zur Programmstrategie wurden die SWOT-Analysen und Bedarfsbegründungen in den einzelnen Regionalen Entwicklungsstrategien im Kontext der im EPLR dargestellten Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen sowie der im EPLR begründeten Bedarfe untersucht. Dabei wurde deren Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung in den RES festgestellt. Anschließend wurden deskriptiv die angestrebten Beiträge der Regionalen Entwicklungsstrategien zur Erreichung der Kernziele der EU-Strategie 2020 sowie der EU-Querschnittsziele Nachhaltigkeit und Gleichstellung bewertet.

Die Festlegungen zu den Zielen der fondsübergreifenden Strategie des Landes Brandenburg und zu den im EPLR dargestellten acht inhaltlichen Schwerpunkten der LEADER-Maßnahme wurden RES-bezogen jeweils in einer Matrix analysiert und kategorisiert.

Abbildung: Berücksichtigung der im EPLR und im Wettbewerbsaufruf enthaltenen inhaltlichen Schwerpunkte für die LEADER-Maßnahme in den RES

LAG	Grundversorgung	Regionale Wertschöpfung	Lebensqualität	Demografische Entwicklung	Flächenverbrauch	Energieverwendung	Biodiversität
BAR	+++	+++	+++	+++	+	+++	++
EE	+++	+++	+++	+++	+	+++	++
EL	+++	+++	+++	+++	+	+++	+
FH	+++	+++	+++	+++	-	+++	++
FSK	+++	+++	+++	+++	-	+++	+(+)
HVL	+++	+++	+++	+++	-	++	-
MS	+++	+++	+++	+++	(+)	+++	+++
OHV	+++	+++	+++	+++	+	+(+)	+
OL	+++	+++	+++	+++	+	+(+)	+
OPR	+++	+++	+++	+++	-	+++	+
PR	+++	+++	+++	+++	+	+++	+++
SPN	+(+)	+++	+++	+++	+	++	++
SPW	+++	+++	+++	+++	++	+++	+
UM	+++	+++	+++	+++	-	+(+)	+

+++ umfangreich konzeptionell, in betreffenden Handlungsfeldern und konkret in Projektvorschlägen untersetzt (Projektauswahlkriterium)

++ ausreichend konzeptionell und in einigen Handlungsfeldzielen und Projektideen untersetzt (Projektauswahlkriterium)

+(+) ausreichend konzeptionell und in einigen Handlungsfeldzielen und Projektideen untersetzt

+ ausreichend konzeptionell, meist SWOT-/Bedarfsanalyse, keine Projektvorschläge (nur ansatzweise/indirekt)

(+) nur allgemein im Ziel erwähnt, aber keine Analyse, Bedarfs- und Zielableitung

- nichtberücksichtigt

In der Matrix zu den Landeszielen wurde konkreter als im Auswahlgutachten für jede Regionale Entwicklungsstrategie analysiert, wie die Zielvorgaben des Landes Brandenburg berücksichtigt worden sind. Dabei wurde unterschieden, ob das Landesziel

- „in der Strategie (Leitbild- und handlungsfeldbezogen) sowie in konkreten Projekten“ oder
- lediglich „in einigen Teilzielen und Projekten“ berücksichtigt worden ist.

Darüber hinaus wurde stichwortartig knapp aufgezeigt, wie das jeweilige Landesziel in der Regionalen Entwicklungsstrategie berücksichtigt wurde.

In der Matrix zu den im EPLR und im Wettbewerbsaufruf enthaltenen inhaltlichen Schwerpunkten der LEADER-Maßnahme wurde deren Berücksichtigung in den Regionalen Strategien aufgezeigt. Dazu wurde eine qualitative Beurteilung der Ausprägung ihrer Berücksichtigung nach sechs Kategorien vorgenommen, die am Abschluss erläutert wurden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Analyse kann ex ante bzw. in der Startphase der Umsetzung der Maßnahme aufzeigen, ob

- in den RES die im EPLR zur Priorität 6 aufgezeigten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken aufgegriffen und daneben auch weitere regionalspezifische Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken aufgezeigt wurden, die für die Ableitung regional spezifischer Bedarfe entscheidend waren,
- auf dieser Grundlage in den RES-Bedarfe und Handlungsfelder begründet worden sind, die durch die regionalen AkteureInnen aufgegriffen wurden und durch eigenes Handeln beeinflussbar erscheinen,
- und welche der im EPLR allgemein formulierten Bedarfe sich in den RES spezifisch begründet wiederfinden,
- in den Erläuterungen zur regionalen Strategie und zu den Handlungsfeldern der Beitrag zu den Kernzielen der EU-Strategie 2020 und den Querschnittszielen Nachhaltigkeit und Gleichstellung ausreichend deutlich wird,
- sich die landespolitischen Ziele zur Entwicklung des ländlichen Raums widerspiegeln und
- regionalspezifisch inhaltliche Schwerpunkte der im EPLR beschriebenen LEADER-Maßnahmen in allen RES berücksichtigt wurden.

Im Ergebnis der Analyse in Brandenburg konnte festgestellt werden, dass die Regionalen Entwicklungsstrategien kohärent zum EPLR Brandenburg-Berlin 2014 - 2020 konzipiert wurden. Die Umsetzung der Strategien in den LEADER-Regionen können zur Erreichung der Ziele des EPLR, der Kernziele der EU-Strategie-2020, der EU-Querschnittsziele Nachhaltigkeit und Gleichstellung sowie zur Verwirklichung der fondsübergreifenden Strategie des Landes Brandenburg beitragen. Das im EPLR quantifizierte Ziel von 350 zu schaffenden Arbeitsplätzen durch die LEADER-Förderung wird in der Summe der Planungen der RES noch nicht erreicht, vor allem weil nicht alle Strategien diesbezügliche Ziele bisher ausreichend quantifiziert haben. Hier wird eine weitere Konkretisierung der angestrebten Beschäftigungswirkung empfohlen.

Die Befunde der Kohärenzanalyse können von den lokalen Aktionsgruppen bei der 2017/2018 anstehenden Zwischenbewertung der Umsetzung ihrer Regionalen Entwicklungsstrategien herangezogen werden.

Die Erfahrungen dieser Kohärenzanalyse wurden 2017 bei einer Analyse der 23 Lokalen Entwicklungsstrategien 2014 - 2020 der lokalen Aktionsgruppen Sachsen-Anhalts sowie bei einer Analyse der Wettbewerbsbeiträge von 16 Stadt-Umland-Kooperationen, die mit Hilfe der ESI-Fonds in Brandenburg verwirklicht werden sollen, genutzt.

Weitere Informationen finden Sie unter

<https://eler.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Kohaerenzanalyse%20der%20RES%2C%20LEADER%20Brandenburg%202014-2020.pdf>

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Kohärenzanalyse der regionalen Entwicklungsstrategien 2014 - 2020 der lokalen Aktionsgruppen Brandenburgs		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Brandenburg-Berlin		
Schlagworte	LEADER-Maßnahme		
Kontakt	Uve Schwarz Büro für Agrar- und Dorfentwicklung Nuthetal Forsthaus Ahrensdorf 1 14558 Nuthetal agrار@telta.de		
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		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität: 6b	
		Maßnahme: 19	

4.23 Standardisierte Regionsabfrage (LEADER-/ILE-Regionen)

Kontext

Wesentliches Element des LEADER-Ansatzes ist die Lokale Aktionsgruppe (LAG), die als privat-öffentliche Partnerschaft den LEADER-Prozess trägt. Die LAG ist zuständig für die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie. An ihrer Struktur und ihren Aktivitäten lassen sich bereits einige Ausprägungen der LEADER-Merkmale ablesen. Ähnliche öffentlich-private Partnerschaften gibt es teilweise auch in anderen Förderansätzen z. B. in den ILE-Regionen in Niedersachsen.

Mit einer teil-standardisierten Abfrage werden Informationen über die LAGn und ihre Aktivitäten regionsindividuell erfasst. Dies erfolgte bereits in der Förderperiode 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung (125 Regionen) und wird in dieser Förderperiode in der 5-Länder-Evaluierung (136 Regionen) fortgesetzt.

Datengrundlage

Kontaktdaten (Mailadressen) der Regionalmanagements (RM).

Herausforderungen liegen in der Bereitschaft der Regionalmanagements, die Abfrage auszufüllen. Erläuterung und Vermittlung von Verständnis für die Evaluationsanliegen, aber auch die Unterstützung durch das Land sind dabei hilfreich. Mit Nachfassen war ein Rücklauf von 100% erreichbar.

Herangehensweise

Auf Excel-Basis wird eine standardisierte Abfrage erstellt. Die Abfrage bezieht sich auf ein Jahr und wird spätestens Ende des jeweiligen Jahres per E-Mail versendet (eine frühzeitige Versendung bzw. Ankündigung ist sinnvoll, damit die LAGn im Laufe des Jahres eine Orientierung haben, was wie zu erfassen ist) und bis Ende des 1. Quartal des Folgejahres eine Rücksendung eingefordert.

Acht Bereiche wurden in separaten Tabellenblättern abgefragt, dabei sind der Großteil geschlossene Fragen mit vorgegebenen Drop-down-Menüs. Folgende Auszüge:

- (1) Struktur: Trägerstruktur des RM, Erreichbarkeit, Präsenz in der Region, Arbeitskapazität und -Aufteilung des RM
- (2) LAG: Mitglieder des Entscheidungsgremiums mit Zuordnungen nach öffentlich/WiSo, Institution²⁹, Thema³⁰, Position in der LAG (beratend/stimmberechtigt/...), Geschlecht
- (3) Beteiligung: Arbeitsgruppen/-Projektgruppen (Anzahl Beteiligte, Zugänglichkeit, Thema)
- (4) Veranstaltungen: Thema, Ausrichter, Zielgruppe, Anzahl Teilnehmende
- (5) Andere Regionalentwicklungsprozesse in der Region: Nennung, Art der Zusammenarbeit
- (6) Nicht umgesetzte Projekte: Thema, Nennung und Ablehnungsgründe
- (7) Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien über ELER/LEADER-Budget hinaus: Nennung, Thema, Finanzmittelquelle, -höhe, Rolle der LAG

²⁹ Es gibt einen vom TI vorgegebenen Institutionencode (der auch bei anderen Evaluierungsschritten verwendet wird)

³⁰ Es gibt einen vom TI vorgegebenen Themencode (der auch bei anderen Evaluierungsschritten verwendet wird)

(8) Offene Fragen: Einschätzungen zum bisherigen Prozess (Erfolge, Herausforderungen interner und externer Rahmenbedingungen, Verbesserungsvorschläge)

Zur Auswertung werden die Daten aller Regionen zusammengeführt.

Auswertungsmöglichkeiten zu den LEADER-Merkmalen sind z. B.

- Multisektoralität: Thematische Zusammensetzungen der LAGn, bearbeitete Themen durch die Arbeitskreise
- Bottom-up: Anzahl Beteiligter durch Arbeitskreise
- Vernetzung: Zusammenarbeit mit anderen Prozessen
- Öffentlich-Private Partnerschaft: institutionelle Zusammensetzungen der LAGn und Unterteilung in Staat-Wirtschaft-Zivilgesellschaft präziser möglich (als nur WiSo / Öffentliche)
- Management der LAG: Arbeitsumfang und -Schwerpunkte der RM.
- Die Analyse der Antworten zu den offenen Fragen geben einen praxisnahen Überblick über die aktuellen Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung von LEADER durch regionale und übergeordnete Rahmensetzungen. Darüber hinaus werden auch weitere Aktivitäten (über LEADER hinaus) der LAGn zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien erfasst.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die jährliche Durchführung der Abfrage hat sich in der letzten Förderperiode als zu aufwändig (für alle Beteiligten) erwiesen. Daher erfolgt die Abfrage nun lediglich für die Jahre 2016 und 2019, was immer noch ausreichend zur Beantwortung der Bewertungsfragen ist.

Nachteile des Excel-Formats:

- die schreibgeschützten und vorformatierten Felder können (und werden) von den Ausfüllenden umgangen und überschrieben, z. B. Text anstatt Zahl (das muss händisch nachbearbeitet werden, um die Daten verwertbar zu machen). Ein Grund scheint unter anderem ein Kompatibilitätsproblem zu sein, wodurch der Schreibschutz nicht zwischen allen Excel-Versionen übernommen werden kann.
- es können keine Daten aus anderen Systemen per copy/paste übertragen werden
- die Handhabung ist nicht leitend und intuitiv (wie z. B. bei einer online-Befragung)

Vorteile des Excel-Formats

- Dieselbe Datei kann für die nächste Abfrage verwendet und muss von den Ausfüllenden nur „korrigiert“ werden.
- Es können umfangreiche „Matrixdaten“ eingegeben werden (Relationale Datenbanken müssen daher nicht wie bei vielen Onlineumfragen programmiert werden).
- Es ist für die Ausfüllenden speicherbar/verfügbar.

Die Auswertung erfolgt z. T. durch Pivot-Tabellen und mit dem Statistikprogramm SAS. Auch andere Statistikprogramme (z. B. SPSS) wären anwendbar. Die Dateneinlese ist vorab zu testen.

Weiterentwicklungsbedarf gibt es bei der intuitiven Leitung und einfachen Handhabung für die Ausfüllenden.

Synergien gibt es zu anderen übergeordneten Fragen z. B. zum Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen durch die Auswertung des Frauenanteils bei stimmberechtigten Mitgliedern der LAGn.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Regionsabfrage		
Ländliche Entwicklungsprogramme	HE, NRW, NI/HB, SH		
Schlagworte	Strukturdaten LAG, LEADER		
Kontakt	Dr. Kim Pollermann, Thünen-Institut für Ländliche Räume, Bundesallee 50,38116 Braunschweig, Kim.Pollermann@thuenen.de, 0531-596-5512		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 6	
		Unterpriorität: b	
		Maßnahme: LEADER	

4.24 Modellrechnungen zur Erfassung von Mitnahmeeffekten

Kontext

Bei der Ermittlung von Nettoeffekten einzelbetrieblicher investiver Fördermaßnahmen wie z. B. dem Agrarinvestitionsprogramm (AFP) ist die Abschätzung von Mitnahmeeffekten wichtig. Dies kann auf unterschiedlichen Wegen geschehen. Eine Methode ist, die Fördermittelempfänger zu befragen, wie ihr (Investitions-)Verhalten ohne Förderung rückblickend gewesen wäre. Dieser Ansatz beinhaltet jedoch gravierende inhaltliche Probleme.

Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen den Befragten bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens ohne Förderung vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist. Auch strategische Antworten sind denkbar, wenn z. B. Befragte an der Erhaltung oder Abschaffung der Förderung interessiert sind. Die „Richtung“ dieser Verzerrung ist nicht bekannt. Eine Befragung vor der Fördermittelbewilligung ist noch kritischer einzuschätzen.

Daher wird nach Alternativen zur Ermittlung der Mitnahmeeffekte gesucht, die in der Zusammenschau ein belastbareres Ergebnis liefern. Einer dieser Ansätze ist die Durchführung von betriebswirtschaftlichen Analysen auf der Basis vorhandener Antragsunterlagen.

Datengrundlage

Jeder AFP-Antragsteller muss ein Investitionskonzept (IK) einreichen. In diesem müssen u. a. eine Erfolgsrechnung sowie die Finanzlage des zu fördernden Unternehmens abgebildet und auf das „Zieljahr“ nach Umsetzung des geförderten Vorhabens (z. B. t+3) fortgeschrieben werden.

Vorteile der Nutzung der IK ist i.d.R. deren elektronische Verfügbarkeit in weitgehend einheitlichem Format bei Verwendung der in mehreren Bundesländern einheitlich erfassten Variablenliste, so dass eine massenstatistische Auswertung möglich ist. Die Abbildung der Erfolgsrechnung beruht bis zur Durchführung des zu fördernden Vorhabens auf Jahresabschlüssen des Fördermittelempfängers und wird i.d.R. von der bewilligenden Stelle geprüft, so dass von einer hohen Validität des Zahlenwerks ausgegangen werden kann.

Herangehensweise

Auf der Basis der IK kann die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) vor und nach Durchführung des unterstützten Vorhabens mit erhaltener Förderung untersucht werden. Die LKDG ist eine Liquiditäts- und Stabilitätskennzahl, die angibt, bis zu welcher Höhe ein Unternehmen Fremdkapital einsetzen kann. In der Analyse wird postuliert, dass die Ausschöpfung der LKDG von über 100 % ernsthafte Finanzierungsprobleme bedeutet und andererseits eine Ausschöpfung von unter 50 % keinerlei Probleme verursacht. Die Ergebnisse des kalkulatorischen Ansatzes können dazu verwendet werden, Aussagen aus Primärerhebungen zum Investitionsverhalten ohne Förderung zu reflektieren.

Durch Periodisierung des AFP-Zuschusses auf die Nutzungsdauer der Investitionen und Subtraktion dieser „Annuität“ von der LKDG kann die hypothetische Situation ohne AFP-Förderung generiert werden. „Ohne“ AFP-Förderung steigt c. p. der Ausschöpfungsgrad der LKDG. Die Variation von Nutzungsdauer und Zinsfuß ermöglicht die Erstellung verschiedener Szenarien.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Erste Anwendungen in der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2007-2013 deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund der vielfach sehr großen Investitionen bei zahlreichen geförderten Unternehmen einen deutlich positiven Einfluss auf die Stabilität hat. In Niedersachsen z. B. hätten bis zu 16 % der zwischen 2007 und 2009 geförderten Unternehmen ohne AFP die LKDG nach Durchführung der Investitionen überschritten (= keine Mitnahmeeffekte der Förderung). Gleichzeitig dürfte bei 31 % der betrachteten Unternehmen die Förderung nicht notwendig gewesen sein, weil sie auch ohne AFP-Zuschuss die LKDG lediglich zu unter 50 % nach Durchführung der Investitionen ausschöpft hätten (= volle Mitnahme der Förderung).

Dieser rein kalkulatorische Vergleich impliziert die Annahme, dass die geförderten Unternehmen die mit Förderung getätigte Investition ohne Bezuschussung in identischem Umfang getätigt und den fehlenden Zuschuss durch eine erhöhte Fremdkapitalaufnahme kompensiert hätten. In der Realität dürften einige Unternehmen den Umfang der Investition verringern oder in mehreren Schritten durchführen. Der Effekt der Förderung auf Finanzierung und Stabilität der Unternehmen wäre dann geringer. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Fortschreibung der Kennzahlen auf das Zieljahr bewilligungskonform positiv beeinflusst ist.

Dieser Ansatz kann bei allen einzelbetrieblichen investiven Fördermaßnahmen angewendet werden, wenn entsprechend umfangreiche Investitionskonzepte vorliegen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die gemachten Annahmen bei Investitionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. Tierschutz, Umweltschutz) nicht oder nur eingeschränkt gültig sind.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Modellrechnungen zur Erfassung von Mitnahmeeffekten		
Ländliche Entwicklungsprogramme	PROFIL / PFEIL (Niedersachsen)		
Schlagworte	Mitnahmeeffekte, kalkulatorischer Ansatz, Kapitaldienstgrenze		
Kontakt	Bernhard Forstner TI-BW 0531/5965233 bernhard.forstner@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik		1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
	X	2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 2	
		Unterpriorität: 2a	
		Maßnahme: 4.1, (4.2)	

4.25 Beurteilung des Mitnahmeeffektes in der Förderung der Diversifizierung

Kontext

Mit der Maßnahme sollen Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Produktions- und Dienstleistungskapazitäten im nicht landwirtschaftlichen Bereich angeregt werden (operationelles Ziel). Diese sollen alternative Einkommensquellen/Beschäftigungsmöglichkeiten für in der Landwirtschaft Tätige erschließen und zu einer diversifizierteren Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen beitragen (spezifische Ziele).

Zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Förderung in der Ex-post Bewertung sollte abgeschätzt werden, inwieweit die unterstützten Investitionen auf die Förderung zurückzuführen waren bzw. inwieweit sie auch ohne Förderung beobachtbar gewesen wären (Mitnahmeeffekt).

Zur Abschätzung des Nettoeffektes der Förderung auf das Investitionsverhalten der Begünstigten wurde in der Ex-post Bewertung der EPLR Brandenburg/Berlin und Thüringen ein mikroökonomischer Ansatz gewählt.

Datengrundlage

Als Datengrundlage dienten Angaben der Fördermittelempfänger zu den Ergebnissen der geförderten Investition aus einem in das Verwendungsnachweisverfahren eingeführten Erfassungsbogen. Dieser Erfassungsbogen wurde im Jahr des Verwendungsnachweises und 2 Jahre nach Inbetriebnahme des Investitionsobjektes vom Fördermittelempfänger ausgefüllt. Er enthält Angaben u.a. zum Gesamtinvestitionsvolumen (gefördert und nicht gefördert), sowie Vorher/Nachher Angaben zu Umsatz, Vorleistungen, Personalausgaben und Beschäftigung. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf den geförderten Bereich, nicht auf das Gesamtergebnis des geförderten (landwirtschaftlichen) Betriebes.

Die Angaben wurden auf Plausibilität geprüft und – soweit unplausibel – wurden Nachfragen bzw. Nacherhebungen durchgeführt, so dass die Daten als zuverlässig eingestuft werden.

Herangehensweise

Aus den Angaben zu Umsatz, Vorleistungen, Personalausgaben und Gesamtinvestitionsvolumen wurden die Renditen der geförderten Investitionen berechnet. Als Abschreibungsdauer wurden 7 Jahre für Maschinen, 20 Jahre für Gebäude und 16 Jahre für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien unterstellt. Von Investitionen, die auch ohne Förderung (Abschreibung des Gesamtinvestitionsvolumens) Renditen über 3 % und einen Mindestgewinn von 20.000 EUR verzeichneten, wurde angenommen, dass sie auch ohne Förderung getätigt worden wären. Die öffentlichen Ausgaben, die in diese Investitionen geflossen sind, wurden als „mitgenommen“ klassifiziert. Die mit diesen Investitionen verbundenen Ergebnisse in Umsatz, Bruttowertschöpfung, Arbeitsplätze und Beschäftigung wurden in der weiteren Beurteilung der Maßnahme nicht mehr der Förderung zugerechnet.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Methode ist relativ einfach, nachvollziehbar und geeignet, differenzierte Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Effizienz von Förderung abzuleiten. So führten z.B. in

Thüringen die Analyseergebnisse in der Halbzeitbewertung zur Einstellung der Förderung von Photovoltaikanlagen, die sich nahezu alle auch ohne Förderung als hochrentabel erwiesen hatten. In Brandenburg legen erste Analyseergebnisse der Ex-post Bewertung nahe, die Förderintensität für Kurzumtriebsplantagen abzusenken.

Mit der Methode werden Mitnahmeeffekte tendenziell überschätzt, da nicht alle Investitionen, die sich im Nachhinein als rentabel herausstellen, auch ohne Förderung getätigt worden wären. Vor allem Unsicherheiten über den Erfolg der Investition und mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten hätten möglicherweise von einigen Investitionen absehen lassen. Dies gilt insbesondere für neue (Aus-)Gründungen. Hier könnten mit ergänzenden gezielten Befragungen die Ergebnisse relativiert werden. Bei unterstützten Kapazitätserweiterungen indes lassen sich Rentabilitäten relativ gut vorhersehen. Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sollten für die Bewilligung der Förderung von Kapazitätserweiterungen die bereits realisierten Rentabilitäten im Diversifizierungsbereich herangezogen werden (und nicht die Rentabilität der Landwirtschaft).

Die Methode ist übertragbar auf die Förderung von Existenzgründungen (alter Code 312) und teilweise auf Investitionen im Tourismus (alter Code 313).

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Beurteilung des Mitnahmeeffektes in der Förderung der Diversifizierung			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Brandenburg/Berlin, Thüringen			
Schlagworte	Mitnahmeeffekt, Nettoeffekt, Ex-post Bewertung, Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten			
Kontakt	Susanne Stegmann BonnEval Berghovener Str. 16 53227 Bonn Tel.: 0228-18 41 424, stegmann@bonneval.de			
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode: einzelbetriebliche Rentabilitätsberechnungen	x	3. Monitoring: Einforderung von Erfassungsbogen durch die Bewilligungsstellen bei den Fördermittelempfängern notwendig
	x	2. Evaluierungsprozess: im Rahmen der lfd. Bewertung, Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung anwendbar		4. Struktur:
		5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	Querschnittsbewertung auf Programmebene: Effizienz der Förderung			
	Priorität (1-6): 2007-2013: Schwerpunkt 3; 2014 – 2020: Priorität 6			
	Unterpriorität: 6a			
	Maßnahme: Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten			

4.26 Prüfung auf Mitnahmeeffekte für eine flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus

Kontext

Sowohl für die flächengebundenen Fördervorhaben nach Art. 28 der ELER-Verordnung (AUKM) als auch für die Förderung des Ökologischen Landbaus nach Art. 29 nimmt das Evaluatorenteam von Thünen LR und entera eine Prüfung auf Mitnahmeeffekte auf Ebene von Teilmaßnahmen und Vorhaben vor.

Mitnahmeeffekte sind als der Anteil der Förderung definiert, für den auch ohne Anreizmechanismus das gewünschte Verhalten oder Ergebnis vorgelegen hat. Bei handlungsorientierten Fördermaßnahmen erfolgt im Falle von Mitnahme keine Verhaltensänderung, z. B. durch Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsverfahren. Mitnahmen bedingen im Ergebnis, dass aus der Förderung keine **zusätzlichen**, durch die Prämienzahlung induzierten Umweltwirkungen hervorgehen. Insofern ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten zur Bestimmung des Netto-Umwelteffektes unabdingbar. Im Förderkontext führen Mitnahmen zu Ineffizienzen; es liegt eine Fehlallokation öffentlicher Mittel vor.

Im Folgenden werden die Prüfschritte zur Bestimmung von Mitnahmeeffekten skizziert, die die flächengebundene Öko-Förderung im Rahmen der Evaluierung durchläuft.

Prüfschritt 1: Ausgestaltung der Förderbedingungen:

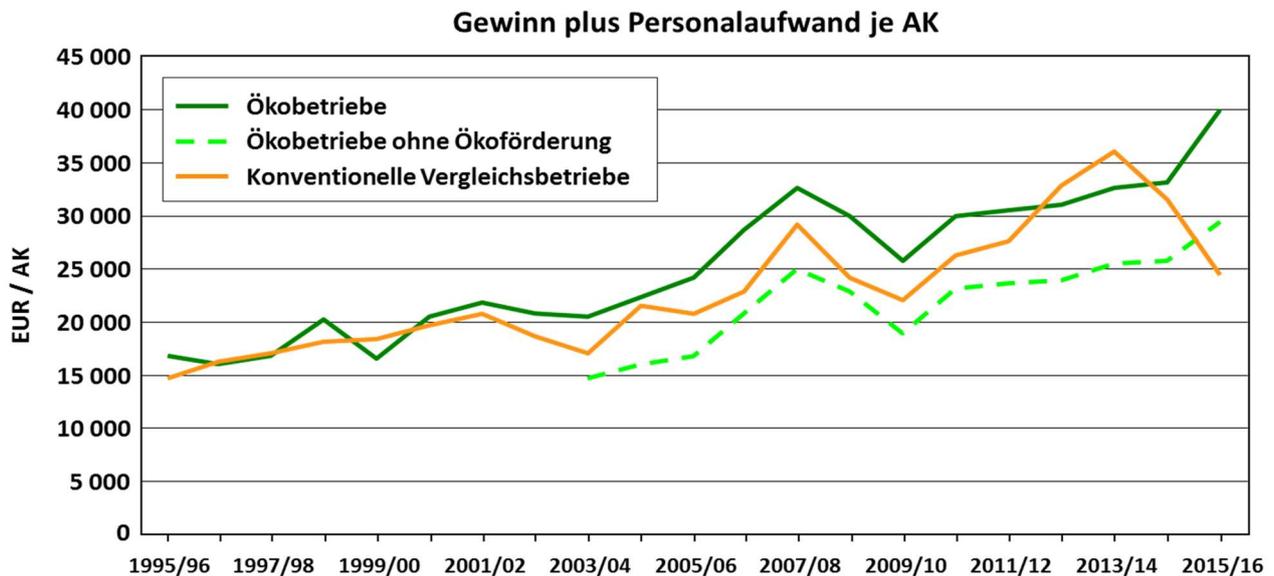
Im Prüfschritt 1 werden anhand von Kausalüberlegungen Konstellationen identifiziert, die „Potential“ für Mitnahmen bieten. Durch Analyse der Förderauflagen, konkret der Förderrichtlinien der Bundesländer, wird geprüft, ob die identifizierten Potentiale für Mitnahmen durch die Förderregularien ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Dies ist bei der Förderung des Ökologischen Landbaus mehrheitlich der Fall. Die Ergebnisse der Kausalanalyse sind im Überblick dargestellt:

- In den fünf von Thünen/entera evaluierten Bundesländern (BL) werden ausschließlich die gesamtbetriebliche Umstellung bzw. Beibehaltung des Ökologischen Landbaus gefördert. Eine Förderung von Teilbetrieben oder Betriebszweigen ist ausgeschlossen. Die Notwendigkeit, den gesamten Betrieb ökologisch zu bewirtschaften, schließt aus, dass alleinig extensive Betriebszweige dem Ökologischen Landbau zugeführt werden.
- Zusätzlich sind in einigen Bundesländern Produktionsverfahren, die auf Mitnahmen schließen lassen, wie bspw. Sportpferdehaltung, von der Förderung ausgeschlossen.
- Um die Verwendung des Grünlandes zu gewähren und/oder Mitnahmen zu vermeiden, definieren einige Bundesländer einen Mindestviehbesatz auf dem Grünland (Raufutterfresserbesatz/ha Grünland).
- Die Umstellungsförderung ist zeitlich befristet und wird je Betriebs-ID nur einmalig gewährt.

Prüfschritt 2: Einordnung in das Marktgeschehen

Die Rentabilität der Ökologischen Produktion ist nicht ohne Förderung gewährleistet. Zwar liegen die Erzeugerpreise für ökologisch erzeugte landwirtschaftliche Produkte über denen für konventionelle Ware, die Rentabilitätsdifferenz zwischen ökologischer und konventioneller

Wirtschaftsweise ist im Mittel der Jahre und über die unterschiedlichen Betriebsformen jedoch negativ. Die Öko-Förderprämien dienen ihrem Ausgleich. Dies belegt auch die folgende Graphik. Ihr ist zu entnehmen, dass der Gewinn je Arbeitskraft (AK) in Öko-Betrieben der Tendenz nach oberhalb des Gewinns der konventionellen Vergleichsbetriebe liegt, ohne Förderung (grün gestrichelte Linie) jedoch deutlich unterhalb läge.



Quelle: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft auf Grundlage der Testbetriebsdaten (WJ 1995/96–2015/16).

Da die Gewinnsituation der Ökobetriebe (auch) über den Markt bestimmt wird, besteht für sie ein hoher betriebswirtschaftlicher Anreiz, ihre Ware ökologisch zu vermarkten und damit an den höheren Preisen zu partizipieren. Der Gewinnabstand zwischen konventioneller und ökologischer Produktion ist sowohl abhängig von der der Preisentwicklung auf den Erzeugermärkten für a) konventionell erzeugter Ware und b) für Öko-Ware. Damit ist eine passgenaue ex-ante Kalkulation der Förderprämie faktisch nicht praktikabel. Die Prämienfestlegung orientiert sich i. d. R. an der mittelfristigen Gewinnentwicklung der beiden Gruppen.

Im Vergleich zu den AUKM, die unter Wahrung der 5- bis 7-jährigen Verpflichtung einen vergleichsweise flexiblen Ein- und Wiederausstieg aus der Förderung vor dem Hintergrund der notwendigen Produktionsabläufe im Betrieb erlauben, gilt dies für das Produktionsverfahren des Ökologischen Landbaus nicht. Der Umstellungsprozess auf Ökologische Produktion bis zur Anerkennung als Öko-Betrieb verläuft über mehrere Jahre, kurzfristige Wechsel der Produktionsausrichtung zwischen ökologisch und konventionell als Reaktion auf z. B. Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

Schritt 3: Quantifizierung von Deadweight Effekten

Ist es Ergebnis der beiden vorgenannten Prüfungsschritte, dass Betriebsformen/Betriebsgruppen mit Mitnahmepotential NICHT von der Förderung ausgeschlossen werden, wäre im abschließenden Schritt ihr Fördervolumen zu quantifizieren. Für die Förderung des Ökologischen Landbau in den von Thünen und entera evaluierten Bundesländern werden jedoch Mitnahmen als Ergebnis der vorherigen Bewertungsschritte negiert. Der 3. Bewertungsschritt bleibt folglich aus, wird hier jedoch der Vollständigkeit halber dargestellt.

Datengrundlage für eine Quantifizierung ist der InVeKoS-Datensatz aller geförderten Öko-Betriebe. Die Untergruppe der geförderten Betriebe mit Mitnahmen würde anhand von Betriebskennziffern selektiert. Ihre Öko-Förderfläche kann dann als Mitnahmefläche berechnet und bezogen auf die Gesamtförderfläche ausgewiesen werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Als Ergebnis der Prüfung können Mitnahmeeffekte für die Förderung des Ökologischen Landbau in den von uns bewerteten Bundesländern weitgehend ausgeschlossen werden. Das Ergebnis ist nicht auf die Förderung des Ökologischen Landbaus in anderen Bundesländern per se übertragbar, sehr wohl aber die Anwendung der drei Prüfschritte.

Die genannten Prüfschritte finden vom Grundsatz auch bei der Bewertung von Vorhaben und Teilmaßnahmen nach Art. 28 (AUKM) Anwendung.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Prüfung auf Deadweight-Effekte für flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluation (SH, NRW, NI/HB, HE)		
Schlagworte	Mitnahmeeffekte, Ökologischer Landbau		
Kontakt	Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Institut für Ländliche Räume Bundesallee 64 38116 Braunschweig karin.reiter@thuenen.de, wolfgang.roggendorf@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme: M11 Ökologischer Landbau	

Quellen

www.thuenen.de/de/bw/projekte/analyse-der-wirtschaftlichen-lage-oekologisch-wirtschaftender-betriebe/

4.27 Ökologischer Landbau

Kontext

Thematisch den Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zugeordnet, wurde die Maßnahme Ökologischer Landbau im Bayerischen EPLR als eigenständiges Modul unter Code M11 programmiert. Auf Umsetzungsebene ist die Maßnahme allerdings nach wie vor Bestandteil des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP). Im Rahmen des Programms gewährt Bayern Ausgleichszahlungen für die Einführung und Beibehaltung ökologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden. Voraussetzung für die Zuwendung ist die Einhaltung der Vorschriften der EU-Öko-Verordnung (EG-Öko-Basis Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Durchführungsvorschriften (EG) Nr. 889/2008, jeweils geltende Fassung) auf dem gesamten Betrieb.

Mit dem im Jahr 2013 gestarteten Aktionsprogramm BioRegio Bayern 2020 strebte Bayern bis zum Jahr 2020 eine Verdoppelung der heimischen Bio-Produktion an. Das Aktionsprogramm, dessen Verdoppelungsziel erreicht wurde, umfasste einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung eine prominente Stellung einnahm.

Über die Fördermittel des EPLR verfolgte die Maßnahme im Wesentlichen folgende Ziele:

- Schaffung und Aufrechterhaltung einer besonders nachhaltigen Landbewirtschaftung zur Erhaltung und Verbesserung der Umweltsituation,
- Verbesserung der Boden- und Wasserqualität durch Verzicht auf synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Einsatz von organischen Düngemitteln,
- Verbesserung der organischen Substanz im Boden,
- Erhalt und Förderung der Artenvielfalt.

Die EPLR-Maßnahme „Ökologischer Landbau“ ist, entsprechend den zu erwartenden Effekten, den gleichen Zielsetzungen (Primär- und Sekundäreffekt) wie M10 (Bayerisches KULAP - AUKM) zugeordnet.

Teilnehmende Landwirte und Landwirtinnen erhalten Zuwendungen, mit denen die bei ökologischer Produktion geringeren Naturalerträge und die Mehraufwendungen für den höheren Arbeitszeitbedarf ausgeglichen sowie die höheren Gemeinwohlleistungen des ökologischen Landbaus honoriert werden. Zusätzlich zur Einhaltung der EU-Öko-Verordnung gelten die Zuwendungsvoraussetzungen des KULAP.

Datengrundlage und Herangehensweise

Zur Bewertung der Maßnahme werden gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfragen beantwortet:

- Schwerpunktbereich 4A: In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, die Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie der Zustand der europäischen Landschaften unterstützt?

- **Schwerpunktbereich 4B:** In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms ... die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4C:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms ... die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt?

Korrespondierend mit den zu erwartenden Sekundäreffekten, gilt dies auch für die Fragen zu den Schwerpunktbereichen 5D und 5E:

- **Schwerpunktbereich 5D:** In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen beigetragen?
- **Schwerpunktbereich 5E:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms die Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?

Bewertet werden sowohl Primär- als auch Sekundäreffekte, eine prioritäre Analyse erfolgt(e) jedoch für die erwarteten Primäreffekte. Im Rahmen der Evaluierung wird und wurde die Zuordnung der Einzelmaßnahmen aus dem Feinkonzept übernommen.

Für die Bewertung des Ökologischen Landbaus werden neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) ergänzende Bewertungsindikatoren herangezogen, die in einem mit der Verwaltungsbehörde abgestimmten methodischen Feinkonzept definiert wurden. Diese zusätzlichen Indikatoren dienen der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden können.

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination von verfügbaren Daten und Methoden ergeben. Wo möglich und sinnvoll, werden robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze verwendet (Matching-Verfahren, Difference-in-Difference). In anderen Fällen kann auf international abgestimmte Methoden, Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten und Ergebnisse aus der Literatur zurückgegriffen werden. In sämtlichen Zielfeldern (Biodiversität, Wasser- und Bodenschutz, Verringerung von Emissionen und CO₂-Bindung) sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit sehr hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Ein solcher Ansatz wird etwa im Grünlandmonitoring der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) verfolgt, ein sehr gutes Beispiel gelungener Wirkungskontrolle.

Um den Erfolg von Einzelmaßnahmen zutreffend und transparent erfassen zu können, sollte für alle Schutzgüter ein Monitoringsystem basierend auf repräsentativen Dauerbeobachtungsflächen entwickelt werden, dass eine Verknüpfung mit betriebsspezifischen Daten und Bewirtschaftungsweisen erlaubt. Über Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleiche ließe sich der Programmserfolg auf diese Weise genauer messen. So wünschenswert dieses Vorgehen auch wäre, scheitert es bisher an zu knappen Ressourcen. Für eine langfristig anzustrebende Kosten-Nutzen-Analyse wäre es jedoch die notwendige Grundlage.

In der Zwischenbewertung des EPLR Bayern zum Ende des Jahres 2019 wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Aufbauend auf der Grundgesamtheit der Förderfälle eröffnete insbesondere die Bereitstellung ausgewählter Variablen der InVeKoS-Daten

vielfältige Optionen für quantitative Auswertungen. Gleichzeitig scheiterten zahlreiche wünschenswerte Analysen an nicht bereitgestellten GIS-basierten Daten.

Vielfach wurden Förder- und Monitoringdaten mit Daten des bayerischen Testbetriebsnetzes verknüpft. Zur Bildung von Kontrollgruppen war sowohl die Bereitstellung der Betriebskennzahlen sämtlicher bayerischen Betriebe als auch die Verfügbarkeit der Buchführungsdaten hilfreich. Wo erforderlich, kamen weitere Daten aus der Agrarstrukturerhebung bzw. der Landwirtschaftszählung sowie Umweltdaten des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (LfU) zum Einsatz. Bei Auswertungen auf Basis von Buchführungsdaten ist stets zu berücksichtigen, dass es sich beim Testbetriebsnetz um eine Stichprobe handelt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Der ökologische Landbau ist mit seinem gesamtbetrieblichen und an geschlossenen Kreisläufen orientierten Ansatz eine besonders nachhaltige Form der Landbewirtschaftung. Er trägt durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel in besonderer Weise zur Schonung der Umwelt, zur Erhaltung von natürlichen Ressourcen, zur Sicherung der Biodiversität sowie zum Klimaschutz bei. Futter- und Nährstoffgrundlage ist der eigene Betrieb. Die Bodenfruchtbarkeit wird durch konsequenten Humusaufbau, insbesondere durch den Anbau von Leguminosen, erhalten bzw. verbessert. Ein weiteres zentrales Anliegen ist es, Nutztiere artgerecht zu halten. Generell weist der ökologische Landbau positivere Umweltwirkungen auf als konventionelle Systeme, wenn die Fläche als Bezugsgröße verwendet wird. Eine produktbezogene Betrachtung relativiert die Vorzüge des ökologischen Landbaus jedoch. Aufgrund des Methodenmixes ist der Evaluationsansatz leicht an die jeweils bestehende Datenverfügbarkeit anpassbar.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Ökologischer Landbau		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Bayern		
Schlagworte	Ökologischer Landbau		
Kontakt	Philipp Mennig Technische Universität München Lehrstuhl für Produktions- und Ressourcenökonomie Tel.: 08161/71-3413 - philipp.mennig@tum.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4A, 4B, 4C	
		Unterpriorität: 5D, 5E	
		Maßnahme: M11	

Quellen

Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART): Maßnahmenspezifische Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020"; http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/eplr_durchfuehrungsbericht_2016_massnahme_nspezifisch.pdf,
https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/eplr_durchfuehrungsbericht_2018_massnahmenspezifisch.pdf
https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/massnahmenuebersicht_kulap.pdf
https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_aum_verpflichtungszeitraum_2021_2025.pdf

4.28 Wirkungsanalyse der Agrarinvestitionsförderung

Kontext

Die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen bei landwirtschaftlichen Unternehmen durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) hat in den meisten Bundesländern seit langem eine große Bedeutung. Im Hinblick auf ihre Ziele und Inhalte hat sich diese Förderung in den letzten Jahren etwas geändert. Nachdem anfänglich die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe im Fokus der Maßnahme stand, rückte zuletzt die Bereitstellung öffentlicher Leistungen wie Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätsverbesserung in den Vordergrund.

Die Messung der Förderwirkungen wird durch einen Vergleich mit einer Kontrollgruppe ohne Förderung durchgeführt, wobei die beiden Gruppen in der Ausgangssituation („vorher“) und nach Durchführung der geförderten Investitionen („nachher“) verglichen werden („difference-in-difference“). Die methodische Vorgehensweise unterscheidet sich je nach Verfügbarkeit der Daten und der Auswahl der geförderten Unternehmen. Diesem Vergleichsansatz liegt die Annahme zugrunde, dass geförderte und nicht geförderte Unternehmen sich möglichst nur in der Gewährung der Fördermittel unterscheiden. Dies dürfte allerdings nur selten der Fall sein.

Ein Problem dieser Vorgehensweise zur Bewertung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist nämlich, dass ein großer Anteil der rationalisierungs- und wachstumsorientierten Betriebe bei förderfähigen Investitionsvorhaben die Förderung auch in Anspruch nimmt, sofern dies nicht wegen fehlender Fördervoraussetzungen (z. B. zu hohes Einkommen, keine angemessene Eigenkapitalbildung) ausgeschlossen ist. Vergleichsbetriebe mit ähnlicher Ausgangsstruktur und vergleichbaren Investitionsplänen sind daher selten, so dass die Durchführbarkeit des Vergleichs nur mit „gelockerten“ Anforderungen an die Ähnlichkeit der Gruppenmitglieder möglich ist. Zudem ist bei den Vergleichsunternehmen zum Analysezeitpunkt nichts über deren strategische Ziele (z.B. mittelfristiger Ausstieg aus der Landwirtschaft, Diversifizierung anstelle von Spezialisierung o. ä.) bekannt. Die Belastbarkeit der Ergebnisse ist entsprechend eingeschränkt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, einen Methoden-Mix anzuwenden, wozu zum Beispiel neben Befragungen der Leitenden landwirtschaftlicher Unternehmen auch ExpertInneneinschätzungen (z. B. UnternehmensberaterInnen, BetreuerInnen, Finanzinstitute) zu nennen sind.

Datenbereitstellung

Das AFP-Förderverfahren wird durch umfangreiche Datenerfassungen auf einzelbetrieblicher Ebene begleitet. Mit dem Förderantrag ist ein Investitionskonzept (Planungsdokument) einzureichen, in dem die Ausgangssituation (v. a. Faktorausstattung, Produktionsstruktur, Betriebserfolg), die zu fördernde Investition und deren Finanzierung, sowie die voraussichtlichen erfolgswirtschaftlichen Wirkungen der geplanten Investition nach deren Durchführung darzustellen sind. Zusätzliche Informationen über die geförderten Unternehmen können die Projektauswahlkriterien liefern, die eine Einordnung der Unternehmen im Hinblick auf die wesentlichen Förderziele der Maßnahme erlauben. Die kumulative Projektliste über sämtliche Förderfälle enthält noch einmal einzelfallbezogen die Förderdaten (Bewilligungsdatum, förderfähiges Investitionsvolumen, Fördersumme, Förderobjekt), anhand derer der Evaluator/die Evaluatorin die Vollständigkeit der Daten überprüfen kann.

In den meisten Bundesländern enthält die AFP-Förderrichtlinie die Auflage, über mehrere Jahre im Anschluss an die Förderung einen Jahresabschluss im BMEL-Standard bereitzustellen, der dann auch für die Erfolgskontrolle und für Evaluierungszwecke verwendet werden kann. Hinzu kommt, dass mit dem BMEL-Testbetriebsnetz ein Pool an repräsentativen landwirtschaftlichen Unternehmen existiert, der als Referenz für die Ermittlung von Fördereffekten (Mit-Ohne-Vergleich) dienen kann.

Einen größeren Aufwand verursacht das Datenmanagement, weil die Daten von den Länderverwaltungen im Normalfall nicht in Form einer Datenbank, sondern als Einzeldatensätze bereitgestellt werden. Dies macht zum einen umfangreiche Plausibilitätskontrollen und zum anderen ein aufwändiges Einlesen der Daten erforderlich. Da die Datensätze (Investitionskonzept und mehrere Jahresabschlüsse) je Förderfall verknüpft werden müssen, ist eine Korrespondenz-ID (in der Regel die EU-Fördernummer) notwendig. In der Praxis fallen zahlreiche Förderfälle aus der Analyse heraus, weil die ID fehlt oder nicht nutzbar ist.

Ergänzende Informationen

Die verfügbaren Daten werden im Hinblick auf Wirtschaftlichkeits- und Strukturindikatoren ausgewertet. Da die mit Förderung durchgeführten, oftmals umfangreichen Investitionen in der Praxis zu Beginn häufig noch Schwierigkeiten in der Nutzung verursachen („Lerneffekte“) oder die Auslastung erst mit einiger Verzögerung eintritt, ist ein angemessener Abstand zwischen Durchführung der Investition und der Wirkungsmessung einzuräumen. Problematisch ist dies, wenn die Pflichtjahre zur Auflagenbuchführung ab dem Bewilligungszeitpunkt relativ gering und die Investitionsphase relativ lang geraten. Um auf derartige Probleme sachgerecht zu reagieren, sind begleitend Experteneinschätzungen einzuholen. Eine Validierungsrunde mit ausgewählten ExpertInnen zur Diskussion der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen soll Fehleinschätzungen vermeiden helfen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die gewählte Vorgehensweise ist mit vertretbarem Aufwand operationalisierbar. Die Ergebnisse erfordern, um sie bezüglich ihrer Validität und der Ableitung von Empfehlungen sachgerecht interpretieren zu können, ein fundiertes Fachwissen.

Die Vorgehensweise ist gut auf die Evaluation des AFP in allen Bundesländern übertragbar, weil die Datenlage mit irgendeiner Form eines „Investitionskonzeptes“ sowie den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung überall vorhanden ist. Die einzelnen Analyseschwerpunkte hängen von der Relevanz und Ausrichtung der Förderung ab.

Dieser einzelbetriebliche Ansatz ist nur sehr eingeschränkt geeignet, um regionale und sektorale Effekte der Förderung abzuschätzen, da zum Beispiel Verdrängungs- und Synergiewirkungen nicht erfasst werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Wirkungsanalyse der Agrarinvestitionsförderung			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen			
Schlagworte	Investitionsförderung, AFP			
Kontakt	Bernhard Forstner TI-BW Tel.: 0531/5965233 E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de			
Art der aktuellen Praktik	<input type="checkbox"/>	1. Evaluierungsmethode	<input type="checkbox"/>	3. Monitoring
	<input checked="" type="checkbox"/>	2. Evaluierungsprozess	<input type="checkbox"/>	4. Struktur
	<input type="checkbox"/>	5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	<input type="checkbox"/>	Querschnittsbewertung auf Programmebene		
	<input type="checkbox"/>	Priorität (1-6): 2		
	<input type="checkbox"/>	Unterpriorität: 2a		
	<input type="checkbox"/>	Maßnahme: 4.1		

4.29 Analyse der Wachstums- und Beschäftigungswirkung der Ländlichen Entwicklungspolitik – ein regionalökonomischer Ansatz

Kontext

Die Gemeinschaftspolitiken der EU, insbesondere die Europäischen Strukturfonds, sollen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Europa 2020-Strategie (zuvor erneuerte Lissabon-Strategie) leisten. In der Bewertung der Entwicklungspolitik für den Ländlichen Raum (EPLR) 2007 bis 2013 lag ein besonderes Augenmerk auf dem Beitrag der EPLR zu den Wachstums- und Beschäftigungszielen der Europäischen Wachstumsstrategie. Dieser war in Form der CMEF-Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“, „Schaffung von Arbeitsplätzen“ und „Arbeitsproduktivität“ zu quantifizieren (EU-KOM, 2006).

In der Ex-post Bewertung der „7-Länder-Evaluierung“ für Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern wurde zur Quantifizierung der Wirkungsindikatoren unter anderem der vorgestellte regionalökonomische Ansatz verwendet. Der Ansatz war eingebettet in ein methodisches Konzept, in dessen Rahmen die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen aus der Makroperspektive (regionalökonomischer Ansatz) und aus der Mikroperspektive (z. B. Kontrollgruppenvergleiche auf Ebene der Zuwendungsempfänger) analysiert wurden (Midmore et al., 2010). Die Ergebnisse sind als Bestandteil der Ex-post Bewertung der Ländlichen Entwicklungspläne des jeweiligen Landes veröffentlicht (z. B. Pufahl, 2017).

Datengrundlage

Regionalökonomische Analysen benötigen ein räumliches Untersuchungsraaster, das die ökonomischen Aktivitäten im Raum möglichst präzise abbildet. Daher wurden als Untersuchungsebene die regionalen Arbeitsmarktregionen (Kosfeld, 2011) gewählt, die in der Regel einen Agglomerationsraum und benachbarte Kreise umfassen. Dies impliziert, dass die Wirkungsanalyse nicht getrennt für ländliche und nichtländliche Kreise durchgeführt wurde, da der Primärsektor, als ein wichtiger Zuwendungsempfänger der EPLR-Förderung sowohl in ländlichen als auch in nichtländlichen Kreisen angesiedelt ist und eine kreisbezogene Raumaufteilung die funktional-räumlichen Beziehungen zwischen den Kreisen nicht berücksichtigt.

Der regionale Datensatz umfasst die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011. Die verwendeten Daten stammten aus den Regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (AK VGR, 2013), der Regionalen Erwerbstätigenrechnung (AK ETR, 2013) sowie aus der Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes. Zur Abbildung der Agrar- und Regionalpolitik wurden die Zahlstellendaten der 1. Säule (produktbezogene Subventionen bis 2004, Direktzahlungen ab 2005), der 2. Säule (inklusive Artikel-89-Ausgaben), differenziert nach ELER-Codes, sowie des Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) verwendet.

Eine Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes bis zum Jahr 2013 war nicht möglich, da die Daten der regionalen VGR bzw. ETR erst mit einer Verzögerung von etwa zwei bis drei Jahren erschienen und zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vorlagen. Der Datensatz wurde für Veränderungen infolge von Kreisreformen bereinigt. Dies war insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern sehr aufwändig, da bestehende Altkreise auf mehrere Neukreise aufgeteilt wurden. Für den Zeitraum 2000 bis 2004 wurde die Bruttowertschöpfung (BWS) des Primärsektors bzw. der Gesamtwirtschaft, um die bis

2004 gewährten produktbezogenen Agrarsubventionen bereinigt, die bis dato laut Berechnungsmethode in der BWS enthalten waren.

Herangehensweise

In den Modellschätzungen wurden alle ELER-Maßnahmen berücksichtigt, die entweder ein Ziel oder eine zu erwartende Wirkung auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung bzw. die Arbeitsproduktivität hatten.

Verwendet wurde ein dynamisches Panelmodell (System-GMM) mit einem Arellano-Bond-Schätzer (Arellano und Bond, 1991). Die Schätzungen wurden in STATA (StataCorp, 2015) mit dem Programm xtabond2 (Roodman, 2009) ausgeführt. Das dynamische Schätzmodell hat die allgemeine Form:

$$y_{it} = y_{it-n} + p_{it} + x_{it} + \text{Jahr}_t + \text{Arbeitsmarktregion}_i + \text{Schätzfehler}_{it},$$

wobei y_{it} die zu erklärende Variable (z. B. BWS) in der Arbeitsmarktregion i im Jahr t ist, y_{it-n} die BWS der Vorjahre und p_{it} die öffentlichen Ausgaben für ELER-Maßnahmen. X_{it} umfasst verschiedene Kontrollvariablen, die die zu erklärende Variable beeinflussen, aber nicht durch die ELER-Förderung tangiert werden. Hierzu zählen z. B. Direktzahlungen der 1. Säule, die Bevölkerungsentwicklung und das außerlandwirtschaftliche Lohnniveau. Mithilfe der Jahresdummies (Jahr_t) wird der Einfluss jahresspezifischer Effekte, die alle Kreise gleichermaßen betreffen, kontrolliert (z. B. die Finanzkrise 2008/2009). Die Kreisdummies (Kreis_i) kontrollieren den Einfluss zeitkonstanter, kreisspezifischer Effekte auf die erklärende Variable (z. B. die regionale Agrarstruktur). Der Schätzfehler ist die Differenz aus dem beobachteten BWS und dem durch das Modell erklärten BWS. Das Programm xtabond2 enthält Tests, anhand derer das Zutreffen der Modellannahmen überprüft werden kann.

Tabelle 1 zeigt den Einfluss der erklärenden Variablen auf die BWS des Primärsektors (Modelle 1 und 2), der Nicht-Primärsektoren (Modell 3) und der Gesamtwirtschaft (Modelle 4 und 5). Danach wird die BWS vor allem durch Faktoren beeinflusst, die sich der politischen Einflussnahme entziehen (oberer Teil von Tabelle 1). Unter den berücksichtigten Politikvariablen (unterer Teil der Tabelle) hatten die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP einen signifikant negativen Einfluss auf die Bruttowertschöpfung des Primärsektors (vgl. Modelle 1 und 2): Ein Zunahme der Direktzahlungen um ein Prozent war mit einer Verringerung der BWS des Primärsektors um 0,208 % assoziiert. Im Vergleich hierzu waren die Wirkungen des Agrarinvestitionsprogramms (AFP) bzw. der Diversifizierung (121/311) und von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) bzw. Tierschutzmaßnahmen (214/215) marginal, aber statistisch signifikant. Die Modelle 3 bis 5 zeigen keinen messbaren Zusammenhang zwischen den EPLR-Ausgaben und der Entwicklung der BWS in den Nicht-Primärsektoren bzw. der Gesamtwirtschaft.

Geschätzte Koeffizienten für die Einflussfaktoren auf die Bruttowertschöpfung 2000 bis 2011 (alle Länder)

Erklärende Variablen	Abhängige Variable:		Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
			BWS Primärsektor	BWS Primärsektor	BWS Nicht-Primärsektoren	BWS insgesamt	BWS insgesamt
			Einheit	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p
Konstante			-0,025	-0,082	-0,073	-0,190 ***	-0,186 ***
BWS jeweiliger Sektor	t-1	KKS	0,485 ***	0,498 ***	0,975 ***	0,936 ***	0,933 ***
	t-2	KKS	0,056	0,062			
	t-3	KKS	0,243 ***	0,238 ***			
Erwerbstätige jeweiliger Sektor	t	FTE	0,199 ***	0,174 ***	0,037	0,084 ***	0,083 ***
Landwirtschaftliche Fläche (LF)	t	ha	0,280 ***	0,243 ***			
Anteil Grünland an LF	t	Prozent	-0,001 ***	-0,001 ***			
Anteil 1. Sektor an BWS gesamt	t	Prozent				-0,0004	-0,002
Einwohner	t	Anzahl			-0,008	-0,013	-0,012
Einwohnerdichte	t	EW/qkm			-0,002	-0,002	-0,002
Direktzahlungen (1. Säule)	t	Euro	-0,208 ***	-0,190 ***	-0,001	-0,002	0,0004
AFP/Diversifizierung (121/311)	t	Euro	0,0004				
	t-1	Euro	-0,003 ***				
	t-2	Euro	0,002 **				
AUM/Tierschutzmaßnahmen (214/215)	t	Euro	-0,021 ***				
	t-1	Euro	-0,017 **				
	t-2	Euro	0,017 ***				
Schwerpunkt 1 (121/311, 125)	t	Euro		0,004 **	0,0004	0,0003	
	t-1	Euro		-0,003	0,0000	0,0000	
	t-2	Euro		0,004 **	-0,0002	-0,0002	
Schwerpunkt 2 (211-215)	t	Euro		-0,009 *	-0,002	-0,002	
	t-1	Euro		-0,010 **	0,001	0,001	
	t-2	Euro		0,015 ***	0,001	0,002 *	
Schwerpunkte 3/4 (312-321, 41) + 123	t	Euro			0,0001	0,0001	
	t-1	Euro			0,0000	-0,0001	
	t-2	Euro			-0,0002	-0,0003	
Schwerpunkte 1 bis 4	t	Euro					0,001
	t-1	Euro					-0,002 *
	t-2	Euro					0,001 *
EFRE	t-2	Euro			-0,0003	-0,0003 **	-0,0004 ***
Dummy Jahr			Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beobachtungen	N		907	907	1.010	1.010	1.010
Arbeitsmarktregionen	n		101	101	101	101	101
Jahre	t		9	9	10	10	10

Hinweise: Signifikanzniveau (p): 1% ***, 5% ** und 10% *.

Zeitlicher Bezug der Variablen: t = Jahr der Auszahlung, t-1 = ein Jahr nach der Auszahlung, t-2 = zwei Jahre nach der Auszahlung.

KKS: Kaufkraftstandards, FTE: Vollzeitäquivalente.

Quelle: Eigene Berechnung. Modell System-GMM

Ein Vorteil einer dynamischen Modellschätzung ist, dass die zeitliche Verzögerung zwischen der Maßnahmenumsetzung und der Wirkung explizit modelliert werden kann. So war zum Beispiel der Effekt des AFP/Diversifizierung auf die BWS des Primärsektors im Jahr der Auszahlung (t) nicht signifikant, im ersten Jahr nach der Auszahlung (t-1) signifikant negativ und im zweiten Jahr nach der Auszahlung (t-2) signifikant positiv (Modell 1). Dieses Wirkungsmuster ist plausibel, da Investitionen mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren wirken. Die „Investitionsdelle“ im ersten Jahr nach der Investition ist auf Lern- und Anpassungskosten des Betriebs zurückzuführen. AUM und Tierschutzmaßnahmen wirken in den ersten beiden Jahren (t, t-1) negativ

auf die BWS des Primärsektors, ab dem zweiten Jahr positiv. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass das Betriebsmanagement unter den Auflagen von AUM und Tierschutzmaßnahmen im Zeitverlauf optimiert wird. Die Betriebe werden zwar effizienter, können die Einbußen aus den ersten beiden Jahren (t, t-1) jedoch nicht ausgleichen. In der Summe führte dies zu einer Verringerung der Wertschöpfung des Betriebs und – da viele Betriebe an den Maßnahmen teilnehmen – des Primärsektors insgesamt. Vergleichbare Ergebnisse zeigen auch Analysen von Sinabell (2015) für Österreich und Reinhard et al. (2013) für die EU.

Die Wirkung relevanter Maßnahmen, aggregiert nach Schwerpunkten (Modell 2), spiegelt im Wesentlichen die Wirkung des AFP/Diversifizierung und von AUM und Tierschutzmaßnahmen wider. Die Wirkung des gesamten Schwerpunktes 1 (121/311, 125) ist etwa doppelt so hoch wie die des AFPs allein, was auf eine positive Wirkung der ländlichen Infrastrukturförderung (125) schließen lässt. Die Berücksichtigung der Ausgaben für Qualifizierung (111) hatte einen zu vernachlässigenden Effekt. Die Wirkung von Schwerpunkt 2 (211-213, 214/215) fiel weniger negativ aus als die von AUM und Tierschutzmaßnahmen allein (Modell 1), da Ausgleichszahlungen (211-213) diesen Effekt tendenziell auszugleichen scheinen.

Basierend auf den geschätzten Koeffizienten wurde die kontrafaktische Situation (BWS in der Situation ohne Förderung) geschätzt und mit der beobachteten Situation mit Förderung verglichen. Die Wirkung von EPLR-Maßnahmen (-gruppen) pro Jahr entspricht der Differenz beider Werte, gemittelt über die fünf Förderjahre 2007 bis 2011 und über die Arbeitsmarktregionen eines Bundeslandes. Die Wirkung pro Jahr wurde nur ausgewiesen, sofern die zugrunde gelegten Schätzkoeffizienten (vgl. Tabelle) in den relevanten Jahren zusammen signifikant waren.

Zusätzliche Bruttowertschöpfung (Wirkungsindikator 1) für den EPLR Mecklenburg-Vorpommern 2007 bis 2013

Relevante Maßnahmen		Durchschnittliche Wirkung/Jahr				
		Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
		BWS Primärsektor	BWS Primärsektor	BWS Nicht-Primärsektoren	BWS insgesamt	BWS insgesamt
		Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS
AFP/Diversifizierung (121/311)	t-2	1,5 **				
AUM/Tierschutzmaßnahmen (214/215)	∅	-6,1 ***				
Schwerpunkt 1 (121/311, 125)	t-2		3,6 **	0	0	
Schwerpunkt 2 (212, 214/215)	∅		0	0	0	
Schwerpunkte 3/4 (312-321, 41) + 123	t-2		0	0	0	
Schwerpunkte 1 bis 4	∅					0

Hinweise: Signifikanzniveau (p): 1 % ***, 5 % ** und 10 % *. KKS = Kaufkraftstandard (Ein KKS entspricht etwa einem Euro).
 ∅ Durchschnitt der Effekte in t (Jahr der Auszahlung), t-1 (ein Jahr nach der Auszahlung) und t-2 (zwei Jahre nach Auszahlung).

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 2 zeigt, dass sich die messbaren Wirkungen des EPLR M-V auf den Primärsektor beschränkten, was angesichts der hohen sektoralen Förderintensität (Fördermittel Primärsektor/BWS Primärsektor) plausibel erscheint: AFP/Diversifizierung erhöhten die BWS des

Primärsektors um durchschnittlich 1,5 Mio. KKS³¹ pro Jahr, inklusive der Infrastrukturförderung (125) sogar um 3,6 Mio. KKS/Jahr (Modelle 1 und 2). AUM und Tierschutzmaßnahmen reduzierten in den ersten drei Jahren nach Auszahlung die BWS des Primärsektors um durchschnittlich 6,1 Mio. KKS/Jahr (Modell 1). Bei einer schwerpunktbezogenen Betrachtung wird der negative Effekt von 214/215 durch die positiv wirkenden Ausgleichszahlungen (212) so weit nivelliert, dass die Wirkung des gesamten Schwerpunktes 2 unter das Signifikanzniveau von 10 % fiel und damit null ist (Modell 2). Im Umkehrschluss ist die Förderintensität der EPLR in den Nicht-Primärsektoren bzw. der Gesamtwirtschaft zu gering, um den Basistrend zu beeinflussen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Das vorgestellte Modell ist geeignet, die Wirkungen der EPLR bezogen auf den Basistrend zu messen. Dies ermöglicht eine Aussage darüber, ob die Wirkungen des Gesamtprogramms bzw. einzelner Maßnahmen (-gruppen) eine relevante Größenordnung erreichen. „Messbare“ Effekte wurden in der 7-Länder-Evaluierung nur für Maßnahmen mit einer hoher Förderintensität (AFP, AUM) beobachtet, die ausschließlich im Primärsektor ansetzen. Die in der Regel marginalen und punktuellen Wirkungen der EPLR in den Nicht-Primärsektoren sind zu klein, um sie durch dieses Modell zu messen. Hier muss auf Methoden der Mikroperspektive zurückgegriffen werden.

Die Kausalität von Ursache und Wirkung lässt sich auch mit Hilfe eines ökonometrischen Schätzmodells nicht belegen. Eine kritische Analyse der postulierten Interventionslogik ist daher notwendig. Das vorgestellte Modell berücksichtigt Mitnahme- und Verdrängungseffekte, sofern sie im Kreis der ZuwendungsempfängerInnen entstehen. Dies impliziert, dass überregionale Verdrängungseffekte, wie sie vermutlich durch die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (123) entstehen, nicht erfasst werden. Dies könnte durch die Erweiterung des Modells um eine räumliche Komponente erreicht werden. Die dynamische Modellform ermöglicht zum einen die Kontrolle unbeobachteter, d. h. nicht gemessener, Einflussfaktoren auf die Zielvariable. Die Wirkung der EPLR-Maßnahme auf die Zielvariable kann so weitgehend vom Einfluss anderer Faktoren isoliert werden. Zum anderen erlaubt die Dynamisierung die Modellierung des zeitlichen Musters der Wirkung.

Der geografische Bezug des Modells hängt von der Datenverfügbarkeit ab. Die in Deutschland kleinste geografische Einheit mit verfügbaren VGR- und ETR-Daten sind die Kreise (Nuts 3). Dies impliziert, dass das Modell für alle höheren räumlichen Aggregationen (Nuts 2, Nuts 1) in der EU bzw. einzelnen Mitgliedstaaten anwendbar ist. Das Modell setzt allerdings eine Mindestzahl an regionalen Beobachtungseinheiten voraus und ist in der Regel nicht für Gebiete mit weniger als 15 bis 20 Beobachtungseinheiten geeignet.

Kreisbezogene VGR- und ETR-Daten sind erst mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren verfügbar. Unter Berücksichtigung einer siebenjährigen Förderperiode, zuzüglich einer einjährigen Bearbeitungszeit, können maximal die ersten vier Jahre einer Förderperiode analysiert werden, sollen die Ergebnisse am Ende einer Förderperiode vorliegen. Vier Jahre sind für eine dynamische Modellschätzung in der Regel nicht ausreichend. Daher müssen im Modell zwingend Jahre vor dem aktuellen Förderzeitraum berücksichtigt werden, wodurch die Wirkungen der

³¹ Ein Kaufkraftstandard (KKS) entspricht etwa einem Euro.

aktuellen und der vorherigen Förderperiode gemittelt werden. Aufgrund der hohen inhaltlichen Kontinuität der EPLR ist dies allerdings unproblematisch.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Wachstums- und Beschäftigungswirkung der Ländlichen Entwicklungspolitik – ein regionalökonomischer Ansatz		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Hessen, Niedersachsen/Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein		
Schlagworte	Ökonometrisches Modell, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Arbeitsproduktivität		
Kontakt	Dr. Pufahl, Andrea Thünen-Institut für Ländliche Räume Bundesallee 50 38116 Braunschweig Tel: 0531 596 5229 E-Mail: andrea.pufahl@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	X	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	X	Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 2a, 6b	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

Quellen

EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft (2006): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.

Kosfeld, R. (2011): Laufende Raubeobachtung des Bundesinstitutes für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR). Arbeitsmarktregionen. Stand 2011. Zitiert am 26.2.2013.

Midmore, P., Partridge, P. D., Olfert, M. R. und Ali, K. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. EuroChoices 9, H. 1, S. 24-29.

Pufahl, A. (2017): Ex-post Bewertung EPLR M-V 2007 bis 2013: Modulbericht 9.1 MB Wirtschaft und Arbeit. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut zur Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme und -maßnahmen: http://eler-evaluierung.thuenen.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/MV/9-1_MB_Wirtschaft_u_Arbeit.pdf. Zitiert am 16.5.2017.

Reinhard, S., Linderhof, V., v. Leeuwen, E., Smit, M., Nowicki, P. und Michels, R. (2013): Spatial econometric models for evaluating RDP measures: analyses for the EU27. Deliverable D4.3 of the SPARD project. Internetseite ZALF, Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung: http://project2.zalf.de/spard/downloads/D4.3_Spatial_econometric_models_for_RDP_EU_27_final.pdf. Zitiert am 9.7.2014.

Roodman, D. (2009): How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. Stata Journal 9, H. 1, S. 86-136.

Sinabell, F. (2015): Modellgestützte Programmbewertung - Theoretischer Ansatz und Ergebnisse. Ausgewählte Ergebnisse einer integrierten Modellanalyse zur Halbzeit-Evaluierung des Programms der ländlichen Entwicklung. DeGEval Frühjahrsworkshop des AK-Strukturpolitik 3. Juli 2015 in Wien (unveröffentlicht).

StataCorp (2015): Stata Statistical Software: Release 14.1, TX: StataCorp LP.

4.30 Marktstrukturförderung

Kontext

Durch die Marktstrukturförderung (MSF) werden Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 17 VO (EU) Nr. 1305/2013) von der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung bis zur Verarbeitung oder Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse unterstützt. Die Förderung zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe zu verbessern, Innovationen zu fördern sowie die Effizienz der eingesetzten Ressourcen insbesondere von Energie und/oder Wasser zu erhöhen. Auf diese Weise soll sie zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beitragen.

Im Rahmen des EPLR Bayern 2020 zielt die MSF primär auf die Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Nahrungsmittelverarbeitung ab (Schwerpunktbereich 5B). Sie ist der EU-Priorität 5 zugeordnet, die das Ziel der Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft verfolgt.

Förderfähig sind Unternehmen, die landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäß Anhang I des Vertrages über die Arbeitsweise der EU aufnehmen, be- oder verarbeiten oder vermarkten, weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Millionen Euro erzielen und deren Tätigkeit sich nicht gleichzeitig auf die Produktion landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse erstreckt. Die Investition muss mindestens 250.000 € betragen und wird in der Regel mit 20 Prozent höchstens aber mit 750.000 € bezuschusst. Bei Betrieben mit ausschließlich ökologischer Produktion liegt der Fördersatz bei 25 Prozent. Wenn das Vorhaben von einer Operationellen Gruppe im Rahmen einer Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) initiiert wurde, der das antragstellende Unternehmen angehört, beläuft sich die Förderung auf bis zu 55 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Für die Förderung gibt es eine Reihe von Auswahlkriterien, die je nach Erfüllungsgrad mit Hilfe eines vorgegebenen Schemas gewichtet werden. Unabdingbare Voraussetzungen für die Teilnahme sind der Nachweis vertraglicher Bindungen (durch Liefer- oder Dienstleistungsverträge) mit ErzeugerInnen oder Erzeugerzusammenschlüssen min. 40 Prozent der verarbeiteten Rohware für einen Zeitraum von min. fünf Jahren, Baugenehmigungsbescheide oder Genehmigungsbeseide nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sowie der Nachweis, dass mit der Investition eine Energie- oder Wassereinsparung erreicht wird. Bei Erst- oder Erweiterungsinvestitionen müssen Energie- und Wasserverbrauch auf dem aktuellen technischen Stand sein. Bei Rationalisierungsinvestitionen ist eine Energie- oder Wassereinsparung von mindestens 10 Prozent gefordert. Zur Antragsstellung gelangen nur Betriebe, die im Antragsverfahren die festgelegte Mindestpunktschme von 2,35 erreichen. Hohes Gewicht haben Ressourceneinsparungen, parallele Investition in erneuerbare Energien, die Herstellung ausschließlich ökologischer Produkte, Verfahrens- und Organisationsinnovationen und Vernetzung zu innovativer Zusammenarbeit. Es werden die Betriebe mit den höchsten Punktschmen ausgewählt, bis der festgelegte Mittelplafond ausgeschöpft ist.

Nach Maßgabe des EPLR Bayern 2020 zielt MSF (Maßnahme M 4.2) primär auf die Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Nahrungsmittelherstellung (5B) ab. Darüber

hinaus sollen Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 5C (verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien) und 3A (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette) erreicht werden. Zu beachten ist, dass Investitionen in Erneuerbare Energien nicht über die MSF gefördert werden. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragstellende damit allerdings bis zu 1,75 Punkte im Auswahlverfahren erzielen.

Datengrundlage und Herangehensweise

Die Maßnahme Marktstrukturförderung ist im EPLR Bayern 2020 mit primärer Zielsetzung dem ELER-Schwerpunktbereich 5B „Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung“ zugeordnet.

Die Förderung einer energieeffizienteren Produktion und Verarbeitung von Agrarprodukten trägt neben ihren positiven Effekten zu Umwelt und Klima auch maßgeblich zu Einsparungen beim Ressourceneinsatz und damit zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen der Nahrungsmittelverarbeitung bei. Die Unterstützung von KMU im Bereich der Be- und Verarbeitung sowie des Handels von Agrarprodukten hat damit auch positive Effekte auf die Erhaltung kurzer Versorgungswege und den Ausbau des Marktanteils regionaler Produkte. Sekundäreffekte sollen daher im Schwerpunktbereich 3A erzielt werden. Dessen Zielsetzung ist die „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugerorganisationen und Branchenverbände.“

Darüber hinaus soll ein Sekundäreffekt im Schwerpunktbereich 5C „Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft“ erzielt werden. Dabei werden Investitionen in Erneuerbare Energien nicht von der MSF gefördert. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragstellende damit bei der Bewertung allerdings bis zu 1,75 Punkte der 2,35 Punkte erreichen, die für die Förderung mindestens erforderlich sind. Die Interventionslogik ist im Feinkonzept näher begründet.

Die gemeinsame Bewertungsfrage des Schwerpunktbereiches 5B (Primäreffekt) lautet:

- 5B Bewertungsfrage 12: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?

Darüber hinaus sind Sekundärwirkungen der Maßnahmen zur Marktstrukturförderung auf die Schwerpunktbereiche 3A und 5C programmiert. Die auf diese jeweiligen Schwerpunktbereiche bezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen lauten:

- 5C Bewertungsfrage 13: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Versorgung mit und stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft beigetragen?
- 3A Bewertungsfrage 6: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in

die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugerorganisationen und Branchenverbände zu verbessern?

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden folgende Indikatoren genutzt:

- 5B: Gemeinsamer Ergebnisindikator T15: Geschätzter Betrag der Gesamtinvestition, der für Energieeffizienz aufgewandt werden soll (Planzahlen aus zusätzlichem Erhebungsbogen)
- 5B: Gemeinsamer Ergebnisindikator R14: Erhöhung der Energieeffizienz, gemessen in Tonnen Öl-Äquivalent (TOE) je 1.000 € Umsatz bzw. Produktionswert bzw. Bruttowertschöpfung im Vergleich der Geschäftsjahre vor und nach der Investition, wobei die Bezugskenngößen in Preisen des Jahres 2014 angegeben werden sollen (die realisierten Daten werden erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme und Einfahren der Anlage über zusätzliche Erhebungsbögen erfasst).
- 5B: Zusätzlich: Anteil der Unternehmen, deren Vorhaben Energieeinsparungen vorsieht inklusive deren Größenordnung in % (VAIF)
- 3A: Der gemeinsame Ergebnisindikator R4 für diesen Schwerpunktbereich trifft nicht auf die Fragestellung zu. Alternativ sollen die folgenden Indikatoren betrachtet werden:
- 3A: Gesamtwert des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (zusätzliche Erhebungsbögen)
 - 3A: wertmäßiger Anteil des Gesamtrohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (zusätzliche Erhebungsbögen)
 - o mit vertraglicher Bindung differenziert nach der Dauer der Bindung
 - o aus der Region
 - o aus Ökoproduktion nach EU-Verordnung
 - o aus EU anerkannten Qualitätsprogrammen

Ist- und Planzahlen aus den zusätzlichen Erhebungsbögen basierend auf dem Geschäftsjahr vor Antragstellung, die realisierten Daten werden erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme und Einfahren der Anlage erhoben.

- 5C: Gemeinsamer Ergebnisindikator T16 (modifiziert): Gesamtinvestition in die Erzeugung erneuerbarer Energien (aus Energiegutachten)
- 5C: Ergänzender Ergebnisindikator R15 (modifiziert): Erneuerbare Energie, die im Rahmen unterstützter Gesamtprojekte gewonnen wird in kWh
- 5C: Investitionen in erneuerbare Energien werden nicht über das ELPR Bayern 2020 gefördert. Sowohl für T16 als auch für R15 wird die bei den Bewertungspunkten berücksichtigte Investition betrachtet, wenn diese Teil des Gesamtinvestitionsvorhabens ist.

Für die Bewertung der Zielerreichung der MSF sollen (wie im Feinkonzept aufgezeigt) neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren verwendet werden:

- Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit sollen die Umsatzerlöse, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die Bruttowertschöpfung und das Betriebsergebnis der Betriebsstätte betrachtet werden. Die nach der Investition realisierten Daten stehen erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objektes und (und ggf. dem Einfahren der Anlage) zur Verfügung.

- Die Zielerreichung bei der Innovationsförderung soll anhand
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die im direkten Zusammenhang mit einer Verfahrens- oder Organisationsinnovation stehen (aus VAIF),
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die in eine EIP eingebunden sind (aus zusätzlichen Erhebungsbögen und aus VAIF) sowie
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die im Rahmen von Kooperationen etwa in einer Operationellen Gruppe (im Rahmen einer EIP) durchgeführt werden (aus VAIF).
- Neben der Energieeinsparung wird auch die Wassereinsparung und die Bodenversiegelung durch die folgenden Indikatoren bewertet:
 - o geschätzter Anteil der Gesamtinvestition, der auf Wassereinsparung entfällt (aus VAIF in groben Klassen, bzw. grob geschätzte Zielwerte aus den zusätzlichen Erhebungsbögen),
 - o Wasserverbrauch je Tsd. € Umsatz zu Preisen des Jahres 2014 (Planzahlen aus den zusätzlichen Erhebungsbogen, die realisierten Daten sind erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objektes und ggf. Einfahren der Anlage zu erheben).

Die Planzahlen sind teilweise sehr grob von den Antragstellenden geschätzt, so dass valide Ergebnisse erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objekts und ggf. Einfahren der Anlage ausgewiesen werden können.

Arbeitsschritte zur Berechnung der Indikatoren T15 und R14 für die Bewertungsfrage 12

Beschreibung der Methode zur Berechnung des Zielindikators T1520:

In den zusätzlichen Erhebungsbögen werden die Antragstellenden danach gefragt, wie sich die Investitionssumme auf vorgegebene Ziele verteilt. Es wird vorgeschlagen, den Anteil der Investition, der schätzungsweise auf Energieeffizienz entfällt, in die Berechnung des Zielindikators T15 einfließen zu lassen.

Berechnungsgrundlagen: T15 = Anteile der geförderten Investition, die auf Energieeffizienz entfallen (Quelle: zusätzliche Erhebungsbögen) multipliziert mit dem förderfähigen Investitionsausgaben (Quelle: VAIF) aufsummiert über alle bewilligten Vorhaben.

Probleme bei der Anwendung der Methoden: Die Einschätzung kann nur als grobe Richtgröße interpretiert werden, weil die geförderten Gebäude und Anlagen in der Regel mehrere parallele Ziele haben und die Investitionssumme nicht eindeutig auf die genannten Ziele aufgeteilt werden kann.

Beschreibung der Methoden zur Berechnung des ergänzenden gemeinsamen Ergebnisindikators R14: R14 soll in Tonnen Öl-Äquivalent (TOE) je Outputeinheit auf Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs geförderter Betriebe gemessen werden. Das genaue Verfahren wird in den SFC-Tabellen zur Bewertungsfrage 12 dargestellt.

Probleme bei der Anwendung der Methoden: R14 kann erst nach Ablauf der Periode t+1, dem Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme und Einfahren der Anlage bzw. des Gebäudes berechnet werden. Bis Ende 2016 sind noch keine Vorhaben abgeschlossen. Ein Ausweis der Kennzahlen hat daher frühestens nach Ablauf des Jahres 2018 Sinn. Der Indikator R14 kann auch im erweiterten Durchführungsbericht 2019 nur auf der Basis der Vorhaben berechnet werden, für die im Jahr 2017

die Fördermittel ausbezahlt worden sind. Die Umrechnung auf Preise des Jahres 2014 erfolgt erst bei Vorliegen der ersten Jahresdaten nach Abschluss des Vorhabens.

Outputindikatoren O1, O2, O3

Die Outputindikatoren Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben in € (O1), förderfähiges Investitionsvolumen in € (O2) und Zahl geförderter Vorhaben (O3) können der Förderdatenbank entnommen werden.

Qualitative Methoden

- Informationen aus dem Zahlungsantrag: Produktspezifische Mengen- und Verbrauchsangaben der geförderten Anlagen im Zahlungsantrag ermöglichen eine stichprobenartige Veränderung der Anlageneffizienz bei Ersatzinvestitionen.
- Teilnehmerinterviews: Zum besseren Verständnis der Faktoren, die eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme fördern, sowie zur Ableitung von Empfehlungen sollen nach Projektabschluss zusätzlich persönliche oder telefonische Interviews mit 10-15 Unternehmen geführt werden.
- ExpertInneninterviews: Um die Ursachen für den schleppenden Mittelabruf zu eruieren, wurden ExpertInneninterviews mit Multiplikatoren geführt. Mehr als die Hälfte der bewilligten Fördervorhaben fiel in den Zuständigkeitsbereich der beiden Interviewten aus Verbänden.
- Gutachten zur Energieeinsparung: Für die Antragsstellung sind Sachverständigengutachten zur Energieeinsparung notwendig. Im Falle einer parallelen Investition in Erneuerbare Energien liegt zusätzlich eine Stellungnahme des Centralen Agrar-Rohstoff Marketing- und Energie-Netzwerks e.V. (C.A.R.M.E.N.) vor. Diese Gutachten können auch zur Validierung der Zahlenwerte in den zusätzlichen Erfassungsbögen herangezogen werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Marktstrukturförderung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Bayern		
Kontakt	Prof. Dr. Paul Michels Hochschule Weihenstephan-Triesdorf paul.michels@hswt.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

Quelle

ART FORSCHUNGSGRUPPE Agrar- und Regionalentwicklung TRIESDORF "Maßnahmenspezifische Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020";
http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/eplr_durchfuehrungsbericht_2016_massnahmen-spezifisch.pdf

4.31 Agrarinvestitionsförderprogramm

Kontext

Um eine Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsstrukturen, effizientere Verfahren (Energie-, Nährstoffverwertung etc.) sowie bessere Arbeitsbedingungen unterstützen zu können, sollen Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert werden. Die Landwirtschaft ist im Vergleich zu anderen Sektoren auf relativ kapitalintensive Produktionsverfahren angewiesen. Nach Maßgabe des EPLR unterstützt die Teilmaßnahme 4.1 eine wettbewerbsfähige, nachhaltige, besonders umweltschonende, besonders tiergerechte und multifunktionale Landwirtschaft durch:

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen,
- Rationalisierung, Senkung der Produktionskosten, Effizienzsteigerung,
- Erhöhung der Wertschöpfung,
- Verbesserung von Tierschutz und Tierhaltungsbedingungen,
- Entwicklung und Einführung von innovativen Verfahren,
- Berücksichtigung des Verbraucher-, Umwelt- und Klimaschutzes.

Die Umsetzung der Maßnahme in Priorität 2 zielt den EPLR-Angaben zufolge auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft, insbesondere auf die Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung (2A). Diesbezüglich sind umfangreiche Primäreffekte zu erwarten. Hinzukommen (programmierte) Sekundäreffekte, die nach Überprüfung auf den Schwerpunktbereich 5B eingegrenzt wurden.

Potenzielle ZuwendungsempfängerInnen sind KMU und Unternehmen der Landwirtschaft, die zum Zeitpunkt der Antragstellung mehr als 25 % der Umsatzerlöse aus der Landwirtschaft gewinnen und die im Gesetz über die Alterssicherung der LandwirtInnen genannte Mindestgröße erreichen oder überschreiten. Voraussetzung für eine Förderung sind Nachweise über landwirtschaftliche Berufsqualifikationen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in der Vergangenheit (positive Eigenkapitalbildung) und die Einhaltung von Prosperitätsgrenzen (Summe der positiven Einkünfte: unter einem Schwellenwert). Fördergegenstand sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter der Primärproduktion, aber auch in die Verarbeitung und (Direkt-)Vermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen.

Datengrundlage und Herangehensweise

Zur Bewertung der Maßnahme werden gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfragen beantwortet:

- Primäreffekt (2A): In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere durch Erhöhung der Markteteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung zu verbessern?
- Sekundäreffekt (5B): In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden folgende Bewertungskriterien eingesetzt:

- Die landwirtschaftliche Erzeugung (Betriebsertrag) je Arbeitseinheit der unterstützten landwirtschaftlichen Betriebe ist gestiegen.
- Landwirtschaftliche Betriebe wurden modernisiert und umstrukturiert (rationellere Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen).
- Die Bedingungen zur Förderung des Tierwohls wurden verbessert (tiergerechtere Aufstallung, Management- und Tierkontrollverbesserungen etc.).
- Effizientere und umweltschonendere Produktions-/Lager-Verfahren wurden etabliert.

Neben den vorgegebenen Output- und Ergebnisindikatoren (R1 und R2) können folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren die Aussagekraft der Bewertung erhöhen:

- Anzahl der Landwirte, die Produktionskapazitäten aufstocken (Umsatz, Bruttowertschöpfung, Betriebsertrag, Milchmenge, Tierzahlen (Stück, GV), Landwirtschaftliche Nutzfläche (ha LF).
- Veränderung des landwirtschaftlichen Gewinns
- Veränderung der Arbeitsproduktivität (Ordentliches Ergebnis + Personalaufwand / Gesamt-AK)
- Arbeitsrentabilität (Ordentliches Ergebnis je Familien-AK)
- Anteil „Tierwohl“-Investitionen („Premium-Stufe“; besonders artgerechte Haltungsformen, erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung)
- Verringerung des Energieverbrauchs und Verbesserung der Energieeffizienz (Sekundäreffekt)

Zur Analyse der Primär und Sekundäreffekte im Laufe und im Anschluss der Förderperiode ist folgendes methodisches Vorgehen geplant:

- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der VAIF-Investitionsdaten bis 2017 (Grundgesamtheit)
- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis von Buchführungsabschlüssen bis 2019
- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis identischer Betriebe 2023 (alle verfügbaren Abschlüsse geförderter Betriebe 2014-2020) und zusätzlich Mit-Ohne-Vergleich für ausgewählte Betriebsgruppen.

Grundlage der Bewertungsaktivitäten für den Zeitraum 2014-2016 waren die jeweiligen Monitoringdaten. Darauf aufbauend wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Ergänzende Auswertung von Finanz- und Outputdaten der Förderstatistik (VAIF) mit ökonomischen und physischen Kennwerten zur Betriebsentwicklung, zur Energieeffizienz und zur Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen;
- Befragung von BehördenvertreterInnen, ExpertInnen und BetriebsbetreuerInnen (n=11), auch zu exemplarischen betrieblichen Entwicklungsverläufen
- Auswertung von Studien (KTBL, Landesanstalten, Forschungsvorhaben) zu Energie-, Umwelt- und Klimaeffekten sowie zur Auswirkung von Investitionen in spezifische Tierhaltungs- und Güllelagerysteme.

Das Bewertungskonzept berücksichtigt den unterschiedlichen Informationsbedarf für die Arbeitsschritte in den einzelnen Bewertungsjahren. Um Nettoeffekte für alle Ergebnisindikatoren zu erhalten, sollte im weiteren Verlauf der Förderperiode ein vergleichender Ansatz gewählt werden. Die jeweiligen Vergleichsgruppen sind möglichst in enger Übereinstimmung mit den Begünstigtengruppen zu benennen. Um verlässliche und belastbare Ergebnisse zu den Entwicklungsverläufen der geförderten Betriebe zu erhalten, sind Vergleichsanalysen in der Regel nur aussagekräftig, wenn mehrere Wirtschaftsjahre nach Abschluss der Baumaßnahme bzw.

Investition berücksichtigt werden können. Aufgrund dessen lassen sich solche Vergleiche erst zum Ende der Förderperiode durchführen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die gewählten Methoden eignen sich einzelbetriebliche Bewertungen durchzuführen. Um die sektoralen Programmwirkungen zu bewerten, sind andere Methoden zu verwenden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Bayern		
Kontakt	Kristina Nöhring, Dr. Markus Meyer Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR noehring@fg-art.de, meyer@fg-art.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6):	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme:	

Quelle

ART FORSCHUNGSGRUPPE Agrar- und Regionalentwicklung TRIESDORF "Maßnahmenspezifische Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020";
http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrapolitik/dateien/eplr_durchfuehrungsbericht_2016_massnahme_spezifisch.pdf

4.32 Investitionen in kleine landwirtschaftliche Betriebe

Kontext

Die Investitionen in kleine landwirtschaftliche Betriebe (M4.1.2; IklB, vormals LPR-D1) dienen den folgenden Zielsetzungen:

- Sicherung der Landbewirtschaftung und damit der Kulturlandschaft in landwirtschaftlich schwierig nutzbaren Gebieten und von Grünland dominierten Mittelgebirgen,
- Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft,
- Erhaltung und Förderung der Biodiversität,
- Stärkung der ländlichen Räume.

Förderfähig sind lt. der VwV Förderung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe (Stand 06.04.2022)

- die Errichtung oder Modernisierung von unbeweglichem Vermögen,
- der Kauf von neuen Anlagen der Innenwirtschaft,
- der Kauf von neuen Hangspezialmaschinen, sowie
- allgemeine Aufwendungen, etwa für Architektur- und Ingenieurleistungen etc.

Die Zuwendung erfolgt in Form eines Zuschusses, ZuwendungsempfängerInnen sind natürliche oder juristische Personen, die kleine landwirtschaftliche Betriebe führen, deren Standardoutput 100.000 EUR nicht überschreitet. Primäreffekte werden laut Beschreibung für die Vorhabenart im Schwerpunktbereich 4A erwartet, sowie Sekundäreffekte im Schwerpunktbereich 2A. Beide Zuordnungen sind unstrittig.

Datengrundlage

Die Auszahlungsdaten aus LAIS einschließlich der Projektauswahlkriterien und die Monitoringdaten bilden die Basis für die Bewertung der Teilmaßnahme. Interviews mit BeraterInnen aus den Unteren Landwirtschaftsbehörden (2018) und schriftliche Befragungen von geförderten Unternehmen (2018/2022) wurden ergänzend durchgeführt.

Herangehensweise

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 4A ist für die Vorhabenart 4.1.2 zu bewerten, wie die Förderung zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt beigetragen hat. Ausgehend von der Konzeption und spezifischen Zielsetzung der Maßnahme steht dabei die Sicherung der Landbewirtschaftung in landwirtschaftlich schwierig nutzbaren Gebieten und von Grünland dominierten Mittelgebirgen im Vordergrund. Damit einhergehend sollen die dortigen Kulturlandschaften mit den dafür typischen Lebensräumen für Flora und Fauna erhalten werden. Mit dem Erhalt der Betriebe wird eine Stärkung oder zumindest die Vermeidung einer Schwächung des ländlichen Raums erzielt.

Die zur Beantwortung der Bewertungsfrage definierten Bewertungskriterien lauten wie folgt:

- Anzahl der geförderten Projekte nach Investitionsgegenstand (bauliche Maßnahmen, technische Anlagen der Innenwirtschaft, Hangspezialmaschinen),
- Anzahl der geförderten Projekte nach gegebenen Auswahlkriterien (Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung, Mindestflurkonzeption, > 50% GL-Fläche),

- Beitrag des geförderten Vorhabens zum Unternehmensgewinn,
- Beitrag der geförderten Vorhaben zur Arbeitsproduktivität.

Bewertung der Sicherung der Landbewirtschaftung in landwirtschaftlich schwierig nutzbaren Gebieten und von Grünland dominierten Mittelgebirgen

Die geförderten Vorhaben werden regional abgebildet. Mit zunehmender Anzahl an geförderten Vorhaben über die Förderperiode hinweg können Schwerpunktgebiete der Maßnahme identifiziert werden. Die geförderten Investitionen lassen Rückschlüsse auf die Art der Landbewirtschaftung zu, z.B. Offenhaltung der Landschaft durch Viehhaltung bei geförderten Stallbauten. Der Flächenumfang der geförderten Betriebe lässt Rückschlüsse auf die Wirkung der Maßnahme auf lokaler bzw. regionaler Ebene zu. Die Untersuchungshypothese ist, dass es bestimmte Regionen geben wird, in denen die Förderung vermehrt in Anspruch genommen wird. In diesen Regionen trägt die Förderung auf lokaler und regionaler Ebene zum Erhalt kleiner landwirtschaftlicher Betriebe und damit auch der Kulturlandschaft bei. Es wird auch untersucht werden, ob Regionen mit ähnlich schwierigen Bedingungen existieren, die aber nur wenige Förderfälle aufweisen. In einem solchen Fall wird durch die Befragung der zuständigen Regierungspräsidien bzw. Unteren Landwirtschaftsbehörden der Grund für die geringere Inanspruchnahme erfasst werden.

Bewertung der wirtschaftlichen Besserstellung bzw. produktionstechnischen Erleichterung im Betrieb und der Stärkung des ländlichen Raumes

Durch die Befragung von Förderempfängern wird die wirtschaftliche Besserstellung bzw. die produktionstechnische Erleichterung im Betrieb untersucht werden. Die Ergebnisse der Befragung sollen darüber Aufschluss geben, inwieweit die Förderung den Erhalt, d.h. die Fortführung der Betriebe unterstützt hat. Diese Befragung war erst im Jahr 2022 möglich, als eine ausreichende Anzahl von Betrieben bereits die Investitionen getätigt und mit den geförderten Investitionsgegenständen eine gewisse Zeit gearbeitet hatten. Die Untersuchungshypothese ist, dass die geförderten Investitionen die Wirtschaftlichkeit bzw. die Arbeitseffizienz der Betriebe so weit unterstützen, dass diese längerfristig bestehen bleiben.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Basierend auf den Ergebnissen der Befragung von Begünstigten im Jahr 2022 hat die IklB deutliche, positive Auswirkungen insbesondere auf die Arbeitswirtschaft und das Tierwohl in kleinen Betrieben. Sie trägt zudem – wenn auch nur in geringerem Umfang - zur Verbesserung der Erlössituation bei. Entsprechend wird der Erhalt der kleinen Betriebe und mit ihnen die Flächenbewirtschaftung überwiegend in Grenzertragsregionen gesichert. Einhergehend damit wird die Offenhaltung und damit der Erhalt der Kulturlandschaft gemäß dem Maßnahmenziel unterstützt. Die regionale Konzentration der Förderfälle auf die Schwarzwaldregion (Regierungsbezirk Freiburg), die sich von Anfang an abzeichnete, hat sich über die Jahre hinweg weiter fortgesetzt. Ob es tatsächlich wenig Nachfrage in den anderen Regierungspräsidien gibt oder die Bewerbung bzw. Beratung hier Verbesserungspotenzial aufweist, wird in Gesprächen mit VertreterInnen des Ministeriums bzw. der Regierungspräsidien noch geklärt.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Investitionen in kleine landwirtschaftliche Betriebe		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Schlagworte	Investitionsförderung		
Kontakt	Bettina Spengler Institut für Ländliche Strukturforschung Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt am Main Tel. 069 – 972 6683 20, spengler@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A, (2A)	
		Maßnahme: 4 Investitionen in materielle Vermögenswerte	

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforschung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.33 Unterstützung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Agrarumwelt- und Klimaziele

Kontext

Die Teilmaßnahme 4.4 „Unterstützung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Agrarumwelt- und Klimaziele“ enthält im MEPL III die folgenden Vorhabensarten, die über die Landschaftspflegegerichtlinie (LPR) umgesetzt werden:

- Arten- und Biotopschutz: LPR Teil B (Arten- und Biotopschutz) und Teil C (Gründerwerb)
- Investitionen für Naturschutz und Landschaftspflege: LPR Teil D3 (Investition für Landschaftspflege) und D4 (Investition des Landes oder einer Einrichtung mit Landesbeteiligung)

Während im Arten- und Biotopschutz nicht-produktive Investitionen wie z.B. Biotopgestaltung und Biotop- und Landschaftspflege im Mittelpunkt stehen, beinhalten die Investitionen für Naturschutz und Landschaftspflege bauliche Anlagen, Maschinen, Lehrpfade etc. Die Fördersätze wurden im Vergleich zur vergangenen Förderperiode erhöht. Im Rahmen der Teilmaßnahme 4.4.1 können im Fall von Luzerneanbau auch auf ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) gezielt jährliche Maßnahmen zum Hamsterschutz unterstützt werden. In diesem Fall werden nur die Kosten gefördert, die über das Greening hinausgehen.

Begünstigte können je nach LPR-Teil natürliche Personen, juristische Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts, Gebietskörperschaften oder auch Naturschutzvereinigungen sein. Die Zuwendung erfolgt als Anteils- oder Vollfinanzierung im Rahmen der Projektförderung. Bewilligungen können als Antrag oder als Vertrag oder Auftrag erfolgen. Neu ist das von der EU vorgeschriebene stärker formalisierte Auswahlverfahren mit Auswahlterminen (Stichtagen) und Priorisierung von Fördermaßnahmen.

Beide Vorhabensarten dienen überwiegend öffentlichen Interessen mit dem Ziel, zu Naturschutz und Biodiversität beizutragen und die Förderung des natürlichen Erbes und der Kulturlandschaft zu unterstützen und sind in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten anzuwenden. Primäreffekte werden daher im Schwerpunktbereich 4A erwartet, Sekundäreffekte im Schwerpunktbereich 4B. Für die Vorhabensart 4.4.1 sind zudem Sekundäreffekte im Schwerpunktbereich 5E ausgewiesen.

Datengrundlage

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 4A ist für die Vorhabensarten 4.4.1 und 4.4.3 zu bewerten, inwieweit die Förderung zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, zu einer Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert sowie einem besseren Zustand der europäischen Landschaften beiträgt. Die Beantwortung soll durch folgende Fragen konkretisiert werden:

- Welche Förderkategorien innerhalb der Vorhabensarten wurden mit welchem Budget gefördert?
- In welchen Kulissen bzw. mit welchem Ziel (z.B. Natura 2000, Biotopverbund, Gebiete des Projekts des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt (PLENUM)/Biosphärenreservat) wurden wie viele Vorhaben mit welchem Budget gefördert?

Laut MEPL werden auch Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 4B sowie 5E erwartet. Ein Bewertungskriterium für den Schwerpunktbereich 5E ist die Anzahl an geförderten Maßnahmen, die einer Wiedervernässung von Mooren und humosen Mineralböden dienen, auch wenn diese Flächen eher selten, wie in der Bewertungsfrage definiert, landwirtschaftlich genutzte Gebiete betreffen. In Bezug auf Wasserschutz sind keine konkreten Auswahlkriterien oder Förderkulissen für die Vorhabensarten 4.4.1 und 4.4.3 vorgegeben. Ein Beitrag zum Erhalt von Gebieten, die – neben dem primären Ziel der biologischen Vielfalt und des Landschaftsschutzes – auch für den Wasserschutz relevant sind, kann daher nur qualitativ vermutet werden. Grundlage für die Bewertung sind Daten des LAIS. Diese enthalten auf Basis der Auszahlungsdaten Informationen zu den einzelnen Maßnahmen (Förderkategorien innerhalb der Vorhabensarten, jeweils verausgabtes Budget) und anonymisierte Angaben zu den Begünstigten. Die Auswahlkriterien, die Informationen zu LPR-Kulissen sowie zur angestrebten ökologischen Wirkungen enthalten, werden, soweit in LAIS eingepflegt, ebenfalls als Informationsquelle herangezogen.

Herangehensweise

Auf Basis dieser Datengrundlage werden folgende Auswertungen durchgeführt:

Bewertung der innerhalb der Vorhabensarten tatsächlich geförderten Maßnahmen

Der Umfang der Förderung kann über das verausgabte Budget für unterschiedliche Förderkategorien dargestellt werden. Eine konkrete Förderfläche kann jedoch nicht erhoben werden, da viele Vorhaben nicht an eine solche gebunden sind. Entsprechend der Kategorisierung der Fördergegenstände innerhalb der beiden Vorhabensarten in LAIS soll dargestellt werden, welche Maßnahmen in welcher Anzahl und mit welchem Budget tatsächlich verwirklicht wurden.

Für Vorhabensart 4.4.1 werden, neben der Zuordnung jeweils zu den LPR-Teilen B (Arten- und Biotopschutz) und C (Gründerwerb), folgende Förderkategorien unterschieden:

- Flächenbezogene Maßnahmen (mit Informationen zu LPR-Codes und betroffenen Biotoptypen)
- Geräte/Gegenstände und weitere nicht flächenbezogene Maßnahmen

Für Vorhabensart 4.4.3 werden, neben der Zuordnung jeweils zu den LPR-Teilen D3 (Investition für Landschaftspflege) und D4 (Investition des Landes oder einer Einrichtung mit Landesbeteiligung), folgende Förderkategorien unterschieden:

- Investitionen in landwirtschaftlichem Betrieb
- Investitionen eines Dritten im Bereich Naturschutz, Landschaftspflege und Landeskultur
- Ausgabe des Landes für Bauliche Anlagen oder Einrichtung, einschließlich Informationseinrichtungen
- Ausgabe des Landes für Fahrzeug, Maschine oder Geräte

Die Auswahlkriterien ermöglichen außerdem eine Zuordnung der geförderten Vorhabensarten zu diversen Gebietskulissen (Naturschutzgebiet, Nationalpark, Naturdenkmal, Landschaftsschutzgebiet, §30-Biotop/WBK, Biosphärengebiet) sowie zu angestrebten ökologischen Wirkungen (Maßnahme dient der Offenhaltung der Kulturlandschaft (Erstpflge), dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Lebensraumtypen, dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Anhang-4-Arten, der Wiedervernässung von Mooren und humosen Mineralböden und weiteren MEPL-Entwicklungsbedarfen).

Differenziertere Maßnahmenkategorien können je nach vorliegender Information berücksichtigt werden. Einbezogen werden auch Informationen aus den Auswahlkriterien zu weiteren im MEPL aufgeführten Entwicklungsbedarfen (Erhalt von Ackerwildkräutern, Erhalt von Streuobstwiesen).

Mit Hilfe dieser detaillierteren Darstellung der tatsächlichen Fördergegenstände soll eine Annäherung an die Wirkung der Vorhabensarten geschehen (z.B. inwieweit konkrete Beiträge zur Biotopvernetzung, zum Erhalt von Streuobstwiesen, zur Offenhaltung oder eine eher indirekte Wirkung über Informationsmaßnahmen zu erwarten sind). Analysiert werden soll auch die Art des Begünstigten und inwieweit die Umsetzung über Antrag, Auftrag oder Vertrag erfolgte.

Bewertung der Verteilung der Maßnahmen auf LPR-Gebietskulissen

Dargestellt werden soll, wie viele Maßnahmen der beiden Vorhabensarten mit welchem Budget in den unterschiedlichen LPR-Gebietskulissen (s. Auswahlkriterien) gefördert wurden. Dies veranschaulicht, in welchen Kulissen (mit ihren unterschiedlichen Funktionen), die Maßnahmen besonders zum Tragen kommen. Zusätzlich sollen die Auswahlkriterien daraufhin untersucht werden, welche Maßnahmen (Förderkategorie, Anzahl, verausgabtes Budget) jeweils den folgenden Zielen dienen:

- den Zielen von Natura 2000 (LPR-Gebietskulisse),
- dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Lebensraumtypen
- dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Anhang-4-Arten

Mit Hilfe dieser Analysen wird die Wirkung der Maßnahmen auf die Ziele von Natura 2000 untermauert.

Bewertung des Beitrags zur Wiedervernässung von Mooren und humosen Mineralböden

Ebenso wird untersucht, welche Maßnahmen (Förderkategorie, Anzahl, verausgabtes Budget) mit dem Auswahlkriterium für eine Wiedervernässung von Mooren und humosen Mineralböden versehen sind. Untermauert mit Literaturangaben zur C-Speicherung in diesen Böden soll dies zur Abschätzung der Klimawirkung beitragen. Allerdings ist die tatsächliche Klimawirkung von der konkreten Flächennutzung sowohl vor als auch nach Durchführung der Maßnahme abhängig. Die Maßnahmen dienen in erster Linie dem Naturschutz, können aber eine Wiedervernässung begleiten, die über andere Instrumente gefördert wurde. Nur bei wenigen einzelnen Vorhaben erfolgte im Rahmen der LPR-Förderung eine Wiedervernässung bzw. eine Ausbesserung von Grabensperren.

Expertenbefragungen

Eine kleinere ExpertInnen-Befragung von VertreterInnen aus Verwaltung, Verbänden und Landesanstalten mit VertreterInnen des Ministeriums und von Interessenverbänden zur Programmumsetzung fand Ende 2016 statt. Die Ergebnisse fließen in den erweiterten Durchführungsbericht 2017 ein. Diese Befragung soll wiederholt und ausgeweitet werden. So sollen z.B. auch die Verwaltungen der beiden Biosphärengebiete und dem Nationalpark Schwarzwald sowie weitere ExpertInnen insbesondere im Bereich Naturschutz einbezogen werden. Fragen zur Programmumsetzung werden ergänzt durch konkrete Fragen zur Maßnahmenwirkung. Die Befragungen werden je nach InterviewpartnerIn abgestimmt.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Aus den oben beschriebenen Beiträgen zu den Zielsetzungen ergibt sich, dass die Vorhabensarten 4.4.1 und 4.4.3 eindeutig primär zum Schwerpunktbereich 4A beitragen. Insbesondere profitiert Grünland von der Förderung. Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 werden priorisiert. Durch die Bindung der Förderung an LPR-Kulissen und Auswahlkriterien und ein Monitoring der geförderten Flächen kann eine hohe Zielerreichung vorausgesetzt werden.

Die korrekte Bestimmung der Flächengröße führt bei flächenbezogenen Vorhaben im Rahmen von Vorhabensart 4.4.1 häufig zu Problemen. Insbesondere auf naturschutzfachlich wichtigen Flächen wie Weideflächen mit vielen Landschaftselementen ist dies mit großem Aufwand behaftet und nicht verlässlich mit der geforderten m² - Genauigkeit zu bestimmen. Dies führt auch immer wieder zu großem Aufwand auf Seiten der LEV oder unteren Verwaltungsbehörden in der Korrektur von Verträgen. Um Maßnahmen im Naturschutz weiterhin erfolgreich umsetzen zu können, wäre in diesem Bereich eine größere Toleranz sehr wünschenswert.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Unterstützung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Agrarumwelt- und Klimaziele		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Kontakt	Heike Nitsch Institut für Ländliche Strukturforchung Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt am Main Tel. 069 – 972 6683 13, nitsch@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A, (4B, 5E)	
		Maßnahme: 4.4	

Quellen

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2019 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.34 Evaluierung der Flurbereinigung

Kontext

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrundeliegenden Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. In abgegrenzten Verfahrensgebieten werden die Flurstücke den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt und nach Möglichkeit zusammengelegt (Bodenordnung). Gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der TeilnehmerInnen-Gemeinschaft durchgeführt (z. B. Wegebau) und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen (z. B. Flächenbereitstellung für nicht landwirtschaftliche Zwecke).

Hauptansatzpunkt der heutigen Flurbereinigung ist die Lösung von Nutzungskonflikten, die aus der verstärkten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz entstehen. Flurbereinigung kann in solchen Konfliktbereichen den Flächenentzug für die Landwirtschaft auf möglichst viele Betriebe verteilen und dadurch die einzelbetriebliche Betroffenheit verringern. Darüber hinaus trägt sie durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung und Wegebau zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion bei.

Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der zuständigen Behörde bietet die Flurbereinigung wichtige Instrumente zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Der komplexen Aufgabenstellung der Flurbereinigung entsprechend kann diese Fördermaßnahme sowohl im Schwerpunktbereich (SPB) 2 als auch im SPB 6 programmiert werden. Je nach Schwerpunktsetzung in den Ländern ergeben sich damit unterschiedliche Bewertungsfragen. Grundsätzlich sollte aber im Rahmen der Evaluation versucht werden, das gesamte Wirkungsspektrum der Flurbereinigung auch abzudecken, unabhängig von der Art der Programmierung im EPLR.

Herangehensweise und Datengrundlagen

Im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung wird in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Flurbereinigung in Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen durch das Thünen Institut untersucht. Die Methodik hierzu wurde bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 entwickelt und in der Förderperiode 2007 bis 2013 verfeinert (Tietz & Bathke, 2016).

Die Förderung bezieht sich nur auf einzelne Schritte innerhalb der komplexen und oftmals langdauernden Verfahren. Flurbereinigungsverfahren können aber nicht anhand der jeweils geförderten Einzelprojekte evaluiert werden. Die Verfahren müssen vielmehr in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Sie haben aber in der Regel eine durchschnittliche Laufzeit von etwa zehn bis 15 Jahren. Zur Beurteilung der Wirkungen der Flurbereinigung ist es erforderlich, zunächst eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen. Die Ergebnisse und Wirkungen, soweit sie quantifizierbar sind, müssen dann anteilmäßig der jeweiligen Förderperiode zugeordnet werden. So können entweder nur die Verfahren betrachtet werden, die in der betrachteten Förderperiode einen festgelegten Verfahrensstand erreichen (z. B. die vorläufige Besitzeinweisung), oder aber es werden alle laufenden Verfahren betrachtet und die quantifizierten

Ergebnisse werden anhand der durchschnittlichen Verfahrensdauer anteilmäßig der Förderperiode zugeordnet.

Folgende Ergebnisindikatoren stehen bei der Betrachtung der Wirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe (SPB 2A) im Vordergrund (Tietz & Bathke, 2016).

- Vergrößerung der Schläge,
- Erweiterung der Schlaglänge,
- Vergrößerung der Besitzstücke,
- Verringerung der Hof-Feld-Entfernung,
- Anzahl geförderter Wegebauprojekte,
- Ausbauart und -zustand der Wege in km (vorher-nachher).

Mit Blick auf die Verfahrenswirkungen für den ländlichen Raum sind u. a. auch folgende weitere Ergebnisindikatoren von Bedeutung:

- Umfang der Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen durch die TeilnehmerInnen-Gemeinschaft,
- Art und Intensität der außerlandwirtschaftlichen Nutzung von ausgebauten Wegen,
- Umfang der Flächenbereitstellung für Umwelt- und Naturschutz,
- Umfang der Flächenbereitstellung für Infrastruktur und kommunale Entwicklung.

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung von Förderdokumenten und Finanzdaten, schriftliche Befragungen, ökonomische Kalkulationen sowie ergänzende Fallstudien, deren Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengeführt werden:

- Auswertung von Verfahrens- und Finanzdaten (z. B. Umfang der bearbeiteten Fläche, Anzahl der VerfahrensteilnehmerInnen, Dauer der Verfahren, regionale Verteilung der Verfahrensgebiete),
- schriftliche Befragung der jeweiligen VerfahrensbearbeiterInnen bei der Flurbereinigungsbehörde zu den relevanten Ergebnisindikatoren,
- schriftliche Befragung von VerfahrensteilnehmerInnen zu den betriebswirtschaftlichen Vorteilen der Flurbereinigung (Vergrößerung der Schläge, Einsparung von Arbeitszeit),
- Durchführung von Fallstudien in ausgewählten Verfahrensgebieten (Gespräche mit den VerfahrensleiterInnen und einzelnen LandwirtInnen sowie sonstigen AkteurInnen, z. B. BürgermeisterInnen oder VertreterInnen des Naturschutzes),
- Durchführung von Modellkalkulationen zu den betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Flächenzusammenlegung sowie des Wegebaus unter Nutzung von KTBL-Daten (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft) zum Arbeitszeitaufwand bei unterschiedlichen Schlaggrößen und Transportgeschwindigkeiten (siehe auch Klare et al., 2005).

Jeder dieser Erhebungsansätze gibt nur ein eingeschränktes Bild der Ergebnisse und Wirkungen. Erst in der Zusammenschau ergibt sich ein kohärentes Bild von Flurbereinigungsverfahren.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die methodische Herausforderung bei der Evaluation der Flurbereinigung liegt darin, dass es bei der Flurbereinigung nicht um Einzelprojekte geht, sondern ein größeres Verfahrensgebiet im Rahmen eines behördlich geleiteten Verfahrens entwickelt werden soll. Hierbei werden zudem nur einzelne

Teilbereiche mit ELER-Mitteln gefördert. Weiterhin erfolgt bei flächenbeanspruchenden Vorhaben Dritter durch die Flurbereinigung zumeist nur die Flächenbereitstellung (z. B. für Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung, Vernässung von Mooren), während die eigentliche Umsetzung dieses Projektes dann über Dritte und mit anderen Finanzmitteln erfolgt. Die Wirkung des Vorhabens wäre dann nur indirekt der Flurbereinigung zuzuschreiben.

Insgesamt ist die Zuordnung von Wirkungsbeiträgen damit erschwert. Die vielfältigen indirekten Wirkungen der Flurbereinigung sollten aber im Rahmen der Maßnahmenbewertung in ihrer ganzen Breite auch beschrieben und gewürdigt werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich der dargestellte Methodenmix und die Zusammenführung der Ergebnisse unterschiedlicher Erhebungsansätze nach eigener Einschätzung bewährt.

Eine gewisse Bedeutung hat nach wie vor die Zusammenlegung von Flurstücken und die Schaffung größerer Bewirtschaftungseinheiten. Die Abschätzung von Wirkungen in diesem Bereich ist schwierig, da zumeist nur Informationen über die Größe der Besitzstücke vorliegen und die Größe der Bewirtschaftungseinheiten (Schläge) gerade in älteren Verfahren nicht immer systematisch erfasst wurde. Mit Abnahme der Zahl der wirtschaftenden Betriebe nimmt die Bedeutung der Größe der Besitzstücke ab, da die Bewirtschaftungseinheiten (Schläge) in der Regel schon deutlich größer sind. Eine Vergrößerung der Besitzstücke muss damit nicht zwangsläufig auch zu einer Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten und damit zu Kosteneinsparungen führen. Für weitergehende ökonomische Analysen wäre daher eine zumindest stichprobenhafte Befragung der Bewirtschafter zur Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten oder eine Auswertung von InVeKoS-Daten zu empfehlen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren auch allein durch den normalen agrarstrukturellen Wandel eine Vergrößerung der Schläge in erheblichem Umfang ergibt. Das Ziel der Vergrößerung von Bewirtschaftungseinheiten wird in den meisten Regionen in der Zukunft noch weiter an Bedeutung verlieren. Die Evaluation muss daher, entsprechend der jeweiligen agrarstrukturellen Verhältnisse (Betriebsgrößenstruktur, Schlaggrößen), auch unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Bei der Ermittlung des Umfangs der von der TeilnehmerInnen-Gemeinschaft durchgeführten biotopgestaltenden Maßnahmen sollten die festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mit gewertet werden, da diese dem Ausgleich von Eingriffen an anderer Stelle dienen. Es ist bei der Befragung der VerfahrensleiterInnen daher zu differenzieren zwischen den Kompensationsmaßnahmen und den übrigen Maßnahmen, die über die festgesetzte Kompensation hinausgehen.

Die Erhebung und Verarbeitung der oben genannten Ergebnisindikatoren ist relativ arbeitsaufwendig, sowohl für die Behörde, die die Daten bereitstellt, als auch für das Evaluationsteam. Die Erhebung kann sich daher nur auf ausgewählte Verfahrensgebiete beziehen. Die Ergebnisse können aber bei ausreichender Stichprobengröße auf die gesamte Verfahrensgebietsfläche hochgerechnet werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Flurbereinigung in versch. Ländern		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung: Niedersachsen/Bremen, NRW, Hessen		
Schlagworte	Flurbereinigung		
Kontakt	Manfred Bathke Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig manfred.bathke@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 2 oder 6	
		Unterpriorität: 2a oder 6b	
		Maßnahme: Flurbereinigung	

Quellen

Verschiedene Berichte der ELER-Förderperiode 2007 bis 2014 unter www.eler-evaluierung.de

Tietz & Bathke (2016): Evaluationsberichte zur Flurbereinigung:

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-6_MB_c_Massnahmenbewertung_Flurbereinigung.pdf

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_5_9_MB_c_Flurbereinigung.pdf

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/5-5_MB_c_Flurneueordnung.pdf

Klare, K., Roggendorf, W., Tietz, A. und Wollenweber, I. (2005): Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen. Braunschweig,
https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi036477.pdf

4.35 Dienstleistungen für Naturschutz und Landschaftspflege und Projekte zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung ländlicher Landschaften und Gebiete mit hohem Naturwert

Kontext

Vorhabensart 7.6.3 wird im Rahmen des MEPL III in Baden-Württemberg durch die Landschaftspflegeleitlinie (LPR-Teile E1 (Dienstleistung für Biotopvernetzung und Mindestflur) und E3 (Dienstleistung zum Zwecke des Naturschutzes, der Landschaftspflege und Landeskultur)) umgesetzt. Studien, Monitoring und Untersuchungen zum Zweck des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Landeskultur, die im Rahmen der Vorhabensart 7.6.3 gefördert werden, sind notwendig, um weitere Kenntnisse und Hinweise für die naturschutzverträgliche Entwicklung der Kulturlandschaft zu erlangen. Ziel von Biotopvernetzungskonzepten sind Erhalt und Förderung naturnaher und landschaftstypischer Bereiche der Feldflur als wertvolle Lebensräume gefährdeter Tier- und Pflanzenarten. Die planerische Festlegung der Mindestflur dient der Attraktivität der Landschaft aber auch den Belangen des Arten- und Biotopschutzes. Managementpläne sind die Grundlage zur Sicherung der Natura 2000-Gebiete sowie weiterer Gebiete von hoher naturschutzfachlicher Bedeutung. Ein weiterer Aspekt sind Bildung und Sensibilisierungsmaßnahmen. Die primäre Wirkung der Vorhabensart 7.6.3 liegt damit in Schwerpunktbereich 4A.

Die Zuwendung wird im Rahmen einer Projektförderung als Anteils- oder Vollfinanzierung gewährt. Bewilligungen erfolgen als Antrag oder als Vertrag oder Auftrag. Mögliche Begünstigte sind Gebietskörperschaften, im Fall von LPR-Teil E3 auch natürliche Personen sowie juristische Personen des Privat- und öffentlichen Rechts, z.B. Planungsbüros, Naturschutzverbände.

Der Vorhabensart 7.6.4 werden Vorhaben, die über die LPR-Teile B, C1, D3, E1, E2, E3 umgesetzt werden, zugeordnet, soweit sie in Gebieten mit integriertem Naturschutzkonzept (PLENUM, Biosphärenreservate) im Rahmen dieser Konzepte durchgeführt werden. Gefördert werden außerdem Projekte, die auf der Ebene der einzelnen Landkreise zum Erhalt und zur Entwicklung vielfältiger Landschaften beitragen; darunter fällt die Förderung der Geschäftsstellenkosten für PLENUM auf Nachweis sowie – ohne ELER-Kofinanzierung - der Geschäftsstellen der LEV (förderfähige Personalkosten zu 100 %).

Begünstigte können je nach LPR-Teil natürliche Personen, juristische Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts, Gebietskörperschaften oder auch Naturschutzvereinigungen sein. Bewilligungen erfolgen als Antrag oder als Vertrag oder Auftrag. Primäre Wirkungen der Vorhabensart 7.6.4 liegen im Schwerpunktbereich 4A, sekundär werden auch Wirkungen in den Schwerpunktbereichen 6B (im Rahmen von PLENUM) sowie 4B erwartet.

Datengrundlage

Gemäß der KOM-Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 4A ist für die Vorhabensarten 7.6.3 und 7.6.4 zu bewerten, wie die Förderung zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert sowie des Zustands der europäischen Landschaften beiträgt. Die Bewertungsfrage für die primäre Wirkung korrespondiert mit Förderzielen und -inhalten der Vorhabensarten.

Die Beantwortung wurde durch folgende Fragen konkretisiert:

- 7.6.3 + 7.6.4: Welche Förderkategorien innerhalb der Vorhabensarten wurden mit welchem Budget gefördert?
- 7.6.3 + 7.6.4: In welchen Kulissen bzw. mit welchem Ziel (z.B. Natura 2000, Biotopverbund, PLENUM-Gebiete/Biosphärenreservat) wurden wie viele Vorhaben mit welchem Budget gefördert?
- 7.6.3: Auf welcher Fläche (ha) wurde die Erstellung von Managementplänen in Natura 2000-Gebieten gefördert?

Laut MEPL werden für die Vorhabensart 7.6.4 auch Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 6B (im Rahmen von PLENUM) sowie 4B erwartet. Der Wasserschutz kann ggf. ein Nebeneffekt einzelner Vorhaben sein, falls diese eine intensivere Flächennutzung ersetzen. Aufgrund dieser sehr vagen Wirkung kann diese Frage nicht quantitativ beantwortet werden. Auch entsprechende Indikatoren lassen sich aus den Bewilligungsdaten nicht erschließen. Die entsprechende Bewertungsfrage ist also nur bedingt anwendbar. Die Bewertungsfrage für den Sekundäreffekt zu Schwerpunktbereich 6B für Vorhabensart 7.6.4 kann in Bezug auf die Bedeutung der Förderung in PLENUM-Gebieten beantwortet werden. Grundlage für die Bewertung sind Daten des Landschaftspflege-Informationssystems (LAIS) einschließlich der Projektauswahlkriterien.

Herangehensweise

Auf Basis dieser Datengrundlage werden folgende Auswertungen durchgeführt:

Bewertung der innerhalb der Vorhabensarten tatsächlich geförderten Maßnahmen

Der Umfang der Förderung kann über das verausgabte Budget für unterschiedliche Förderkategorien dargestellt werden. Eine konkrete Förderfläche kann jedoch nicht erhoben werden, da viele Vorhaben nicht an eine solche gebunden sind (für die Erstellung von Managementplänen für Natura 2000-Gebiete kann die Gebietsgröße berücksichtigt werden). Entsprechend der Kategorisierung der Fördergegenstände innerhalb der beiden Vorhabensarten in LAIS kann dargestellt werden, welche Maßnahmen in welcher Anzahl und mit welchem Budget tatsächlich verwirklicht wurden.

Für Vorhabensart 7.6.3 werden, neben den LPR-Teilen E1 (Dienstleistung für Biotopvernetzung und Mindestflur) und E3 (Dienstleistung zum Zwecke des Naturschutzes, der Landschaftspflege und Landeskultur), folgende Förderkategorien unterschieden:

- Konzeptionen und Beratung zur Einführung von Konzeptionen
- Monitoring Natura 2000
- Umsetzung einer Maßnahme
- Management oder Beratung zur Umsetzung einer Maßnahme
- Artenschutzprogramm
- Geschäftsstellenkosten Naturschutzzentren
- Managementplan Natura 2000
- Anzahl der geförderten Projekte nach ausgewählten Auswahlkriterien

Für Vorhabensart 7.6.4 werden, neben den LPR-Teilen, folgende Förderkategorien unterschieden:

- Geschäftsstellenkosten PLENUM bzw. LEV
- Investitionen in landwirtschaftlichem Betrieb
- Investitionen eines Dritten im Bereich Naturschutz, Landschaftspflege und Landeskultur

- Geräte/Gegenstände und weitere nicht flächenbezogene Maßnahmen
- Konzeptionen und Beratung zur Einführung von Konzeptionen
- Vermarktungskonzeptionen
- Umsetzung einer Maßnahme
- Förderung im Rahmen von PLENUM bzw. Biosphärengebiet
- Anzahl der geförderten Projekte nach ausgewählten Auswahlkriterien

Differenziertere Maßnahmenkategorien können je nach vorliegender Information berücksichtigt werden. Einbezogen werden auch Informationen aus den Auswahlkriterien zu weiteren im MEPL aufgeführten Entwicklungsbedarfen (Erhalt von Ackerwildkräutern, Erhalt von Streuobstwiesen). Mit Hilfe dieser detaillierteren Darstellung der tatsächlichen Fördergegenstände soll eine Annäherung an die Wirkung der Vorhabensarten geschehen z.B. welcher Art die eher vorbereitenden oder indirekten über Vorhabensart 7.6.3 geförderten Maßnahmen sind (z.B. Managementpläne, Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit), welche Maßnahmenkategorien im Rahmen der PLENUM/Biosphärenreservatkonzepte gefördert werden und welcher Anteil der Förderung direkt den LEV zugutekommt.

Literaturrecherchen (u.a. Berichte zu PLENUM, ggf. begleitende Untersuchungen durch die Bewilligungsstellen zur ökologischen Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen) können die Analysen ergänzen.

Eine ExpertInnen-Befragung von VertreterInnen aus Verwaltung, Verbänden und Landesanstalten zur Programmumsetzung fand Ende 2016 statt. Die Ergebnisse flossen in den erweiterten Durchführungsbericht 2017 ein. Diese Befragung soll zum Ende der Förderperiode hin wiederholt und ausgeweitet werden. So sollen z. B. auch die Verwaltungen der beiden Biosphärengebiete, dem Nationalpark Schwarzwald und von PLENUM Landkreis Tübingen (und ggf. weitere Personen im Zusammenhang mit bei der Auswertung der LaIS-Daten 2021 besonders auffallenden Projekten) sowie weitere ExpertInnen insbesondere im Bereich Naturschutz einbezogen werden. Fragen zur Programmumsetzung werden ergänzt durch konkrete Fragen zur Maßnahmenwirkung. Die Befragungen werden je nach InterviewpartnerIn abgestimmt.

Bewertung der Verteilung der Maßnahmen auf LPR-Gebietskulissen

Dargestellt werden soll, wie viele Maßnahmen und welche Maßnahmenkategorien der beiden Vorhabensarten mit welchem Budget in den unterschiedlichen LPR-Gebietskulissen (s. Auswahlkriterien) gefördert wurden. Dies soll die Annäherung an die Maßnahmenwirkung unterstützen.

Bewertung des Ziels Natura 2000

Zusätzlich werden die Auswahlkriterien daraufhin untersucht, welche Maßnahmen (Förderkategorie, Anzahl, verausgabtes Budget)

- den Zielen von Natura 2000 (LPR-Gebietskulisse),
- dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Lebensraumtypen und
- dem Erhalt und der Entwicklung von FFH-Anhang-4-Arten dienen.

Mit Hilfe dieser Analysen wird die Wirkung der Maßnahmen auf die Ziele von Natura 2000 untermauert.

Bewertung der Bedeutung der Förderung über Vorhabensart 7.6.3 für die Managementplanung in Natura 2000-Gebieten

Anhand einer Liste der Natura 2000-Gebiete, für die über Vorhabensart 7.6.3 die Erstellung von Managementplänen gefördert wird, kann die Zahl der auf diese Weise überplanten Hektare festgestellt werden. Um den Beitrag der Vorhabensart zu bewerten, kann dies in Verhältnis gesetzt werden mit den Natura 2000- Gebieten, für die bereits Managementplanungen bestehen und jenen, bei denen eine solche Planung noch aussteht.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die primäre Wirkung der Vorhabensarten 7.6.3 und 7.6.4 liegt in Schwerpunktbereich 4A, der durch die Auswahlkriterien und die Priorisierung der Maßnahmen auch klar angesprochen wird. Viele Wirkungen sind jedoch indirekt. Der Schwerpunkt von Vorhabensart 7.6.3 liegt auf Konzeptionen, Managementplänen und entsprechender Beratung, deren Wirkung letztendlich von ihrer Umsetzung abhängt. Sie schaffen aber die Voraussetzung für eine koordinierte Umsetzung von Aktivitäten zum Schutz der Biodiversität. Insgesamt 50 % der Förderfälle dienten dabei explizit (auch) dem Ziel Natura 2000. Die Förderung der LEV, in deren Geschäftsstellenförderung ein Großteil des Budgets der Vorhabensart 7.6.4 fließt, hat zwar lediglich einen indirekten Charakter für die Wirkung auf die biologische Vielfalt, jedoch eine äußerst wichtige Funktion bei der Umsetzung weiterer LPR-Maßnahmen z.B. dem Vertragsnaturschutz und im Arten- und Biotopschutz. Inwieweit der Wasserschutz profitiert, der als Sekundärwirkung von Vorhabensart 7.6.4 programmiert ist, lässt sich nicht quantifizieren. Eine Wirkung ist allenfalls sehr indirekt, z.B. über die LEV-Förderung, zu erwarten. Vorhabensart 7.6.4 trägt über die Förderung im PLENUM-Gebiet ebenfalls sekundär zum Schwerpunktbereich 6B (lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten) bei. Hier spielen insbesondere Maßnahmen eine Rolle, die auch dem Tourismus dienen, z.B. können thematische Wanderwege (Streuobst, Weinbau) auch mit Vermarktung verknüpft werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Dienstleistungen für Naturschutz und Landschaftspflege (Pläne, Konzeptionen, Umweltsensibilisierung) und Projekte zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung ländlicher Landschaften und Gebiete mit hohem Naturwert		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Kontakt	Heike Nitsch Institut für Ländliche Strukturforchung Kurfürstenstr. 49 60486 Frankfurt am Main Tel. 069 – 972 6683 13, nitsch@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A, (4B, 6B)	
		Maßnahme: 7.6	

Quelle

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2017 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

Institut für Ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt - Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf - Unterauftragnehmer: UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg im Breisgau "Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) – Bewertungsbericht 2019 (Bezugszeitraum 2014-2016)"; <https://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitung+und+Bewertung>

4.36 HNV-Farmland-Monitoring

Kontext

Das HNV-Farmland-Monitoring liefert die Daten zur Unterfütterung des sog. HNV-Farmland-Kontext-Indikators, eines in der Förderperiode 2014-2022 gemäß ELER-Durchführungsverordnung (VO 808/2014/EG, Anhang IV) berichtspflichtigen Indikators im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Datengrundlage

Als Datengrundlage dienen regelmäßige Erhebungen der Bundesländer auf repräsentativen Stichprobenflächen, auf welchen die gesamte Agrarlandschaftsfläche, alle landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie alle agrarlandschaftstypischen Strukturelemente begutachtet und diejenigen mit hohem Naturwert erfasst werden. Die Bewertung der erfassten Einheiten erfolgt auf der Basis ihrer Arten- bzw. Strukturvielfalt in 3 Qualitätsstufen:

- mäßig hoher Naturwert (Stufe III)
- sehr hoher Naturwert (Stufe II)
- äußerst hoher Naturwert (Stufe I)

Nach einer ersten Vollerhebung 2009 erfolgen nun regelmäßig Wiederholungserhebungen im vierjährigen Turnus. Inzwischen liegen vier Vollerhebungen vor. Die Stichprobenkulisse umfasst deutschlandweit aktuell ca. 1.700 Stichprobenflächen.

Herangehensweise

Die Stichprobe ist über die beiden Merkmale Bodenbedeckung/Landnutzung und Standorteigenschaften geschichtet. Die Hochrechnung erfolgt mittels eines kombinierten Ratioschätzers. Der Indikator wird auf Bundesebene (NUTS 0) und Länderebene (NUTS 1) berichtet. Die Indikatorwerte werden jährlich über den gleitenden Mittelwert berechnet. Es wird jeweils der in einem Zeitraum von 4 Jahren erhobene Gesamtdatensatz betrachtet. Die im Bezugsjahr ermittelten Daten ersetzen dabei die vier Jahre früher erhobenen Daten. Mit Stand von 2021 liegen somit 12 Datenpunkte vor. Der Indikatorwert bezeichnet den Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Agrarlandschaftsfläche für die jeweilige Aussageeinheit (Deutschland, Bundesländer).

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Beim HNV-Farmland-Monitoring handelt es sich um ein neues, bundesweit einheitlich angewandtes Monitoringinstrument, welches zielgerichtet für die Anforderungen des Kontextindikators (=Basisindikator) entwickelt wurde. Es hat sich gezeigt, dass das zugrundeliegende Stichprobenverfahren statistisch belastbare Ergebnisse liefern kann. Dazu trägt maßgeblich ein aufwändiges Qualitätssicherungsprogramm bei, in dessen Rahmen alle erhobenen Daten eine umfassende technisch/fachliche Kontrolle durchlaufen, die Kartierleistungen stichprobenhaft überprüft und jährlich Kartiererschulungen durchgeführt werden.

Das Stichprobendesign und die ausgearbeiteten Hochrechneralgorithmen erlauben es, bei Bedarf durch einfache Erweiterungen zusätzliche Fragestellungen zu bearbeiten.

Die Ergebnisse des HNV-Farmland-Monitorings zeigten zunächst einen starken, statistisch signifikanten Rückgang der HNV-Farmland-Indikatorwerte bis zum Jahr 2013. Der Rückgang betraf fast ausschließlich die eigentlichen Nutzflächen, also HNV-Grünland, -Äcker und -Brachen. Ab 2015 ist eine Erholung zu verzeichnen, die v.a. auf den Anstieg beim HNV-Grünland zurückzuführen ist. Das Ausgangsniveau von 2009 wurde bisher aber nicht erreicht und HNV-Äcker und -Brachen verharren auf einem tiefen Niveau. Bei den Landschaftselementen ist inzwischen ein signifikanter Aufwärtstrend zu erkennen. Die Werte auf Bundesebene inklusive aller Teilindikatoren sind hier abrufbar:

<https://www.bfn.de/sites/default/files/2022-06/Anteil%20der%20Landwirtschaftsfl%C3%A4chen%20mit%20hohem%20Naturwert%20an%20der%20Agrarlandschaftsfl%C3%A4che%20Deutschlands%20in%20den%20Jahren%202009%20bis%202021%20in%20Prozent.pdf>

Der HNV-Farmland-Indikator, wie er in Deutschland umgesetzt wird, stellt einen Zustandsindikator dar. Die Ermittlung von Ursachen für beobachtete Entwicklungen im Sinne eines Wirkungsindikators ist derzeit nur in Ansätzen möglich. Die Ermittlung von ursächlichen Zusammenhängen spielt aber im Sinne der Effizienzkontrolle der Agrarumweltförderung eine wichtige Rolle. Daher wird die mittelfristige Herausforderung sein, das Potenzial des HNV-Farmland-Monitorings hinsichtlich der Ermittlung von Kausalitäten herauszuarbeiten und entsprechend Anpassungen durchzuführen.

Der HNV-Farmland-Indikator, wie er in Deutschland umgesetzt wird, stellt einen Zustandsindikator dar. Die Ermittlung von Ursachen für beobachtete Entwicklungen im Sinne eines Wirkungsindikators ist derzeit nur in Ansätzen möglich. Die Ermittlung von ursächlichen Zusammenhängen spielt aber im Sinne der Effizienzkontrolle der Agrarumweltförderung eine wichtige Rolle. Daher wird die mittelfristige Herausforderung sein, das Potenzial des HNV-Farmland-Monitorings hinsichtlich der Ermittlung von Kausalitäten herauszuarbeiten und entsprechend Anpassungen durchzuführen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	HNV-Farmland-Monitoring		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Wird in allen Flächenbundesländern umgesetzt		
Schlagworte	HNV-Farmland, HNV-Farmland-Monitoring, HNV-Farmland-Indikator, Kontextindikator, Agrobiodiversität, Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert		
Kontakt	Armin Benzler, Bundesamt für Naturschutz, FG II 1.3 Monitoring E-Mail: armin.benzler@bfn.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene: Nr. 8 (auf Schwerpunktbereich 4A bezogen) und 26 (auf Zielsetzung auf EU-Ebene bezogen), Anhang V, ELER-DVO	
		Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme	
		Unterpriorität a): Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt	
		Maßnahme: M 10 Agrarumweltmaßnahme	

Quellen

zur Beschreibung der Charakteristika von HNV Farmland:

Evaluation Expert Network 2009: The Application of the High Nature Value Impact Indicator. Brüssel. S. 38

für eine ausführlichere methodische Beschreibung der Praktik und Darlegung der Ergebnisse:

Benzler, A., Fuchs, D. & Hünig, C. 2015: Methodik und erste Ergebnisse des Monitorings der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland. Beleg für aktuelle Biodiversitätsverluste in der Agrarlandschaft. Natur und Landschaft 90, Heft 7, S. 309-316.

Hünig, C. & Benzler, A. 2017: Das Monitoring der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland. BfN-Skripten 476. <https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/service/Dokumente/skripten/skript476.pdf>

Benzler A. & Fuchs D. (2018): Biodiversität in der Agrarlandschaft: erstmals ein Stopp des Rückgangs? Natur und Landschaft 93(9/10), 470 - 471.

4.37 Evaluierung der Förderung investiver Naturschutzvorhaben

Kontext

Im Rahmen der ELER-Förderung bieten die Länder verschiedene Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen des investiven Naturschutzes an. Ziel der Maßnahmen ist die Verbesserung der Lebensgrundlagen für gefährdete Arten sowie die Sicherung und Entwicklung von schützenswerten Biotopen. Damit tragen diese Maßnahmen auch zur Umsetzung von Natura 2000 bei. Nach dem von der EU-KOM vorgegebenen Evaluationsrahmen erfolgt die Bewertung dieser Teilmaßnahmen innerhalb des Schwerpunktbereichs 4A und damit z. B. im Kontext mit den Agrarumweltmaßnahmen, den Naturschutzkooperationen und einigen Forstmaßnahmen (vgl. hierzu die Aktuelle Praktik „Bewertung des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung“).

Herangehensweise und Datengrundlage

Die Evaluation stützt sich neben der Auswertung und Analyse der Bewilligungsdaten ganz wesentlich auf die Durchführung von Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben.

Da es sich bei den investiven Projekten oftmals um länger angelegte Projekte handelt, liegen zwischen der Bewilligung und der Auszahlung mitunter mehrere Jahre. Die alleinigen Auszahlungsdaten geben daher keinen realistischen Überblick über den aktuellen Stand der Mittelbindung.

Die Bewilligungsdaten werden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Bewilligungsdaten umfassen neben den reinen Finanzdaten zumeist kurze stichwortartige Beschreibungen der Förderprojekte, die allerdings unterschiedlich differenziert sein können. Auf dieser Grundlage ist eine Differenzierung nach – in den Ländern unterschiedlich abgegrenzten – Vorhabensarten möglich. Beispielhaft können folgende Vorhabensarten genannt werden:

- Flächensicherung (Erwerb, Pacht) in Verbindung mit biotopgestaltenden Maßnahmen,
- Maßnahmen des Moorschutzes (Wiedervernässung),
- Umsetzung spezifischer Artenschutzmaßnahmen,
- Anschaffung von Maschinen und Geräten für eine naturschutzgerechte Flächenpflege,
- Gehölzmanagement (Anlage von Hecken und Feldgehölzen oder Entfernung von Gehölzen in Offenlandbereichen),
- Maßnahmen zur Strukturverbesserung von Fließgewässern,
- Anlage und Pflege von Streuobstwiesen.

Die Auswertung umfasst die Anzahl der Projekte sowie auch das eingesetzte Finanzvolumen für die jeweilige Vorhabensart. In einem zweiten Schritt wird differenziert nach den Gebietskulissen. Hierbei wird unterschieden nach:

- Vorhaben in FFH- oder Vogelschutzgebieten,
- Vorhaben zum Erhalt oder zur Entwicklung von FFH-Anhang-IV-Arten,
- Vorhaben in Naturschutzgebieten oder anderen naturschutzfachlich wichtigen Gebieten,
- Vorhaben in sonstigen Gebieten („Normallandschaft“).

Die vorgenommenen Kategorisierungen sind zunächst rein deskriptiv. Die Anlage einer Streuobstwiese in der „Normallandschaft“ ist danach nicht weniger positiv zu werten als eine solche

in einem FFH-Gebiet. Die Kategorisierung dient vielmehr dazu, die spezifische Ausrichtung der Fördermaßnahmen eines Landes in der Umsetzung zu beschreiben und mit den ursprünglichen Zielsetzungen zu vergleichen.

Auf der Grundlage der Bewilligungsdaten werden Fallstudienprojekte ausgewählt, für die seitens der Bewilligungsbehörde oder seitens der Antragstellenden umfangreichere Projektbeschreibungen (Projektziele, Bestandsaufnahmen, Wirkungskontrollen soweit vorhanden, u. ä.) zur Verfügung gestellt werden. Die Projektauswahl orientiert sich an den unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten der Projekte und an ihrer regionalen Verteilung. Daneben werden möglichst auch unterschiedliche Arten von ZuwendungsempfängerInnen berücksichtigt (Privatpersonen, Naturschutzvereine, Stiftungen, Landesbetriebe). Im Rahmen der Fallstudien (ca. 4-8 Projekte pro Fördermaßnahme) erfolgen eine Auswertung sämtlicher projektbezogener Unterlagen, eine Vor-Ort-Besichtigung und Gespräche mit den ZuwendungsempfängerInnen und anderen beteiligten AkteurInnen (z. B. Untere Naturschutzbehörden).

Bei den investiven Naturschutzvorhaben handelt es sich um sehr unterschiedlich gelagerte Einzelprojekte, die hinsichtlich der Wirkungsintensität, der Wirkzeiträume oder der inhaltlichen Ausrichtung differenziert zu betrachten sind. Wirkungen der Projektumsetzung können nicht immer direkt beobachtet werden und nur in Ausnahmefällen liegen spezifische Wirkungskontrollen vor. Die Maßnahmenbewertung kann aber auf der Grundlage der Übertragung bekannter Wirkungszusammenhänge erfolgen und die Wirkungen lassen sich qualitativ beschreiben.

Ein wesentlicher Aspekt ist die verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung. Hier dienen die Gespräche mit den ZuwendungsempfängerInnen im Rahmen der Fallstudien im Wesentlichen dazu, Umsetzungshemmnisse und Unterstützungsbedarfe zu identifizieren.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Es kann als gut belegt angesehen werden, dass über den Förderbereich des investiven Naturschutzes wesentliche Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Biodiversität erreicht werden. Die Maßnahmenkonzeption und die Projektauswahlkriterien stellen einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Diese werden in den einzelnen Ländern zwar mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, aber zumeist sehr fokussiert für Maßnahmen eingesetzt, die auch der Umsetzung von Natura 2000 dienen. Die Maßnahme des investiven Naturschutzes stellt eine wichtige Ergänzung zu den Agrarumweltmaßnahmen dar.

In der Vergangenheit haben die strikten Vorgaben der ELER-Förderung in Verbindung mit oftmals ehrenamtlichen Strukturen bei den ZuwendungsempfängerInnen zunehmend zu Problemen in der verwaltungstechnischen Umsetzung und zu geringer Akzeptanz bei vielen potenziellen ZuwendungsempfängerInnen geführt. Insbesondere die Einhaltung der komplexen Vorgaben des Vergaberechts ist schwierig. Für kleinere Naturschutzverbände kann auch die Vorfinanzierung der Vorhaben problematisch sein.

Vor dem Hintergrund der Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung verfolgen die Länder unterschiedliche Strategien bei der Förderung investiver Naturschutzvorhaben. In einzelnen Ländern ist dieser Förderbereich in der aktuellen Förderperiode nicht im ELER implementiert. Einzelne Länder haben in den vergangenen Jahren erhebliche Finanzmittel auf der Grundlage des GAK-Fördergrundsatzes „Nicht-produktiver investiver Naturschutz“ verausgabt. Andere Länder fokussieren innerhalb des ELER auf landesweit aktive Stiftungen als ZuwendungsempfängerInnen,

die ein professionelles Projektmanagement gewährleisten können. Kleinere Projekte von nicht hauptamtlich geführten TrägerInnen werden hier über Landesmittel finanziert.

Unter Verweis auf den verwaltungstechnischen Aufwand wäre die Frage an die EU-KOM zu richten, inwieweit der ELER, wie von der EU-KOM empfohlen, ein geeignetes Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000 ist. In der ELER-Verordnung findet sich nach wie vor kein eigener Artikel für die Finanzierung so wichtiger Gemeinschaftspolitiken wie Natura 2000 (oder auch der Wasserrahmenrichtlinie) und dementsprechend bestehen zu Beginn jeder neuen Förderperiode immer wieder große Unsicherheiten, unter welchem Artikel diese Maßnahmen zu programmieren sind. Die bereits im Jahr 2007 sogenannte Integrationsoption (Unterstützung der Umsetzung von Natura 2000 im Rahmen bestehender Finanzierungsinstrumente) sollte vor dem Hintergrund der Entwicklung, die der ELER seitdem durchmachen musste, überprüft werden.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Förderung investiver Naturschutzvorhaben		
Ländliche Entwicklungsprogramme	5-Länder-Evaluierung, insbesondere Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein und NRW		
Kontakt	Manfred Bathke, entera, Fischerstraße 3, 30167 Hannover, bathke@entera.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4A	
		Maßnahme: diverse	

Quellen

Verschiedene Fallstudienberichte der ELER-Förderperiode 2007 bis 2014 unter www.eler-evaluierung.de:

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/7-6_MB_Entwicklungsmassnahmen_fuer_Natur_und_Landschaft.pdf

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/SH/7-12_MB_SH_Naturschutz_u_Landschaftspflege.pdf

https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_7_7_MB_a_Naturerbe.pdf

4.38 Bewertung des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung

Kontext

Der Bewertungsauftrag für den Schwerpunktbereich 4A (SPB 4A) wird durch die Bewertungsfrage 8 der „Gemeinsamen Bewertungsfragen für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER-DVO Anhang V) vorgegeben. Demnach sind folgende Einzelaspekte zu adressieren:

- Umfang der Interventionen zugunsten der Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt sowie als Teilmenge davon:
 - in Natura-2000-Gebieten,
 - in benachteiligten Gebieten (naturbedingt oder durch spezifische andere Gründe benachteiligt),
- Umfang der Interventionen zugunsten der Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV) sowie
- Umfang der Interventionen zugunsten der Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung des Zustands der europäischen Landschaften.

Die Teilnehmerländer der 5-Länder-Evaluierung haben Maßnahmen in sehr unterschiedlichem Ausmaß, i. d. R. aber mit hohem finanziellem Umfang, im SPB 4A programmiert. Der Einsatz von prioritären und sekundären Zielen wurde unterschiedlich gehandhabt. Während in Niedersachsen/Bremen ausschließlich prioritäre Ziele vergeben wurden und damit Zielwerte und Finanzansätze eindeutig dem Programmziel Biodiversität zugerechnet werden können, haben Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen beide Zieltypen vergeben. Problematisch gestaltete sich die Vorgabe der EU-KOM, die Ausgleichszulage prioritär dem Biodiversitätsziel zuzuordnen, da keine nachvollziehbare Interventionslogik erkennbar ist.

Herangehensweise und Datengrundlage

Der Bewertungsansatz folgt unterschiedlichen Hierarchieebenen (Maßnahmen-, Schwerpunktbereichs-, Programmwirkungen), die sich auch in den Interventionslogiken der Programme wiederfinden. Dabei stellt die Heterogenität der zu berücksichtigenden Maßnahmen (investive Vorhaben, Flächenförderung, Förderung von Kooperationen, Innovationsprojekte), ihrer Datenquellen (Förderdatenbanken, Listen, Projekt- oder Kursbeschreibungen, InVeKoS), ihrer Messgrößen (Anzahl, Fläche, TeilnehmerInnen) und ihrer Wirkungspfade (direkt/indirekt, dauerhaft/temporär) eine methodische Herausforderung für die Beschreibung ihrer gebündelten Wirkung auf die biologische Vielfalt dar, wie es zur Beantwortung der Bewertungsfrage gefordert wird.

Es wird ein indikatorgestützter Bottom-up-Bewertungsansatz verfolgt, der an wichtigen Stellen im Sinne einer Methodentriangulation auf unterschiedliche Methoden und Daten zurückgreift. Im Rahmen des SPB 4A-Berichts erfolgt die Bewertung bis zu den Schwerpunktbereichswirkungen. Auf Maßnahmenebene gibt es im Unterschied zur letzten Förderperiode keine gemeinsamen Bewertungsfragen. Zentrale Wirkungsebene ist der Schwerpunktbereich mit seinem Maßnahmenmix. Gleichwohl bildet die Maßnahmenbewertung die Ausgangsbasis für die Schwerpunktbereichsbewertung (vgl. Abbildung). Die wesentlichen methodischen Schritte waren:

- Beschreibung der Problemlage und des Handlungsbedarfs anhand von gemeinsamen und zusätzlichen Kontextindikatoren.
- Prüfung der Interventionslogik: Prüfung der Maßnahmen im Rahmen einer Dokumentenanalyse (Relevanz, Kohärenz); Prüfung der Programm- bzw. Schwerpunktstrategie vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele (EU, Bund, Land) und der Ausgangslage.
- Bewertung der Maßnahmenwirkungen anhand von Wirkungspfadanalysen, zusätzlichen Ergebnisindikatoren, Fallstudien, Literaturreviews, feldökologischen Wirkungskontrollen unter Berücksichtigung der kontrafaktischen Situation, ergänzt um GIS-Auswertungen und Datenbankanalysen der InVeKoS-Daten. Die zusätzlichen Ergebnisindikatoren wurden im Bewertungsfeinkonzept mit der Verwaltungsbehörde und den Fachreferaten abgestimmt.
- Bewertung der Schwerpunktbereichswirkungen in Natura-2000-Gebieten, in benachteiligten Gebieten und der Wirkungen auf eine Landwirtschaft mit hohem Naturwert (HNV) mittels GIS-/Datenbankanalysen sowie qualitativen Analysen.
- Untersuchung der räumlichen Verteilung ausgewählter Maßnahmen(kombinationen) und ihrer Wirkungspotenziale im Landschaftskontext.
- Vor dem Hintergrund der räumlichen Verteilung und der Maßnahmenkombination auf Betriebsebene erfolgte eine Abschätzung von Komplementärwirkungen (additiven Wirkungen) und Synergien (Kumulations-, Befreiungs- und Verstärkungseffekte).
- Einschätzung der Gesamtwirkungen des Schwerpunktbereichs 4A vor dem Hintergrund der Ausgangslage, der Trends, der externen drivers und pressures sowie der Zielsetzungen.

Abbildung: Methodentriangulation bei der Evaluation einzelner Vorhabensarten des SPB 4A



Quelle: entera, eigene Darstellung. Nicht alle Methoden kommen gleichzeitig zur Anwendung, sodass die Methodenkombination erst zur Ex-post-Bewertung vollständig sein wird.

Die Evaluation stützt sich zunächst auf die im EU-Monitoring erfassten gemeinsamen Indikatoren:

- Outputindikatoren mit unterschiedlichen Messgrößen in Abhängigkeit von den erfassten Fördermaßnahmen, z. T. auf Ebene der Vorhabensarten und Varianten,
- Ergebnisindikator R7/Zielindikator T9: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten,
- Ergebnis-/Zielindikatoren R6/T8 für den Wald waren in keinem Bundesland relevant, da entweder der Förderbereich außerhalb des ELER umgesetzt (NI/HB) oder die Forstmaßnahmen als Investitionen gefördert wurden (NRW, HE, SH) und daher grundsätzlich nicht diesem Indikator zugerechnet werden.

Da die gemeinsamen Indikatoren nicht hinreichend sind, um eine Wirkungsbewertung zur Beantwortung der Bewertungsfrage Nr. 8 durchzuführen, werden sie um zusätzliche Indikatoren (ein bis mehrere zusätzliche Indikatoren je Vorhabensart, je nach Zielsetzung) ergänzt. Beispiele dafür sind: „Anzahl (n) der Projekte mit positiven Biodiversitätswirkungen in Natura-2000-Gebieten, differenziert nach Projekttypen“ für bestimmte investive Vorhaben oder „Vorkommen (n) von Rote-Liste-Pflanzenarten auf Vertrags- und Referenzflächen“ für bestimmte AUKM.

Wesentliche Datengrundlagen für die Schwerpunktbereichsbewertung waren somit:

- die aktuellen Programmdokumente und Änderungsanträge,
- Daten des EU-Monitorings, ergänzt um differenzierte Tabellen zu Outputs und finanziellen Inputs,
- Kapitel 7 der erweiterten Durchführungsberichte 2016 sowie die Ex-post-Bewertungen 2016,
- InVeKoS-(GIS-)Daten zu den Flächenmaßnahmen (AUKM, ÖKO, AGZ, Natura-2000-Prämie) sowie die Flächen- und Nutzungsnachweise (FNN) der Agraranträge,
- (GIS-)Schutzgebietsdaten (FFH-, Vogelschutz-, Naturschutzgebiete) sowie Förderkulissen, Naturräume usw.,
- feldökologische Wirkungskontrollen (mit unterschiedlichen Untersuchungsdesigns) für ausgewählte AUKM (in NRW konnten darüber hinaus die Ergebnisse einer Verschneidung aus Förderflächen und Erfassungsquadranten der Ökologischen Flächenstichprobe ÖFS verwendet werden) sowie
- umfängliche, systematische Literaturreviews und Fallstudien zur fachlichen Absicherung der Wirkungspfadanalysen der relevanten Maßnahmen.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Herangehensweise hat sich in allen Bundesländern der 5-Länder-Evaluierung bewährt, da sie sich durch eine hohe Flexibilität im Hinblick auf geeignete Indikatoren sowie anwendbare Methoden auszeichnet. Methodische Reaktionen auf nicht programmierte Maßnahmen sind ebenso möglich, wie auf zusätzliche Förderbereiche (z. B. Forst). Damit ist eine Übertragbarkeit auf viele Programme und Maßnahmentypen vom Grundsatz her möglich.

Voraussetzung ist jedoch immer die Datenverfügbarkeit, da die erforderlichen Informationen zur Wirkungsbewertung nicht aus dem EU-Monitoring gewonnen werden können. Daneben bleiben weitere Herausforderungen bestehen, die nur z. T. durch den Evaluator bzw. die Evaluatorin angegangen werden können:

- Etablierung von Wirkungskontrollen für investive Projekte, Kooperationen und Flächenmaßnahmen: Aus unterschiedlichen Gründen ist kaum Repräsentativität zu erzielen,

Vorher-Nachher-Designs sind selten möglich, eine langjährige Kontinuität der Untersuchungen ist schwer zu gewährleisten. Daher ist eine sorgfältige Auswahl der Untersuchungsgegenstände/-flächen erforderlich. Mit-ohne-Vergleiche, d. h. die Berücksichtigung der kontrafaktischen Situation, sind bei Wirkungskontrollen für Flächenmaßnahmen obligatorisch.

- Die Vielfalt von relevanten Bewertungsaspekten der Biodiversität (Vielfalt der Arten, ihre genetische Variabilität, Vielfalt der Lebensräume und Ökosysteme), die Heterogenität der Maßnahmenwirkungen und damit ihrer Indikatorwerte (Messgrößen, Themen) stellt eine Herausforderung für die Gesamtschau der Maßnahmenwirkungen auf Schwerpunktbereichsebene dar. Rechnerisch summarische Darstellungen, wie bei anderen Umweltindikatoren (z. B. Nitratbilanzsaldo oder Bodenerosion), sind höchstens für einzelne Indikatoren, aber nicht für „die Biodiversität“ möglich und i. d. R. nicht auf das Programmgebiet hochrechenbar.
- Schlussfolgerungen für die Bedeutung von Schwerpunktbereichswirkungen auf der Programmgebietsfläche bleiben daher bislang fragmentarisch. Ausprägungen der Wirkungsindikatoren I.8 Feldvögel und I.9 HNV sind nur sehr schwer in Bezug zu den ELER-Programmerfolgen zu setzen. Auch die Beschreibung extern wirkender Faktoren (drivers, pressures) sowie anderweitiger Naturschutzaktivitäten im Programmgebiet kann dieses Bewertungsproblem nicht lösen, aber die Evaluationsergebnisse nachvollziehbarer machen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Bewertung des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Schleswig-Holstein, Niedersachsen & Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen			
Schlagworte	Biodiversität, Schwerpunktbereich 4A, EU-Bewertungsfrage 8			
Kontakt	Achim Sander, entera – Umweltplanung & IT Fischerstraße 3, 30167 Hannover sander@entera.de, Tel. 0511/16789-20			
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
		5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6): 4		
		Unterpriorität: 4A		
		Maßnahme: diverse, je nach Programmierung im SPB 4A		

4.39 MAPP als qualitativer Ansatz bei der Bewertung von Umweltwirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme

Kontext

Die Methode Method for Impact Assessment of Programmes and Projects (MAPP) wurde angewandt, um für den Bewertungsbericht 2019 die Beiträge der Entwicklungsprogramme von Baden-Württemberg (MEPL III) und Rheinland-Pfalz (EULLE) insgesamt zu den Querschnittsfragen 24, 26 und 28 in einem ersten Ansatz zu bewerten. Anhand der MAPP-Methode konzipierte Workshops sollten dazu beitragen, die Programmwirkung auch ins Verhältnis zu Instrumenten und Maßnahmen außerhalb des der EPLR zu setzen.

Der Ansatz wurde auch in den Guidelines von Europäischer Kommission und des Europäischen Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung, insbesondere für eine Beurteilung von Umweltwirkungen, empfohlen.

Datengrundlage

Vorbereitend wurden anhand der Förderdaten Analysen zum Umsetzungsfortschritt der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen der EPLR durchgeführt, Ergebnisindikatoren bestimmt sowie eine Bestandsaufnahme vorhandener und relevanter Wirkungs- und Kontextindikatoren (möglichst auf Ebene der Bundesländer) vorgenommen. Dies diente als Input und Diskussionsgrundlage für die Workshops.

Herangehensweise

MAPP ist eine partizipatorische Methode zur Folgenabschätzung von Programmen und Projekten. Es handelt sich dabei um einen methodischen Rahmen, der einen qualitativen Ansatz mit Instrumenten der partizipativen Bewertung kombiniert.

Damit sollte die auf quantitativen Indikatoren, Befragungen und Literaturanalysen basierende Bewertung der EPLR ergänzt und die Programme außerdem in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden.

Es wurden in den beiden Bundesländern mit Unterstützung der Programmverantwortlichen jeweils zwei Workshops organisiert: Ein Workshop zu Biodiversität (Frage 26) und ein weiterer zu den abiotischen Themen Wasser, Boden, Klima (Fragen 24 und 28). Es nahmen jeweils 10 bis 25 Fachleute aus Landesbehörden und -anstalten, Verbänden und der Wissenschaft teil. Die Teilnehmenden wurden so ausgewählt, dass sie das Entwicklungsprogramm und die relevanten Maßnahmen kannten und mit den zu bewertenden (Teil-)Aspekten vertraut waren, regionale Unterschiede im Blick hatten, aber auch die Programm-Wirkungen ins Verhältnis zu Gesamtentwicklungen setzen konnten.

Kernpunkte des Vorgehens waren eine Trendanalyse – d.h. eine Bewertung des Umweltzustands und zurückliegender Trends anhand von Indikatoren – sowie das Erstellen einer Wirkungsmatrix, um die Beiträge der identifizierten Maßnahmen(gruppen) und Instrumente zum jeweiligen Themenbereich einschätzen zu können.

Trendanalyse:

Dieser Schritt diente der Einschätzung von Zustand und Trend der zentralen zu bewertenden Umweltaspekte.

Um die vorgegebenen Bewertungsfragen handhabbar zu gestalten, wurden diese in zentrale Komponenten „zerlegt“ (z.B. Biodiversität auf dem Acker, Biodiversität im Grünland, THG-Emissionen aus der Landwirtschaft, Nährstoffeintrag in Grund- und Oberflächenwasser etc.). IfLS gab die Liste dieser Komponenten/Umweltaspekte im Vorfeld der Veranstaltung vor, die aber bei Bedarf während des MAPP-Workshops geändert werden konnte.

Um die Bewertung zu untermauern, wurden zu jeder Komponente ausgewählte Indikatoren vorgestellt und bei Bedarf kurz besprochen. Dabei konnten auch besondere Problemgebiete oder regionale „Hotspots“ herausgearbeitet werden. Außerdem konnten Lücken/Schwächen bei den vorhandenen Indikatoren identifiziert werden. Den Teilnehmenden wurden Unterlagen mit den Indikatoren vor dem Workshop übersandt, so dass die Vorstellung von einzelnen Indikatoren kurzgehalten werden konnte.

Die Komponenten wurden – auf Basis der vorliegenden Indikatoren und ergänzt durch Experteneinschätzungen - in einer Diskussion im Plenum bezüglich Status und aktueller Trends (rückwirkend für die letzten Jahre) qualitativ bewertet (zunehmend, abnehmend, gleichbleibend). Kommentare wurden ebenfalls dokumentiert.

Wirkungsmatrix:

Die relevanten Maßnahmen des EPLR und die Indikatoren zur Programmumsetzung wurden kurz vorgestellt. Anschließend wurden diese Maßnahmen (teilweise gruppiert, z.B. Agrarumweltprogramm insgesamt, Forstmaßnahmen) und das Programm als Ganzes im Hinblick ihrer Beiträge zu den Umweltaspekten aus der Trendanalyse bewertet. Dabei wurde der EPLR auch ins Verhältnis gesetzt zu weiteren Instrumenten, deren jeweiliger Beitrag ebenfalls bewertet wurde (z.B. 1. Säule der GAP, Ordnungsrecht; Ökokonten/Ersatzmaßnahmen; die Teilnehmenden konnten eine vorgeschlagene Liste ggf. um ggf. weitere Instrumente ergänzen).

Den Maßnahmen(gruppen) innerhalb des EPLR wurde im Rahmen einer Diskussion im Plenum die Wirkungsstufen -, 0, + und ++ zugeordnet. Die Einschätzung der Wirkung der Instrumente (EPLR gesamt und weitere Instrumente) als zentraler Schritt wurde wie folgt vorgenommen: Jedes Instrument konnte von jedem Teilnehmenden bezüglich seiner Wirkung auf jeden Umweltaspekt mit einem farblich „passenden“ Punkt versehen werden (5 Stufen von „gar nicht“ bis „sehr groß“, repräsentiert durch 5 verschiedene Farben).

Kommentare, z.B. zu einzelnen besonders wirksamen Teilmaßnahmen oder Vorhabensarten, wurden protokolliert. Der Fokus lag aber auf dem Beitrag des gesamten EPLR.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Originalmethode wurde als Anregung genutzt, aber auf die Bewertungssituation angepasst. So wurden die Indikatoren für die Trendanalyse nicht zusammen mit den Teilnehmenden erarbeitet, sondern bereits recherchiert und im Vorfeld des Workshops zur Verfügung gestellt. Im Einzelfall wurde die Vorstellung der Indikatoren noch durch vorbereitete Beiträge einzelner ExpertInnen ergänzt. Die Wirkungsmatrix wurde aufgrund der Komplexität der EPLR in zwei Schritten erarbeitet:

- (1) Bewertung der Maßnahmen(gruppen) innerhalb des EPLR
- (2) Bewertung des EPLR gesamt zusammen mit weiteren Instrumenten. Auf den abschließenden Schritt, Trendanalyse und Wirkungsmatrix in einem „Wirkungsprofil“ zusammenzufassen, wurde verzichtet.

IfLS wandte die Methode im Rahmen der Evaluierung zum ersten Mal an. Die Vorbereitung erwies sich als aufwändig, aber die Identifikation, Sammlung und Aufarbeitung der Indikatoren stellte eine hilfreiche Basis dar, sowohl für die Workshops selbst als auch für die Beantwortung der Bewertungsfragen.

Besonders interessant war, dass bei den Workshops verschiedene Disziplinen und Organisationen gemeinsam diskutierten und inhaltliche Beiträge auch zu Details leisteten, als auch, dass durch den MAPP-Ansatz ermöglicht wurde, den Blick „über den Tellerrand“ des EPLR hinauszurichten. Die thematische Breite und die Vielzahl der Instrumente und Maßnahmen eines ganzen EPLR innerhalb eines Workshops (5,5 Stunden einschließlich Mittagspause) zu betrachten, war allerdings eine große Herausforderung. Die Bewertung musste außerdem auf einer „Flughöhe“ stattfinden, bei der die Gefahr besteht, einzelnen Vorhabensarten oder Wirkungsmechanismen nicht gerecht zu werden (so ist z.B. schon allein „Biodiversität auf Grünland“ ein weites Feld). Wichtig ist daher parallel eine Protokollierung der Diskussionsbeiträge, die nicht alle auf den zur Bewertung vorbereiteten Stellwänden Platz finden.

Die abschließende „Bepunktung“ war zwar ein ungewohntes „Experiment“, aber letztendlich geeignet, um einen visuellen Eindruck der abschließenden Gesamteinschätzung zu bekommen. Auch bei teilweise abweichenden Einzelbewertungen wurde insgesamt deutlich, in welchen Aspekten die EPLR maßgeblich beitragen und wo sie andere Instrumente, wie z.B. das Ordnungsrecht, eher ergänzen können.



Abb.: Beispielhafte Darstellung der Bewertung eines EPLR im Vergleich zu weiteren Instrumenten mittels Bepunktung, IfLS 2020

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	MAPP (<i>Method for Impact Assessment of Programmes and Projects</i>) als qualitativer Ansatz bei der Bewertung von Umweltwirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III): Bewertungsbericht 2019 Begleitung und laufende Bewertung des „Entwicklungsprogramms Umweltmaßnahmen, ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung (EULLE) zur Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz: Bewertungsbericht 2019		
Kontakt	Heike Nitsch, Institut für Ländliche Strukturforschung/IfLS, Kurfürstenstr. 49, 60486 Frankfurt a.M., 069-9726683-13, nitsch@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen	x	Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität:	
		Unterpriorität:	
		Maßnahme: Diverse	

Quellen

Neubert, S. (2004): Akteurszentrierte Wirkungsanalyse in der politischen Entwicklungs- und Verwaltungszusammenarbeit – ein “Upgrading“ für die Anwendung in Institutionen. In: Simon, K. (ed.): Verwaltungen, ExpertInnen und BürgerInnen im Reformprozess, Nomos, Baden-Baden.

4.40 Faunistische Bewertung FAKT Blümmischungen

Kontext

Blühende Strukturen sollen diversen Tierarten auch in einer intensiv genutzten Agrarlandschaft Nahrung, Lebensraum und Schutz bieten. Die Förderung von Blühstreifen oder -flächen auf Ackerland über das baden-württembergische Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (FAKT) hat zum Ziel, dem Rückgang insbesondere der Insektenfauna zu begegnen.

Um die Wirkung über FAKT geförderter Blühflächen auf bestäubende Insekten zu ermitteln, wurde im Jahr 2018 eine erste Studie durchgeführt, in der mittels Felduntersuchungen einjährige Blüh- und Vergleichsflächen auf Artenreichtum und Häufigkeit von Bienen, Tagfaltern und Schwebfliegen untersucht wurden (Nitsch et al. 2019). In einer zweiten Studie konnten im Jahr 2020 auch über- und mehrjährige Blühflächen einbezogen werden (Knuff et al. 2021).

Die beiden Untersuchungen wurden als zusätzliche sogenannte „Ad-hoc Studien“ im Rahmen der Evaluierung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 bis 2020 (MEPL III) beauftragt und durchgeführt. Unterstützt wurde die Arbeit auch von der Universität Freiburg (im Jahr 2018 auch durch die Universität Würzburg), u.a. durch Abschlussarbeiten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die 2. Studie.

Datengrundlage und Flächenauswahl

Die untersuchten Flächen sollten sich auf zwei geografisch unterschiedliche Regionen im Nordosten und im Südwesten Baden-Württembergs verteilen. Potenziell geeignete Landkreise wurden anhand der Förderdaten des Gemeinsamen Antrags 2019 ausgewählt. Die Daten wurden anonymisiert vom Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) zur Verfügung gestellt und enthielten die Anzahl der Antragstellenden, deren beantragte Blümmischungen und die Größe der Förderflächen für die Maßnahmen E 2 (Brachebegrünung mit Blümmischungen; ein- oder überjährig) und E 7 (Anlage von Blüh-, Brut- und Rückzugsflächen; mehrjährig) je Landkreis. Da es deutlich weniger Anträge für die E 7-Maßnahme gab, war deren Zahl ausschlaggebend für die Auswahl folgender Landkreise:

- Region Nordost: Main-Tauber-Kreis, Hohenlohekreis, Neckar-Odenwald-Kreis, Rhein-Neckar-Kreis
- Region Südwest: Landkreis Emmendingen, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, Landkreis Lörrach, Ortenaukreis, Landkreis Rottweil

Sämtliche Antragstellenden der E 7-Maßnahme in den genannten Landkreisen wurden im Februar 2020 vom MLR angeschrieben mit der Bitte, an der Studie teilzunehmen. Um Betriebe mit den anderen Flächentypen für die Studie zu gewinnen, wurde vom IfLS mithilfe eines Flyers ein Aufruf über Untere Landwirtschaftsbehörden, Landwirtschaftsverbände und Landschaftserhaltungsverbände gestartet und außerdem in landwirtschaftlichen Wochenblättern informiert. Insgesamt meldeten sich fast 100 Landwirtinnen und Landwirte, von denen 76 über ihre Blühflächen Auskunft gaben. Abgefragt wurden die beantragten Maßnahmen und die verwendeten Blümmischungen, der Beginn des Verpflichtungszeitraums sowie Lage und Größe der Blühflächen. Während auf zahlreichen Betrieben einjährige Blühflächen vorhanden waren, gab es nur zehn Betriebe mit überjährigen und zwölf mit mehrjährigen Blühflächen. Von den mehrjährigen Blühflächen konnten nur acht anstatt der angestrebten zehn Flächen in die Studie aufgenommen werden, da die Einsaat

lange genug zurückliegen musste, um eine Erhebung der Blütenbesucher auf Flächen im zweiten Jahr zu ermöglichen. Weiteres Auswahlkriterium war, dass in beiden geographischen Regionen möglichst die gleiche Anzahl an Flächen je Typ vorhanden sein sollte. Zudem wurde angestrebt, dass sich eine Fläche in unmittelbarer räumlicher Nachbarschaft zu Flächen anderer Typen befindet, sich also sog. räumliche Cluster bilden lassen. Um diese Kriterien zu erfüllen, mussten neben Blühflächen auch Blühstreifen in die Studie aufgenommen werden.

Neben den drei Blühflächentypen wurden, anders als bei der ersten Studie 2018, blühende Ackerkulturen als Vergleichsflächen verwendet. Mit den FAKT-Blühmischungen sollen unter anderem Nahrungshabitate für blütenbesuchende Insekten geschaffen werden, so dass ihr Nutzen im Vergleich zu blühenden Ackerkulturen untersucht wurde. Ausgewählt wurden der im April/Mai blühende Raps und später blühende Leguminosen (Klee gras, Luzerne, Soja), um über den gesamten Untersuchungszeitraum potenziell blühende Ackerkulturen einzubeziehen. Andere weit verbreitete Ackerkulturen wie Mais und Getreide wurden als Vergleichsflächen nicht berücksichtigt, da sie keinen Nektar produzieren und somit keine nennenswerte Bedeutung für blütenbesuchende Insekten haben.

Als weitere Vergleichsflächen wurden, wie bereits 2018 erneut Brachen einbezogen. Da die FAKT-Maßnahmen E 2 und E 7 einen Anreiz zur Begrünung von Ackerbrachen setzen, war das Ziel, einen Vergleich mit aus der Nutzung genommenen Ackerflächen ohne Einsaat von Blühmischungen zu ziehen. Leider gelang es nicht, ausreichend durch ihre räumliche Nähe geeignete Flächen dieser Art zu finden, sodass ersatzweise stillgelegte Grünlandflächen untersucht wurden.

Herangehensweise

Felduntersuchungen:

Auf folgenden Flächentypen wurden im Jahr 2020 Artenreichtum und Individuenzahlen von Blütenpflanzen und von Wild- und Honigbienen (*Anthophila*), Schwebfliegen (*Syrphidae*) sowie Tagfaltern (*Lepidoptera*) erfasst:

- Einjährige Blühflächen der FAKT-Maßnahme E 2 (für die 2. Studie nur M1-Mischung³²): Einjährig
- Überjährige Blühflächen der FAKT-Maßnahme E 2 (M3-Mischung): Überjährig
- Blühflächen der FAKT-Maßnahme E 7 (M3-Mischung): Mehrjährig
- Stillgelegte grünlandgeprägte Vergleichsflächen: Brache
- Vergleichsflächen mit Anbau von Raps: Raps
- Vergleichsflächen mit Anbau von Leguminosen: Leguminose (fünf Flächen mit Klee gras, drei Flächen mit Luzerne und zwei Flächen mit Soja)

Jede der ausgewählten 58 Flächen (fünf Flächentypen mit je zehn Flächen und der Typ mehrjährige Blühflächen mit nur acht Flächen) wurde 2020 zwischen Mai und September insgesamt dreimal besucht. Der erste Begang erfolgte im Zeitraum 6.5.-25.6., der zweite Begang zwischen 14.7.-21.8. und der dritte Begang zwischen 15.9.-13.10.

³² In der ersten Studie ergaben sich in Bezug auf die beobachteten Insekten keine großen Unterschiede zwischen den beiden einjährigen Blühmischungen, daher wurden in diese Untersuchung nur die deutlich häufiger vorhandenen Flächen mit der FAKT-Mischung M1 aufgenommen.

Die Aufnahme der Vegetation erfolgte auf fünf quadratischen Teilflächen von 1 m² Größe je Untersuchungsfläche. Die Teilflächen wurden bei jedem Begang willkürlich auf den Untersuchungsflächen verteilt. Für jede Teilfläche wurden alle zum Aufnahmezeitpunkt blühenden Pflanzen notiert und die Deckung und Anzahl ihrer Blüten(-stände) geschätzt.

Bienen und Schwebfliegen wurden auf denselben Teilflächen 10 Minuten lang beobachtet. Sämtliche Blütenbesuche wurden dokumentiert und vereinzelt Tiere zwecks späterer Bestimmung im Labor mit dem Kescher gefangen. Honigbienen wurden nicht gefangen, bei ihnen wurde die Anzahl der Blütenbesuche gezählt. Tagfalter wurden auf der gesamten Untersuchungsfläche für 30 Minuten erfasst³³. Die Tiere wurden mit einem Kescher gefangen und für die Dauer der Aufnahme in luftdurchlässigen Gefäßen aufbewahrt, um Doppelzählungen zu vermeiden. Anschließend wurden sie zum Beleg und zur späteren Bestimmung fotografiert und wieder freigelassen.

Die Aufnahmen erfolgten ausschließlich bei trockenem Wetter zwischen 9:00 und 18:00 Uhr und nur bei leichtem Wind (durchschnittliche Windgeschwindigkeit: 0 - 18 km/h). Nach Möglichkeit lag die Temperatur über 20°C und die Wolkendeckung unter 70 %, was jeweils bei 80 % der Messungen zutraf.

Auswertung:

Die Artbestimmung wurde durch Mitarbeitende der Universität Freiburg unterstützt. Die Bestimmung der Schwebfliegen wurde von einem weiteren Entomologen überprüft. Die Auswertung der Schmetterlinge beschränkte sich auf Tagfalter, tagaktive Nachtfalter wurden nicht berücksichtigt.

Die Arten- und Individuenzahlen der Insekten wurden zunächst im Zusammenhang mit Blütenartenzahl und Blütendeckung betrachtet. Um die Unterschiede der Arten- und Individuenzahlen zwischen den verschiedenen Flächentypen statistisch abzusichern, wurden Kruskal-Wallis-Tests mit anschließenden post-hoc Tests durchgeführt. Die Arten- und Individuenzahlen wurden anschließend durch einen Boxplot visualisiert. Neben den Artenzahlen wurde auch die Artenzusammensetzung analysiert, da reine Artenzahlen nur eine begrenzte Aussagekraft haben. So kann eine Fläche mit wenigen seltenen Arten wertvoller sein als eine Fläche mit vielen Arten, die alle sehr häufig sind. Unterschiede der Artenzusammensetzung zwischen den Flächentypen wurden anhand einer multivariaten Varianzanalyse analysiert. Da die Artenzusammensetzung auf den Probeflächen auch innerhalb eines Flächentyps variiert, wurde als zusätzliches Maß die Homogenität der Dispersion, also die Varianz der Artenzusammensetzung der einzelnen Probeflächen innerhalb eines Flächentyps, für die Flächentypen berechnet. Zur Untersuchung signifikanter Unterschiede zwischen den Flächentypen wurde hierbei der TukeyHSD-Test angewandt. Die Unterschiede der Artenzusammensetzung wurden anschließend mit einem Ordinationsplot grafisch dargestellt. Im Ordinationsplot werden Flächen mit ähnlicher Artenzusammensetzung als nahe beieinanderliegende Punkte und sehr unterschiedliche Flächen durch weit voneinander entfernte Punkte dargestellt.

Des Weiteren wurde der Gefährdungsstatus der untersuchten Insektenarten, die Nistweise der Bienen und die Blütenspezialisierung der Bienen analysiert, indem die Anzahl der gefährdeten Arten, der Nistweisen der Arten und der Anteil der oligolektischen (spezialisierten) Arten je Flächentyp

³³ Auf den über- und mehrjährigen Flächen war das Bewegen durch die häufig 100 cm hohen Wicken so stark erschwert, dass das zielgerichtete Fangen von Tagfaltern entlang eines Transekts nicht möglich war.

verglichen wurden. Für die Analyse der Gefährdung wurde die Rote Liste von Baden-Württemberg der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) verwendet. Es wurde die Artenzahl aller Arten, die entweder auf der Vorwarnliste stehen oder gefährdet oder stark gefährdet sind, berechnet und zwischen den Flächentypen verglichen. Die Analyse der Gefährdung, Nistweise und Spezialisierung erfolgte wie die Arten- und Individuenzahlen mit einem Kruskal-Wallis-Test und einem post-hoc Test.

Zuletzt wurden die Interaktionen zwischen Bienen und Blüten sowie die Interaktionen zwischen Schwebfliegen und Blüten anhand einer Netzwerkanalyse für jeden Flächentyp untersucht.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

In Bezug auf Artenreichtum und Individuenzahlen wurden auf den mehrjährigen Blühflächen, gefolgt von den überjährigen Blühflächen und den Grünland-geprägten Brachen bei Wildbienen und Schwebfliegen die meisten Blütenbesuche beobachtet und wurden auch die Tagfalter am häufigsten gesichtet. Am häufigsten waren auf allen Flächen Arten, die ein breites Nahrungsspektrum annehmen, sogenannte Generalisten. Stärker spezialisierte Arten, gefährdete Arten und Arten mit speziellen Lebensraumansprüchen bezüglich ihrer Nistweise fanden sich fast ausschließlich auf Blüh- und Brachflächen. Für die Arten- und Individuenzahlen der Tagfalter hatten die grünlandgeprägten Brachflächen eine besondere Bedeutung.

Die Studie hatte allerdings folgende Limitierungen:

- Nicht mit FAKT-Mischung begrünzte Ackerbrachen als Vergleichsflächen waren rar und daher wurden nicht genutzte Grünlandflächen ausgewählt. Die Vegetation auf diesen Flächen war vergleichsweise heterogen und unterschied sich in der Zusammensetzung der Arten deutlich von den Blühflächen.
- Für die Auswahl der Beprobungsflächen wurden nur die Arten der Blümmischung und die Größe einbezogen, nicht jedoch weitere Faktoren wie z.B. Ackerzahl, Dauer der Brachlegung, Zeitpunkt der Aussaat, Vorkultur und Bodenbearbeitung. Ebenso wurde zwar darauf geachtet, dass FAKT- und Vergleichsflächen in räumlicher Nähe lagen und nur an weitere landwirtschaftliche Flächen oder Wald angrenzten, jedoch konnte die Konfiguration der Umgebung nicht detaillierter einbezogen werden.
- Die Insekten wurden nur auf den Flächen untersucht, nicht in der Umgebung. Die Ergebnisse zeigen also nicht, ob Artenvielfalt oder Individuenhäufigkeit in der Landschaft durch Blühflächen wirklich zunehmen oder ob die Blühflächen lediglich mehr Tiere aus der Umgebung anziehen. Nistplätze, Überwinterungsstandorte und Populationstrends konnten nicht analysiert werden. Auf den Blühflächen konnten jedoch Bienenarten mit speziellen Lebensraumansprüchen bezüglich ihrer Nistweise nachgewiesen werden, die auf Ackerflächen fehlten. Dies legt die Vermutung nahe, dass diese auch Nist- und Überwinterungsversuche auf den Blühflächen unternehmen. Bleiben Blühflächen über den Winter bestehen, unterstützen sie Arten, die auf der Fläche überwintern. Alle Maßnahmen, bei denen die Fläche im Herbst jedoch komplett gemäht und umgebrochen wird, stellen für Arten, die im Boden oder in Pflanzenstängeln überwintern eine „Brutfalle“ dar, sofern sich Nester, Eier, Raupen oder Puppen auf der Fläche befinden (vgl. z.B. Haaland, Bersier). Zwar liefert diese Studie mit dem Vorkommen von Arten mit spezifischen Nistweisen Indizien für die genannte Brutfalle. Um gezielte Aussagen hierüber zu machen, wären allerdings

Untersuchungen zu Wildbienenestern sowie Überwinterungsstadien von Tagfaltern und Schwebfliegen, die sich auf und im Umfeld von Blühflächen befinden, notwendig.

- Felduntersuchungen sind wetterabhängig. Die 1. Studie wurde vom sehr trockenen Sommer beeinträchtigt; im Verlauf des Sommers vertrockneten viele Blühflächen. Bei der 2. Studie wichen bei den Aufnahmen Ende September Wetterdaten weit vom Soll ab, so dass auf je zwei ein- und mehrjährigen und auf einer überjährigen Blühfläche keine Insektenaufnahmen mehr möglich waren.

Bei Felduntersuchungen fällt der Arbeitsaufwand für Flächensuche, Beprobungen und Artenbestimmung stark ins Gewicht. Das Untersuchungsdesign muss hier einen geeigneten Kompromiss finden (Anzahl verschiedenen Flächentypen, Anzahl der Flächen innerhalb eines Flächentyps, Anzahl der Begänge, Zielarten, Anfahrtsweg zu den Flächen).

Um die Abundanz und die Artenanzahl der untersuchten Insektengruppen im Ist-Zustand zu erfassen und diese mit einer Referenzfläche zu vergleichen, war die Methode gut gewählt. Der Umfang und der Zustand der Fläche konnte durch die Beprobungsquadrante sehr gut eingeschätzt und dadurch repräsentative Proben gewonnen werden. Das Vorgehen ist sicherlich auf andere Regionen übertragbar.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Faunistische Bewertung von FAKT-Blühmischungen		
Ländliche Entwicklungsprogramme	Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 – 2020 (MEPL III)		
Schlagworte	Blühflächen, Insekten, Kartierung		
Kontakt	Heike Nitsch, Institut für Ländliche Strukturforchung/IfLS, Kurfürstenstr. 49, 60486 Frankfurt a.M., 069-9726683-13, nitsch@ifls.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 4	
		Unterpriorität: 4a	
		Maßnahme: Brachebegrünung mit Blühmischungen, Anlage von Blüh-, Brut- und Rückzugsflächen	

Quellen

Knuff A, Stackelberg A, Nitsch H, Fornhoff F, Schramek J (2021): Zweite Ad hoc-Studie zur faunistischen Bewertung von FAKT-Blühmischungen. Institut für ländliche Strukturforchung, Frankfurt.

Nitsch H, Fornhoff F, Bauer C, Sauer N, Schäfer L, Stackelberg N, Claßen A, Pabst H, Schramek J, Klein A-M (2019): Ad hoc-Studie zur faunistischen Bewertung von FAKT-Blühmischungen. Institut für ländliche Strukturforchung, Frankfurt.

Haaland C, Bersier L-F (2011) What can sown wildflower strips contribute to butterfly conservation?: An example from a Swiss lowland agricultural landscape. J Insect Conserv 15:301–309.

4.41 Investiver Naturschutz: Charakterisierung neu angelegter Hecken anhand ihrer Vogelfauna in Sachsen

Kontext

Im Rahmen der Fachbegleitung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2014-2022 (EPLR) obliegt es dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) u. a. die Vorhaben im Förderbereich investiver Naturschutz im Hinblick auf ihre Zielstellung, ihre Akzeptanz und ihre Wirksamkeit fachlich zu begleiten.

In 2018/2019 erfolgte daher die Konzeption, Vergabe und Umsetzung einer „Einzelfallstudie Charakterisierung neu angelegter Hecken anhand ihrer Vogelfauna 2019/2020“. Ziel dieser Studie ist die Untersuchung der Wirksamkeit von investiven Fördervorhaben mit dem Fördergegenstand „Anlage von Hecken“. Die Untersuchungsergebnisse sollen aufzeigen, welche Vogelarten von der Anlage von Hecken profitieren, indem sie diese als Brut-, Rast- oder Nahrungshabitat nutzen. Außerdem sollen eventuelle Unterschiede zwischen der Vogelfauna komplexer und einfacher Heckenanlagen herausgearbeitet werden. Die Ergebnisse bilden eine Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der investiven Naturschutzförderung im Freistaat Sachsen.

Datengrundlage

Untersucht wurden zwei ausgewählte Stichproben bereits umgesetzter Fördervorhaben mit Lage in einem engeren räumlichen Zusammenhang mit je 12 Maßnahmen. Auf diesen 24 Flächen mit neu angelegten Hecken wurden Daten von Brutvögeln und Nahrungsgästen/Durchzüglern erfasst. Außerdem erfolgte die Aufnahme verschiedener Parameter durch eine die Einzelfallstudie ergänzende Erfassung der Strukturen auf den Untersuchungsflächen und in deren näherer Umgebung (Strukturen in der Heckenanlage und in angrenzenden Flächen, Nutzung benachbarter Flächen, Artinventar der Hecke und der angrenzenden Bereiche, Beeinträchtigungen).

Herangehensweise

Im ersten Jahr standen im Rahmen einer Einzelfallstudie die Kartierung der Vogelarten, die in den Hecken brüten bzw. die sie als Nahrungshabitat bzw. zur Rast nutzen sowie eine einfache Strukturerefassung im Vordergrund. Im zweiten Jahr wurde die Kartierung der Vogelarten wiederholt sowie die Strukturerefassung überprüft. Ein weiterer Schwerpunkt bildete im Jahr 2020 die Auswertung der Erfassungsdaten von 2019 und 2020.

Im Ergebnis wurden bei den Erfassungen 2019 und 2020 insgesamt 65 Vogelarten nachgewiesen, von denen 25 Arten Brutvögel in den Hecken waren. 21 Arten der Brutvögel, Nahrungsgäste und Durchzügler werden auf der Roten Liste Sachsens geführt. Neben den klassischen Heckenarten wurden auch Arten der Halboffenlandschaft festgestellt. Beachtenswert ist das Vorkommen des Rebhuhns in einigen Heckenanlagen. Der Neuntöter wurde in 23 von 24 Heckenanlagen weitgehend unabhängig von beeinflussenden strukturellen oder umgebenden Parametern als Brutvogel erfasst. Er profitiert als Art des Anhangs I der Vogelschutz-Richtlinie (RL 2009/147/EG) generell von der Anlage der Hecken.

Des Weiteren wurden im Jahr 2019 Grobuntersuchungen zu Strukturen in Heckenanlagen und in deren Umgebung als Ergänzungskartierung vorgenommen. Sie fanden auf den Flächen, die auch in der Einzelfallstudie untersucht wurden, statt und hatten einen höheren Detaillierungsgrad.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Durch die Einzelfallstudie wurden für zwei räumlich begrenzte Untersuchungsgebiete die in neuen Heckenanlagen vorkommenden Brutvögel sowie die als Nahrungsgäste/Durchzügler von der Hecke profitierenden Vogelarten kartiert.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass sich die Hecken gut entwickelt haben und von typischen Heckenvogelarten gut angenommen wurden. Es zeigte sich, dass mit jeder Heckenpflanzung die Ansiedlung von klassischen Heckenvogelarten, Vogelarten der Halboffenlandschaft und Rote-Liste-Arten erreicht werden konnte. Dafür reichten bereits kleinere und lineare Hecken aus. Die erfassten Besiedlungszahlen lassen jedoch eher auf die Habitat-Attraktivität als auf die Habitat-Qualität schließen.

Für das Vorkommen der Vogelarten spielten neben der Anlage der Hecke zahlreiche weitere Faktoren eine Rolle. Insgesamt scheinen die Einflüsse auf die Besiedlung mit Vogelarten weniger in den Umgebungsparametern der Hecken zu liegen als vielmehr in der Art der Anlage (linear, komplex) und der inneren Heckenstruktur (insb. Dichte des Bewuchses). Die Anlage als Heckenkomplex bewirkte dabei deutlich mehr positive Effekte als die Anlage linearer Hecken. So weisen die Heckenkomplexe eine höhere Artenvielfalt bezüglich Nahrungsgastarten, Rote-Liste-Arten und der Anzahl an Brutvogelarten auf. Die Auswertungen hinsichtlich unterschiedlicher Heckenstrukturen hat ergeben, dass in längeren und dichteren Hecken eine höhere Anzahl an Arten brütete. Allerdings waren einzelne Arten auch ausschließlich in den lichten Hecken zu finden und selbst kurze Hecken zeigten bereits Ansiedlungserfolge für mehrere Arten. Somit profitieren unterschiedliche Arten von unterschiedlichen Strukturausprägungen.

Die Ergebnisse sind nicht ohne Weiteres auf andere Gebiete oder Regionen übertragbar. Bereits beim Vergleich der zwei untersuchten Gebiete wurden Unterschiede festgestellt. Auch die Ausprägung der Hecken in einer Region waren sehr heterogen, sodass sich in Bezug auf einige untersuchte Parameter nur wenige allgemeingültigen Aussagen treffen ließen.

Zusammenfassend wurden mit der Anlage der Hecken neue Vogelhabitate geschaffen, mit denen auch für die jeweilige Region seltene Vogelarten angesiedelt werden können. Dabei zeigte sich durchweg ein hoher Wert der Hecken für die heimische Avifauna. Die Anlage der betrachteten Hecken dient damit der Wiederherstellung funktionell erforderlicher Landschaftselemente in unzureichend ausgestatteten Agrarräumen.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Investiver Naturschutz: Charakterisierung neu angelegter Hecken anhand ihrer Vogelfauna in Sachsen			
Ländliche Entwicklungsprogramme	Freistaat Sachsen			
Schlagworte	Investiver Naturschutz, Hecken, Vogelfauna			
Kontakt	<p>Thomas Kannegießer Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft Wilhelm-Buck-Straße 4 01097 Dresden Tel.: 0351 564-22303 E-Mail: Thomas.Kannegiesser@smekul.sachsen.de</p> <p>Sven Riedl Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Halsbrücker Straße 31a 09599 Freiberg Tel.: 03731 294-2305 E-Mail: Sven.Riedl@smekul.sachsen.de</p>			
Art der aktuellen Praktik	X	1. Evaluierungsmethode	X	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
		5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -Maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6): 4		
		Unterpriorität: 4a		
		Maßnahme: M4.4		

4.42 Entwicklung von Natur und Landschaft. Bewertung der FILET-Maßnahme ENL in Thüringen auf der Grundlage von Fallstudien

Kontext

Die Maßnahme zur Entwicklung von Natur und Landschaft als Teil der Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen 2014-2022 (ELER-Code 7.1 und 7.6) wurde bereits in der Förderperiode 2007-2013 angeboten und stellt neben den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) einen wichtigen Baustein zur Förderung der Biodiversität und zur Sicherung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 dar. Die Heterogenität der umgesetzten Projekte macht eine zusammenfassende Bewertung der Maßnahmen und ihrer Wirkungen schwierig. Die unterschiedlichen spezifischen Ziele, Vorgehensweisen, Zeiträume und finanzielle Rahmen lassen keinen direkten Vergleich der Projekte sowie ihrer Ergebnisse und Wirkungen zu. Daher wurden im Rahmen der Evaluation Einzelfallstudien durchgeführt. Ziel der Fallstudien ist es, direkte und indirekte Wirkungen ausgewählter Projekte in Bezug auf Nachhaltigkeits-, Synergie- und Nebeneffekte zu überprüfen, sowie mögliche Probleme bei der praktischen Umsetzung aufzuzeigen.

Datengrundlage

Als Grundlage der Fallstudien dienen die Förderdokumente (Antrag, Projektskizze sowie Erläuterungs- und Sachberichte), die Informationen der Bewilligungsstelle (Thüringer Aufbaubank) sowie öffentlichkeitswirksame Darstellungen wie Internetauftritte, Pressemitteilungen und andere Veröffentlichungen. Durch Gespräche mit den ProjektträgerInnen, Verantwortlichen und Beteiligten – vor Ort und telefonisch – konnten weitere Informationen über die Entwicklung des Projekts im Zuge der Umsetzung gesammelt werden. Die Gespräche waren als leitfadengestützte Interviews konzipiert, sodass Themenschwerpunkte flexibel im Rahmen des Gesprächs und auf Grundlage der bereits vorliegenden Informationen intensiviert bzw. ergänzt werden konnten. So konnten aus den verschiedenen Quellen die Projekthinhalte und -ziele, bisherige Umsetzungsschritte sowie mögliche Schwierigkeiten, aber auch Projekterfolge analysiert werden. Besichtigungen vor Ort waren im Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erschwert und nur bedingt möglich.

Herangehensweise

Die Auswahl der Fallstudien war nicht im strengen Sinne repräsentativ, sollte aber einen möglichst anschaulichen Querschnitt der bis Ende 2020 bewilligten Vorhaben abbilden. Dazu wurden die Förderdaten des Fachreferates sowie ergänzende Informationen aus Antrags- und Bewilligungsunterlagen herangezogen und die Vorhabenprofile zunächst auf Projektschwerpunkte (auch Fördergegenstände laut ENL-Richtlinie), Projektumfang (große und kleine Vorhaben), AntragstellerInnen (verschiedene Gruppen von AntragstellerInnen berücksichtigen) und Datenverfügbarkeit hin gesichtet und danach in Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) ausgewählt.

Die ausgewählten Fallbeispiele wurden in tabellarischen Projektsteckbriefen nach einem einheitlichen Raster beschrieben und mit Fotos illustriert. Über die Einstufung der Vorhabensbeiträge zu potenziellen Wirkungsbereichen erfolgte die Einordnung des Einzelvorhabens in den Gesamtkontext der Maßnahme ENL. Zusätzlich wurden die Projekte jeweils auf die

Übertragbarkeit der Ergebnisse und Erkenntnisse sowie auf den Bezug zu anderen Vorhaben im Rahmen der ENL-Maßnahme untersucht.

Die Untersuchungsziele und möglichen Beurteilungskriterien für die Fallbeispiele lagen zudem in den Bereichen Sensibilisierung (Besucherinformation) und Partizipation, bei der Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden und im Hinblick auf einen reibungslosen Planungsablauf. Erkenntnisse dazu wurden vor allem aus den Gesprächen mit an der Planung beteiligten Akteurinnen und Akteuren gewonnen.

Der Fallstudienbericht dient als Basis für die im Fortgang der Programmumsetzung zu erstellende Gesamtevaluation und soll Erfolge der Förderung darstellen sowie auf Schwierigkeiten hinweisen, die bei der künftigen Ausgestaltung der Maßnahme zu berücksichtigen sind. Da es sich bei dem Kreis der Zuwendungsempfänger um überwiegend finanzschwächere ProjektträgerInnen handelt, lag ein besonderer Schwerpunkt der Fallstudien bei der Frage der Vorfinanzierung und der Kreditkosten.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Aufgrund der sehr heterogenen Projekte wurde der Fallstudienansatz ausgewählt, der im Rahmen der ELER-Evaluierung bei Fördermaßnahmen dieser Art als gute fachliche Praxis anzusehen ist. Die Herangehensweise ist uneingeschränkt auf andere Zusammenhänge übertragbar. Dennoch stellt die Methodik die Evaluation in der konkreten Anwendung immer wieder vor neue Herausforderungen, z. B. wenn bei schwer zugänglichen Informationen die Evaluierungstätigkeit Züge einer investigativen Recherche annimmt. Im Rahmen der hier geschilderten Umsetzung war die Auskunftsbereitschaft und die Unterstützung sowohl von Seiten der Antragstellenden und ProjektträgerInnen als auch von Seiten der Bewilligungsstelle groß.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Entwicklung von Natur und Landschaft (Bewertung der FILET-Maßnahme ENL in Thüringen auf der Grundlage von Fallstudien)		
Ländliche Entwicklungsprogramme	EPLR Thüringen		
Schlagworte	Fallstudienbewertung, Entwicklung von Natur und Landschaft		
Kontakt	Lauren Mityorn, entera Umweltplanung & IT, Hannover E-Mail: mityorn@entera.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
		2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme	
		Unterpriorität 4a): Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt	
		Maßnahme: M 7.1/ M 7.6 „Natürliches Erbe“ bzw. „Entwicklung von Natur und Landschaft	