

Fortschritt bei der Umsetzung des Bewertungsplans des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022

Berichtsjahr 2022

Regina Grajewski

Fortschrittsbericht 1/2022



Mit finanzieller Unterstützung von



Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Impressum:

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski

Bundesallee 64, 38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5519

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

38116 Braunschweig

Braunschweig, im Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Steuerung der Umsetzung des Bewertungsplans des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022	1
3	Beschreibung der Evaluationsaktivitäten	3
3.1	Grundlegende Arbeitsschritte	3
3.2	Ausgewählte Evaluationsaktivitäten	3
4	Daten	7
5	Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation	7
6	Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluation	8
7	Kommunikations- und Vernetzungsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen	10
	Literaturverzeichnis	14

1 Einleitung

Gemäß der Leistungsbeschreibung zur „Laufenden Begleitung und Bewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2014 bis 2020“ ist jährlich von den Evaluator:innen ein schriftlicher Bericht über Aktivitäten und Bewertungsergebnisse zu erstellen. Dieser Bericht soll auch die für den jährlichen Durchführungsbericht erforderlichen Angaben beinhalten. Daher orientiert sich die Struktur des vorgelegten Berichts an der Struktur des Kapitels 2 des jährlichen Durchführungsberichts. Der Sachstandsbericht bezieht sich auf Aktivitäten im Zeitraum Anfang Mai 2021 bis Ende April 2022.

2 Steuerung der Umsetzung des Bewertungsplans des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2022

Der im Programmplanungsdokument enthaltene Bewertungsplan wurde in einem Feinkonzept konkretisiert. Die Erstellung des Feinkonzepts wurde im Sommer 2016 abgeschlossen. Die letzte Aktualisierung erfolgte im 1. Quartal 2020. Die nächste grundlegendere Anpassung soll im Zusammenhang mit den Anpassungen aufgrund der Verlängerung der Förderperiode und der Verschiebung des Abgabetermins der Ex-post-Bewertung um zwei Jahre auf Dezember 2026 erfolgen.

Corona-bedingte Anpassungen

Die Fortdauer der Corona-Pandemie bewirkte weitere Anpassungen im Untersuchungsdesign. Aufgrund der Fortdauer der Beschränkungen bei Dienstreisen mussten die Evaluierungsbausteine, die Vor-Ort-Termine erforderlich machen, weiter verschoben werden. Die regionale Fallstudie (2. Durchgang) im Schwerpunktbereich 6B wird sich so weiter in das Jahr 2022 verlagern. Auch die Fallstudien im investiven Naturschutz werden erst im Jahr 2022 zum Abschluss gebracht werden können.

Lenkungsausschusssitzung

Eine Sitzung des Lenkungsausschusses der 5-Länder-Evaluierung mit Beteiligung der Evaluator:innen fand am 11./12. November 2021 als hybride Veranstaltung in Schleswig-Holstein statt. Teilgenommen haben Vertreter:innen der Verwaltungsbehörden der Länder, der ELER-Koordination aus HB und des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB) in Niedersachsen sowie Vertreter:innen des Evaluationsteams vom Thünen-Institut und entera. Die Lenkungsausschusssitzung gliederte sich in einen internen Teil, in dem sich die Auftraggeber:innen über Aspekte des Monitorings und der Evaluierung austauschten und gemeinsame Positionen entwickelten, und in einen gemeinsamen Teil mit den Evaluator:innen. Neben einem Tätigkeitsbericht und einem Ausblick auf die künftigen Aktivitäten und Berichte wurden ausgewählte Ergebnisse zu abgeschlossenen und laufenden Evaluierungsaktivitäten vorgestellt:

- Aktueller Stand und weitere Planungen in der Implementationskostenanalyse;
- Überblick über die Ergebnisse der Auswertung von Daten aus dem Herkunfts- und Informationssystem Tier (HIT) und der Milchleistungsprüfung (MLP) zur Evaluierung von Tierwohlwirkungen ausgewählter Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme, neben einer Darstellung und Einordnung der Ergebnisse ging es vor allem um die Frage, welche Daten sich für Evaluierungsfragestellungen am besten eignen, und wie diese Daten auch in längeren Zeitreihen zur Verfügung gestellt werden können;
- Beiträge der ländlichen Entwicklungsprogramme zur Gleichstellung von Männern und Frauen und verschiedene Handlungsoptionen;
- Kooperative Ansätze im Naturschutz im Ländervergleich — Ansätze im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme und landesseitig bestehende weitere Aktivitäten und Strukturen.

Abstimmungsgespräch zu den jährlichen Durchführungsberichten 2021

In einem virtuellen Format fand am 21.01.2022 ein Abstimmungsgespräch zur Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte statt, an dem neben entera und dem Thünen-Institut die Verwaltungsbehörden der Länder teilnahmen. Inhaltlich ging es um Neuerungen der Berichtsstrukturen und Änderungen aufgrund der Integration der Mittel aus dem Europäischen Wiederaufbaufonds. Letztere sind in NRW im Jahresbericht 2021 noch nicht zu berichten, da noch keine berichtsrelevanten Auszahlungen getätigt wurden.

Kapazitätsaufbau

Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Deutschland (MEN-D)

Vertreter:innen des Evaluierungsteams nahmen an der virtuellen MEN-D-Veranstaltung „Die neue GAP aus Sicht des Ehrenamts“ auf der Internationalen Grünen Woche 2022 teil. Das Fachforum hat die Einbindung und Teilhabe des Ehrenamtes in die GAP beleuchtet. Welche Beteiligungs- und Fördermöglichkeiten gibt es auf Ebene der Regionen, der Länder und des Bundes? Wo liegen Engpässe und wie können sie überwunden werden?

MEN-D veröffentlicht auf seiner Webseite kurze Abhandlungen zu ausgewählten Evaluierungsthemen. Das Evaluierungsteam hat sich 2021 mit einem Beitrag zur Evaluierung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein beteiligt (Bathke, 2021).

Des Weiteren ist ein Mitglied des Evaluierungsteams an der von MEN-D geleiteten Unterarbeitsgruppe „Monitoring“ beteiligt, die sich mit der Ausgestaltung des künftigen Monitoringsystems des GAP-Strategieplans beschäftigt.

Evaluation Helpdesk und Evaluation Network

Das Evaluierungsteam nimmt an Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten des durch die DG Agri finanzierten Evaluierungsnetzwerkes teil. Im Berichtszeitraum haben Mitglieder des Evaluierungsteams sich aktiv an verschiedenen Good Practice Workshops beteiligt, in denen basierend auf den Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode Schlussfolgerungen für die Vorbereitung der neuen Förderperiode gezogen wurden (siehe auch Kapitel 6). Das Evaluierungsteam nahm an dem Good Practice Workshop „New Tools for Monitoring and Evaluation“ im Oktober 2021 teil (https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/good-practice-workshops/new-tools-monitoring-and-evaluation-insights-evaluation-knowledge_en) sowie im November 2021 am Good Practice Workshop „How to improve evaluations of the CAP based on lessons learned from 2014-2020“.

AK-Strukturpolitik der Gesellschaft für Evaluation

Das Evaluierungsteam ist Mitglied der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation und engagiert sich dort im Arbeitskreis Strukturpolitik, da der Austausch mit Evaluator:innen des EFRE/ESF und der Auftraggeberseite wichtige Impulse auch für das eigene Evaluierungsdesign und die angewandten Methoden geben kann. Am 18.11.2021 fand ein Online-Workshop statt, an dem auch Vertreter:innen des Evaluationsteams teilgenommen haben. Im ersten Block erfolgte ein Austausch zu den Evaluierungsaktivitäten im zurückliegenden Jahr. Im zweiten Block wurde ein Blick auf die Evaluierungsanforderungen in der kommenden EU-Förderperiode geworfen. Zwei Vertreter der EU-Kommission, der DG Agri und der DG Regio, haben ihre bisherigen Überlegungen zur künftigen Evaluierung des GAP-Strategieplans und der Evaluierung der Kohäsionspolitik 2021-2027 skizziert. Die Vorträge sind verfügbar unter <https://www.degeval.org/arbeitskreise/strukturpolitik/aktuelles/>. Im dritten Block stand der Evaluierungsplan im Zentrum der Diskussion, der künftig nicht mehr Teil der Programmdokumente sein wird, sondern im Nachgang zur Programmgenehmigung erstellt werden muss.

Begleitausschuss NRW-Programm Ländlicher Raum

Corona-bedingt fand am 22.06.2021 die Begleitausschusssitzung in virtueller Form statt. In einem Vortrag seitens entera/Thünen-Institut wurden die wesentlichen Ergebnisse des jährlichen Durchführungsberichtes und laufender/abgeschlossener Evaluierungen vorgestellt. Zusätzlich gab es einen Beitrag der Evaluierung zu den vorläufigen Ergebnissen der Implementationskostenanalyse.

3 Beschreibung der Evaluationsaktivitäten

3.1 Grundlegende Arbeitsschritte

Ein grundlegender Arbeitsschritt für alle Maßnahmen war die Analyse der Förderdokumente, d. h. des Programmplanungsdokuments, der Änderungsanträge, der Richtlinien und Dienstanweisungen. Wie im Feinkonzept vereinbart, wurden Förderdaten und weitere maßnahmenspezifische Datenbestände (z. B. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung, Erhebungsbögen, Berichte der Beratungsanbieter) abgerufen, aufbereitet und ausgewertet. Gleiches erfolgte für die InVeKoS-Daten und die Daten aus dem Herkunfts- und Informationssystem Tier (HIT) und der Milchleistungsprüfung (MLP) (siehe auch Kapitel 3 – Daten). Des Weiteren wird laufend die relevante Literatur für die Einschätzung maßnahmenbezogener Wirkungspotenziale gesichtet. Verschiedene Evaluationsberichte wurden im Berichtszeitraum fertiggestellt (siehe Kapitel 4) oder befinden sich in der Erstellungsphase.

3.2 Ausgewählte Evaluationsaktivitäten

Für Maßnahmen und Schwerpunktbereiche

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und Biodiversität

Das Evaluierungsteam arbeitet derzeit an der Erstellung eines Berichts zur Wirkung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) auf Insektenpopulationen. Dazu wurde bereits ein umfangreiches Literaturreview durchgeführt. Im Weiteren sollen anhand potentieller Wirkfaktoren der AUKM – wie beispielsweise Verzicht auf Pflanzenschutzmittel oder bestimmte Bewirtschaftungstermine – und auf Grundlage der Literaturergebnisse Wirkungen auf Insekten abgeleitet werden. Die potenziell wirksame Förderfläche soll soweit wie möglich quantifiziert werden. Ergänzend zu dem schon genannten literaturbasierten Ansatz wird derzeit mit dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) und in Rücksprache mit dem Ministerium geprüft, ob Ergebnisse des NRW-weiten Insektenmonitorings, das in einem ersten Probedurchlauf 2019 bis 2021 auf Untersuchungsquadranten der Ökologischen Flächenstichprobe durchgeführt wurde, weitere Erkenntnisse zur AUKM-Wirkung auf Insekten liefern können. Ein weiterer Besprechungstermin dazu steht im Mai 2022 an.

LEADER

Anfang des Berichtszeitraums wurde die zweite Befragung der Lokalen Aktionsgruppen zu den Ergebnissen und Hürden der LEADER-Prozesse abgeschlossen (Rücklaufquote: rd. 65 %) und anschließend ausgewertet. Die Ergebnisse sowohl dieser als auch der Befragung der Zuwendungsempfänger:innen der LEADER-Kooperationsprojekte (Abschluss im Januar 2021) fließen teilweise in den länderübergreifenden Bericht zur LEADER-Umsetzung ein. Die letzte Teillieferung für diesen Bericht erfolgte im 4. Quartal 2021. Nach den Anmerkungen der vier Länder zu den einzelnen Berichtsteilen erfolgte die Übersendung des Gesamtberichtsentwurfs am 4. April 2022.

Für das letzte Quartal 2022 ist eine weitere Befragung der Regionalmanagements der LEADER-Regionen geplant. Diese soll sowohl Aspekte der vergangenen Regionsabfragen zu Aktivitäten in den Regionen aufgreifen, um den Endstand der Förderperiode abzubilden, als auch neue Fragen (v. a. zur Umsetzung der Regionalbudgets) enthalten.

Vorbereitung der Fallstudien im Schwerpunktbereich 6B – Ländliche Entwicklung

Seit Sommer 2021 laufen die Vorbereitungen zur zweiten Runde der regionalen Fallstudien. Die Fallstudien in den Regionen Eifel und 5verBund sind maßnahmenübergreifend angelegt und umfassen sowohl LEADER- als die weiteren Projekte der (ausgelaufenen) ELER-Förderung zur ländlichen Entwicklung. Die erste Erhebungsphase fand 2018 statt. In der jetzigen Runde sollen die Wirkungen in verschiedenen Handlungsfeldern in den Regionen erfasst werden. Die bisherigen Vorbereitungen beinhalten u. a. die Analyse der in den Regionen umgesetzten Projekte, die Festlegung der zu untersuchenden Handlungsfelder (in Nordrhein-Westfalen sollen schwerpunktmäßig u. a. Jugend, Mobilität, Naturschutz, soziale Treffpunkte, soziales Engagement und Tourismus betrachtet werden) sowie die Abbildung möglicher Wirkungspfade verschiedener Interventionstypen. Die Erhebungsphase in den Fallstudienregionen mit Expertengesprächen und Projektbesichtigungen ist ab dem 2. Quartal geplant. Die Ergebnisse der Fallstudien sollen 2023 in einem länderübergreifenden Bericht dokumentiert werden.

Auf Programmebene

Implementationskostenanalyse

Als weiterer Schritt in der Implementationskostenanalyse wurden im zweiten Halbjahr 2021 und 1. Quartal 2022 sieben leitfadengestützte Interviews mit Vertreter:innen der Programmebene und ausgewählten Bewilligungsstellen durchgeführt. Sechs Interviews wurden aufgezeichnet und transkribiert; bei einem Interview wurde ein schriftliches Protokoll angefertigt. Folgende Themen waren Gegenstand der Interviews, wobei die Schwerpunkte je nach befragter Einrichtung anders gesetzt wurden:

- Ergebnisse der schriftlichen Erhebung: Bewertung der Ergebnisse durch die Befragten, Nachvollziehbarkeit, mögliche Erklärungsgründe für die Befunde;
- Förderverfahren Bestimmungen/Regelungen: wesentliche Änderungen gegenüber der Vorperiode, aufwandsbestimmende Regelungen, Unterschiede zu rein national umgesetzten Maßnahmen, festgestellte Fehler, Auswahlkriterien und -verfahren, Finanzierungsregelungen;
- Förderinhalte: Passfähigkeit der Förderangebote, Interdependenzen zwischen Förderinhalten und Umsetzung;
- Arbeitsabläufe und Zusammenarbeitsstrukturen: Funktionsfähigkeit der implementierten Abläufe und Zuständigkeitsverteilungen;
- Personalsituation in den Bewilligungsstellen: Personalausstattung, Fachkräftegewinnung, Qualifikationsanforderungen;
- Technische Ausstattung und EDV-Landschaft: Funktionalität, Neuerungen;
- Ausblick auf die Förderperiode 2023 bis 2027: Gestaltung des Übergangs, Vereinfachungsmöglichkeiten.

Die Auswertung der Interviews wird nach einem vordefinierten Codesystem mit dem Programm Maxqda erfolgen.

Der Bericht, der im Jahr 2022 erstellt wird, fasst die Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der vertiefenden Interviews zusammen. Damit wird auch die Grundlage gelegt, die Effizienzbetrachtungen, die Gegenstand der Ex-post-Bewertung sein wird, mit Aspekten der Umsetzungseffizienz zu ergänzen.

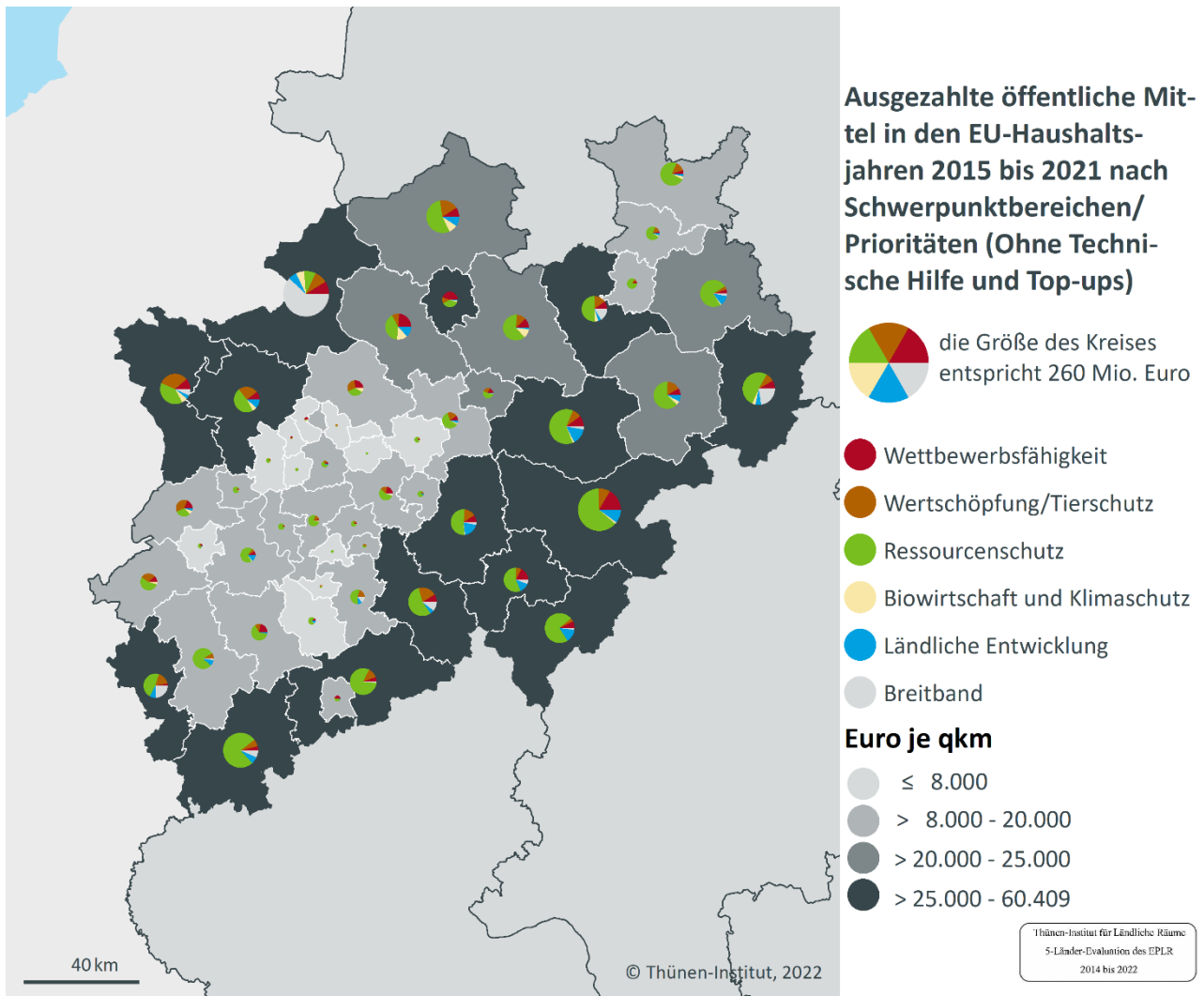
Regionale Verteilung der Zahlungen

Auf der Grundlage der Auszahlungsdaten der Zahlstelle NRW wurde die regionale Verteilung der Zahlungen für die EU-Haushaltsjahre 2015 bis 2021, also bis zum 3. Quartal 2021, ermittelt (siehe Karte 1). Insgesamt flossen in die Analyse knapp über 900 Mio. Euro ausgezahlte öffentliche Mittel¹ ein, d. h. ELER-Mittel zuzüglich der erforderlichen Kofinanzierungsmittel. Die meisten Mittel sind im Betrachtungszeitraum in den Hochsauerlandkreis geflossen, gefolgt von den Kreisen Borken und Euskirchen. Da die Kreise und Städte eine unterschiedliche Größe aufweisen, ist in Karte 1 in Grautönen die Förderintensität je qkm hinterlegt. Im Durchschnitt entfallen in den EU-Haushaltsjahren 2015 bis 2021 auf die Städte und Kreise rund 26.441 Euro an Zahlungen je qkm. Die flächenbezogene Förderintensität ist in den Mittelgebirgslagen hoch, wie an der dunkelgrauen Einfärbung erkennbar ist. Ein weiterer Förderschwerpunkt sind die Kreise am Niederrhein.

Die „Torten“ in Karte 1 stellen die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Mittel in den Kreisen und kreisfreien Städten dar. Die Schwerpunktbereiche wurden teilweise zusammengefasst. Der Priorität 4 „Ressourcenschutz“ (Schwerpunktbereiche 4A – Biodiversität, 4B – Wasser und 4C – Boden), die im Wesentlichen die flächenbezogenen Maßnahmen beinhaltet, kommt mit 55 % der Auszahlungen das größte Gewicht zu. Klammert man die Städte aus, dann ist in den Mittelgebirgslagen NRWs das Gewicht dieser Priorität hoch, erkennbar an der Größe der grün eingefärbten „Tortenstücke“ in Karte 1. Am Niederrhein hingegen fällt der Anteil der Priorität „Ressourcenschutz“ deutlich geringer aus. In den niederrheinischen Kreisen ist der Schwerpunktbereich 2A wichtiger, aber auch Tierwohlmaßnahmen und die Verarbeitung- und Vermarktungsförderung, die dem Schwerpunktbereich 3A zugeordnet sind.

¹ Nationale Top-ups, die Zahlungen für die Technische Hilfe und Zahlungen, die in andere Bundesländer gingen, sind nicht enthalten.

Karte 1: Regionale Verteilung der Zahlungen aus dem NRW-Programm Ländlicher Raum und flächenbezogene Förderintensität



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Zahlstellendaten des Landes NRW.

Tierwohl NRW

Das Hauptaugenmerk im Berichtszeitraum lag auf der Fertigstellung der Analysen zur Nutzbarkeit der Daten des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT) für die Bewertung von Tierwohlwirkungen von ELER-Maßnahmen. Dabei wurde besonders der methodische Ansatz verfeinert. Die langen Zeitreihen, in denen die HIT-Daten vorliegen sowie die Verfügbarkeit von Daten für die Grundgesamtheit aller Rinder haltenden Betriebe in einem Bundesland erlauben erstmalig die Anwendung der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Methodik (Matching in Verbindung mit dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz) für die Messung von Tierwohlwirkungen. Die Ergebnisse wurden am 19.5.2021 auf einem Onlineworkshop des Projektes „Nationales Tierwohl-Monitoring“ als auch am 11.11.2021 auf der Sitzung des Lenkungsausschusses der 5-Länder-Evaluierung vorgestellt und diskutiert. Außerdem wurde der Bericht „Analyse der Nutzbarkeit von Daten des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT) für die Bewertung von Tierwohlwirkungen von ELER-Maßnahmen“ veröffentlicht.

4 Daten

Im Feinkonzept sind maßnahmenbezogene und programmübergreifende Datenbestände aufgeführt, die eine wesentliche Grundlage für die Evaluierung bilden. Grundlage für die Bereitstellung der administrativen Daten durch das Land NRW bildet eine Vereinbarung zur Datenverarbeitung im Auftrag mit umfangreichen Regelungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten, die an die ab dem 28.05.2018 in der EU anzuwendende Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) angepasst wurde.

Daten aus dem Monitoring-System

Den Monitoring-Daten werden die Angaben zu den gemeinsamen EU-Indikatoren entnommen, soweit diese für Evaluierungsfragestellungen relevant sind.

Maßnahmenbezogene Daten

In allen Maßnahmenbereichen wurden Daten abgerufen: Auswahlkriterien, Bewilligungs- und Auszahlungsdaten sowie Projektbeschreibungen und weitere Indikatoren. Für die forstlichen Maßnahmen und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gibt es noch ergänzende Erhebungsbögen, im Bereich der Agrarinvestitionsförderung das Investitionskonzept und die Auflagenbuchführung.

Maßnahmenübergreifende Datenbestände

Zahlstellendaten

Zahlstellendaten wurden bis zum EU-Haushaltsjahr 2021 im Format der sogenannten X-Liste für die 1. und 2. Säule der GAP geliefert. Auf der Grundlage dieser Daten werden u. a. regionale Verteilungsanalysen durchgeführt (siehe Karte 1).

InVeKoS-Daten

InVeKoS-Daten für das Antragsjahr 2020 wurden Anfang August 2021 abgerufen und im September seitens der LWK NRW dem Evaluierungsteam zur Verfügung gestellt. InVeKoS-Daten umfassen auch die einzelbetrieblichen Förderdaten für die Flächenmaßnahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum. Die Daten wurden zentral durch das Thünen-Institut geprüft und für die verschiedenen Projektgruppen aufbereitet. Die Daten werden in den kommenden Jahren zur Erstellung unterschiedlicher Teile der Ex-post-Bewertung benötigt (vgl. Feinkonzept), z. B. für die im Kapitel 3.2 erwähnte Wirkungsanalyse von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen auf die Biodiversität.

MLP-Daten

Aufgrund der Limitationen der HIT-Daten (wenige Indikatoren, aufwändige Datenbereitstellung und -analyse) ist geplant, Daten aus der Milchleistungsprüfung (MLP) für die Analyse der Förderwirkungen in der Förderperiode 2014 bis 2022 zu nutzen. Diese Daten wurden der Evaluation für die Jahre 2011 bis 2022 im Februar 2022 zur Verfügung gestellt.

5 Übersicht über Berichte der 5-Länder-Evaluation

Im Betrachtungszeitraum wurden drei Evaluationsberichte fertiggestellt und veröffentlicht. Die Berichte sind auf der Homepage www.eler-evaluierung.de verfügbar.

Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland (Sander et al., 2021)

Der Bericht geht der Frage nach, ob die Ausgleichszulage (AGZ) zur Erhaltung von Grünland beiträgt und den Wechsel zu unerwünschten Alternativnutzungen wie Ackernutzung, Aufforstung oder Brachfallen verhindert oder abschwächt. Als Ergebnis der Bewertung kann keine Wirkung der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland in der Förderkulisse belegt werden. Mit der grundsätzlichen Einbeziehung von Ackerland in die Förderbestimmungen ab 2019 ist eine Grünlanderhaltungswirkung der AGZ noch unwahrscheinlicher geworden. Diese Zielverfehlung ist jedoch nicht dem Instrument der Ausgleichszulage anzulasten, sondern vielmehr auf die von der Europäischen Kommission vorgegebene Zuordnung der AGZ zum Schwerpunktbereich 4A Biodiversität zurückzuführen.

Analyse der Nutzbarkeit von Daten des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT) für die Bewertung von Tierwohlwirkungen von ELER-Maßnahmen

Ziele der Untersuchung waren die Prüfung der Nutzbarkeit der HIT-Daten für die Evaluation sowie die Generierung von Ergebnissen für die Bewertung der Maßnahmen in Hessen und NRW für die Förderperiode 2007 bis 2013.

In beiden Bundesländern wurden für das AFP keine Wirkungen auf die betrachteten Tierwohlindikatoren festgestellt, während bei den Tierwohl-Prämienmaßnahmen, die in NRW angeboten werden, positive Effekte auf jeweils einen der beiden Indikatoren (Mortalität, Nutzungsdauer) gemessen wurden. Der ökologische Landbau schnitt besser ab als die konventionellen Betriebe, aufgrund der geringen Anzahl an Neueinsteigern konnte allerdings keine Förderwirkung ermittelt werden.

Grundsätzlich sind die HIT-Daten für die Wirkungsmessung von Fördermaßnahmen geeignet.

Länderübergreifender Bericht zur Umsetzung von LEADER in der Förderperiode 2014-2020

Der länderübergreifende Bericht vergleicht die länderspezifischen Steuerungsvarianten in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein und deren Wirkungen auf die LEADER-Umsetzung, mit dem Ziel Stellschrauben für die zukünftige Ausgestaltung der Förderung zu identifizieren.

Für verschiedene Aspekte wird zunächst der EU-seitige Rahmen und die darauf basierenden Varianten der Rahmensetzung in den Ländern dargestellt. Im Anschluss wird ein Überblick über die konkrete Umsetzung und die Ergebnisse in den LEADER-Regionen gegeben. Dazu erfolgt eine Interpretation der Stärken und Schwächen der praktizierten Steuerungsansätze.

Die Ergebnisse der Analysen werden in 13 Unterkapiteln dargestellt. So werden verschiedene Möglichkeiten zur länderspezifischen Ausgestaltung der EU-Vorgaben aufgezeigt, die dabei helfen können die LEADER-Potenziale optimal zu nutzen.

6 Zusammenfassung der Ergebnisse abgeschlossener Evaluation

Grünlandentwicklung auf Gemeindeebene: Die Auswertungsergebnisse zeigen einen Grünlandverlust sowohl für benachteiligte als auch nicht benachteiligte Gebiete, der über den Betrachtungszeitraum in beiden Gebietskategorien ähnliche Verläufe aufweist. Er fiel in den Gemeinden, die vollständig in der benachteiligten Gebietskulisse liegen, nur halb so stark aus wie in nicht benachteiligten Gemeinden. Allerdings haben rechtliche Regelungen zur Grünlanderhaltung zu deutlicheren Schwankungen und zumindest kurzfristig positiveren Wirkungen in der Zeitreihe geführt. Zusammen mit den naturräumlichen Gegebenheiten (vorrangige Eignung für die Viehhaltung und Grünland als Grundfütternutzung) lässt sich daraus kein Zusammenhang zwischen AGZ-Förderung und Grünlanderhaltung ableiten

Grünlanderhaltungswirkung der Ausgleichszulage: Im Hinblick auf die Frage, ob die AGZ-Förderung eine potenzielle Grünlanderhaltungswirkung entfalten kann, wurden folgende Rahmenbedingungen untersucht: Infrage kommen nur **Betriebe**, die keinen anderweitig wirksamen Vorgaben zur Grünlanderhaltung unterliegen und gleichzeitig eine AGZ-Förderung beziehen. Das sind Betriebe, die nicht den Greening-Verpflichtungen unterliegen (Ökolandbau-Betriebe, Kleinerzeuger, Betriebe ohne Direktzahlungen) und die gleichzeitig keine Ökolandbau-Förderung und/oder keine AUKM-Förderung im Grünland (Extensive Grünlandnutzung, Vertragsnaturschutz) erhalten, da diese laut Förderbedingungen zu einer Grünlanderhaltung verpflichtet. Darüber hinaus unterliegt das „umweltsensible Dauergrünland“ in FFH-Gebieten grundsätzlich einem Umwandlungs- und Pflugverbot. Die Ergebnisse zeigen, dass zwar mit 27.238 (2018) bzw. 34.529 ha (2019) erhebliche Anteile der jeweiligen AGZ-Förderkulissen (18,4 bzw. 10,7 %) nicht durch Greening-Verpflichtungen zum Grünlandschutz erreicht wurden. Allerdings greifen auf diesen Flächen fast vollständig die anderen o. g. Regelungen. Regelungslücken zur Grünlanderhaltung bestehen de facto nicht. Ein alleiniger oder ggf. zusätzlich durch die AGZ-Förderung induzierter Beitrag zur Grünlanderhaltung ist daher nicht festzustellen.

Ausgleichszulage unter betriebswirtschaftlichem Blick: Die Höhe der AGZ-Zahlung von durchschnittlich 72 Euro/ha (2018) sowie die durchschnittlichen betrieblichen Zahlungssummen je Betriebsgruppe sind vor dem Hintergrund von natürlichen Standortvoraussetzungen, Alternativnutzungen wie Ackerfutter- oder Getreideanbau und Pachtpreisen zu diskutieren, um eine mögliche Wirkung auf die Grünlanderhaltung zu ermitteln. Bereits in vorausgegangenen Untersuchungen wurde festgestellt, dass Betriebe mit AGZ-Förderung gemessen am betrieblichen Einkommen wirtschaftlich genauso divers aufgestellt sind wie Betriebe außerhalb der Förderkulisse. Daher sind verallgemeinernde Aussagen zu einer möglichen Wirkung der AGZ auf Betriebsebene problematisch. Jedoch kann angenommen werden, dass die AGZ-Zahlung nur einen sehr geringen finanziellen Anreiz bieten kann, um Grünland nicht in wirtschaftlich attraktivere ackerbauliche Alternativnutzungen umzuwandeln. Auch hier scheinen andere Faktoren eine wichtigere Rolle zu spielen, sofern es bei gegebener Faktorausstattung auf den Betrieben und den natürlichen Standortbedingungen überhaupt einen nennenswerten Entscheidungsspielraum für Alternativnutzungen gibt.

Gesamtwirkung Ausgleichszulage: Als Ergebnis der Untersuchungen kann die Evaluation keine Wirkung der AGZ-Förderung auf die Erhaltung von Grünland in der Förderkulisse belegen.

Eignung von Daten des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT) zur Bewertung von Tierwohlwirkungen: Für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) wurden im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2013 keine bzw. nur marginale Wirkungen auf die betrachteten Indikatoren (Mortalität und Nutzungsdauer) in beiden Bundesländern festgestellt. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund nachvollziehbar, da das AFP in der betrachteten Periode noch weniger auf eine Verbesserung des Tierwohls ausgerichtet war. Der ökologische Landbau schneidet im Hinblick auf die beobachteten Indikatoren besser ab als die konventionellen Betriebe in der Kontrollgruppe. Zur Wirkung der Förderung lassen sich aber keine belastbaren Aussagen treffen, da die Anzahl an Neueinsteigern sowohl in NRW als auch in Hessen zu gering ist. Bei den Tierwohl-Prämienmaßnahmen, die nur in NRW angeboten werden, reduziert die Weidehaltung die Mortalität deutlich, hat aber nur eine marginale Wirkung auf die Nutzungsdauer. Dagegen hat die Strohhaltung nur eine marginale Wirkung auf die Mortalität, verlängert die Nutzungsdauer aber deutlich. Die für die Förderperiode 2007 bis 2013 durchgeführten Berechnungen zeigen, dass die HIT-Daten für die Analyse der Tierwohlintikatoren Mortalität und Nutzungsdauer geeignet sind und aufgrund der langen Zeitreihen eine solide Wirkungsmessung von Fördermaßnahmen erlauben. Die Analyse ist allerdings auf Milchkühe und die oben genannten Indikatoren beschränkt. Hinzu kommt der hohe Aufwand für den Abruf und die Aufbereitung der Daten. Aufgrund dieser Limitationen wurden für NRW probenhaft die Q-Check-Indikatoren, die anhand der Daten der Milchleistungsprüfung (MLP) vom Landeskontrollverband (LKV) berechnet werden, abgerufen. Diese Daten für Milchkühe enthalten zusätzlich noch Indikatoren zur Euter- und zur Stoffwechselgesundheit und der Aufwand für den Abruf und die Auswertung sind deutlich geringer. Aufgrund dieser Vorteile ist geplant, diese Daten für die Evaluation der Förderperiode 2014 bis 2020 zu nutzen.

LEADER-Umsetzung: Insgesamt bestätigt sich, dass die LEADER-Umsetzung in den untersuchten vier Bundesländern gut gelungen ist, und es i. d. R. sinnvoll ist, die durch den EU-Rahmen ermöglichten Freiheitsgrade an die LEADER-Regionen weiterzureichen. Für die verschiedenen Steuerungsmechanismen („harte“ und „weiche“ Vorgaben) lassen sich anhand der Ergebnisse, je nach Thema spezifische Vor- und Nachteile erkennen. So zeigt sich, dass in einigen Bereichen durchaus konkrete Mindestvorgaben z. B. zur Gewährleistung einer angemessenen Ausstattung der Regionalmanagements oder zur Förderung eines höheren Frauenanteils in LAGs für die gewünschte Umsetzung eines Bottom-up-Ansatzes in den Regionen förderlich sind. Für andere Bereiche (z. B. Kooperationsprojekte) sind „weiche“ Forderungen und landesweite Angebote zur Förderung der Vernetzung zwischen den Regionen eine gute Alternative zu festen Vorgaben.

7 Kommunikations- und Vernetzungsaktivitäten in Bezug auf die Verbreitung von Evaluationsergebnissen

Die Kommunikations- und Vernetzungstätigkeiten bezogen sich auf die Mitarbeit in den verschiedenen Evaluierungsnetzen (European Expert Committee, MEN-D, Help desk, Gesellschaft für Evaluation – DeGEval, AK Strukturpolitik der DeGEval, Unterarbeitsgruppe Monitoring), in denen es vorrangig um Fragen des Evaluierungsdesigns und der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der in Monitoring und Evaluierung anstehenden Aufgaben ging. Kommunikationsaktivitäten in Bezug auf Wissenschaft beinhalteten die Teilnahme an Tagungen. Neben wissenschaftlichen Tagungen nehmen die Evaluator:innen auch an Tagungen teil, die dem Austausch von Wissenschaft und Praxis dienen. Eingebunden sind die Evaluator:innen auch in die Aktivitäten des Thünen-Instituts. Ministerialverwaltung und Bewilligungsstellen sowie WiSo-Partner waren durch den Begleitausschuss und Dienstbesprechungen in Evaluierungsaktivitäten einbezogen (siehe Kapitel 1).

Über die Evaluierungsberichte hinaus, die auf der Webseite www.eler-evaluierung.de zum Download bereitgestellt werden, nutzen wir zielgruppenbezogen unterschiedliche Kanäle, um Evaluierungsergebnisse zu verbreiten.

LandInForm ist ein praxisnahes Magazin zur ländlichen Entwicklung, das von der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (dvs) herausgegeben wird. Dieses Medium, das sich an die Fachöffentlichkeit richtet, wurde von uns genutzt, um Evaluationsergebnisse zum Klimaschutz vorzustellen (Pufahl et al., 2022a). Des Weiteren wurde ein Mitglied des Evaluierungsteams zum Beitrag des ELER zur Gleichstellung der Geschlechter interviewt (Rau, 2022).

Im wissenschaftlichen Bereich wurden Evaluierungsergebnisse auf verschiedenen Konferenzen vorgestellt, so auf verschiedenen Veranstaltungen der Regionalwissenschaften und der Gesellschaft der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Die dort präsentierten Ergebnisse aus der Evaluierung wurden für einen Beitrag in Berichte über Landwirtschaft aufbereitet (Pufahl et al., 2022b).

Tabelle 1: Überblick über die Kommunikations- und Vernetzungsaktivitäten des Evaluator:innenteams – Auswahl

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL
18.05.2021	Fördermöglichkeiten für Frauen im ELER, Einige Erkenntnisse der 5-Länder-Evaluierung	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft	Vortrag, Online-Austausch	Wissenschaft/Praxis	20	- / -
19.05.2021	Analyse von HIT* Daten für die Wirkungsmessung von Fördermaßnahmen. Workshop des NaTiMon-Projektes	NaTiMon-Projekt	Vortrag auf online-Veranstaltung	Mitglieder des NaTiMon-Projektes	15-20	- / -
25.- 28.05.2021	Place-based and participative approaches: reflections for policy design in rural development	13th World Congress of the Regional Science Association International	Vortrag, Online-Konferenz	vornehmlich Wissenschaft	Ca. 500	http://regionalscience.org/2021worldcongress/
02.06.2021	Eco-Schemes in der deutschen Landwirtschaft - Fluch oder Segen	Feldtag der SKW - Stickstoffwerke Piesteritz	Vortrag, online	Fachöffentlichkeit	50	- / -
11.06.2021	Fördermöglichkeiten für Frauen im ELER. Einige Erkenntnisse der 5-Länder-Evaluierung. Austausch zum GAP-Strategieplan – Verankerung der Geschlechtergerechtigkeit	Deutscher Landfrauenverband	Vortrag auf Online-Workshop	Fachöffentlichkeit	25	- / -
01./02.07.2021	What are favouring conditions for the implementation of innovative projects in Community-Led Local Development (CLLD) approaches?	11th Summer Conference in Regional Science of the Gesellschaft für Regionalforschung (GfR)	Vortrag, Online Konferenz	vornehmlich Wissenschaft	Ca. 65	https://gfr2021.thuenen.de/

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL
07.07.2021	Situation von Frauen auf landwirtschaftlichen Betrieben	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft	Online-Austausch	Wissenschaftlich/ Praxis	20	- / -
09.09.2021	Deutscher Landschaftspflegetag	DVL	Online	Verwaltung, Wissenschaft, Verbände	300	https://www.dvl.org/aktuelles/veranstaltungsdetails/deutscher-landschaftspflegetag-2021
16./17.09.2021	24. Jahrestagung der DeGEval – Gesellschaft für Evaluationen e. V.	DeGEval	Online-Veranstaltung	Wissenschaft/ Fachöffentlichkeit	100-200	https://www.degeval.org/veranstaltungen/jahrestagungen/online-tagung-2021/
17.09.2021	Denklabor „Leerstände in ländlichen Räumen“	BULE, BUND	Online	Verwaltung/Kommune/Ministerium	25	_ / -
22.-24.09.2021	Wirksamkeit der ELER-Förderung für Umwelt- und Klimaschutz. 61. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,	Humboldt-Universität Berlin	Vortrag auf Online-Konferenz/Tagung	vornehmlich Wissenschaft	150	https://www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/dao/gewisola2021
08.10.2021	Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen: Entwicklungen und Perspektiven	BBE-AG Zivilgesellschaftsforschung und Thünen-Institut (LR)	Online-Veranstaltung	Fachöffentlichkeit / Verwaltung / Praxis	50	https://kommunen-innovativ.de/buerger-schaftliches-engagement-laendlichen-raeumen-entwicklungsperspektiven

WANN?	WAS? (Titel, Thema, Inhalt der Kommunikation)	WER? (Veranstalter)	WIE? (Form, Kanäle)	ZU WEM? (Zielgruppe)	WIE VIELE?	URL
08.12.2021	Gaststätten im ländlichen Raum	Redaktionsnetzwerk Deutschland (Allgemeine Presse)	Interview	Allg. Öffentlichkeit	> 1.000	https://www.rnd.de/bauen-und-wohnen/gaststaetten-und-betriebe-in-laendlichen-regionen-in-not-nachfolger-ehlen-WNG5HURYFDKLN7YQT6MYZDDII.html
17.03.2022	Entscheidungskriterien für die Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen	DVS	Vortrag auf Online-Konferenz „ELER & Umwelt“	Fachöffentlichkeit	130	https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/veranstaltungen/vergangenveranstaltungen/2022/eler-umwelt/
21.03.- 01.04.2022	Gender representation and related consequences in planning for rural development	Regional Studies Association	Vortrag, Online-Konferenz	vornehmlich Wissenschaft	>100	https://www.regionallstudies.org/events/rinr2022/#

Quelle:Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

Bathke M (2021) Evaluierung der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein. Aktuelle Praktik, zu finden in <http://www.men-d.de/fileadmin/user_upload/Praktik_65lang_2021_MEND.pdf> [zitiert am 8.3.2022]

Pufahl A, Schwarze S, Roggendorf W (2022a) Hilft der ELER beim Klimaschutz in der Landwirtschaft? LandinForm - Magazin für Ländliche Räume(1):46-47, zu finden in <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/Redaktion/Seiten/Service/Publikationen/LandInForm/2022/LandInForm_2022_01.pdf>

Pufahl A, Schwarze S, Roggendorf W, Sander A, Bathke M, Bergschmidt A (2022b) Wirksamkeit und Effizienz der ELER-Förderung für Ressourcenschutz, Klimaschutz und Tierwohl. Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Aktuelle Beiträge, Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Aktuelle Beiträge. Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, zu finden in <<https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/395>>

Raue P (2022) Interview: Gleichstellung ernst nehmen. LandinForm - Magazin für Ländliche Räume(1):42-43, zu finden in <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/Redaktion/Seiten/Service/Publikationen/LandInForm/2022/LandInForm_2022_01.pdf> [zitiert am 14.3.2022]

Sander A, Roggendorf W, Reiter K (2021) Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020, entera Umweltplanung & IT; Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR). 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/6-2021_NRW_AGZ.pdf.pdf> [zitiert am 24.1.2022]