



Beitrag zum Durchführungsbericht 2016

**Bewertung des Entwicklungsprogramms für den
ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020
(EPLR Bayern 2020)**

Maßnahmenspezifische Bewertung

**Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

**Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART)
Triesdorf, 9.10.2017**

Hauptauftragnehmer und Koordinator

 FORSCHUNGSGRUPPE Agrar- und Regionalentwicklung TRIESDORF Steingruberstraße 4 91746 Weidenbach-Triesdorf Tel.: (0 98 26) 333 177 Fax: (0 98 26) 333 194 Internet: www.fg-art.de	Bearbeiter: B.Sc. Anja Brenner, Dr. Manfred Geißendörfer, B.Sc. Philipp Kahl, B.Sc. Kristina Nöhring, M.Sc. MBA Tanja Strobel-Unbehaun, Prof. Dr. Otmar Seibert
--	--

Kooperationspartner und Bearbeiter (Unterauftragnehmer):

Lehrstuhl für Produktions- und Ressourcenökonomie Prof. Dr. Johannes Sauer, M.Sc. Philipp Mennig TU München	ECOZEPT GbR Freising Andreas Jändl, Dr. Burkhard Schaer, Freising Dipl. Ing. Edeltraud Wissinger, Dipl. Ing. Margarethe Steinhuber	Prof. Dr. Paul Michels Hochschule Weihenstephan- Triesdorf, Abt. Triesdorf
 Lehrstuhl für Produktions- und Ressourcenökonomie landwirtschaftlicher Betriebe	 ECOZEPT	Assoziierter Partner der Forschungsgruppe ART

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	12
2	Evaluationsdesign	25
3	Programmziele und finanzielle Umsetzung des EPLR	30
4	Bewertung der bayerischen EPLR-Maßnahmen	33
4.1	M 4.1 Maßnahme Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP).....	33
4.1.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	33
4.1.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	34
4.1.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	40
4.1.4	Bewertung	42
4.1.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	46
4.2	M 4.2 Marktstrukturförderung	51
4.2.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	51
4.2.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	52
4.2.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	58
4.2.4	Bewertung	61
4.2.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	68
4.3	M4.4 – Nichtproduktive Investitionen	70
4.3.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	70
4.3.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	71
4.3.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	72
4.3.4	Bewertung	72
4.3.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	72
4.4	M 6.4 Maßnahme Diversifizierung.....	73
4.4.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	73
4.4.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	74
4.4.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	77
4.4.4	Bewertung	79
4.4.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	80
4.5	M 07 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten – Dorf- erneuerung und -entwicklung.....	83
4.5.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	83
4.5.2	Analyse des erzielten Output und der Umsetzung.....	87
4.5.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	94
4.5.4	Bewertung	95
4.5.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	99

4.6	M10 – Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Kulturlandschafts-	
	programm (M10.1.1-10.1.15)	100
4.6.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	100
4.6.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	103
4.6.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	115
4.6.4	Bewertung	117
4.6.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	141
4.7	M10.1 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Vertragsnaturschutz-	
	programm (M10.1.16-10.1.21)	144
4.7.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	144
4.7.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	145
4.7.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	150
4.7.4	Bewertung	153
4.7.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	157
4.8	M11 – Ökologischer Landbau.....	160
4.8.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	160
4.8.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	161
4.8.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	163
4.8.4	Bewertung	165
4.8.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	169
4.9	M13.1-13.3 Ausgleichszulage - Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen	
	spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete	170
4.9.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	170
4.9.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	173
4.9.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	177
4.9.4	Bewertung	180
4.9.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	189
4.10	M16 EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“	192
4.10.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	192
4.10.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	194
4.10.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	195
4.10.4	Bewertung	195
4.10.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	196
4.11	M19 LEADER.....	197
4.11.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	197
4.11.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	200
4.11.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	204
4.11.4	Bewertung	210
4.11.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	219

4.12	Maßnahme Technische Hilfe	221
4.12.1	Einordnung der Maßnahme	221
4.12.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	221
4.12.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	223
4.12.4	Bewertung	223
4.12.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	224
5	Beantwortung der Bewertungsfragen („SFC-Berichtsstruktur“)	225
6	Literatur- und Quellenverzeichnis	226

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertungsfragen für den Durchführungsbericht 2016	26
Tabelle 2: Finanzielle Umsetzung des EPLR Bayern 2020	32
Tabelle 3: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung	35
Tabelle 4: Verteilung der Förderfälle nach der Höhe des Investitionsvolumens	36
Tabelle 5: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten	37
Tabelle 6: Verteilung der Fördermittel nach Bewirtschaftungsform	37
Tabelle 7: Verteilung der Fördermittel nach Regierungsbezirken	38
Tabelle 8: Verteilung der Fördermittel nach Gebietskategorien	39
Tabelle 9: Indikatoren (IST – ZIEL)	42
Tabelle 10: Output-Indikatoren: Ziele und Grad der Zielerreichung	52
Tabelle 11: Fördervorhaben und bewilligte öffentliche Ausgaben nach Sektoren und Regierungs-bezirken.....	55
Tabelle 12: Vorhaben und bewilligte Fördersumme nach Umsatz der geförderten Unternehmen.....	57
Tabelle 13: Vorabschätzung der Energieeinsparung durch die Antragsteller (Anträge bis Ende 2016).....	62
Tabelle 14: Kennzahlen zur Energieeffizienz im Jahr vor der Antragstellung	63
Tabelle 15: Vorabschätzung der Wassereinsparung durch die Antragsteller und Bodenversiegelung.....	67
Tabelle 16: Umsetzung der Maßnahme 4.4 und Zielerreichungsgrad	71
Tabelle 17: Umsetzung und Zielerreichung der Output- und Zielindikatoren - Maßnahme 6.4 Diversifizierung.....	74
Tabelle 18: Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Ausgaben abgeschlossener Förderfälle nach Gebietskategorie bis zum 31.12.2016	76
Tabelle 19: Verteilung öffentlicher Ausgaben und Zahl der abgeschlossenen Vorhaben nach Betriebsgröße (ha)	80
Tabelle 20: Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung ...	85
Tabelle 21: Output-/Zielindikatoren und Zielerreichung	87
Tabelle 22: Antragszeiträume, verfügbare Fördermittel und bewilligte Zuwendungen 2016	88
Tabelle 23: Bewilligte und abgeschlossene sowie ausgezahlte Projekte – top ups und ELER (2015 und 2016)*	90
Tabelle 24: Regionale Verteilung der Förderfälle und Gesamtzusendungen	91
Tabelle 25: Angebotene Maßnahmen 2014-2016	101
Tabelle 26: Finanzielle und physische Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Rahmen des KULAP	104
Tabelle 27: Öffentliche Ausgaben differenziert nach Einzelmaßnahmen.....	105
Tabelle 28: Geförderter Flächenumfang differenziert nach Einzelmaßnahmen	107
Tabelle 29: Logit-Modell zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen in Bayern	114
Tabelle 30: Beitrag von Blühflächen zur Vielfalt von Vögeln der Agrarlandschaft	121

Tabelle 31: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4B (Bezug: Auszahlungen)	122
Tabelle 32: Wirkungsbewertung der Wasserschutzmaßnahme „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten“	122
Tabelle 33: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4C (Bezug: Auszahlungen)	127
Tabelle 34: Volumen emissionsarm ausgebrachten Wirtschaftsdüngers (inkl. Altmaßnahmen A62 und A63) (Bezug: Antragstellung)	132
Tabelle 35: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5D (Bezug: Antragstellung)	132
Tabelle 36: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5E (Bezug: Antragstellung)	133
Tabelle 37: Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Grünlandextensivierungsmaßnahmen (B20-23)	137
Tabelle 38: Deskriptive Statistik zum Logit-Modell	138
Tabelle 39: Vergleich von Mittelwerten (Häufigkeiten) für ausgewählte Variablen im Referenzjahr 2014	139
Tabelle 40: Veränderung der Dauergrünlandfläche und des Viehbesatzes differenziert nach Teilnahme an der Maßnahme B20-23	139
Tabelle 41: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung	146
Tabelle 42: Ausbezahlte Fördermittel, 2014-2016	147
Tabelle 43: Flächenumfänge nach Biotoptypen und nach Lage in N2000-Gebieten	147
Tabelle 44: Verteilung der geförderten Flächen nach Regierungsbezirken	149
Tabelle 45: Indikatoren (IST – ZIEL)	151
Tabelle 46: Finanzielle und physische Umsetzung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“	161
Tabelle 47: Wirkungsbewertung des Wasserschutzbeitrags des Ökologischen Landbaus	167
Tabelle 48: Bewertung der Klimawirkung des Ökologischen Landbaus	168
Tabelle 49: Höhe der Ausgleichszulage in Berggebieten (M13.1)	172
Tabelle 50: Höhe der Ausgleichszulage in sonstigen benachteiligten Gebieten (M13.2)	173
Tabelle 51: Höhe der Ausgleichszulage in „Kleinen Gebieten“ (M13.3)	173
Tabelle 52: Physische und finanzielle Umsetzung	174
Tabelle 53: Durchschnittliche Zuschusshöhe pro gefördertem ha und pro Betrieb differenziert nach Gebietskategorie, 2014-2016	175
Tabelle 54: Flächen- und GV-Entwicklung in den AGZ-Gebietskategorien	187
Tabelle 55: Umsetzung der Maßnahme 16 und Zielerreichungsgrad	194
Tabelle 56: Auszahlungsdaten Stand 31.12.2016	201
Tabelle 57: Umsetzung und Output- und Zielindikatoren	202
Tabelle 58: Auswertung der VAIF-Daten nach Regierungsbezirken bis zum 31.12.2016	203
Tabelle 59: Ergänzende Bewertungsindikatoren	207
Tabelle 60: Indikatoren für die Technische Hilfe	222
Tabelle 61: Bewilligungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen	222

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Begleitungs- und Bewertungssystem EPLR Bayern 2020.....	27
Abbildung 2: Verteilung der Förderfälle und Investitionszuschüsse nach Regierungsbezirken ...	38
Abbildung 3: Verteilung der bewilligten Vorhaben und der Fördersummen 2014-2016	53
Abbildung 4: Box-Whiskers Plot der Bewertungspunkte (x100)	54
Abbildung 5: Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben insgesamt sowie für die Sektoren mit den meisten Bewilligungen	56
Abbildung 6: Schätzung der Ausgabenanteile, die auf die Hauptziele der geförderten Investition entfallen	62
Abbildung 7: Mittelwert des wertmäßigen Anteils der Rohwaren nach Vertragsdauer nach Sektoren	65
Abbildung 8: Wertmäßiger Anteil des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs	66
Abbildung 9: Anteile der Vorhaben mit Innovation	67
Abbildung 10: Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung	77
Abbildung 11: Durchschnittliche Zuwendung je Projekt je Regierungsbezirk	92
Abbildung 12: Öffentliche Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP.....	109
Abbildung 13: Flächenumfang der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP	109
Abbildung 14: Anzahl der KULAP-Teilnehmer nach Jahren	110
Abbildung 15: Verbreitungsgebiete der Grünlandmaßnahmen im Jahr 2016.....	111
Abbildung 16: Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen im Jahr 2016.....	112
Abbildung 17: Geförderter Flächenumfang für Grünland- und Ackermaßnahmen.....	115
Abbildung 18: Beitrag von Blühflächen zur Arthropodendiversität in der Agrarlandschaft.....	120
Abbildung 19: Stickstoffüberschüsse der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern	123
Abbildung 20: Viehbesatz auf Gemeindeebene 2016.....	124
Abbildung 21: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz 2007 und Nitratbelastung des Grundwassers 2016	124
Abbildung 22: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Wasserschutz 2016	125
Abbildung 23: Prozentualer Anteil der Grundwasser-Messstellen mit Nitratgehalten > 50 mg/l in Bayern	126
Abbildung 24: Anteil der Gewässer mit „gutem oder besserem ökologischen Zustand“ bzw. „gutem oder besserem ökologischen Potenzial“ im Verhältnis zur Gesamtanzahl der bewerteten Wasserkörper.....	127
Abbildung 25: Mittlerer, langjähriger Bodenabtrag je ha LF	129
Abbildung 26: Schwerpunktregionen für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Bodenschutz ..	129
Abbildung 27: Schwerpunktregionen der emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung und Großvieheinheiten je ha LF	133
Abbildung 28: Schwerpunktregionen der Maßnahmen „Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten“, 2016.....	141
Abbildung 29: Verteilung der VNP-Flächen auf die Regierungsbezirke	149

Abbildung 30: HNV-Flächen Gesamt (Stufe I-III) in % in Bayern und Deutschland.....	155
Abbildung 31: Entwicklung der geförderten Fläche der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ ...	161
Abbildung 32: Öffentliche Ausgaben für die Maßnahme „Ökologischer Landbau“	162
Abbildung 33: Anteil an geförderter Fläche für den ökologischen Landbau an der LF.....	162
Abbildung 34: Veränderung der ökologisch bewirtschafteten Fläche zwischen 2010 und 2016	163
Abbildung 35: Biodiversitätseffekte des Ökologischen Landbaus	166
Abbildung 37: Durchschnittliche Ertragsmesszahlen (EMZ) in den Gebietskategorien der AGZ.	176
Abbildung 38: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den AGZ-Gebietskategorien	181
Abbildung 39: Durchschnittliche Betriebsgrößen, Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen.....	182
Abbildung 40: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den Gebietskategorien der AGZ	183
Abbildung 41: Durchschnittliche AK pro ha LF differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ (2012 - 2016)	184
Abbildung 42: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel nach AGZ- Gebietskategorien	185
Abbildung 43: Viehbesatz in Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben nach Gebietskategorien (RGV).....	186
Abbildung 44: Durchschnittliche Zuschusshöhe je ha LF und je Betrieb nach AGZ-Gebietskategorien (2012-16)	188
Abbildung 45: Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ.....	189
Abbildung 46: LEADER in Bayern.....	198
Abbildung 47: Entwicklungsziele in den LES	213
Abbildung 48: Grad der Zielerreichung nach Entwicklungszielen.....	216

Abkürzungen

AELF	Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
AFP	Agrarinvestitionsförderprogramm
ALE	Amt für ländliche Entwicklung
ART	Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf
AGZ	Ausgleichszulage
AUKM	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahme
ABAG	Bodenabtragsgleichung
BLE	Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft
btH	besonders tiergerechter Haltungs- und Aufstallungsformen
BY	Bayern
BZA	Bereich Zentrale Aufgaben (StMELF, Verwaltung für ländliche Entwicklung)
CLLD	Community-led local development (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung)
CMES	Common Monitoring and Evaluation System
D	Deutschland
DVO	Durchführungsverordnung
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
EA	Erschwernisausgleich
EENRD	European Evaluation Network for Rural Development
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EIF	Einzelbetriebliche Investitionsförderung
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ENRD	European Network for Rural Development
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
(EU-)KOM	EU-Kommission
EU	Europäische Union
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GSR	Gemeinsamer strategischer Rahmen
HFF	Hauptfutterfläche
IfLS	Institut für ländliche Strukturforschung
ILE, ILEK	Integrierte ländliche Entwicklung, Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm

LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LfL	Landesanstalt für Landwirtschaft
M[X.X]	Maßnahme gemäß ELER-Durchführungsverordnung (X.X=Zahlen-Code der Untermaßnahmen)
M+E	Monitoring und Evaluierung
Men-D	Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Deutschland
MFA	Mehrfachantrag
Mio.	Millionen
Mrd.	Mrd.
MSF	Marktstrukturförderung
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe(n)
P	Priorität
RD	Rural Development
RGV	Rinder-Großvieheinheit / raufutterverzehrende Großvieheinheit
SMART	Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
StMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
SöA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken)
TUM	Technische Universität München
VNP	Vertragsnaturschutzprogramm
VO	Verordnung

1 Zusammenfassung

Zusammenfassung

Förderung des ländlichen Raums in Bayern – eine Einordnung

Die ländlichen Räume genießen in der Bayerischen Landespolitik einen hohen Stellenwert. Aufgrund ihres hohen Flächen- und Bevölkerungsanteils ist die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume eine Aufgabe aller Landesministerien. Sie folgt dem Ziel, möglichst gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes zu schaffen. Wenngleich das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) in besonderer Weise Verantwortung für die Entwicklung des ländlichen Raums trägt, gehen wichtige Impulse z.B. auch von den Geschäftsbereichen Landesentwicklung und Heimat (Infrastrukturausbau, Regionalmanagement), Wirtschaft und Umwelt aus. Darüber hinaus schafft die Regionalisierungsstrategie in der Bayerischen Hochschulpolitik attraktive Studienangebote bewusst auch außerhalb der Ballungsräume. Insofern umfassen die Förderangebote des StMELF nur einen Teil jener Maßnahmen, die von Seiten des Freistaats zur Entwicklung der ländlichen Räume umgesetzt werden.

Die Förderpolitik des StMELF im Zeitraum 2014 bis 2020 basiert auf den Fördererfahrungen der Vorperioden, aktualisiert um eine SWOT-Analyse aus dem Jahr 2014, in der die spezifischen Stärken und Schwächen des Agrar- und Ernährungssektors sowie der ländlichen Räume in Bayern adressiert wurden. Anknüpfend an die Ziele der Europa 2020-Strategie und deren Konkretisierung in der ELER-Verordnung wurden Prioritäten in Bayern definiert, die den konkreten Bedarf an Förderhilfen reflektieren und dabei auch neue Herausforderungen berücksichtigen, etwa in den Bereichen Klima- und Ressourcenschutz, Tierwohl oder Innovation.

Aus Gründen der Fördereffizienz und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren wird eine Reihe von Fördermaßnahmen ohne Einsatz von EU-Mitteln, d.h. rein aus nationalen Mitteln, umgesetzt. Das betrifft z.B. die Beratung, forst- und teichwirtschaftliche Maßnahmen und den Hochwasserschutz. Diese Angebote sind Teil der bayerischen Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum, nicht jedoch Teil des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR Bayern 2020). Darüber hinaus werden einige Maßnahmen, die auf besonders intensive Nachfrage stoßen, mit Hilfe bayerischer top ups über den Förderrahmen des ELER hinaus aufgestockt.

ELER-Programmstrategie in Bayern und Bewertungsauftrag

Bestandteil der ELER-Strategie sind jährliche Durchführungsberichte. Sie werden von der ELER-Verwaltungsbehörde – in diesem Fall vom StMELF – erstellt und sollen einen Überblick geben über die Umsetzung des EPLR im jeweils vorausgegangenen Jahr. In diesem erweiterten Durchführungsbericht 2016 wird über die Umsetzung des Programms in der Startphase bis Ende 2016 sowie erste Programmerfolge berichtet.

Die Bewertung des Programms erfolgt mit Hilfe von relativ wenigen Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die in der ELER-Durchführungsverordnung EU-weit festgelegt wurden. Sie sollen es erlauben, gemeinsame Bewertungsfragen zu den Wirkungen des Programms zu beantworten. Dabei

sind sowohl Primär- als auch Sekundärwirkungen der programmierten Maßnahmen zu berücksichtigen.

Da die EU-weit verbindlichen Indikatoren die Effekte von Fördermaßnahmen auf Länderebene nur unzureichend widerspiegeln können, werden von den Evaluatoren zusätzliche Indikatoren herangezogen. Sie orientieren sich an der für alle Fördermaßnahmen vorgelegten Interventionslogik und wurden im Detail mit dem Programmverwalter abgestimmt.

Weil die Mehrzahl der Fördermaßnahmen 2015/16 erstmals in Anspruch genommen werden konnte und gerade investive Vorhaben eine längere Umsetzungszeit erfordern, waren Ende 2016 nur wenige Förderprojekte finanziell abgeschlossen. Im Durchführungsbericht 2016 sind deshalb noch keine validen Aussagen zu Förderwirkungen möglich.

Auch deshalb stehen die Implementierung sowie der Umsetzungsfortschritt der Maßnahmen im Fokus der Bewertung. Maßnahmenspezifische Auswahlverfahren sollen zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der ELER-Maßnahmen beitragen. Dabei werden gemäß ELER-VO diejenigen Vorhaben ausgewählt, die in einem zeitlich begrenzten Verfahren durch ein Ranking mit Hilfe transparenter Kriterien priorisiert werden. Die Erfahrungen mit den Auswahlssystemen sind ebenfalls Teil der Bewertung.

Investive Förderangebote zur Stärkung der Entwicklungsfähigkeit bayerischer Agrar- und Ernährungsbetriebe

Das **Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP, M 4.1)** fand eine ausgesprochen hohe Resonanz. Bis Ende des Jahres 2016 lagen bereits über 1.250 Förderanträge vor, weil ein sehr attraktiver Fördersatz von bis zu 40% des förderfähigen Investitionsvolumens gewährt wurde. Von den Anträgen konnten 837 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 460 Mio. € bewilligt werden. Deren Auswahl erfolgte nach der Höhe der erreichten Punktzahl in einem begrenzten Kriterienkatalog. Das mittlere Investitionsvolumen lag bei rd. 548.000 €; der größte Anteil der öffentlichen Zuwendungen (knapp 38 %) floss allerdings in „größere“ Projekte mit einem Volumen zwischen 0,75 bis 1 Mio. €. Insgesamt 109 „neue“ Vorhaben waren bis Ende 2016 bereits abgeschlossen, zusätzlich konnten auch über 1.000 Fälle ausfinanziert werden, die meisten davon mit einem Investitionsbeginn noch in der alten Förderperiode.

Investitionsschwerpunkt in der neuen Förderphase war erneut die Milchviehhaltung mit rd. zwei Drittel der Bewilligungen (540 Fälle). Vorhaben in Geflügel-, Dauerkultur- und Gartenbaubetrieben profitierten nur unterdurchschnittlich. Mit der fachlichen Schwerpunktsetzung korrespondiert die regionale Verteilung der Vorhaben: Rd. 67 % der Bewilligungen entfallen auf die Regierungsbezirke Oberbayern (225 Fälle), Schwaben (177 Fälle) und die Oberpfalz (156 Fälle).

Von den bewilligten Vorhaben erfüllten 530 (63 %) die Voraussetzungen für eine „Premium-Förderung“, die erhöhte Anforderungen an Tierschutz und Tierwohl stellt. Mit 23% der Bewilligungen (und 16 % der Fördermittel) waren Betriebe des ökologischen Anbaus überproportional vertreten.¹

¹ Bayern 6,8 %, vgl. StMELF: Bayerischer Agrarbericht 2016.

Bei 96 % der bereits abgeschlossenen Förderfälle handelte es sich um Stallbauten, nur wenige Investitionen dienten anderen Erzeugungsrichtungen. Die Investitionen induzierten eine (kalkulierte) Erhöhung des mittleren Unternehmensumsatzes um rd. 99.000 €/Jahr und eine Steigerung der Wertschöpfung um rd. 44 % (plus 34.500 €). Zur Erhöhung des Produktionsvolumens wurde Viehhaltung und Flächenumfang ausgedehnt; dies machte eine Erhöhung der Arbeitskapazität um rd. 25% erforderlich.

Die künftige Senkung der zuwendungsfähigen Kosten bei gleichzeitiger Reduzierung der Fördersätze wird in der Förderberatung ambivalent gesehen. Einerseits werden dadurch mehr Fördermittel in den Bereich „mittelgroßer“ Investitionen verlagert; andererseits dürfte die Absenkung der förderfähigen Investitionskosten auf 400.000 € und die Beschränkung der Förderung auf tierhaltende Betriebe die Akzeptanz des Programms in größeren und weiter wachsenden Betrieben vermindern. Grundsätzlich ist aber auch die sehr starke Konzentration der Fördervorhaben auf Milchviehbetriebe zu sehen, die einen gesättigten Markt beliefern.

Bei der **Marktstrukturförderung (MSF, M 4.2)** wurden bis Ende 2016 mit 33 bewilligten Fördervorhaben knapp 24 Prozent und mit 14.125.100 € Fördervolumen 18 Prozent der Zielgrößen realisiert. Die Gesamtinvestitionen in den geförderten Projekten wurden mit 400 Millionen € veranschlagt, mit 71,9 Millionen € waren Ende 2016 davon 18 Prozent erreicht. Bis Ende 2016 wurden noch keine Vorhaben abgeschlossen.

Nach Oberbayern und Schwaben flossen fast zwei Drittel der bewilligten Fördermittel. Bayernweit konzentriert sich die Verteilung der Fördermittel auf die Produktsegmente Milch und Milcherzeugnisse sowie Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen.

Die Nachfrage nach der MSF bleibt hinter den Erwartungen zurück. Hemmnisse sind die reduzierte Zuwendungsintensität, erweiterte Anforderungen insbesondere im Auswahlverfahren (z.B. an die Energieeffizienz), Mehraufwand bei der Antragsstellung und Verzögerungen der Vorhaben aufgrund einer zu langen Zeitdauer der administrativen Abwicklung bei Förder- und Zahlungsantrag.

In der aktuellen Förderperiode des EPLR Bayern 2020 ist die „Energieeffizienz“ erstmalig als Primäreffekt in den Zielkatalog der MSF aufgenommen worden. In der Einschätzung der meisten Antragsteller ist die Energieeffizienz jedoch ein sekundäres Ziel, das mit der Modernisierung der Anlagen und Gebäude einhergeht. Innovationen und Wettbewerbsvorteile stehen bei der Antragsstellung im Vordergrund.

Im Rahmen der Maßnahme **Diversifizierung (M 6.4)** wurden bis Ende 2016 116 Anträge mit einem Fördervolumen von 6,6 Mio. € bewilligt. Das waren bereits 57% des für die gesamte Förderperiode vorgesehenen Budgets. Investitionsschwerpunkte liegen in den „traditionellen“ Bereichen Gastronomie und Gästebearbeitung, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung. Abgeschlossen waren 2016 nur 9 Vorhaben mit einem Fördervolumen von 0,26 Mio. € (2,3 % des Zielwertes). Sie führten zur Schaffung von drei neuen Arbeitsplätzen. Einkommenswirkungen sind erst einige Zeit nach Abschluss der Vorhaben quantifizierbar.

Die stärkste Beteiligung am Förderprogramm stammt aus von Natur benachteiligten Regionen (70 %) mit eher kleinbetrieblichen Verhältnissen, einer starken Konkurrenz auf dem Pachtflächenmarkt, doch günstigen Entwicklungschancen für landwirtschaftsnahe Dienstleistungen. Antragsteller sind weit überwiegend nebenberuflich wirtschaftende Landwirte. Bezogen auf die Regierungsbezirke, entfielen die meisten Bewilligungen auf Oberbayern (30 %) und Schwaben (15 %). Mit 25 % war der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe auch bei der Diversifizierungsförderung überdurchschnittlich hoch.

Die bisherigen Bewilligungen betrafen meist kleinere Vorhaben mit geplanten Investitionssummen bis zu 100.000 € (34,5%) bzw. von 100.000 bis 200.000 € (25%). In der Regel handelte es sich um die Erweiterung bereits bestehender nicht landwirtschaftlicher Unternehmertätigkeiten; Existenzgründungen im engeren Sinne fanden bisher kaum statt.

Um die Wirkungen des Programms zu erhöhen, wäre die bisherige Gewichtung von Förder-Auswahlkriterien ebenso zu prüfen wie die Begrenzung des Kreises der Antragsteller auf praktizierende Landwirte. Auch sollte eine regional gleichmäßigere Verteilung der Förderbegünstigten ein Anliegen sein.

Investitionen in Dorfentwicklung, Infrastruktur und Basisdienstleistungen

Die Maßnahmen **Basisdienstleistungen und Dorferneuerung (M 07)** zielt darauf ab, die Lebens-, Arbeits- und Umweltverhältnisse und damit die Lebensqualität im ländlichen Raum nachhaltig zu verbessern. Dorferneuerungsmaßnahmen werden in verschiedenen Verfahrenstypen umgesetzt, die neben den „größeren“ Regelverfahren auch vereinfachte „kleinere“ Einzel-Vorhaben umfassen können.

Ende 2016 waren 1.054 Regelverfahren in der Umsetzung, die ohne Inanspruchnahme des ELER ausschließlich über nationale top ups gefördert werden. Ergänzend dazu werden in der aktuellen Förderperiode drei „kleine“- auch als Einzelvorhaben förderfähige - Maßnahmen angeboten und aus ELER-Mitteln kofinanziert:

- Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung kleiner Infrastrukturen (M 7.2)
- Förderung von lokalen Basisdienstleistungen (M 7.4)
- Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse (M 7.2).

Bis Ende 2016 waren 1.620 Projekte mit geplanten öffentlichen Ausgaben im Umfang von 226,6 Mio. € bewilligt. Sie entfallen auf

- 142 „kleine“ Maßnahmen mit ELER-Kofinanzierung,
- 1.478 fachlich gleichartige Projekte im Rahmen umfassenderer DOE-Verfahren, national gefördert.

Davon waren 634 Vorhaben bereits abgeschlossen; sie betreffen ausnahmslos umfassendere Regelverfahren, die mit nationalen Mitteln i.H.v. 68,1 Mio € gefördert wurden.

Für die 142 bewilligten „kleinen“ Vorhaben waren öffentliche Ausgaben in Höhe von 46,62 Mio. € vorgesehen. Zu ihrer Realisierung wurden bis Ende 2016 Fördermittel i.H.v. rd. 27,97 Mio. € bewilligt. Bis Ende 2016 konnten damit rund 63 % der vorgesehenen EPLR-Fördermittel gebunden werden. Von den „kleinen“ Vorhaben entfielen 70 Projekte auf „kleine Infrastrukturen“ und 34 auf „lokale Basisdienstleistung“, jeweils mit rd. 11 Mio. € Zuwendungen. Knapp die Hälfte der Anträge für „lokale Basisdienstleistungen“ musste abgelehnt werden, da die bereitgestellten Fördermittel nicht ausreichten. Die Bewilligung der Anträge erfolgt nach einem von allen Beteiligten breit akzeptierten Auswahlverfahren. Die dabei verwendeten Auswahlkriterien verschaffen ländlichen Kommunen mit deutlichen Entwicklungshemmnissen eine gewisse Förderpräferenz.

Je Regierungsbezirke wurden im Durchschnitt 10 Vorhaben „kleine Infrastrukturen“ und jeweils 5 Vorhaben „Basisdienstleistungen“ und „Wegebau“ bewilligt. Regionale Schwerpunkte liegen in den nördlichen (Unterfranken, kleine Infrastrukturen) und südöstlichen Landesteilen (Niederbayern). Insgesamt wurde das neue Angebot von den Kommunen gut angenommen, wenn auch die geltenden Verfahrensvorschriften für die Förderung öffentlicher Vorhaben offensichtlich gewisse Hürden darstellen. Aus Sicht der (kleineren) Kommunen könnte in Einzelfällen die Beauftragung eines fachkundigen Beraters hilfreich sein, um antrags- und vergaberechtliche Herausforderungen besser bewältigen zu können.

Die Mittelnachfrage entspricht größtenteils den Erwartungen. Weil bei den Teilmaßnahmen „kleine Infrastrukturen“ und „ländliche Wege“ oft mehrere Einzelabschnitte zu einem Vorhaben zusammengefasst werden, sind die Durchschnittskosten der Projekte höher als erwartet. Außerdem wurden bisher „lokale Basisdienstleistungen“, die einen relativ hohen Zuwendungsbedarf aufweisen, besonders intensiv nachgefragt. Es zeichnet sich deshalb ab, dass die erwartete Gesamtzahl von 1.345 EPLR-Projekten deutlich abgesenkt werden muss.

Die antragstellenden Gemeinden schätzen die „kleinen“ Maßnahmen, weil sie ihnen die Möglichkeit bieten, schnell und flexibel auf Engpässe in der Versorgung der Bevölkerung oder der Ausstattung mit grundlegenden Infrastruktureinrichtungen zu reagieren. Positiv ist zu werten, dass trotz der kurzen Vorbereitungszeit der Projektanträge bei vielen Vorhaben eine Einbindung der Ortsbevölkerung in den Planungsprozess gelang. Dies dürfte die Akzeptanz und spätere Nutzungsintensität geschaffener Einrichtungen grundsätzlich erhöhen. Da bis Ende 2016 noch keine der „kleinen“ Maßnahmen abgeschlossen war, lässt sich nur für die aus nationalen top ups finanzierten Vorhaben im Rahmen von DOE-Verfahren quantifizieren, wie viele Einwohner die neu geschaffenen öffentlichen Einrichtungen nutzen können. Bezogen auf 634 abgeschlossene Maßnahmen waren dies knappe 170.000 Einwohner; dies entspricht 17% des Zielwertes von 1 Mio. Einwohnern.

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Ökosysteme - Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Unter dem Maßnahmencode M10 wird ein breites Bündel an Einzelmaßnahmen zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme sowie zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft zusammengefasst. Die Einzelmaßnahmen sind zwei Unterprogrammen zugeordnet, dem Vertragsnaturschutz-

programm (VNP) und dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP). Das KULAP bildet nach wie vor das Herzstück der bayerischen Agrarumweltpolitik. Mit ihm gewährt Bayern teilnehmenden Landwirten bereits seit 1988 Ausgleichszahlungen für extensive Bewirtschaftungsweisen zum Schutz der Umwelt und des Klimas sowie für tiergerechte Haltungsverfahren. Mit den bayerischen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden folgende Ziele verfolgt:

- Erhalt und Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt
- Verringerung des Bodenabtrags
- Schutz von Grund- und Oberflächengewässern
- Verringerung der Emission von Treibhausgasen
- Erhalt des CO₂-Speichers im Boden
- Erhaltung, Pflege und Gestaltung einer regionaltypischen Kulturlandschaft sowie eines traditionellen Landschaftsbildes
- Artgerechte Haltung von Nutztieren

Das KULAP bietet gesamtbetriebliche Maßnahmen sowie Maßnahmen für einen Betriebszweig oder für Einzelflächen an. Sie sind in die Schwerpunkte Klimaschutz, Boden- und Wasserschutz, Biodiversität und Kulturlandschaft gegliedert. Die Förderung des ökologischen Landbaus im Gesamtbetrieb ist Bestandteil des KULAP, wenngleich die Maßnahme Ökologischer Landbau im EPLR als M11 eine separate Maßnahmenkategorie einnimmt. Da das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm ein Förderangebot mit langer Tradition ist, wird es von den Landwirten insgesamt gut angenommen. Durch den meist 5-jährigen Verpflichtungszeitraum ist ein Großteil der öffentlichen Gelder gebunden und ausbezahlt (322 Mio. €, ca. 40% Realisierung), sodass bereits 2016 zahlreiche Maßnahmen nicht mehr zur Beantragung angeboten wurden. Insgesamt standen ca. 1,01 Mio. ha unter Vertrag.

Der Erfolg von Agrarumweltmaßnahmen hängt in nicht unerheblichem Maße von der Langfristigkeit der Nutzungsänderung von Flächen im Sinne des Umweltschutzes ab. Deshalb ist bei der Neugestaltung von Programmen auf Kontinuität im Maßnahmenangebot zu achten. Die für die Förderperiode 2014-2020 vorgenommenen Änderungen beschränkten sich im Wesentlichen auf Detailanpassungen (Förderauflagen und Prämienhöhe). Gänzlich neu sind jedoch Maßnahmen wie der „Erhalt artenreicher Grünlandbestände (B40) mit einem ergebnisorientierten Honorierungsansatz oder die verstärkte Bindung von Maßnahmen an bestimmte Kulissen, insbesondere im Schwerpunktbereich 4B (z.B. B29 Umwandlung von Ackerland in Grünland in der Gebietskulisse Moore) sowie die Maßnahme B50 Heumilch – Extensive Futtergewinnung.

Die Neumaßnahmen der Förderperiode 2014-2020 fanden bei den Landwirten ebenfalls große Akzeptanz. Gleichwohl muss die Rekordbeteiligung im Jahr 2015 vor dem Hintergrund der angespannten Marktlage betrachtet werden. In vielen Fällen wurden die angestrebten Flächenziele der Einzelmaßnahmen wie auch der Schwerpunktbereiche bereits erreicht, häufig gar im Jahr 2014 über Altmaßnahmen. Lediglich im Schwerpunkt Wasserschutz besteht bei der Förderfläche deutlicher Steigerungsbedarf. Bei den Ackermaßnahmen wurde das höchste, im Jahr 2014 erzielte Niveau der Altmaßnahmen über die Neumaßnahmen bislang nicht erreicht. Gesteigert werden konnte mit den Neumaßnahmen allerdings die geförderte Grünlandfläche.

Eine hohe Wirksamkeit hinsichtlich der Schutzziele hängt nicht allein vom Umfang der geförderten Fläche ab, sondern mehr noch von der Qualität der Maßnahmen. Der großen Mehrzahl der Maßnahmen kann bei konsequenter und langfristiger Durchführung ein hoher Wirkungsgrad zugesprochen werden. Im Rahmen der Bewertung wurden die erwarteten Primär- und Sekundäreffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen untersucht und an Einzelmaßnahmen beispielhaft dargestellt. Jedoch ließen sich Ergebnisse häufig nur über Annäherungen aus der Literatur darstellen. Tiefergehende Wirkungskontrollen, die auf Messungen auf den jeweiligen Förderflächen gründen, liegen bislang nur im Einzelfall vor, z.B. für die KULAP-Maßnahme „Blühflächen“ (vorangegangene Förderperiode). Da diese Maßnahme im neuen Programm fortgeführt wurde, gelten die Ergebnisse der Studie auch in der neuen Förderphase. Die Maßnahme leistet einen wertvollen Beitrag zu Schwerpunktbereich 4A, indem sie gemäß den LfL-Untersuchungen die Artenvielfalt deutlich erhöht.

Weniger klar wirkt das Bild bei den Maßnahmen, die zur Verbesserung des Wasserschutzes beitragen sollen (Schwerpunktbereich 4B). Trotz aller Bemühungen im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wurden Verbesserungen der Wasserqualität in Bayern in den letzten Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht jedoch nicht direkt gegen den Erfolg von Maßnahmen zum Wasserschutz. Intensivierungen bei Nichtteilnehmern können einen möglichen Maßnahmenerfolg konterkarieren. Zudem treten Ergebnisse von Wasserschutzmaßnahmen in der Regel mit Verzögerung ein, abhängig von Faktoren wie etwa Bodenbeschaffenheit, Bewirtschaftung und Niederschlag. Besonders im Zielfeld Wasserschutz sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Langfristig ist die Entwicklung eines entsprechenden Monitoringsystems anzustreben. Die Ausweisung von Gebietskulissen hat auf jeden Fall zu einem gezielteren Einsatz der Fördermittel geführt. Die Problemregionen Nordbayerns profitieren in besonderem Maße von der Förderung.

Die anvisierten Flächenziele für Bodenschutzmaßnahmen (Schwerpunktbereich 4C) wurden über Altverträge bereits im Jahr 2014 erreicht. Die Teilnahme an den entsprechenden Neumaßnahmen fiel im Jahr 2015 verhaltener aus. Ursächlich hierfür könnte der verringerte Fördersatz bei der Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten von 80 €/ha auf 70 €/ha sein. Die Minderungswirkung hinsichtlich des Bodenabtrags der Maßnahmen mit Primäreffekt ist unumstritten. Es zeigt sich jedoch, dass im östlichen Tertiären Hügelland der mittlere langjährige Bodenabtrag trotz hoher Teilnahmeraten besonders hoch ausfällt. Hier besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen (Schwerpunktbereich 5D) tragen die KULAP-Maßnahmen zur emissionsarmen Ausbringung von Wirtschaftsdünger bei. Durch den Einsatz moderner Ausbringtechnik können $1,3 \text{ kg/m}^3$ Ammoniakemissionen im Vergleich zu herkömmlichen Breitverteilern verhindert werden. Die im EPLR formulierten Flächenziele wurden bereits übererfüllt, die Maßnahme erfreut sich bei den Landwirten großer Beliebtheit. Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Verbots für nach oben strahlende Prallteller und des in den kommenden Jahren folgenden weitgehenden Verbots der bodenfernen Düngung, ist zu überdenken, ob die Förderung in der bisherigen Form beibehalten werden kann (potentieller „Mitnahmeeffekt“).

In Schwerpunktbereich 5E wurden die geplanten Flächenziele bereits zu rund 93 % erreicht. Während die Maßnahmen zur Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten gut angenommen wurden – evtl. auch durch die Ausweitung auf Moorstandorte – und eine hohe Kohlenstoffbindung anzunehmen ist, sank der Flächenumfang von Grünlandextensivierungsmaßnahmen zwischen 2014 und 2016. Die Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung leisten keinen Beitrag zur (zusätzlichen) Kohlenstoffbindung. Durch das generelle Grünland-Umbruchverbot bleibt der Grünlandanteil auch bei Nichtteilnehmern konstant. Eine indirekte Kohlenstoffbindung kann erreicht werden, falls Flächen auf Grenzertragsstandorten ohne Maßnahme aus der Bewirtschaftung fallen würden. Dies zu verhindern ist allerdings das Ziel der Ausgleichszulage (siehe unten).

Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (M10.1.16-21): Naturschutzfachlich wichtige Lebensräume und Lebensgemeinschaften, die einer schonenden landwirtschaftlichen Nutzung bedürfen, werden mit Hilfe des Vertragsnaturschutzes und des Erschwernisausgleichs (VNP/EA) erhalten und entwickelt. Damit soll der Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und die Entwicklung des bayerischen Biotopverbundes BayernNetzNatur vorangetrieben werden. Über freiwillige Vereinbarungen können Landwirte und andere Flächenbewirtschafter spezifische Bewirtschaftungsmaßnahmen auf den Biotoptypen Acker, Wiese inkl. Feuchtflächen und Weide abschließen.

Etwa 36 % der veranschlagten öffentlichen Mittel in Höhe von rund 268 Mio. € wurden im Zeitraum 2014 bis 2016 bereits abgerufen. Eine hohe Beteiligung am VNP führte deshalb bereits in den ersten Förderjahren zu einem hohen Zielerreichungsgrad: Etwa 90 % der anvisierten 84.000 ha Fläche ist bereits unter Vertrag. Der Förderschwerpunkt liegt mit knapp 70 % aller Förderflächen wie geplant auf dem Biototyp Wiese, gefolgt vom Biototyp Weide mit 28 % und Acker mit 2 %. Alle Maßnahmen mit Ausnahme der neu eingeführten „ergebnisorientierten Grünlandnutzung“ (H30) werden gut angenommen. Dabei decken allein 5 VNP-/EA-Grünlandmaßnahmen rund 67 % der gesamten Förderfläche ab. Die regionale Verteilung der VNP-Flächen spiegelt die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung der Gebiete und die daraus resultierenden naturschutzfachlichen Möglichkeiten und Erfordernisse wider. Hieraus ergibt sich auch die starke Konzentration von VNP-Grünlandmaßnahmen im oberbayerischen Voralpenland.

Der Bayerische Vertragsnaturschutz ist ein zentrales Instrument zur Sicherung wertvoller nutzungsabhängiger Lebensräume. Frühere Wirkungskontrollen auf Flächen mit bzw. ohne VNP-Beteiligung ergaben, dass auf VNP-Vertragsflächen der Zustand der Lebensraumtypen Acker und Grünland deutlich besser ausgeprägt ist als auf den Referenzflächen. Eine VNP-gemäße Bewirtschaftung der Flächen verbessert die Beschaffenheit der Biotope und erhöht dadurch die Artenvielfalt. Um die Nachhaltigkeit der Wirkungen zu erfassen, wurden programmbegleitende Untersuchungen gestartet. Deren Ergebnisse werden im Laufe der Förderperiode in künftigen Fortschrittsberichten dargestellt. Die mit dem VNP/EA verbundene Extensivierung der Bewirtschaftung trägt darüber hinaus zum Wasser-, Boden- und Klimaschutz bei. Die Reichweite der Maßnahme hängt in hohem Maße von der qualifizierten, intensiven Beratung durch die Unteren Naturschutzbehörden ab. Dies beeinflusst nicht zuletzt die Wirksamkeit des bayerischen Vertragsnaturschutzes in den Zielgebieten.

Der **ökologische Landbau (M11)** 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 soll der eigene Betrieb sein. 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.

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2016 7.222 Betriebe und 223.076 ha Fläche im Rahmen der Maßnahme M11 Ökolandbau gefördert. Damit ist der Freistaat Deutschlands bedeutendstes Ökoland. Um die heimische Ökoproduktion bis 2020 zu verdoppeln, wurde im Jahr 2013 das Landesprogramm BioRegio Bayern 2020 gestartet. Neben der Förderung des ökologischen Landbaus und Aktivitäten im Bereich der Vermarktung konnten darüber hinaus weitere wichtige Weichen in den Bereichen Bildung, Beratung, Forschung, Netzbildung und Vermarktung gestellt werden. Zwischen 2014 und 2016 war ein starker und kontinuierlicher Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche zu verzeichnen. Vor allem das Krisenjahr 2015 dürfte viele Milcherzeuger zu einer Umstellung bewogen haben, blieb Bio-Milch doch vom Preisverfall konventionell erzeugter Milch verschont. Insofern ist davon auszugehen, dass durch die Maßnahme ebenfalls ein erkennbarer Beitrag zur Erreichung des anspruchsvollen Ziels des Landesprogramms geleistet wurde.

Das Hauptverbreitungsgebiet der Förderung liegt nach wie vor in den Grünlandgebieten der Alpen und des Alpenvorlandes (Agrargebiete 1 und 2) und in Teilen Nordbayerns (Agrargebiete Ostbayerisches Mittelgebirge II, Fränkische Platten, Spessart und Rhön). In diesen Regionen wurden auch starke Flächenanstiege verzeichnet. Insgesamt wurde das im EPLR formulierte Flächenziel bereits nach drei Jahren erreicht. Der kontinuierliche Anstieg der Förderfläche in Bayern kann als positiver Beitrag zur Erhöhung der Artenvielfalt erachtet werden. Im Gegensatz zu Maßnahmen mit geringeren Auflagen (z.B. Produktions- und Organisationsanpassungen kann der Mitnahmeeffekt im ökologischen Landbau als äußerst gering eingestuft werden.

Bei den **nichtproduktiven Investitionen (M4.4)** innerhalb des KULAP liegt der Förderungszweck in Investitionen, die die Voraussetzung für die Anwendung besonders nachhaltiger und standortangepasster Verfahren der Bewirtschaftung auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen schaffen oder als Rückzugsräume für Tiere und Pflanzen dienen. Die Investitionen sollen zu einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes und der Kulturlandschaft beitragen. Daneben schaffen die geförderten Vorhaben die Grundlage zur Wiederherstellung und Erhaltung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert. Zu diesem Zweck wurden die Maßnahmen „Erneuerung von bestehenden Hecken und Feldgehölzen“ und „Wiederaufbau von sanierungsbedürftigen bzw. eingestürzten Steinmauern“ entwickelt. Der Begriff „Erneuerung“ wird im Sinne der Erneuerung der ökologischen Funktionsfähigkeit verwendet. Mit dieser werden anhand individueller Konzepte Hecken und Feldgehölze wie auch Steinmauern langfristig in ihrer Struktur und Dimension und damit ihre Funktion und ihr Wert wiederhergestellt. Im EPLR sind 14 Mio. € für diese Maßnah-

men vorgesehen. Es ist beabsichtigt, bis zu 20.000 Einzelvorhaben zu unterstützen. Aufgrund der erstmaligen Antragstellung im Jahr 2016 für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ und die „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“, aber auch der komplexen Voraussetzungen (Konzepterstellung), verbunden mit der Abrechnung nach Durchführung der Pflegemaßnahme, lagen bis zum 31.12.2016 keine Auszahlungen vor.

Im Jahr 2016 wurden für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ 12 Anträge mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 79.890 Euro bewilligt. Für die Maßnahme „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ wurden 2016 insgesamt 1904 Vorhaben bewilligt (ca. 107 ha mit 2,9 Mio. € öffentliche Ausgaben). Im Monitoring werden diese Bewilligungen - entsprechend anderer 5-jähriger AUM-Verpflichtungen - erst mit der ersten Auszahlung nach der Vor-Ort-Kontrolle der jeweiligen Flächen des Jahres sichtbar. Um die bislang geringe Mittelausschöpfung zu verbessern sollten gezielte Informations- und Beratungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Ausgleichszulage (M13): Insgesamt werden in Bayern ca. 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu den benachteiligten Gebieten gerechnet. In den von Natur benachteiligten Gebieten ist der Druck zur Aufgabe der Landbewirtschaftung aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen hoch. Um eine möglichst flächendeckende Landbewirtschaftung zu erhalten, den Bewirtschaftern einen Ausgleich für ihre Standortnachteile zu gewähren und eine angemessene Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung zu gestatten, wurden innerhalb von drei Gebietskulissen (Berggebiet, andere aus naturbedingten und andere, aus spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete) landwirtschaftliche Unternehmer durch die Ausgleichszulage unterstützt. Ihre Differenzierung nach Acker- und Grünlandflächen und die Staffelung nach der Höhe der Ertragsmesszahl (Berggebiet) bzw. der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl im sonstigen benachteiligten Gebiet erlaubte es, regional unterschiedliche Benachteiligungsgrade zu berücksichtigen. Die große Bedeutung der Maßnahme in Bayern drückt sich auch in der hohen Mittelausstattung aus (776 Mio. €).

Die angestrebten Flächenziele konnten jedoch nach Monitoringangaben bislang nicht erreicht werden (Durchschnitt 2014-16). Obwohl durchschnittlich in den Jahren ca. 1,4 Mio. Hektar Fläche gefördert wurden, hinkt die Zielrealisierung hinterher:

- Berggebiet 210.735 ha (97,1%)
- Sonstige benachteiligte Gebiete 1.185.754 ha (66,8%)
- Kleine Gebiete 4.439 ha (88,8 %)

Die Zielerreichungsgrade von rund 67 % in den sonstigen benachteiligten Gebieten könnte sowohl auf eine Intensivierung der Landbewirtschaftung (nicht geförderte Intensivfrüchte) und vermehrte Ackernutzung als auch auf aus der Bewirtschaftung genommene Flächen hindeuten. In beiden Gebietskategorien wurden weniger Betriebe gefördert als in der vorangegangenen Förderperiode. Ursächlich könnte hier ein sich rascher als erwartet vollziehender Strukturwandel sein und ein höherer Anteil von Kulturen, die nicht förderfähig sind.

Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2016 bei rund 2,45 %. Auch bei dieser kurzfristigen Betrachtung der letzten 3 Jahre wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten –wie in früheren Untersuchungen - unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,3%). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit -

2,7% verzeichnet, die auch die besonders unterdurchschnittlich ertragsfähigen Standorte der „Kerngebiete“ umfasst.

In **allen Gebietskategorien** waren in den letzten drei Jahren leichte Zunahmen (2-5 %) der Betriebsgrößen zu verzeichnen, bayernweit stieg die durchschnittliche LF-Ausstattung der Haupterwerbs-Betriebe um ca. 3,5 % (+1,8 ha). Dies deutet auf den sich weiter fortsetzenden Strukturwandel mit Flächenwachstum in allen Gebietskategorien hin. Während in den Normalen Gebieten und in den Berggebieten noch rund 47 % aller Betriebe im Haupterwerb bewirtschaftet werden, ist die Bedeutung der im Nebenerwerb geführten Betriebe in den benachteiligten Gebieten deutlich höher: Hier sind bereits 64 % der Betriebe auf außerlandwirtschaftliche Einkommen angewiesen. Insbesondere im Kerngebiet sind zwei Drittel aller Landwirte im Nebenerwerb tätig. In Bayern geben vor allem kleine Betriebe in der Größenklasse 0-30 ha LF auf. Zunahmen sind nur noch in der Betriebsgrößenklasse ab 60 ha zu verzeichnen.

Der durchschnittliche Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn betrug zwischen 2012 und 2016 im Berggebiet durchschnittlich rund 10 %, im Kerngebiet rund 12 % und in der Benachteiligten Agrarzone etwa 5 %. Die Ausgleichszulage trägt offensichtlich in den benachteiligten Gebieten wesentlich zum Einkommen bei. Sie wird deshalb als erhebliche Stütze der dortigen Bewirtschafter angesehen. Die Einkommensdifferenz zu den nicht benachteiligten Gebieten wird dadurch deutlich gesenkt.

Insgesamt führt die Gewährung einer Ausgleichszulage nicht dazu, dass Flächen extensiver bewirtschaftet werden, da keine Umweltauflagen zu erfüllen sind. Das primäre Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer (angepassten) standortverträglichen Bewirtschaftung. Mit Hilfe der Auswertung von Faktorinputs (Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) lässt sich jedoch zeigen, dass in den benachteiligten Gebieten aufgrund der geringen Ertragserwartungen dennoch generell extensiver gewirtschaftet wird. In diesen Regionen sind häufig Flächen mit hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit zu finden, deren Bedeutung an eine extensive Bewirtschaftung gebunden ist, z.B. extensives Grünland. Um hier mögliche Über- oder Unterkompensationen durch pauschale Zahlungen zu vermeiden, sollte zukünftig für die Gewährung der Ausgleichszulage eine betriebsindividuelle Lösung angestrebt werden und die AGZ im Berggebiet auch in Abhängigkeit von der Hangneigung ausgezahlt werden. Außerdem lässt sich dadurch auch die Adäquanz der Gebietskulisse überprüfen. Dies könnte in einer generellen Überprüfung von Gebieten mit gleichartigen Erschwerissen auch außerhalb des Berggebiets kombiniert werden.

Da der Prämienberechnung die Ertragsfähigkeit auf Gemarkungsebene zugrunde gelegt wird, kann auf der Einzelfläche sowohl eine Unter- wie auch eine Überkompensationen der Standortnachteile eintreten. Eine Weiterentwicklung der Ausgestaltung der AGZ auf Basis des digitalen Geländemodells zur Bewertung der Arbeiterschwernis auf Einzelflächen könnte den tatsächlichen Grad der Benachteiligung genauer erfassen und eine spezifischere Anpassung des Förderbetrags ermöglichen. Im Jahr 2018 sollen in Bayern neue Gebietskulissen abgegrenzt werden, um die in der ELER-Verordnung aufgeführten Abgrenzungskriterien für andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind (ELER, Art. 31 und 32, Abs. 3) einzuführen. Im Rahmen dieser Neuabgrenzung sollten betriebsspezifische Bemessungsgrundlagen für die AGZ ermittelt werden.

Maßnahmen zur Förderung der Innovation und der gebietsspezifischen Entwicklung

Die Maßnahme EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (M 16) verfolgt das Ziel, die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger und nachhaltiger aufzustellen. Die Zusammenarbeit von Wissenschaft, Wirtschaft und landwirtschaftlicher Praxis soll Wege aufzeigen, wie die Agrarproduktion mit geringerem Ressourcenverbrauch erhöht werden kann. Um Breiteneffekte zu erreichen, spielen Informations- und Wissenstransfer zwischen allen Gliedern der Wertschöpfungskette eine besondere Rolle.

Über das neue Instrument „EIP“ wurde ab 2014 im Rahmen eines Innovationskongresses, eines Workshops und mittels digitaler Hinweise seitens des StMELF (Homepage) informiert. Auch fanden erste Gespräche mit Interessenten und Gruppierungen in Vorbereitung eines ersten Aufrufs statt, die zu rd. 40 „Ideen“ führten. Insbesondere in Kreisen der Wissenschaft trifft das Förderangebot offensichtlich auf eine hohe Resonanz.

Allerdings lag Ende 2016 noch keine Förderrichtlinie vor. Die Umsetzung der Maßnahme hinkt damit deutlich hinter den anderen EPLR-Maßnahmen hinterher. Obwohl der Förderansatz grundsätzlich positiv hervorgehoben wird, bremsen bisher sowohl der erwartete Verwaltungsaufwand als auch Unsicherheiten bei den potenziellen Akteuren, weil professionelle Umsetzungspartner mit Erfahrungen in der Beantragung und Umsetzung von EIP-Projekten fehlten. Auch sollte eine (komplementäre) Innovationsberatung eine größere Rolle spielen.

Im Rahmen der **Maßnahme LEADER (M 19)** wurden in der aktuellen Förderphase 68 Lokale Aktionsgruppen (LAG) nach einem Auswahlverfahren anerkannt, davon 30 im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“. Die LAGn sind in der Rechtsform eines eingetragenen Vereines organisiert (e.V.). Die bayerischen LEADER-Gebiete umfassen 86 % der Landesfläche und 58 % der Bevölkerung. Somit wird LEADER – die Ballungszentren ausgenommen – nahezu flächendeckend in Bayern umgesetzt.

Bis Ende 2016 wurden 360 Vorhaben mit Gesamtkosten von knapp 73 Mio. € bewilligt, davon entfallen rund 46 Mio € auf öffentliche Ausgaben (29 % des Zielwertes). Antragsteller waren in erster Linie öffentliche Einrichtungen (Kommunen, Zweckverbände, Körperschaften d.ö.R. – 185 Fälle), Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Verbände, Kirchen – 44 Fälle) sowie KMUs (u.a. Landwirtschaft, Handwerk – 21 Fälle).

In den eingeplanten Zuwendungen waren 18,6 Mio. € ELER-Mittel enthalten. Die tatsächlichen Auszahlungen bleiben mit 1,58 Mio. € allerdings noch weit dahinter zurück, weil Ende 2016 erst 47 Vorhaben abgeschlossen werden konnten. Dabei handelt es sich – mit einer Ausnahme - ausschließlich um die Förderung der Erstellung der Lokalen Entwicklungsstrategien. Dafür flossen rd. 660.000 € Fördermittel.

Die Erfolge und positiven Erfahrungen mit dem vorausgegangenen LEADER-Programm regten eine hohe Nachfrage in der neuen Bewerbungsphase an. Die Erstellung der LES erfolgte in den meisten LAGn mit Unterstützung durch externe Fachbüros. Den Ausführungen der LAGn zufolge verlief in der Startphase die Abstimmung innerhalb der Gruppen sowie mit den LEADER-Koordinatoren sehr gut. Wesentliche Programmänderungen sollten rasch kommuniziert werden, um spätere Korrekturen zu

vermeiden. Eine zentrale Rolle spielen dabei die LEADER-Koordinatoren als Bindeglied bzw. Vermittler zwischen lokaler Ebene und Programmebene (Fachreferat).

Der Online-Befragung zufolge bestanden die LAG-Managements aus durchschnittlich 1,8 Arbeitskräften. Dass für die Projekt- und Förderberatung sowie Informationsarbeit nur etwa ein Drittel der Arbeitszeit verwendet werden konnte, stattdessen jedoch immer mehr Zeit für allgemeine Koordinations- und Verwaltungstätigkeiten beansprucht wird, zeigt eine Entwicklung, die den ursprünglichen Intentionen des LEADER-Programms nicht gerecht wird.

Bisher lassen sich die meisten Projekte den „klassischen“ LEADER-Bereichen Freizeit, Erholung und Tourismus, aber auch mit Bezug zu sozialen, demografischen und regionalwirtschaftlichen Themen, zuordnen. In etwa einem Drittel der LAGn wurde das „Projekt Bürgerengagement“ aufgegriffen.

Im Durchschnitt der lokalen Gruppen fanden im Berichtszeitraum 4,4 Auswahlrunden statt, in denen nach Vorarbeit durch das LAG-Management und nach einem in der LES festgelegten Auswahlverfahren (Checklisten) geeignete Projektvorschläge ausgewählt wurden. Das Verfahren wurde von den Befragten als transparent, wenngleich zunächst auch aufwendig beschrieben. Ergebnis der Auswahl sind 360 ausgesprochene Bewilligungen sowie eine etwa gleich große Zahl an bereits verbindlich ausgewählten Projekten, die ab 2017 den Bewilligungsbehörden vorgelegt werden. Die bewilligten Vorhaben je LAG reichen von kleinen Einzelprojekten, bei denen die Zuwendungshöhe in ungünstigem Verhältnis zum Vorbereitungsaufwand steht, bis zu einer Vielzahl an Projekten mit einem Gesamtzuwendungsbedarf von mehr als 1 Mio. €.

Vor allem Antragsteller ohne institutionelle Unterstützungsstrukturen (Vereine, KMU, Privatpersonen) empfinden den Verfahrensablauf als aufwendig, zumal sie häufig kleinere Projekte beantragen. LEADER wird deshalb zunehmend von Trägern in Anspruch genommen, die über ausreichende Verwaltungskapazitäten verfügen, um auch größere Vorhaben vorbereiten und umsetzen zu können. Um die positive Wahrnehmung des LEADER-Ansatzes zu bewahren und allen Zielgruppen des Programms eine Realisierung ihrer Projektvorschläge zu ermöglichen, sollte die Anwendung vereinfachter Regelungen geprüft werden.

2 Evaluationsdesign

Auf Grundlage der Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EU) Nr. 1305/2013; ELER-VO) und der Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-VO; VO (EU) Nr. 1303/2013) sowie in Übereinstimmung mit der Partnerschaftsvereinbarung und unter Berücksichtigung des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) zwischen der Europäischen Kommission (KOM) und dem Bund hat der Freistaat Bayern für die Förderperiode 2014-2020 ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR Bayern 2020) erstellt. Am 13.2.2015 wurde das EPLR Bayern 2020 von der Europäischen Kommission genehmigt. Damit stehen 1,5 Mrd. € ELER-Mittel für die Kofinanzierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen in Bayern zur Verfügung. Unter Einbeziehung von Landes- und GAK-Mitteln sind rund 3,62 Mrd. € öffentliche Mittel bis 2020 eingeplant.

Im Rahmen der Bewertung während der Programmlaufzeit (im Folgenden „laufende Bewertung“) werden auf der Grundlage des Bewertungsplans Einschätzungen und Wertungen vorgenommen werden (Art. 56 ESI-VO), insbesondere auch solche zur Beurteilung der Wirksamkeit, der Effizienz und der Auswirkungen der Programmmaßnahmen. Die Verwaltungsbehörde trägt dafür Sorge, dass jede Bewertung gemäß den fondsspezifischen Regelungen in angemessenem Maße weiterverfolgt wird.

Wesentliche Ziele der Begleitung und Bewertung des EPLR Bayern 2020 sind:²

- Aufzeigen der Wirksamkeit, der Effizienz und Zweckdienlichkeit der Interventionen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Bayern;
- Darstellung von beabsichtigten und ggf. unbeabsichtigten Wirkungen des Programms, vor allem in mittel- und langfristiger Sicht;
- Analyse und Bewertung von Fortschritten in der Zielerreichung insbesondere auf Ebene der Prioritäten;
- Empfehlungen zur Optimierung des Mitteleinsatzes für eine gezielte und bedarfsgerecht ausgerichtete sowie effiziente Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums;
- Bereitstellung von aussagekräftigen Informationen für die Programmleitung und die Unterstützung eines gemeinsamen Lernprozesses im Zusammenhang mit der Begleitung und Bewertung.

Die jährlichen Durchführungsberichte sollen gemäß Art. 75 der ELER-VO einen Überblick über die Durchführung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums im jeweils vorausgegangenen Kalenderjahr geben und werden von der ELER-Verwaltungsbehörde erstellt.

Die ELER-Durchführungsverordnung konkretisiert, dass im erweiterten Durchführungsbericht 2016 erste Programmerfolge mit Hilfe der komplementären/ergänzenden Ergebnisindikatoren³ sowie ein-

² Vgl. EPLR, Kap.9 Bewertungsplan, S. 612 ff. sowie Hinweise aus einschlägigen (technischen) Leitfäden zur Evaluation der ESI- und ELER-Fonds.

³ In der ELER-DVO wird fast durchweg von den „ergänzenden Ergebnisindikatoren“ gesprochen; in Anhang VII unter 7. wird aber synonym auch der Begriff „komplementäre Ergebnisindikatoren“ verwendet. Um Verwirrungen zu vermeiden wird im Folgenden durchweg der Begriff „ergänzende Ergebnisindikatoren“ verwendet.

schlägiger Bewertungsfragen beantwortet werden sollen. Folgende konkrete inhaltliche Anforderungen werden an den Durchführungsbericht 2016 gestellt:

Tabelle 1: Bewertungsfragen für den Durchführungsbericht 2016

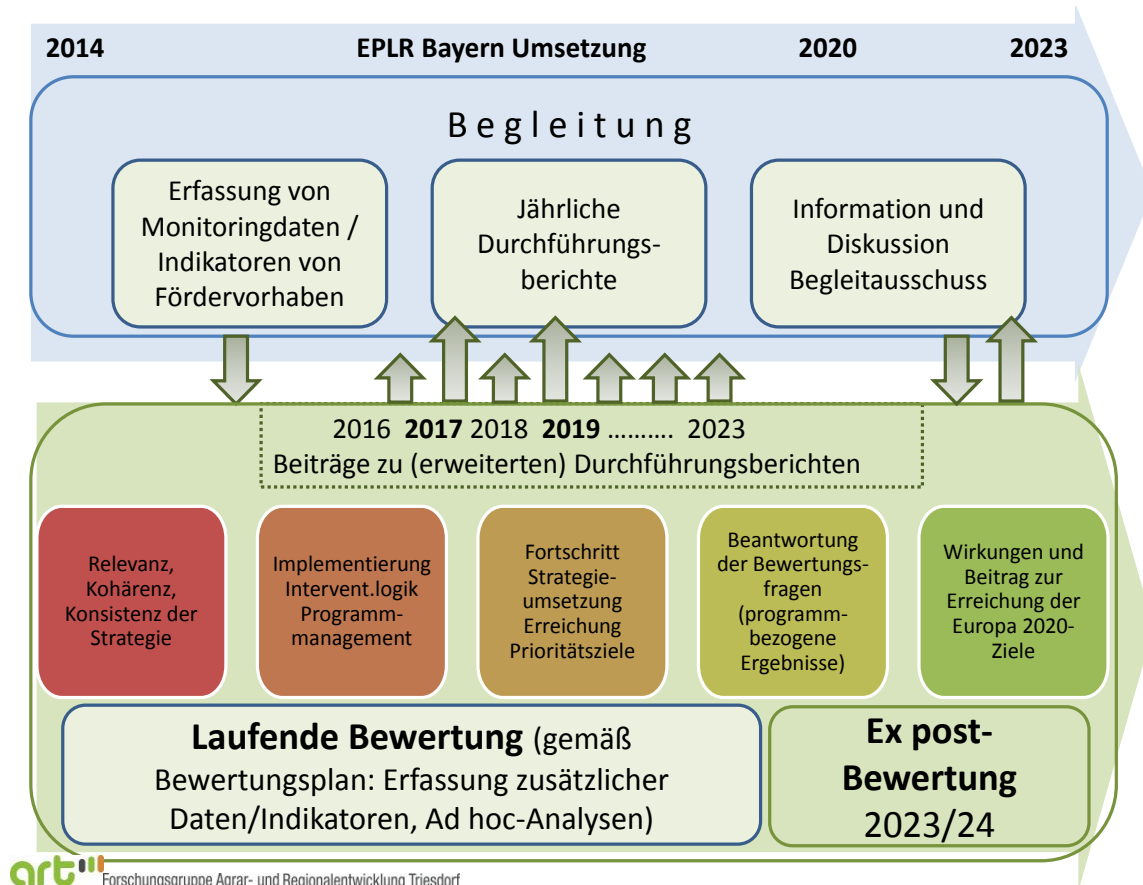
	Bewertungsfragen (Anhang V, ELER-DVO)	Indikatoren (Anhang IV, ELER-DVO)
2017	Auf die Schwerpunktbereiche bezogene Bewertungsfragen 1-18	Berichterstattung und Quantifizierung der Programmerfolge, insbesondere durch Prüfung der ergänzenden Ergebnisindikatoren
<i>Quelle: Darstellung gemäß Nationales Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland (MEN-D), Newsletter 2015</i>		

Nach Angaben der EU-Kommission⁴ soll sich die Bewertung im Durchführungsbericht 2016 mehr auf Fragen der Umsetzung des EPLR und seiner (Teil-)Maßnahmen konzentrieren und weniger auf die Bewertung der Verwirklichung von (EU-)Zielen.

Inhaltliche Anforderungen an das Evaluationsdesign

Parallel zur Umsetzung des EPLR sind sowohl laufende, als auch zu verschiedenen Zeitpunkten zu bearbeitende Evaluationsaufgaben zu bewältigen, um Informationsgrundlagen für die Begleitung zu schaffen sowie die bedarfs- und zielorientierte Steuerung des Programms zu unterstützen. Welche Aufgaben, Themen und Ansatzpunkte für die Evaluation bestehen, ist aus Abbildung 1 ersichtlich. Das Evaluationsdesign greift dabei auch die übergeordneten Leitfragen der Bewertung nach Relevanz, Effektivität sowie Effizienz auf und strukturiert die Bewertung während der Programmlaufzeit in überschaubare Themenblöcke, die in unterschiedlichen Umsetzungsabschnitten des EPLR Bayern 2020 aufgegriffen werden.

⁴ Vgl. Protokoll des Evaluation Expert Committee vom 25.6.2015.

Abbildung 1: Begleitungs- und Bewertungssystem EPLR Bayern 2020

Folgende Aufgaben und Themen sollen demnach bearbeitet werden:

1) Bewertung der Relevanz der Fördermaßnahmen für die sozioökonomischen Probleme des Fördergebiets sowie der Kohärenz der Strategie und der Maßnahmen

Strukturelle Änderungen werden von gebietsinternen ebenso wie von externen Einflüssen tangiert. Um diesbezüglich die Verflechtung von Programmwirkungen und exogenen Wirkungen einschätzen zu können, ist es notwendig, der Bewertung eine möglichst differenzierte Beschreibung der aktuellen Kontextsituation zugrunde zu legen. Dies erfolgte im EPLR im Zuge der Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangssituation mit Hilfe von so genannten Kontextindikatoren. Im Programmverlauf werden in den jährlichen Durchführungsberichten, aber auch in den erweiterten jährlichen Durchführungsberichten und in der Ex post-Bewertung, zwischenzeitliche Änderungen im Stärken-Schwächen-Profil ermittelt. Letztlich bildet die sozioökonomische Entwicklung die Referenzlage für die Bemessung der Wirkungen im Vergleich zu der - ohne Programm-Implementation fortentwickelten - Ausgangslage ab.

Die Prüfung der Relevanz der Programmziele und -schwerpunkte nimmt deshalb Bezug auf die spezifischen Entwicklungsprobleme in den ländlichen Räumen Bayerns und zeigt (auch im Nachhinein) auf, ob die gewählten Ziele bzw. die Strategie des EPLR mit den angebotenen Maßnahmen eine kohärente und abgestimmte Problemlösung dafür anbieten. Dies gilt auch für die Kohärenz zwischen den regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Prioritäten, die während der gesamten Programmlaufzeit zu gewährleisten ist.

2) Bewertung der Implementierung, der Interventionslogik und des Programm-Managements

Ein weiterer Aspekt der Bewertung befasst sich mit der institutionell-administrativen Umsetzung der Maßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Umsetzung von Teilmaßnahmen und Vorhabensarten. Dabei wird sowohl auf die konsistente Strategieumsetzung (Informationsaktivitäten, administrative Kapazitäten), als auch auf die bedarfsorientierte Ausgestaltung der Wirkungsmechanismen (Reichweite und Akzeptanz der Maßnahmen bei den anvisierten Zielgruppen, Logik der Wirkungsketten in der landwirtschaftlichen und ländlichen Praxis) Bezug zu nehmen. Durch die Prüfung der Ziele, der strategischen Vorgehensweise, der fachlichen und finanziellen Prioritäten sowie der operationellen (Unterstützungs-)Maßnahmen wird die Übereinstimmung zwischen Bedürfnissen, Zielen, Interventionen und ihren Ergebnissen untersucht werden („Schlüssigkeit und Stoßkraft der Interventionslogik“).

Dieser Evaluierungsschritt liefert Hinweise darauf, wie die Durchführung verbessert werden kann. Dabei geht es um Fragen des zügigen und an den Bedürfnissen der Programmnutzer orientierten Maßnahmenvollzugs zur angemessenen Erreichung der Förderziele. Zugleich wird geprüft, warum Teilmaßnahmen und Vorhabensarten möglicherweise auf eine unterschiedliche Resonanz treffen, abhängig von regionalen, strukturellen und möglicherweise auch verwaltungsbezogenen Bedingungen.

3) Fortschritt in der Strategieumsetzung und Erreichung der Prioritätsziele (Bewertung der Wirksamkeit und der Effizienz)

Eine zentrale Aufgabe der begleitenden Bewertung ist die Beantwortung der Frage, inwieweit die mit der gewählten Strategie gesetzten Ziele erreicht werden (Ziel-Indikatoren). In der Ex ante-Bewertung wurde bereits ermittelt, inwieweit die benannten Ziele realistisch sind. Darüber hinaus wird auch aufgezeigt, welchen Beitrag die durch das Programm ausgelösten Wirkungen zu den Prioritäten der Gemeinschaft leisten.⁵

Der Fortschritt in der Umsetzung des bayerischen EPLR wird anhand der schon bei der Programm-erstellung definierten Zielindikatoren gemessen.⁶ Für die Entscheidung über die Zuteilung der Leistungsreserve sind zusätzlich die sogenannten Leistungsindikatoren zu berücksichtigen. Auf Grundlage der ergänzenden Ergebnisindikatoren wird darüber hinaus eine Quantifizierung des Programmerfolges durchgeführt. Zur Bewertung der Wirksamkeit der EPLR-Maßnahmen und insbesondere zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind auch zusätzliche Bewertungsindikatoren zu den Vorhabensarten erforderlich (vgl. jeweilige Abschnitte im Kap. 4). Die Aussagekraft der Bewertung der Zielerreichung wird dadurch erhöht.

Auf Basis der erreichten Outputs und Ergebnisse wird auch die Effizienz des Mitteleinsatzes geprüft. Hierbei geht es um die Frage, ob das Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und erzielten Ergebnissen dem Gebot effizienter Haushaltsführung entspricht. In einem ersten Schritt wird dies im

⁵ Ziele im EPLR Bayern 2020 wurden gemäß den Vorgaben der EU-KOM nur auf Ebene der Ergebnisse definiert, jedoch nicht auf Ebene der Wirkungen. Wirkungsindikatoren wurden für die 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam festgelegt.

⁶ Wie in Kapitel 9 des EPLR dargelegt, basieren die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verwendeten Indikatoren auf der Liste der in Anhang VII der ELER-Durchführungsverordnung festgelegten gemeinsamen Kontext-, Output-, Ergebnisindikatoren.

erweiterten Durchführungsbericht 2016, schwerpunktmäßig jedoch im Durchführungsbericht 2019 und in der Ex post-Bewertung aufgegriffen.

4) Beantwortung der Bewertungsfragen (Programmergebnisse/-erfolge)

Orientierung für die Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen liefern die Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. In der ELER-DVO Anhang V wurden von der Europäischen Kommission gemeinsame Bewertungsfragen für die Entwicklung des ländlichen Raums formuliert, die im Zuge der erweiterten jährlichen Durchführungsberichte 2017 und 2019 sowie der Ex post-Bewertung beantwortet werden müssen. Die Bewertungsfragen unterscheiden sich wie folgt:

- auf die Schwerpunktbereiche bezogene Bewertungsfragen (18 Fragen);
- Fragen im Zusammenhang mit anderen Aspekten der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (3 Fragen);
- Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den Zielsetzungen auf EU-Ebene (9 Fragen – die nur im erweiterten jährlichen Durchführungsbericht 2019 und in der Ex post-Bewertung zu beantworten sind).

3 Programmziele und finanzielle Umsetzung des EPLR

Der Freistaat Bayern hat für die Förderperiode 2014-2020 ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR Bayern 2020) erstellt. Am 13.2.2015 wurde das EPLR Bayern 2020 von der Europäischen Kommission genehmigt. Damit stehen 1,5 Mrd. € ELER-Mittel für die Kofinanzierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen in Bayern zur Verfügung. Unter Einbeziehung von Landes, GAK-Mitteln und sonstigen öffentlichen Mitteln (z.B. kommunale Mittel) waren ursprünglich rund 3,55 Mrd. € öffentliche Mittel bis 2020 eingeplant. Im Jahr 2016 erfolgt im 2. Änderungsantrag eine Mittelaufstockung in Höhe von 64 Mio. €. Dadurch erhöhten sich die verfügbaren Fördermittel auf 3,62 Mrd. €.

Das bayerische EPLR 2020 fokussiert auf vier von sechs Prioritäten des ELER-Fonds. Dabei wurden die spezifischen Schwerpunkte des bayerischen Programms an konkreten Handlungsbedarfen ausgerichtet. Die SWOT-Analyse als Grundlage der Programmplanung schuf die Grundlage für die Auswahl der ELER-Maßnahmen. Einige (frühere) bayerische Maßnahmen werden seit 2014 jedoch ohne den Einsatz von EU-Mitteln angeboten und sind deshalb nicht Teil des EPLR Bayern 2020. Hierzu zählen z.B. Landschaftspflegevorhaben, Tierschutz (Weideprämie), forstliche und teichwirtschaftliche Maßnahmen sowie Hochwasserschutz und Beratung. Dadurch werden zwar mit dem EPLR korrespondierende Ziele (wie z.B. „Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft, Tierschutz) verfolgt, jedoch ausschließlich als Landesmaßnahme.

Folgende finanzielle Gewichtung der Förderschwerpunkte ist aus der Finanztabelle (Plan EPLR 2014 und 2016) zu erkennen⁷:

- **Priorität P2:** Der Schwerpunkt „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ erhielt ein Mittelvolumen von 473 Mio. € (ca. 13 % des EPLR-Budgets).
- **Priorität P4:** Für die „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme“ standen 2014 noch 1,94 Mrd. € zur Verfügung. Dieses Budget wurde 2016 nochmals um 47,4 Mio. € aufgestockt und hat mit 1,99 Mrd. € (55, % des EPLR) aktuell den größten Anteil der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel.
- **Priorität P5:** Für die „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel - und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ standen 2014 ca. 371 Mio. € zur Verfügung. Dieser Bereich wurde um 16,6 Mio. € aufgestockt, womit seit 2016 388 Mio. € an öffentlichen Mitteln (ca. 11 % des EPLR) zur Verfügung steht.
- **Priorität P6:** Zur „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ werden öffentliche Gesamtmittel in Höhe von 753 Mio. € bereitgestellt. Mit über 20 % der Mittel findet sich in diesem Schwerpunkt der zweithöchste Anteil der öffentlichen Mittel.
- Für die technische Hilfe stehen öffentliche Gesamtmittel in Höhe von ca. 15,2 Mio. € (0,42 %) zur Verfügung.

⁷ Vgl. Tabelle 1

Durch die Aufstockung der Mittel in den Prioritäten P4 und P5 profitierten vor allem Maßnahmen des Kulturlandschaftsprogramm (M10) und die Förderung des Ökologischen Landbaus (M11).

Umsetzungsstand Bewilligungen und Auszahlungen

In der folgenden Tabelle werden die Finanzausstattung der einzelnen Maßnahmen und deren Veränderung während der bisherigen Programmlaufzeit dargestellt. Die Tabelle beinhaltet einen Vergleich der ursprünglich geplanten öffentlichen Mittel 2014 mit den geplanten öffentlichen Ausgaben zum Stand 2016 nach dem 2. Änderungsantrag (linker Tabellenteil). Darüber hinaus werden die bewilligten öffentlichen Mittel und die Auszahlungen bis zum 31.12.2016 dargestellt.

Der aktuelle Realisierungsgrad wird als Prozentwert ausgewiesen und kann als Indikator für den Umsetzungsfortschritt der jeweiligen Maßnahme bzw. des jeweiligen Schwerpunktbereichs angesehen werden (vgl. Tabelle 2).

Insgesamt wurden bis Ende 2016 rund 37 % der verfügbaren öffentlichen Mittel gebunden und 31,5% ausbezahlt. Dabei unterscheiden sich v.a. die investiven und die Flächen-Fördermaßnahmen. Während in Priorität 4 fast 40 % der Mittel für jährliche Verpflichtungen bereits ausbezahlt werden konnten, benötigen Investitionsmaßnahmen eine längere Umsetzungsdauer. Dadurch verzögert sich in der Regel die Auszahlung der Zuschüsse.

Bezogen auf die bisherige Förderphase sind vor allem die Schwerpunktbereiche 4 und 5 mit hohen Realisierungsgraden hinsichtlich des Auszahlungsstands zu erkennen. Insbesondere zur Förderung des Ökolandbaus, für die Ausgleichszulage und die verschiedenen KULAP-Maßnahmen wurden hohe Finanzvolumina benötigt. In Bezug auf Investitionsmaßnahmen wurden hingegen umfangreiche Bewilligungen ausgesprochen, z.B. beim AFP-Programm (26,9%), der Diversifizierung (57,3%) und in der Dorferneuerung (38,8%) sowie LEADER (29,8%). Angesichts der bisher kurzen Umsetzungsdauer sind die realisierten Auszahlungen jedoch überschaubar.

Tabelle 2: Finanzielle Umsetzung des EPLR Bayern 2020

		Plan EPLR 2014		Plan EPLR 2016		Bewilligungen öffentlicher Mittel bis 31.12.2016		Auszahlungen öffentlicher Mittel bis 31.12.2016	
		öffentliche Ausgaben		öffentliche Ausgaben		Öffentliche Ausgaben	Realisierungsgrad	Öffentliche Ausgaben	Realisierungsgrad
		€	%	€	%	€	%	€	%
Schwerpunktbereich und Ziele	Maßnahme								
P1: Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten		0	0,00%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
1A: Innovation, Zusammenarbeit, Wissensaufbau	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
1B: Verbindungen (mit Forschung, etc.)	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
P2: Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung		473.000.000	13,29%	473.000.000	13,06%	125.208.829	26,5%	95.756.185	20,2%
2A: Wirtschaftsleistung, Umstrukturierung	04 Investitionen: M 4.1 (AFP)	466.000.000	13,10%	466.000.000	12,87%	125.208.829	26,9%	95.756.185	20,5%
	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	7.000.000	0,20%	7.000.000	0,19%	0	0,0%	0	0,0%
P4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme (2)		1.945.378.442	54,68%	1.992.778.442	55,02%	795.164.892	39,9%	793.024.857	39,8%
4A: Biodiversität	04 Investitionen: M 4.4 (Hecken, Steinmauern im Weinbau)	14.000.000	0,39%	14.000.000	0,39%	79.890	0,0%	0	0,0%
	10 AUM (M 10.1; KULAP + VNP)	743.378.442	20,89%	764.478.442	21,11%	294.867.577	38,6%	292.845.842	38,3%
4B: Wasserqualität	11 Ökologischer Landbau (M 11.1 u. 11.2; B10/B11)	412.000.000	11,58%	438.300.000	12,10%	169.432.337	38,7%	169.397.456	38,6%
4C: Bodenqualität	13 Ausgleichszulage : M 13.1 - 13.3	776.000.000	21,81%	776.000.000	21,42%	330.785.088	42,6%	330.781.559	42,6%
P5: Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel - und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft		371.400.282	10,44%	388.000.282	10,71%	137.625.554	35,5%	123.440.557	31,8%
5B: Effiziente Energienutzung	04 Investitionen: M 4.2 (MSV)	80.000.000	2,25%	80.000.000	2,21%	14.125.100	17,7%	0	0,0%
5D: Verringerung Treibhaus- und NH3-Emissionen	10 AUM (M 10.1; B25/26)	76.611.312	2,15%	84.111.312	2,32%	25.983.811	30,9%	25.989.044	30,9%
5E: Kohlenstoff-Speicherung	10 AUM (M 10.1; B20, 21, 22, 23, 28, 29)	214.788.970	6,04%	223.888.970	6,18%	97.516.643	43,6%	97.451.513	43,5%
P6: Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten		753.000.000	21,16%	753.000.000	20,79%	280.012.472	37,2%	128.632.554	17,1%
6A: Kleine Unternehmen	06 Entwicklung l.w. Betriebe (M 6.4 DIV)	11.500.000	0,32%	11.500.000	0,32%	6.591.929	57,3%	901.843	7,8%
6B: LEADER - lokale Entwicklung in ländl. Gebieten	07 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung (M 7.2, 7.4)	584.500.000	16,43%	584.500.000	16,14%	226.635.816	38,8%	125.361.707	21,4%
	19 LEADER (M 19.1 - 19.4)	157.000.000	4,41%	157.000.000	4,33%	46.784.727	29,8%	2.369.004	1,5%
Technische Hilfe	M 20.1	15.159.754	0,43%	15.159.754	0,42%	8.585.718	56,6%	0	0,0%
Gesamte öffentliche Ausgaben		3.557.938.478	100,00%	3.621.938.478	100,00%	1.346.597.463	37,2%	1.140.854.152	31,5%

4 Bewertung der bayerischen EPLR-Maßnahmen

4.1 M 4.1 Maßnahme Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)

4.1.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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 zielt die Teilmaßnahme 4.1 auf die Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, besonders umweltschonenden, besonders tiergerechten und multifunktionalen 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 (sowohl durch AFP als auch durch EIP),
- Berücksichtigung des Verbraucher-, Umwelt- und Klimaschutzes.⁸

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 werden umfangreiche Primäreffekte erwartet. Hinzu kommen (programmierte) Sekundäreffekte, die nach Überprüfung auf den Schwerpunktbereich 5B eingegrenzt wurden.⁹

Potentielle Zuwendungsempfänger 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 Landwirte genannte Mindestgröße erreichen oder überschreiten.¹⁰ 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: max. 90.000 €/J. Ledige bzw. 120.000 €/J. Verheiratete). Fördergegenstand sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter der Primärproduktion, aber auch in die Verarbeitung und (Direkt-)Vermarktung von

⁸ Vgl. BayStMELF: Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung (787-L-271) vom 15.1.2015 (Az. G4-7271-1/591).

⁹ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020; Triesdorf 2016, S. 15ff. Obwohl weitere Sekundäreffekte in Schwerpunktbereich 5D erwartet werden, ist unklar, in welchem Umfang der Beitrag zur Verminderung von NH₃- und THG-Emissionen ausfällt, da einerseits NH₃-Emissionen im Bereich der Güllelagerung verringert werden können, durch den Umbau von Stallplätzen von Anbinde- zu Laufstallhaltung aus Gründen des Tierwohls jedoch gleichzeitig höhere Emissionen freigesetzt werden. Aus diesem Grund kann der erwartete Sekundäreffekt der AFP-Förderung im Schwerpunktbereich 5D bei isolierter Betrachtung des (beabsichtigten) Sekundäreffekts durch Schaffung von Abdeckungen auf Güllelagerstätten zwar erwartet werden, möglicherweise saldiert sich dieser bei einer Gesamtbetrachtung aller Vorhaben durch (hier unbeabsichtigte) höhere Emissionen in modernen Tierhaltungsverfahren der Laufstallhaltung.

¹⁰ a.a.O. Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung, S. 8f. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 15. Januar 2015, Az.: G4-7271-1/591, S.19.

Anhang-I-Erzeugnissen.¹¹ Zuwendungsfähig waren in den Jahren 2015 und 2016 Investitionen von mindestens 20.000 Euro bis zu maximal 750.000 Euro (Einzelunternehmen) bzw. 1,5 Mio. Euro (Betriebszusammenschlüsse). Die Zuwendungen wurden als Zuschüsse in folgender Höhe gewährt:

- Investitionen in nicht tierhaltungsbezogene Vorhaben mit bis zu 15 % der zuwendungsfähigen Kosten.
- Bis zu 15 % für Investitionen in die Tierhaltung, sofern die Anforderungen der Anlage 1A erfüllt werden („Basisförderung“). Erhöhter Zuschuss von bis zu 35 %, wenn zusätzlich auch die Anforderungen nach Anlage 1B erfüllt werden („Premiumförderung“).
- Für Investitionen bis zu zuwendungsfähigen Ausgaben von 300.000 Euro, die der erstmaligen Umstellung der Anbindehaltung von Milchkühen auf Laufstallhaltung dienen, sowie für Investitionen in die Zuchtsauenhaltung wird ein Zuschlag zu den o. g. Fördersätzen der Basis- bzw. Premiumförderung von 5 Prozentpunkten gewährt.

Die Zuschussobergrenzen lagen bei 300.000 € (Betriebszusammenschlüsse bis zu 600.000 €). Die Betreuung von Vorhaben mit mehr als 250.000 € zuwendungsfähigem Investitionsvolumen durch fachkundige zugelassene Betreuer war Pflicht und konnte mit bis zu 50 % der Betreuungskosten gefördert werden (min. 6.000 €; max. 17.500 €).

Im Zuge der Neufassung der Richtlinien 2017 wurden die Förderkriterien angepasst, z.B. die Streichung der „Basisförderung“ und eine Fokussierung der Fördergegenstände ausschließlich auf Tierhaltungs-Investitionen. Zugleich wurden spürbare finanzielle Änderungen durchgesetzt, z.B. eine Senkung der maximal zuwendungsfähigen Ausgaben (max. 400.000 €) sowie des Fördersatzes (auf nun 25 % bei Premiumförderung). Der Zuschlag von 5 Prozentpunkten für Vorhaben zur erstmaligen Umstellung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh sowie für Vorhaben im Bereich der Zuchtsauenhaltung bleibt erhalten.

4.1.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im Förderzeitraum sollten gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie konkrete quantifizierte Förderziele erreicht werden. Die Ziel-Indikatoren (T) zeigen auf, dass in der Förderperiode mit einem öffentlichen Mittelvolumen von 466 Mio. € Investitionen in 4.660 Betrieben gefördert werden sollen. Die Zielplanung geht davon aus, dass dadurch Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 1,864 Mrd. € finanziert werden.

¹¹ Die von der Förderung ausgeschlossenen Gegenstände sind in Punkt 3 der o.g. Richtlinie definiert, z.B. Investitionen in Dauerkulturen und Rebanlagen, Weinkellereieinrichtungen, Maschinen- und Lagerhallen etc.

Tabelle 3: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben (Anz.) (VAIF)		837	
Bewilligte öffentliche Ausgaben (Mio. €) (VAIF)		125,21	
(O4) Zahl der unterstützten Betriebe, abgeschlossene Fördervorhaben (Anz.)	4.660 Betriebe (2.300 ohne top ups)	2014-2016 109 1.233 ¹ (1.234 Vorhaben)	9,43% (ohne top up finanz. Betriebe)
(O1) Ausgezahlte öffentliche Ausgaben insges. (Mio. €)	466 Mio. € (234 ohne top ups)	30,993 ¹	7,20 % (ohne top up finanz. Betriebe)
(O2) Gesamtinvestitionen (Mio. €)	1.864	459,16 (VAIF, bewilligt 2014-16) ² 487,9 ¹ (Monitoring, abgeschlossene Vorhaben)	
1) Monitoringdaten 2016 (einschl. Betriebe, die vor 2014 bewilligt und bis 2016 mit „neuen ELER-Mitteln“ abgeschlossen wurden)			
2) Gesamtsumme aller zuwendungsfähigen Ausgaben „neuer“ bewilligter Vorhaben 2014-16 (VAIF, n=837 Vorhaben)			
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016			

Die Maßnahme traf auf eine ausgesprochen hohe Resonanz in den bayerischen Regionen. Bis Ende des Jahres 2016 wurden der Förderdatenbank zufolge ca. 837 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 460 Mio. € bewilligt. Insgesamt hatten nach Angaben des Fachreferats über 1.250 Betriebe Förderanträge für verschiedene Investitionsziele eingereicht. In vier Auswahlrunden wurden davon 942 Förderanträge für eine weitere Bearbeitung qualifiziert. Während das Auswahlverfahren in den ersten beiden Auswahlrunden 2015 nicht zu einem Ausschluss von Betrieben führte, folgten in den beiden anschließenden Verfahren Ausschlüsse in deutlichem Umfang aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage und des knapperen Budgets. Dabei wurden Ablehnungsquoten von 64 % (3. Runde) und 33 % (4. Runde) ermittelt. Insbesondere in der 3. Auswahlrunde mussten Betriebe eine vergleichsweise hohe Punktzahl (16) erreichen, um in die Auswahl zu gelangen.¹²

Bis Ende 2016 betrugen die Auszahlungen für Investitionsvorhaben rund 31 Mio. €. Davon profitierten 1.233 Betriebe, die Gesamtkosten von ca. 488 Mio. € nachwiesen. Darin eingeschlossen sind auch Betriebe, die in der Förderperiode vor 2014 bewilligt wurden, jedoch erst jetzt Anträge für die (Rest-)Auszahlung stellten und das Vorhaben abschließen konnten. Allerdings sind davon nur 109 Vorhaben „neu“ in der Förderperiode 2014-2016 bewilligt und endgültig abgeschlossen worden.

Die Auswertung der bewilligten Fördervorhaben nach der Höhe des Investitionsvolumens zeigt, dass etwa die Hälfte der Vorhaben über 500.000 € investiert (gemessen am Nettoinvestitionsvolumen). Infolgedessen liegt auch das mittlere Investitionsvolumen der neuen Vorhaben bei rd. 548.000 €. Der größte Anteil der öffentlichen Zuwendungen (37,8 %) floss in Investitionen mit einem Volumen von

¹² Grundlage „Auswahlkriterien 2014-2016“.

0,75 bis 1 Mio. €. Für Vorhaben mit mehr als 500.000 € Bausumme wurden kumuliert etwa 76% der öffentlichen Mittel bewilligt.

Tabelle 4: Verteilung der Förderfälle nach der Höhe des Investitionsvolumens

Vorauss. Nettoinvestitions- volumen (€)	Betriebe bewilligt		Zuschüsse bewilligt	
	Anzahl	%	Summe (Mio. €)	%
0 - 100.000	66	7,9	1,3	1,0
100.001 - 250.000	188	22,5	9,6	7,7
250.001 - 500.000	175	21,0	19,2	15,3
500.001 - 750.000	137	16,4	26,8	21,3
750.001 - 1.000.000	188	22,5	47,5	37,8
1.000.001 - 2.000.000	75	9,0	19,6	15,6
2.000.001 - 3.000.000	5	0,6	1,4	1,1
> 3.000.000	1	0,1	0,1	0,1
Summe	835	100	250,8	100
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen, 2 Betriebe Mehrfachnennung)				

Die Investitionsschwerpunkte der bis Ende 2016 bewilligten Vorhaben verteilen sich auf wenige Produktionsbereiche. Herausragende Investitionsrichtung ist die Milchviehhaltung mit über 540 Vorhaben (64,7%), davon allein 530 „Premium-Förderungen“ mit erhöhten Anforderungen an die Tierhaltung. Davon entfielen wiederum 61 Projekte auf die erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung. Dadurch werden Premium-Vorhaben im Bereich der Milchviehhaltung zur wesentlichen Säule der bayerischen landwirtschaftlichen Investitionsförderung. Ergänzt werden diese durch weitere Investitionen in Rinderställe (Jungvieh, Mast), die ebenfalls überwiegend mit den höheren baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung ausgeführt wurden. An dritter Stelle liegen Investitionen in Geflügelställe (rd. 7 %), gefolgt von Zuchtsauen- und Mastschweineeställen (jew. ca. 3 %). Vorhaben im Zusammenhang mit der Erstellung von Produktionsanlagen im Gartenbau, von Dauerkulturen oder von Direktvermarktungseinrichtungen sowie sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden runden mit insges. 4 % der Förderfälle das breite Antragsspektrum ab.

Tabelle 5: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten

Schwerpunkt der Förderung	Anzahl	%	%
Milchviehställe (Basis)	10	1,2	64,7
Milchviehställe (Premium)	469	56,0	
Milchviehstall erstmalige Umstellung (Basis)	2	0,2	
Milchviehstall erstmalige Umstellung (Premium)	61	7,3	
Mastrinderstall (Basis)	3	0,4	16,1
Mastrinderstall (Premium)	26	3,1	
Rinderställe (Basis)	3	0,4	
Rinderställe (Premium)	102	12,2	
Zuchtsauenställe (Basis)	1	0,1	3,1
Zuchtsauenställe (Premium)	25	3,0	
Mastschweineställe (Basis)	1	0,1	2,8
Mastschweineställe (Premium)	23	2,7	
Geflügel (Basis)	3	0,4	7,2
Geflügel (Premium)	57	6,8	
Sonstige Stallbauten (Basis)	1	0,1	1,9
Sonstige Stallbauten (Premium)	15	1,8	
Gewächshäuser	8	1,0	4,1
Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	17	2,0	
Dauerkulturen	7	0,8	
Verarbeitung und Direktvermarktung	1	0,1	
ohne Eintrag	2	0,2	
Erschließungskosten	0	0,0	
Gesamt	837	100	100
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)			

Mehr als ein Fünftel der Antragsteller wirtschaftet nach ökologischen Richtlinien. Für Investitionen in Höhe von über 71 Mio. € wurden rund 20 Mio. € öffentliche Mittel bewilligt (16%). Die wachsende Zahl der Umsteller sowie zusätzliche Investitionen von bereits existenten Öko-Betrieben dürfte diese hohe Nachfrage erklären.

Tabelle 6: Verteilung der Fördermittel nach Bewirtschaftungsform

Bewirtschaftungsform	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen		Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen	
	Anzahl	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Ökologisch	191	22,8	20,1	16,0	71,6	15,6
Konventionell	646	77,2	105,4	84,0	387,5	84,4
insgesamt	837	100	125,5	100	459,2	100
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)						

Regionale Verteilung

Gemessen an der Zahl der Förderfälle, lagen die Regierungsbezirke Oberbayern (225 Vorhaben), Schwaben (177 Vorhaben) und die Oberpfalz (156 Vorhaben) mit rund 67% aller Projekte weit vor den anderen vier Bezirken Bayerns. In Abhängigkeit vom Umfang der Investition und der Art der Bauweise (z.B. bei besonders artgerechter Tierhaltung) variieren die Gesamtkosten und die öffentli-

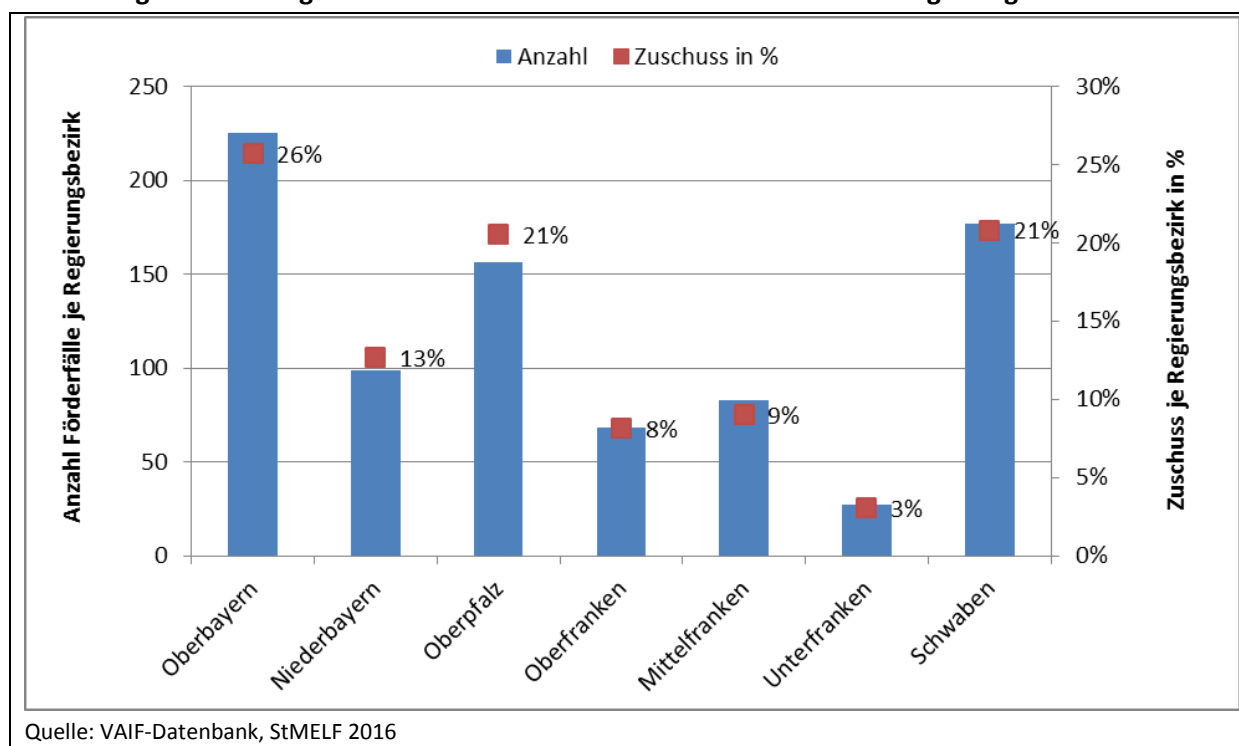
chen Zuwendungen. Aus Tabelle 7 ist ersichtlich, dass die Spannweite der Zuschüsse von 143 (Unterfranken) bis 165 Tsd. €/Betrieb reicht (Oberpfalz). Etwa ein Viertel der öffentlichen Aufwendungen fließt in oberbayerische Betriebe und je 20 % nach Schwaben und in die Oberpfalz. Dagegen werden in Unter- (3,1%) und Oberfranken (8,1%) wesentlich weniger Mittel eingesetzt.

Tabelle 7: Verteilung der Fördermittel nach Regierungsbezirken

Regierungs- bezirk	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen			Voraussichtliches Netto- investitionsvolumen		
	Anzahl	%	Summe (Mio. €)	%	je Vorhaben (Tsd. €)	Summe (Mio. €)	%	je Vorhaben (Tsd. €)
Oberbayern	225	26,9	32,2	25,7	143,3	114,5	24,9	509,0
Niederbayern	99	11,9	15,9	12,7	160,7	61,0	13,3	615,8
Oberpfalz	156	18,7	25,8	20,5	165,3	88,8	19,3	569,2
Oberfranken	68	8,1	10,2	8,1	150,0	41,2	9,0	605,6
Mittelfranken	83	9,9	11,4	9,0	136,8	48,2	10,5	580,4
Unterfranken	27	3,2	3,9	3,1	143,2	14,8	3,2	549,1
Schwaben	177	21,2	26,1	20,8	147,6	90,7	19,8	512,4
Insgesamt	835	100	125,5	100	150,2	459,2	100	549,9

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)

Abbildung 2: Verteilung der Förderfälle und Investitionszuschüsse nach Regierungsbezirken



Dass etwa 60% der Investitionsmaßnahmen im sonstigen benachteiligten Gebiet und weitere 15 % der Vorhaben im Berggebiet durchgeführt werden, verwundert nicht, da die Tierhaltung in den von der Natur benachteiligten Regionen eine wichtige Voraussetzung für eine tragfähige Produktionsgrundlage darstellt. Etwa 77% der öffentlichen Mittel fließen den Förderdaten zufolge in diese beiden Gebietskategorien.

Tabelle 8: Verteilung der Fördermittel nach Gebietskategorien

Gebietskategorie	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen		Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen	
	Anzahl	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Nicht benachteiligtes Gebiet	198	23,7	28,8	23,0	110,0	24,0
Benachteiligtes Gebiet	502	60,0	80,4	64,1	294,6	64,2
Berggebiet	137	16,4	16,2	12,9	54,5	11,9
Insgesamt	837	100	125,5	100	459,2	100
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)						

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Das Fördervorhaben sieht eine Antragsstellung und die Bearbeitung an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vor. Die Abwicklung und Prüfung der Fördervorhaben wird von den Fachzentren durchgeführt. Die Betreuung geschieht durch anerkannte Beratungsorganisationen. Die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind als Erstansprechpartner involviert und unterstützen durch Information und Beratung. Insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den drei verschiedenen Ebenen vergleichsweise gut, auch aufgrund der Trennung der Aufgabenbereiche. Von Seiten der Betreuer wird jedoch ein hoher Informationsbedarf festgestellt, insbesondere bei Fristen (Auswahltermine), inhaltlichen Änderungen und Zugang zu (verwaltungsinernen) Informationen, die als planungsrelevant gelten. Letztere sind vor allem in der Beratung für die Planung von Wirtschaftsgebäuden, die (Bau-)Genehmigung und die Umsetzung der Vorhaben wichtig. Längere Planungszeiten und mehr Kontinuität in der Förderung sind aus der Sicht der Betreuer wünschenswert.

Die Information der Zielgruppe und die Reichweite werden dagegen von den befragten Förderreferenten als gut bis sehr gut eingeschätzt. Die Landwirte haben die Möglichkeit sich über verschiedenste Medien (Fachschulen, Newsletter, Versammlungen, Landwirtschaftliches Wochenblatt etc.) über das AFP-Programm zu informieren. Die Reichweite ist insgesamt sehr hoch, auch weil durch hohe Zuschüsse mit bis zu 40 % Fördersatz eine hohe Nachfrage entstand. Jedoch wurde dieser Punkt auch kritisch gesehen, weil in den letzten Auswahlrunden ein hoher Schwellenwert für die Auswahl von Vorhaben erzeugt wurde und gleichzeitig vergleichsweise hohe Ablehnungsquoten entstanden. Zugleich waren hohe Investitionssummen (mit hohen öffentlichen Zuschüssen), die in dieser Höhe nicht erwartet wurden, für die Auswahl beschränkend.

Verschiedene Gründe führten im Laufe des Jahres 2016 zu einem Strategiewechsel, der erst mit der Neufassung der Richtlinie in 2017 in der praktischen Förderung greift. Die Senkung der zuwendungsfähigen Ausgaben bei gleichzeitiger Senkung der Zuschüsse wird in der Förderberatung eher ambivalent gesehen. Vor allem die Senkung der Obergrenze der förderfähigen Investitionskosten auf 400.000 € und die künftige Beschränkung auf tierhaltende Betriebe wird als einschneidende Begrenzung gesehen, die nicht mit der Vielfalt der landwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten korrespondiert. Aspekte wie Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit der Produktion und Tierwohl sollten auch in Zukunft verstärkt betrachtet werden. Partiiell wurden die Verschärfung der Flächenkonkurrenz, die Erhöhung der Viehdichte und die steigende Arbeitsbelastung als (unbeabsichtigte) Nebeneffekte genannt. Derzeit könne in den Förderanträgen und Wirtschaftsplanungen nur sorgfältig geplant, je-

doch keine Auflagen dazu erteilt werden. Andererseits könnte z.B. durch Flächenbindung der Viehhaltung in der AFP-Förderung das Problem der Viehdichte etwas entzerrt, jedoch nicht die Frage der knappen Flächenverfügbarkeit gelöst werden.

Grundsätzlich sollte eine Erhöhung des Mindest-Investitionsvolumens angestrebt werden, um die Verwaltungsverfahren zu entlasten.

4.1.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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 Marktbeteiligung 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?
- Weiterer Sekundäreffekt (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?

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 KOM-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 Fam-AK)
- Anteil „Tierwohl“-Investitionen („Premium-Stufe“; besonders artgerechte Haltungsformen, erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung)
- Verringerung von Emissionen durch Gülleabdeckungen (beabsichtigter Sekundäreffekt)
- Verringerung des Energieverbrauchs und Verbesserung der Energieeffizienz (Sekundäreffekt)

Methodischer Ansatz

Zur Analyse der Primär und Sekundäreffekte ist folgendes methodisches Vorgehen geplant:

- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der VAIF-Investitionsdaten bis 2017 (Grundgesamtheit); zusätzliche Experten- und Behördenbefragungen;
- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis von Buchführungsabschlüssen bis 2019; zusätzliche schriftliche Befragung (abgeschlossene Fälle z.B. Quoten-Stichprobe oder geschichtete Zufallsauswahl);
- 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 sind 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 Behördenvertretern, Experten und Betriebsbetreuern (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 Güllelagersysteme.

Das Bewertungskonzept berücksichtigt den unterschiedlichen Informationsbedarf für die Arbeitsschritte in den einzelnen Bewertungsjahren.¹³ Für den jährlichen Durchführungsbericht 2016 werden nur quantitative Informationen auf Basis der Bewilligungsdaten (VAIF) bis 31.12.2016 ausgewertet. Dadurch ist ein einfacher Vergleich mit einzelbetrieblich kalkulierten Vorher-Nachher-Daten möglich. Sie spiegeln jedoch noch nicht die tatsächliche Entwicklung der Betriebe nach Realisierung ihrer Vorhaben wider. Eine erste Auszahlung fand erst Ende Dezember 2016 statt. Vollständig abgeschlossene Vorhaben der aktuellen Förderperiode lagen lediglich in 109 Fällen vor. Die qualitativen Interviews mit „Multiplikatoren“ (Betreuer, Berater) und Vollzugs-Experten (EIF-Fachzentren-Leiter) lieferten jedoch zahlreiche übertragbare Aussagen zur Implementierung des Programms und zu erwarteten Zielbeiträgen der Fördermaßnahme.

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 Baumaß-

¹³ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020, S.19. Dort wird sowohl der Bedarf an Primärdaten als auch an Sekundärdaten aufgezeigt. Neben den Datenquellen werden Erfassungssysteme, Erhebungszeitpunkte und –häufigkeit angegeben.

nahme bzw. Investition berücksichtigt werden können. Aufgrund dessen lassen sich solche Vergleiche erst zum Ende der Förderperiode durchführen.¹⁴

4.1.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten der jeweiligen Maßnahme. Im Durchführungsbericht 2016 stehen vor allem die Umsetzung der Förderverfahren, der Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbare Wirkungspfade im Fokus (erwartete Wirkungen). Weil die Bewertungsleitfäden eine Betrachtung von abgeschlossenen Fällen mit tatsächlich eingetretenen Effekten fordert, steht zum Zeitpunkt 12/2016 keine ausreichende Bewertungsgrundlage für investive Maßnahmen zur Verfügung. Stattdessen wird auf Informationen der Förderdatenbank zurückgegriffen, in der finanzielle, physische und ökonomische Daten zu den IST- und ZIEL-Situationen (Vorher/Nachher) der investierenden Betriebe bereitgestellt werden konnten.

Tabelle 9: Indikatoren (IST – ZIEL)

Indikator		Einheit	Ist-Situation	Ziel-Situation	Veränderung (absolut)	Veränderung in %
Gewinn je Unternehmen		T €	54,2	57,8	3,6	6,6
Umsatz je Unternehmen		T €	291,2	390,1	98,8	33,9
Bruttowertschöpfung (BWS) je Unternehmen		T €	78,3	112,8	34,5	44,1
Arbeitsrentabilität	Gewinn / AK	T € / AK	29,3	25,0	-4,3	-14,7
	Gewinn + Personalaufwand / AK	T € / AK	33,5	29,6	-3,9	-11,6
Arbeitsproduktivität	Umsatz / AK	T € / AK	157,3	168,5	11,2	7,1
	BWS / AK	T € / AK	42,3	48,7	6,4	15,2
Produktionskapazitäten		ha LF	48.875,7	51153,9	2278,2	4,7
		LF/Betr.	58,4	61,1	2,7	4,7
		GV	74333,4	114196,8	39863,4	53,6
		GV/Betr.	94,1	144,6	50,5	53,6
		AK	1550,0	1937,6	387,6	25,0
		AK/Betr.	1,9	2,3	0,5	25,0
Anteil Tierwohl-Investitionen („Premium“-förderungen)		%		73,0		
Anteil Förderfälle mit Beitrag zur Verbesserung der „Energieeffizienz“		%		1,6		
Anteil Förderfälle mit Beitrag zur Reduzierung der Emissionen		%		30,2		
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)						

(1) Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungskraft

Die Mehrzahl der Vorhaben investierte in den Ausbau von Produktionskapazitäten, insbesondere in der Tierhaltung. Wie bereits in Tabelle 5 aufgezeigt, fielen 96% aller Förderfälle in den Bereich der Stallbauten für die Tierproduktion, nur wenige sonstige Vorhaben dienten anderen landwirtschaftli-

¹⁴ Vgl. Bewertung des AFP in Kap. 6.1.5 der Ex post-Bewertung. Forschungsgruppe ART: Ex post-Bewertung BayZAL 2007-2013, Triesdorf 2016.

chen Erzeugungsrichtungen. Dadurch werden in der Regel der Umfang des Produktionsvolumens und die damit erzielbaren Erlöse erhöht. Gemessen am Indikator „Umsatz“ wird eine kalkulierte Zunahme um ca. 99.000 € je Unternehmen auf 390.000 € festgestellt (33,9%). Auch die Bruttowertschöpfung als Maß für die wirtschaftliche Leistungskraft nach Abzug der Vorleistungen steigt um 34.500 € (+44,1%).

Die höhere Leistungskraft wird durch eine Zunahme der eingesetzten Produktionsfaktoren unterstützt. Die Betriebe weiten dabei vor allem die Viehhaltung aus (+53,6% GV insgesamt). Dagegen bleibt die Flächenausstattung mit einer Steigerung um nur 4,7 % (2,7 ha je Betrieb) weit dahinter zurück. Um die erforderliche Produktionsausweitung bewältigen zu können, werden die Arbeitskapazitäten um 25 % aufgestockt, teils durch familieninterne Arbeitskräfte, teils durch Fremdarbeitskräfte als abhängige Beschäftigte.

Die mit der Einführung von neuen Verfahren verbesserte Arbeitsproduktivität drückt sich in der Verbesserung der beiden Kennwerte Umsatz je Arbeitskraft (+15,2%) bzw. Bruttowertschöpfung je Arbeitskraft aus (+7,1%). Letztlich kann die Ertragskraft der geförderten Unternehmen durch eine Gewinnsteigerung um durchschnittlich 6,6 % auf 57.800 € je Unternehmen gesteigert werden. Der im Vergleich zum Umsatz- und Bruttowertschöpfungswachstum niedrigere Zuwachs ist überwiegend auf die hohe Kostenbelastung durch die Investitionsvorhaben zurückzuführen.

Das Bewertungskriterium „Steigender Betriebsertrag je Arbeitseinheit der unterstützten landwirtschaftlichen Betriebe“ lässt sich auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen aus Kalkulationsdaten der Förderdatenbank deshalb positiv belegen. Während die Kennwerte für die wirtschaftliche Leistungskraft (Umsatz/Betriebsertrag, Bruttowertschöpfung, Gewinn) offenkundig stark positiv beeinflusst werden können, zeigt sich jedoch bei der Faktorproduktivität eine nur mäßige Verbesserung, weil ein hoher Input in der Arbeitswirtschaft geleistet werden muss. Die Arbeitsrentabilität gemessen anhand des Indikators „Gewinn je Arbeitskraft“ entwickelt sich (kalkulatorisch) sogar negativ, da gestiegene Kostenpositionen und umfangreicherer Arbeitsaufwand nach der Durchführung des Vorhabens in der Regel eine „Dämpfung“ in der Unternehmensentwicklung bewirken.

(2) Umstrukturierung und Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe

Die Investitionsschwerpunkte in Tabelle 5 zeigen anschaulich, dass überwiegend Investitionen in die Tierhaltung durchgeführt wurden. Der Neubau von Stallungen und der Umbau bestehender Anlagen dienen in aller Regel einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen durch die Einführung rationellerer Produktionsverfahren. Vor allem die Einführung rationellerer Melk- und Fütterungstechnologien verbessert die Arbeitsbedingungen für die betrieblichen Arbeitskräfte und erhöht die Effizienz in der Tierhaltung.

Nach Angaben der befragten Experten und Förderreferenten zielt mehr als die Hälfte der Förderanträge primär auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Auch die übrigen Förderfälle sind oft automatisch mit einer Verbesserung der Arbeitserledigung verbunden. Insbesondere die Einrichtung moderner Stallsysteme und Technik führt nachhaltig zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsqualität. Allerdings werden Zeiteinsparungen durch Rationalisierung häufig durch Produktionsausweitung und die höheren Ansprüche an das Management (Tierbeobachtung, Kontrolle der

Melk- und Fütterungssysteme) wieder kompensiert. Der Anstieg der erforderlichen Arbeitskräfte um 0,5 AK je Betrieb zeigt, dass sich die zu bewältigende Arbeitssumme insgesamt durch die betrieblichen Wachstumsschritte erhöht. In Betrieben mit starker Vergrößerung der Bestände ergeben sich dadurch häufig neue betriebliche Organisationsaufgaben, z.B. Mitarbeiterführung und –ausbildung, sowie zusätzliche Büro- und Managementaufgaben, um effiziente Betriebsabläufe gewährleisten zu können.

Zweifelsohne lässt sich mit Hilfe der Förderdaten zeigen, dass seit Beginn der Förderperiode eine hohe Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in die Modernisierung und Umstrukturierung ihrer Produktionszweige investierten.

(3) Verbesserung des Tierwohls

Für die Schaffung besonders tiergerechter Haltungs- und Aufstallungsformen (btH) wurden zusätzliche Förderanreize in Form der „Premiumförderung“ gewährt (vgl. Abschn. 4.2). Der Anteil dieser Förderfälle mit Fokus auf das "Tierwohl" umfasste 73,0% aller Vorhaben (n=611). Dabei wurden öffentliche Mittel in Höhe von etwa 107 Mio. € bereitgestellt, das sind ca. 85,6% aller AFP-Zuschüsse in der bisherigen Förderperiode. Anhand der Förderstatistik lässt sich zeigen, dass Fördervorhaben mit Einhaltung der btH-Anforderungen im Durchschnitt höhere Kosten aufweisen. Während im Mittel aller AFP-Vorhaben rund 549.000 € Gesamtkosten anfielen, steigt der Aufwand bei den „Tierwohlinvestitionen“ auf durchschnittlich über 625.000 €.

Die Förderung von besonders tiergerechten Haltungssystemen konzentriert sich bisher auf die Milchkuh-, Rinder- und (kleinere) Geflügelhaltungen („Premiumförderung“, vgl. Tabelle 5). Die Nachfrage in diesen Produktionsbereichen dürfte auch deshalb so hoch gewesen sein, weil ein Anteil von rund 23% aller Fördervorhaben von ökologisch wirtschaftenden Betrieben beantragt wurde. Viele Vorgaben der Öko-Verbände und der Öko-Verordnung werden mit Hilfe der Erfüllung der btH-Anforderungen im Rahmen der Premiumförderung realisiert.

Durch die Zusatzförderung der erstmaligen Umstellung von Anbinde- zur Laufstallhaltung konnte der Anteil, der insgesamt in Bayern im Laufstall gehaltenen Milchkühe gesteigert und parallel dazu die Tiergerechtigkeit weiter verbessert werden. Allerdings ist in der Milchkuhhaltung die Investition in besonders tiergerechte Haltungsverfahren mittlerweile fast Standard, so dass die (vergleichsweise hohe) Premiumförderung als auch die Zusatzförderung für die erstmalige Umstellung auf Laufstall in ihrer Höhe zu überprüfen ist.

Auch wenn bei den schweinehaltenden Betrieben wichtige Haltungsdetails verbessert wurden, erzeugte die zusätzliche Förderung nur wenige Anreize zur Erfüllung besonderer Anforderungen. Gerade in diesem Betriebszweig sind die vorherrschenden Haltungsformen aus der Sicht der Tiergerechtigkeit jedoch sehr kritisch zu betrachten.

Das Kriterium „Verbesserte Bedingungen zur Förderung des Tierwohls wurden geschaffen“ dürfte deshalb für den Milchvieh- und überwiegend auch für den Geflügelsektor als weitgehend uneingeschränkt positiv bewertet werden. Im Mastschweine- und auch im Zuchtschweinebereich sind die Förderbedingungen und die marktlichen Anforderungen jedoch immer noch zu wenig kompatibel.

Eine stärkere Fokussierung auf tiergerechtere Haltungsformen im Veredelungssektor durch Neu- und Umbauinvestitionen ist auch von der Marktrelevanz und den Anforderungen der Vermarkter abhängig. Dabei sollten andere ergänzende Programme (Qualitäts-, Management-, Tierwohl- und Vermarktungsetc.) außerhalb des ELER genutzt sowie die Marktbearbeitung durch Erzeugerverbünde intensiviert werden.

(4) Effizientere und umweltschonendere Produktions-/Lager-Verfahren wurden etabliert.

Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung und Modernisierung werden nicht nur ökonomische und arbeitswirtschaftliche Ziele verfolgt, sondern auch ein Beitrag zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion anvisiert.

Sowohl die Verringerung des Energieverbrauchs bzw. die Verbesserung der Energieeffizienz (Sekundäreffekt Schwerpunktbereich 5B) als auch die Verringerung von Emissionen (Sekundäreffekt Schwerpunktbereich 5D) werden als Nebenziel gefördert. Darüber hinaus sind weitere Beiträge zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, z.B. im Bereich des Garten- oder Obstbaus denkbar (Bewässerung). Allerdings wurden diesbezüglich nur wenige Vorhaben identifiziert, so dass dieser Effekt vernachlässigbar erscheint.

Wie aus Tabelle 9 ersichtlich, konnten lediglich 1,6 % der bewilligten Vorhaben dem Investitionsschwerpunkt „Verbesserung der Energieeffizienz“ zugeordnet werden. Es handelt sich dabei um wenige Anlagen zur Energieerzeugung (vor allem mit regenerativen Energieträgern/Biomasse) oder zur energieeffizienteren Lagerung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Nach Angaben der befragten Fachreferenten werden jedoch auch allein durch die Investition in neue technische Anlagen im Rahmen von Stallum- und -neubauten häufig mehr oder weniger starke Beiträge zur Einsparung von Energien geleistet, z.B. im Bereich der Milchkühlung mit Energierückgewinnung. Der tatsächliche Verbesserungseffekt dürfte als begleitender Sekundäreffekt deshalb in sehr viel größerem Umfang auftreten, als in den oben aufgezeigten Vorhaben mit Investitionsschwerpunkt „Energieeffizienz“. Andererseits werden durch Aufstockung von Beständen teilweise auch energieintensivere Techniken gefördert. Eine weitergehende Quantifizierung ist aufgrund der Datenlage in der Förderdatenbank derzeit nicht möglich.

Ebenso ambivalent sind derzeit die Beiträge zur Emissionsminderung zu beurteilen. Während durch die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung z.B. eine Erhöhung von Emissionen zu erwarten ist,¹⁵ kann durch die Förderung verschiedener emissionsmindernder Maßnahmen auch eine einzelbetriebliche Reduzierung des Ausstoßes von Klima- und Umweltgasen gefördert werden, z.B. durch Einbau von Biofiltern oder Abluftwäschern, die bauliche Abdeckung von im Zusammenhang mit der

¹⁵ Die Emissionen freigelüfteter Laufställe in der Milchviehhaltung werden aufgrund der größeren emittierenden Stallflächen im Vergleich zur Anbindehaltung um das Dreifache erhöht. In der Schweinhaltung werden aufgrund der niedrigeren Durchschnittstemperatur im Jahresverlauf, bezogen auf den Aktivitätsbereich, positivere Beurteilungen in der Literatur aufgezeigt. Aufgrund der niedrigeren Durchschnittstemperatur im Aktivitätsbereich von Außenklimaställen sind die Ammoniakemissionen aus solchen Ställen niedriger als aus geschlossenen, wärmegeämmten Ställen mit Zwangslüftung. Es ist aber davon auszugehen, dass verschmutzte Ausläufe die emissionsrelevanten Flächen vergrößern und einen nicht unerheblichen Anteil an den Emissionen einer Stallanlage ausmachen können. Verschmutzungen lassen sich durch regelmäßiges Reinigen vermindern. V.a. im Sommer sind höhere Ammoniakemissionen als im Vergleich zu Teilspaltenboden zu erwarten. Das „Sauberkeits- Management“ ist dann hochrelevant für das Emissionsvolumen. Vgl. auch LEL: Landinfo 2/2016 Landwirtschaftlicher Hochschultag Hohenheim, S. 14ff.

geförderten Investition neu errichteten Lagerräumen für Flüssigmist oder die Verwendung klimafreundlicher Kühlmittel bei Investitionen in klimatisierte Lagerhallen (Kühlager) für Obst, Gemüse und Kartoffeln. Darüber hinaus werden auch Investitionen in mobile Stalleinheiten für Geflügel als emissionsmindernd eingeschätzt, da sie vor allem als Außenklimaställe mit im Vergleich zu herkömmlichen Haltungen niedrigerer Innenraumtemperatur eine weniger starke Freisetzung von Ammoniak (NH_3) verzeichnen (ähnlich wie Einstreuverfahren in der Schweinehaltung).¹⁶ Auch der Verzicht auf Zwangsbelüftungsanlagen (weniger Energieverbrauch, Verzicht auf Heizung, insges. weniger CO_2 -Ausstoß) trägt in gewissem Umfang zur Emissionsminderung bei. Insgesamt lassen sich bei dieser „umfassenden Auslegung“ aus der Förderdatenbank ca. 30 % der Förderfälle¹⁷ mit einem mehr oder weniger starken Sekundäreffekt im Bereich der „Emissionsminderung“ zuordnen, häufig in den Expertengesprächen jedoch als sekundäre „Randerscheinung“ bezeichnet. Umfangreichere Emissionsminderungen werden überwiegend von (eiweiß-)bedarfsangepassten Fütterungsstrategien und besseren Lager- und Ausbringtechniken erwartet. Insofern leisten AFP-geförderte Stallbaumaßnahmen vor allem bei starker Betonung von offenen Laufstall- bzw. Laufhof-Haltungssystemen im Milchviehbereich, für die ein positiver gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Vorzüge für das Tierwohl besteht, per Saldo eher keinen bzw. nur geringen Effekt für die Minderung von Emissionen. Generell dürfte jedoch eine Verankerung einer Flächenbindung der Viehhaltung in der AFP-Richtlinie einen grundsätzlichen Beitrag zur Sicherung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung leisten.

4.1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Angesichts der noch begrenzten Informations- und Datenlage können allenfalls vorläufige Empfehlungen zur (weiteren) Gestaltung der Fördermaßnahme getroffen werden. Sie beziehen sich auf Hinweise aus den Interviews mit Fachleuten sowie der grundsätzlichen Analyse der Förderbedingungen. In späteren Berichten werden auch die Einschätzungen von Förderbegünstigten in die Bewertung einbezogen.

(1) Akzeptanz des Programms und Information der Zielgruppen

In den Jahren 2014 bis 2016 konnten bislang ca. 837 Vorhaben bewilligt werden. Insgesamt hatten nach Angaben des Fachreferats über 1.250 Betriebe Förderanträge für verschiedene Investitionsziele eingereicht. In vier Auswahlrunden wurden davon 942 Förderanträge für eine weitere Bearbeitung qualifiziert. Für die Investitionen in Höhe von 795,1 Mio. € wurden öffentliche Mittel in Höhe von 125 Mio. € bereitgestellt. Bezogen auf die Bewilligungen wurden bereits rund 27 % der verfügbaren Mittel gebunden. Insgesamt wurden über 95 Mio. € öffentlicher Mittel ausbezahlt. Wenngleich die Auszahlungen mit ca. 30,1 Mio. € für 109 abgeschlossene Vorhaben der neuen Förderperiode noch weit hinter den gesteckten Zielen zurückliegen (2 % Realisierung), muss berücksichtigt werden, dass die Umsetzung investiver Maßnahmen erst zeitlich verzögert erfasst werden kann. Dass die Maßnahme auf eine hohe Resonanz in den bayerischen Regionen traf, zeigen die hohen Antragszahlen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 460 Mio. € (Bewilligung). Im Durchschnitt werden

¹⁶ Verringerung von konzentrierten Flächenverschmutzungen, Abdeckungen von Güllebehältern, Temperaturabsenkung und Trocknung sind mit die einfachsten und besten Möglichkeiten Ammoniak-Emissionen zu reduzieren. Freilaufhaltungen in mobilen Stallanlagen bewirken in der Regel auch eine bessere Verteilung der Exkreme, jedoch abhängig vom Management durch den Betrieb. Vgl. KTBL: Emissionen und Immissionen von Tierhaltungsanlagen – Handhabung der Richtlinie VDI3894 (KTBL_Schrift 494), Darmstadt 2012, S.67ff.; auch bei: Lippmann, J.: Stickstoffdynamik im Umfeld einer Legehennenhaltung, LfLUG-Schriftenreihe, Heft 27/2011 S. 87.

¹⁷ 253 Förderfälle mit Bezug zur Reduzierung von „Emissionen“ gemäß Auswahlkriterien.

über 548.000 € je Vorhaben investiert. Etwa 23 % der Antragsteller wirtschaften nach ökologischen Kriterien (16% der öffentl. Mittel). Der Investitionsschwerpunkt lag mit nahezu zwei Drittel der Anträge im Milchviehsektor, aber auch Geflügel-, Dauerkultur- und Gartenbaubetriebe profitierten von der Maßnahme, wenn auch unterdurchschnittlich.

- Die Durchführung des Antragsverfahrens liegt in der Zuständigkeit der Fachzentren für Investitionsförderung. Die Betreuung der Antragsteller erfolgt überwiegend durch externe Dienstleister. Eine frühzeitige Information aller an der Planung von Projekten beteiligten Gruppen ist essentiell für die zeitnahe Bearbeitung der Antragsunterlagen, insbesondere bei der Planung von Gebäuden (Erfordernisse für die Baugenehmigung, Infos über Anforderungen für besonders tiergerechte Halungsverfahren, Förderkonditionen, Auswahlkriterien). Die Kommunikation aller zentralen Anforderungen, aber auch von inhaltlichen oder zeitlichen Änderungen im Förderverfahren sollte auf einer zentralen (Online-) Plattform erfolgen.

Die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Familien bewirtschaftet ihre Betriebe in Kombination mit anderen Erwerbstätigkeiten. Sie bilden einen beachtlichen Teil der bayerischen Betriebe, dies häufig auch in Gebieten, in denen im strengen Sinne wettbewerbsfähige Vollerwerbsstrukturen nicht flächendeckend existieren können. Gerade in den benachteiligten Gebieten leisten sie wichtige Beiträge zur regionalen Versorgung, Beschäftigung, Umweltsicherung und Landschaftsgestaltung. Das Ziel der Sicherung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft steht deshalb gerade in den von Natur benachteiligten Gebieten oft in Widerspruch zum Ziel der Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe von Wachstumsinvestitionen. Für die Unterstützung solcher Betriebe sind weniger Hilfen für die Produktionsausdehnung sondern vielmehr Hilfen zur Steigerung der Qualitätsproduktion, der Erschließung neuer Vermarktungswege (Öko- oder nach speziellen Vorgaben hergestellte Regionalprodukte etc.) oder zur Erleichterung überbetrieblicher Lösungen der Landbewirtschaftung und zur Stabilisierung von Erwerbskombinationen bedeutsam.

- Gerade die Förderung „kleiner“ Investitionen etwa bis 100.000 € zielte in vielen Fällen eher auf Verbesserungen der Arbeitsorganisation als auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit aus. Die Vorhaben waren kaum auf Wachstumsschritte ausgerichtet, sondern dienten der Erhaltung der Betriebsstruktur oder der Verbesserung der betrieblichen Wirtschaftsabläufe (Umstellung von Anbinde- auf kleine Laufställe, Jungvieh- oder kleine Geflügelställe, Lager, kleine Geflügelställe, Automatische Melksysteme). Eine enge Abstimmung der Fördermöglichkeiten zwischen dem AFP-Programm und bayerischen Sonderprogramm Landwirtschaft zur konsistenten Weiterentwicklung aller Formen von Landbewirtschaftung im Haupt- und Nebenerwerb wäre deshalb zweckmäßig (z.B. Schwellenwerte bezüglich Investitionsvolumen, Förderinhalte und -voraussetzungen). Eine Erhöhung des AFP-Mindestinvestitionsvolumens könnte z.B. eine deutlichere Abgrenzung der Förderprogramme und gleichzeitig einen Beitrag zur Erhöhung der Verwaltungseffizienz in den Verfahrensabläufen leisten.

(2) Bisherige Anwendung und Neugestaltung der Förderkriterien

In der seit 2014 laufenden Förderperiode wurde eine stärkere Differenzierung der Fördersätze nach jeweiligen Anforderungen der Haltungsformen und der Vorgabe eines Mindeststandards von der Förderverwaltung umgesetzt. Die sogenannte Basisförderung griff einen Mindeststandard mit Beiträgen zum Verbraucher- und Tierschutz oder zum Umwelt- und Klimaschutz auf. Im Rahmen der „Premiumförderung“ waren definierte Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltungsform ein-

zuhalten, die über die Mindeststandards hinausgehen (Anlage 1 der EIF-Richtlinie). Bisher entfielen bereits 73 % der Förderfälle auf die „Premiumförderung“.

- Dass die höheren Anforderungen für besonders tiergerechte Haltungsformen in der Mehrzahl der Fälle zur Anwendung kamen, lässt auf eine hohe Akzeptanz in der landwirtschaftlichen Praxis schließen. Zumindest im Milchvieh- und Rinderbereich waren die btH-Anforderungen gewissermaßen nahe am Standard-Haltungsverfahren, so dass die (vergleichsweise hohe) Premiumförderung als auch die Zusatzförderung für die erstmalige Umstellung auf Laufstall in ihrer Höhe zu überprüfen ist. Um die akzeptierten Standards nicht überproportional zu fördern, ist aus Effizienzgründen eine (mittlerweile beschlossene) Absenkung der Zuschüsse zu empfehlen. Im Veredelungsbereich, der bisher noch wenig auf diesbezügliche Anreize reagiert hat, sollten die vorherrschenden Haltungsformen aus der Sicht der Tiergerechtigkeit durch die Beibehaltung der bisher höheren Premiumförderung (35%) noch gezielter angesprochen werden.

Während bis Mitte 2016 ein vergleichsweise breites Spektrum an Fördergegenständen existierte, ist die aktuelle Eingrenzung der Fördergegenstände ausschließlich auf Tierhaltungsverfahren ambivalent zu werten. Weil die Tierhaltung in Bayern ungleich verteilt ist, werden durch die aktuelle Schwerpunktsetzung vor allem tierhaltende Regionen in Südbayern, der Oberpfalz und in Teilen Frankens begünstigt. Andere Produktionsrichtungen partizipieren dadurch weniger am Investitionsprogramm. Auch die Absenkung der Obergrenze der zuwendungsfähigen Kosten von 750.000€ auf 400.000 € je Betrieb wird sich spürbar auswirken, da bei höheren Investitionssummen der Durchschnittsfördersatz (je Tierplatz) deutlich sinkt. Möglicherweise werden dadurch kostengünstigere Bauweisen wieder interessanter. Auf jeden Fall werden dadurch öffentliche Mittel effizienter eingesetzt, da bislang mehr als die Hälfte der Mittel in größere Vorhaben floss (vgl. Tabelle 4). Inwieweit die eingeleiteten Änderungen zu einer Fokussierung auf die Entwicklungsperspektiven kleinerer und mittlerer Betriebe führt, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschließend bewertet werden.

- Generell wäre eine gleichmäßigere, ggf. auch häufigere Durchführung der Auswahlrunden anzustreben, um eine kontinuierlichere Antragsstellung für Landwirte und deren Bearbeitung in der Verwaltung gewährleisten zu können. Darüber hinaus sollten die Auswirkungen der veränderten Förderkonditionen sorgfältig beobachtet werden (Akzeptanz, Ausschluss von Zielgruppen, verändertes Investitionsverhalten), um Maßnahmeninhalte ggf. nachjustieren zu können. Zu speziellen Fragen könnten Ad hoc-Studien beauftragt werden, z.B. um regionale Fragestellungen und Probleme aufgreifen zu können.

(3) Wirtschaftliche Leistungskraft und Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen

Mit Hilfe der Förderdaten lässt sich zeigen, dass seit Beginn der Förderperiode eine hohe Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in die Modernisierung und Umstrukturierung ihrer Produktionszweige investierten. Neben der rationelleren Gestaltung der betrieblichen Produktionsprozesse unter Einsatz automatischer Systeme werden vielfach umfangreiche Kapazitätsausweitungen erreicht. In der Regel steigen dadurch die Produktivität und die wirtschaftliche Leistungskraft der Betriebe. Die Kennwerte für die wirtschaftliche Leistungskraft - gemessen an den wesentlichen Indikatoren Bruttowertschöpfung und Umsatz sowie Gewinn – können nach Analyse der Investitionskonzepte vergleichsweise stark positiv beeinflusst werden. Gemessen am Indikator „Umsatz“ (+33,9%) und „Bruttowertschöpfung“ (+44,1%) - als Maß für die wirtschaftliche Leistungskraft nach Abzug der Vorleistungen - steigen deutlich. Die mit der Einführung von neuen Verfahren verbesserte Arbeitsproduktivität drückt sich in

der Verbesserung der beiden Kennwerte Umsatz je Arbeitskraft (+15.2%) bzw. Bruttowertschöpfung je Arbeitskraft aus (+7,1%). Die verbesserte Ertragskraft der geförderten Unternehmen drückt sich allerdings nur durch eine Zunahme des Gewinns um über 6 % auf 57.800 € je Unternehmen aus, auch weil hohe Kostenbelastungen der Investitionen zu Buche schlagen. Werden die angenommenen Plan-Daten in den umgesetzten Vorhaben tatsächlich erreicht, trägt die Investitionsförderung somit zur moderaten Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen bei.

- Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahme als grundlegendes Prinzip der Förderung ist beizubehalten. Da jedoch zunehmend nicht-monetäre Nebenziele verfolgt werden (Tierwohl, Arbeitsqualität, Umstellung auf ökologische Landwirtschaft, Erschließung neuer Marktzugänge, etc.) ist im Einzelfall auch eine Betrachtung der Nebenziele denkbar. Neben einer effektiven und tragfähigen Betriebsorganisation mit arbeitswirtschaftlichen Verbesserungen sollten darüber hinaus auch die Vermarktung und ggf. die Weiterqualifikation Bestandteil des betrieblichen Entwicklungskonzepts sein.

Angesichts der hohen zeitlichen und physischen Belastungen der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ist die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen eine zentrale Voraussetzung für die Weiterführung der Betriebe. In den Interviews wurde neben der begrenzten Fläche die knappe Arbeitskapazität als wichtiger Entwicklungsengpass genannt. Bei den getätigten einzelbetrieblichen Investitionen hatten deshalb die Einsparung von Arbeitszeitbedarf und die Schaffung sozial verträglicher Arbeitsbedingungen einen hohen Stellenwert. Im Rahmen des Generationenwechsels sind sie oft Voraussetzungen für die Weiterführung der Betriebe. Sowohl die Investitionen in neue Stallssysteme (arbeitsextensivere Haltungsvorfahren) als auch in schlagkräftige Technik führen zu deutlichen Entlastungen. Sie tragen gleichzeitig zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität bei und schaffen so relative Wettbewerbsvorteile.

- Um diesbezüglich noch stärkere Impulse zu setzen wäre analog zur differenzierten Förderung besonders tiergerechter Haltungsformen künftig zu prüfen, ob auch besonders innovative arbeitswirtschaftliche Lösungen – z.B. im Rahmen von Kooperationen – durch Differenzierung des Investitionszuschusses schneller in die Praxis eingeführt werden könnten.

(4) Engere Koppelung der Investitionsvorhaben mit Vermarktungsetiketten / -programmen „Tierwohl“

Die Schaffung verbesserter Haltungsbedingungen zur Förderung des Tierwohls wird bisher überwiegend im Rinder- und teilweise im Geflügelsektor umgesetzt. Im Mastschweine- und auch im Zuchtschweinebereich, aber auch in der konventionellen Geflügelproduktion sind die Förderbedingungen und die marktlichen Anforderungen jedoch immer noch zu wenig kompatibel. Eine stärkere Fokussierung auf tiergerechtere Haltungsformen im Veredelungssektor durch Neu- und Umbauinvestitionen ist auch von der Marktrelevanz und von den Anforderungen der Vermarkter abhängig.

- Zur Flankierung der Investitionsförderung sollten andere ergänzende Programme (Qualitäts-, Management-, Tierwohl- und Vermarktungsetiketten etc.) in- und außerhalb des ELER genutzt sowie die Marktbearbeitung durch Erzeugerverbünde intensiviert werden. Noch stärkere Anreize zugunsten einer Ausweitung von besonders tiergerechten Haltungsformen sind zu setzen.

(5) Ergebnisse im Zusammenhang mit emissionsvermindernden und umweltschonenderen Produktionsverfahren bislang indifferent

Die Inanspruchnahme der Förderung ist nicht mit einer Flächenbindung gekoppelt. Dadurch fehlt eine grundlegende Orientierung der Investition an den verfügbaren betrieblichen Flächenressourcen. Die Beiträge zur Emissionsminderung durch neue Stallanlagen sind eher ambivalent zu bewerten. Während durch die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung z.B. eine Erhöhung von Emissionen zu erwarten ist, kann durch die Förderung verschiedener Maßnahmen auch eine einzelbetriebliche Reduzierung des Ausstoßes von Klima- und Umweltgasen gefördert werden, z.B. durch Einbau von Biofiltern oder Abluftwäschern, die bauliche Abdeckung von im Zusammenhang mit der geförderten Investition neu errichteten Lagerräumen für Flüssigmist oder andere baugestalterische und betriebliche Maßnahmen, die eine Reduzierung der emissionsfördernden Faktoren bewirken (Oberfläche, Temperatur, Luftgeschwindigkeit, Einstreu etc.). Auch Außenklimaställe oder Festmistverfahren (z.B. in der Schweinehaltung) sowie mobile Freilaufhaltungen für Legehennen sind grundsätzlich dazu geeignet. Generell ist bei den einzelbetrieblichen Investitionen jedoch eher ein indirekter (sekundärer) Beitrag zur Emissionsminderung zu verzeichnen.

(6) Stärkung von Innovationen

Im Rahmen der bis 2020 angebotenen investiven Förderung erfolgt im AFP-Auswahlverfahren für besonders neuartige, oder für Demonstrationszwecke geeigneten Anlagen, eine höhere Priorisierung. Es werden jedoch keine differenzierten Fördersätze für Investitionen mit innovativer Ausrichtung angeboten. Im Zusammenhang mit der neu angebotenen Maßnahme „Europäische Innovationspartnerschaft“ sollte die Zielrichtung der Innovationsförderung verstärkt werden. Dabei stehen vor allem kooperative Ansätze mit Partnern aus Praxis, Beratung und angewandter Wissenschaft als strategische Ansatzpunkte im Vordergrund, deren Umsetzung durch entsprechende Informations- und Beratungsmaßnahmen erleichtert werden sollen. Bis Ende 2016 waren keine Vorhaben mit dieser Zielsetzung bewilligt.

- Um die Erprobung und die Umstellung auf neue Techniken in der landwirtschaftlichen Praxis noch stärker zu fördern, sollten in Bayern mehrere Pilot- und Modellvorhaben gefördert werden (z.B. Entwicklung von Modell-Konzepten im Rahmen der EIP und investive Ausführung im AFP). Die Einführung neuer Pilot-Verfahren soll einen Beitrag zur effizienteren Nutzung betrieblicher Ressourcen, zu arbeitswirtschaftlichen Erleichterungen, zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Produktqualität, zur Einrichtung höherer Tierschutzstandards und zur Verringerung von Umweltbelastungen leisten. Die Projektträger und Operationellen Gruppen sollten den Transfer der Ergebnisse in die Praxis erleichtern helfen.

4.2 M 4.2 Marktstrukturförderung

4.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Durch die Marktstrukturförderung (MSF) werden Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 17 VO (EU) Nr. 1305/2013) von der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung bis zur Verpackung und Etikettierung 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 Wasser zu erhöhen. Auf diese Weise soll sie zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beizutragen.

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 EIP initiiert wurde, der das antragstellende Unternehmen angehört, beläuft sich die Förderung auf bis zu 55 % 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 mit Erzeugern oder Erzeugerzusammenschlüssen über 40 Prozent der verarbeiteten Rohware für einen Zeitraum von fünf Jahren, Baugenehmigungsbescheide oder Genehmigungsbefreiungen 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 zehn Prozent gefordert. Zur Antragsstellung gelangen nur Betriebe, die im Antragsverfahren die festgelegte Mindestpunktsumme 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 Punktskoren ausgewählt, bis der festgelegte Mittelpfand ausgeschöpft ist.

Nach Maßgabe des EPLR Bayern 2020 zielt MSF (Maßnahme M4.2) 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. Die Interventionslogik ist im Feinkonzept¹⁸ näher begründet. Zu beachten ist, dass Investitionen in Erneuerbare Energien nicht über die MSF gefördert werden. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragsteller damit allerdings bis zu 1,75 Punkte im Auswahlverfahren erzielen.

4.2.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung

Als Ziel für die MSF in der Förderperiode 2014 bis 2020 sind 140 Vorhaben mit einer Gesamtsumme von 80 Millionen Euro öffentlicher Investitionen festgesetzt worden. Bis Ende 2016 wurden mit 33 bewilligten Fördervorhaben knapp 24 Prozent und mit 14.125.100 € Fördervolumen 18 Prozent dieser Zielgrößen erreicht. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die MSF erst im Jahr 2015 eröffnet werden konnte. Die Gesamtinvestitionen in den geförderten Projekten wurden mit 400 Millionen € veranschlagt, mit 71,9 Millionen € waren Ende 2016 davon 18 Prozent erreicht (vgl. Tabelle 10).

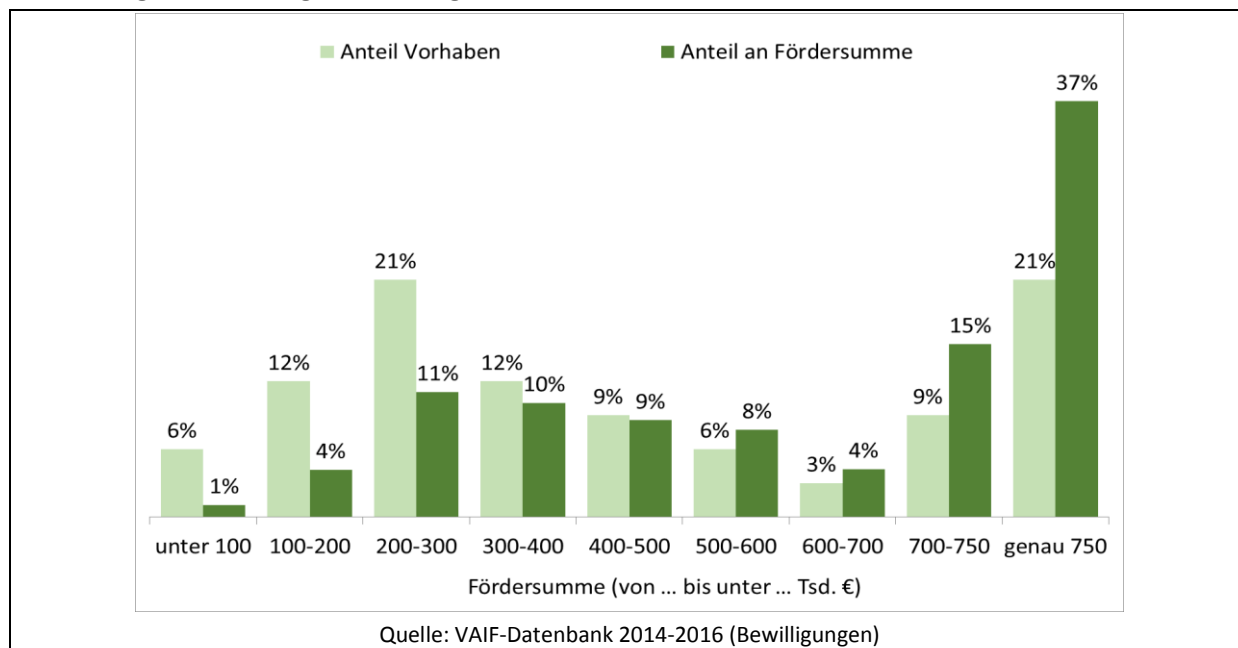
Tabelle 10: Output-Indikatoren: Ziele und Grad der Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben	140	33	24
Bewilligte öffentliche Ausgaben (€)	80.000.000	14.125.100	18
Anzahl abgeschlossener Fördervorhaben	0	0	
Geplante Investitionen in materielle Vermögenswerte: (priv.+öffentl.) in €	400.000.000	71.861.579	18

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)

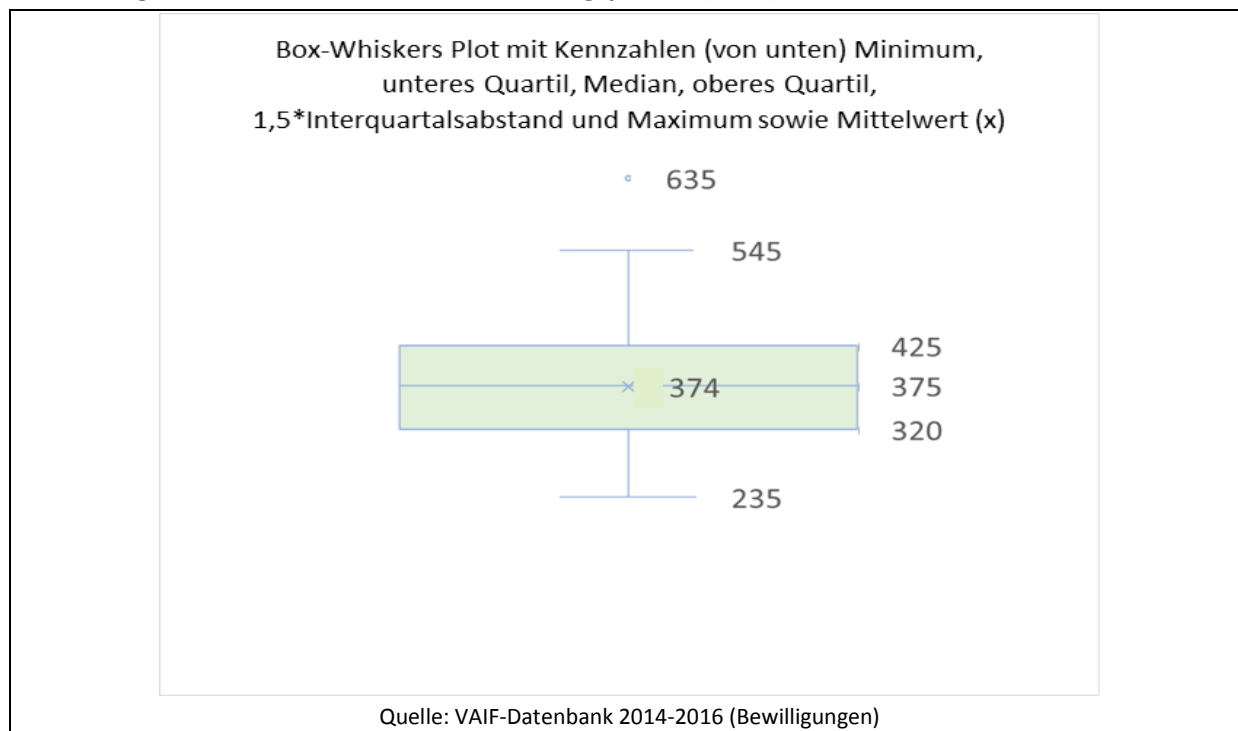
Erfahrungswerte aus der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 zeigen, dass die Schlusszahlung i.d.R. erst drei Jahre nach der Bewilligung erfolgt, so dass im Hinblick auf die von 2014 bis 2020 zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von 80 Mio. € ca. 11,4 Mio. € pro Jahr als Meilenstein anvisiert werden. Theoretisch sollten demnach in den ersten drei Jahren drei Siebtel (42 Prozent) der Fördervorhaben initiiert bzw. 34,2 Mio. € an Mitteln bewilligt sein. Die ersten Förderanträge wurden im Herbst 2015 beschieden. Bis dahin musste der Prozess der Antragsstellung auf die zum Teil neuen Bestimmungen zu Auswahlverfahren und Auswahlkriterien umgestellt werden. Dies kann allerdings nicht als alleinige Begründung für den geringen Zielerreichungsgrad gelten, denn in der Anlaufphase wurden im Jahr 2015 noch 23 Anträge bewilligt, im Jahr 2016 nur zehn. Vier weitere Vorhaben aus der Antragstellung 2016 konnten Anfang 2017 bewilligt werden. Bis Ende 2016 wurden keine Vorhaben abgeschlossen.

¹⁸ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung der EPLR Bayern 2014-2020, Seite 51

Abbildung 3: Verteilung der bewilligten Vorhaben und der Fördersummen 2014-2016

Bei gut der Hälfte der bis Ende 2016 bewilligten 33 Vorhaben lag die Fördersumme unter 400.000 €, 30 Prozent wurden mit mehr als 700.000 € gefördert. 21 Prozent der Antragsteller erhielten die maximal mögliche Fördersumme von 750.000 € und insgesamt 37 Prozent der bewilligten Zuwendungen (vgl. Abbildung 3).

In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist die Vergabe der Fördermittel im Rahmen des Auswahlverfahrens an das Erreichen von Bewertungspunkten geknüpft, die es für die Erfüllung vorgegebener Kriterien gibt. Die Verteilung der erreichten Punktskummen ist in Abbildung 4 durch einen Box-Whiskers Plot dargestellt. Zwei Anträge kamen gerade einmal auf die Mindestpunktskumme von 2,35. Die Durchschnittspunktskumme lag bei 3,74, der Median bei 3,75, die maximale Punkteskumme bei 6,35. Im unteren Viertel wurden bis zu 3,2 Bewertungspunkte erzielt – im oberen Viertel 4,25 Punkte und mehr. Die Hälfte der Punkte entfiel auf Werte zwischen 3,2 und 4,25.

Abbildung 4: Box-Whiskers Plot der Bewertungspunkte (x100)

Regionale Verteilung und Verteilung nach Branchen

Tabelle 11 zeigt die Verteilung der Fördervorhaben und der öffentlichen Ausgaben auf Regierungsbezirke und Sektoren. 36,4 Prozent der Fördervorhaben entfielen auf Schwaben, weitere 27,3 Prozent auf Oberbayern – in die beiden Bezirke flossen also insgesamt fast zwei Drittel der bewilligten Fördermittel. Dort wurde ein großer Teil der Förderanträge für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse bewilligt. Bayernweit konzentriert sich die Verteilung der Fördermittel auf die Produktsegmente zweier Sektoren. In den Sektor Milch und Milcherzeugnisse flossen knapp die Hälfte der Fördermittel, etwas weniger als ein Viertel der Fördersumme wurden für den Sektor Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bewilligt. Die drei anderen Sektoren erhielten jeweils weniger als zehn Prozent der Fördermittel.

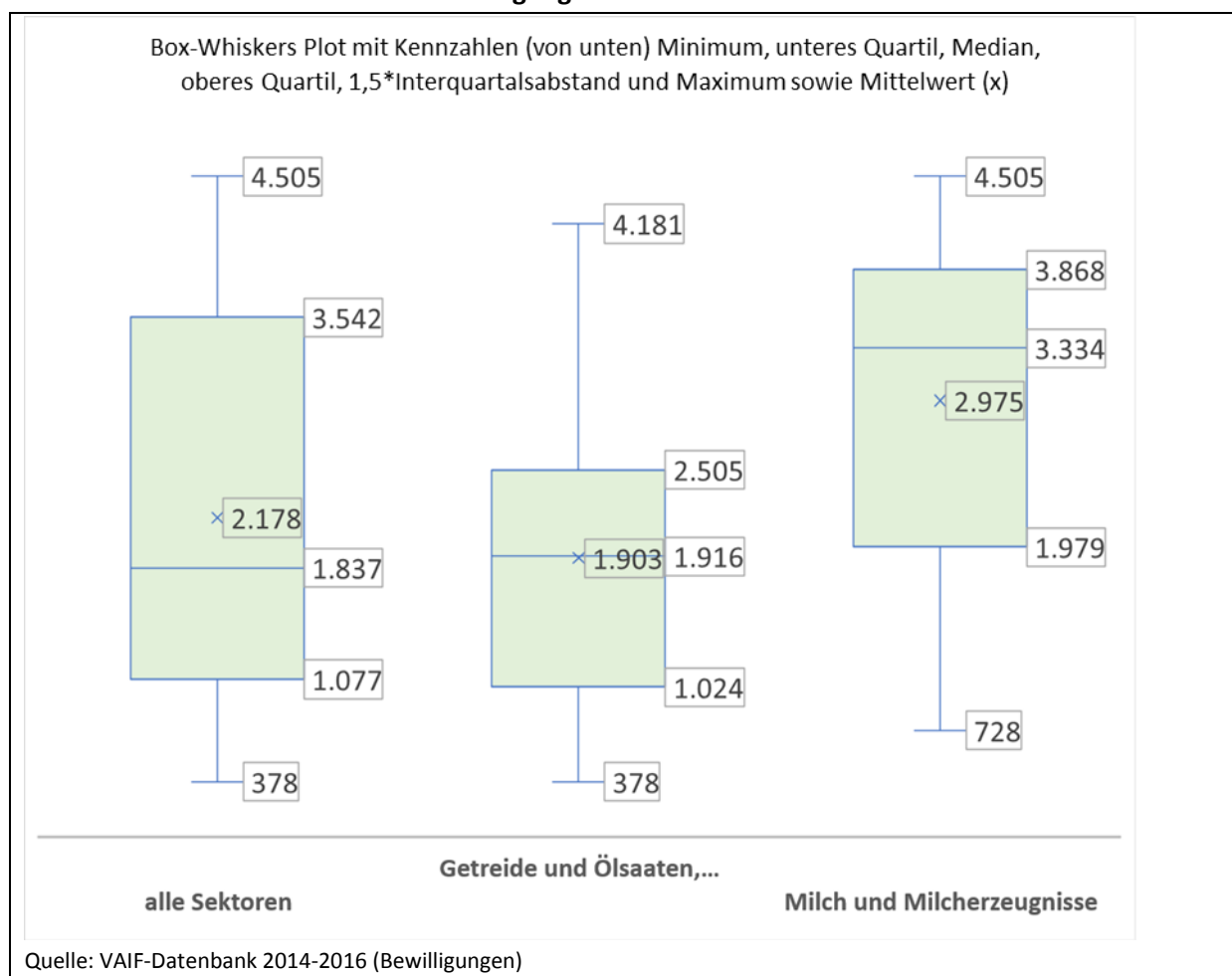
Tabelle 11: Fördervorhaben und bewilligte öffentliche Ausgaben nach Sektoren und Regierungsbezirken

	Bezirk							
Anteil an bewilligten öffentl. Ausgaben bzw. Anteil an	Niederbayern		Oberbayern		Schwaben		Mittelfranken	
Sektor	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben
Obst und Gemüse	1,3%	3,0%	0,0%	0,0%	4,3%	6,1%	2,4%	3,0%
Vieh u. Fleisch	5,3%	3,0%	3,1%	6,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse	0,0%	0,0%	8,0%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Milch und Milcherzeugnisse	0,0%	0,0%	17,0%	12,1%	22,9%	18,2%	0,0%	0,0%
Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen	5,0%	3,0%	0,0%	0,0%	8,4%	12,1%	0,0%	0,0%
Gesamt	11,6%	9,1%	28,1%	27,3%	35,6%	36,4%	2,4%	3,0%
	Bezirk							
	Oberfranken		Oberpfalz		Unterfranken		Gesamt	
Sektor	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben
Obst und Gemüse	0,8%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,8%	15,2%
Vieh u. Fleisch	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,4%	9,1%
Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse	0,0%	0,0%	1,8%	3,0%	0,0%	0,0%	9,8%	12,1%
Milch und Milcherzeugnisse	9,5%	6,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	49,3%	36,4%
Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen	1,6%	3,0%	8,0%	6,1%	0,5%	3,0%	23,6%	27,3%
Gesamt	11,9%	12,1%	9,9%	9,1%	0,5%	3,0%	100,0%	100,0%

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)

In Abbildung 5 werden die wichtigsten Kennzahlen der Verteilungen der zuwendungsfähigen Investitionsausgaben in einem Box-Whiskers-Plot dargestellt – und zwar sowohl für alle Vorhaben als auch für die Sektoren, auf die eine ausreichende Anzahl von Fördervorhaben entfiel. Über alle Vorhaben summierten sich die förderfähigen Investitionsausgaben zu 71,86 Mio. € auf. Der Höchstwert lag bei 4,51 Mio. €, bei etwa einem Viertel der Investitionen wurden Beträge von 3,542 Mio. und mehr Euro eingeplant, gut die Hälfte wurden mit mindestens 1,837 Mio. veranschlagt und etwa ein Viertel der förderfähigen Summen beliefen sich auf 1,077 Mio. oder weniger Euro. Die geplanten Ausgaben für die kleinste Investition betrugen 378 Tsd. €.

Abbildung 5: Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben insgesamt sowie für die Sektoren mit den meisten Bewilligungen



Wegen der Beschränkung der Fördersumme auf 750 Tsd. € liegt die Förderintensität bei Investitionen ab einem Volumen von mehr als 3,75 Mio. unter dem maximalen Förderanteil von 20 Prozent¹⁹. Hiervon sind insgesamt sieben Vorhaben betroffen, fünf aus dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse und jeweils eines aus den Sektoren Vieh, Fleisch und Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen. Die Verteilung der beiden darstellbaren Sektoren unterscheidet sich maßgeblich. Für die zwölf Vorhaben im Sektor Milch und Milcherzeugnisse wurden im Durchschnitt 2,975 Mio. € und für die neun Projekte im Sektor Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen 1,903 Mio. € an förderfähigen Investitionen geplant. Die Hälfte der Investitionen liegen bei der Milchverarbeitung zwischen den Quartilen 1,979 und 3,868 Mio. Die entsprechenden Quartile der Investitionssummen im Sektor Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen sind mit 1,024 Mio. € und 2,505 Mio. € deutlich kleiner. Der finanzielle Aufwand bei Investitionen in der Milchwirtschaft hob sich demnach deutlich vom Durchschnitt der anderen Sektoren ab.

Durch die Marktstrukturförderung werden Kleinst- und Klein- sowie mittlere und mittelgroße Unternehmen gefördert. Die Abgrenzung der EU erfolgt über jährliche Umsatzerlöse und Beschäftigtenzahlen. Die Förderfälle verteilen sich auf alle Umsatzgrößenklassen. 76 Prozent der Vorhaben und

¹⁹ bzw. unter 25 Prozent bei einer Investitionssumme ab 3 Mio. Euro von Unternehmen, die ausschließlich ökologische Erzeugnisse verarbeiten und vermarkten.

67 Prozent der Fördersumme entfielen auf Unternehmen mit weniger als 50 Mio. € Umsatz, der Umsatzgrenze bei der Definition von KMU.

In Vollzeitarbeitsplätze (FTE) gerechnet beschäftigten die Unternehmen zusammen im Jahr vor der Antragstellung 2.670 FTE, nach der Investition planen sie 102 FTE mehr, weiten ihre Beschäftigung also um 3,8 Prozent auf 2.772 FTE aus. Auf das Beschäftigungsniveau wirkt es sich positiv aus, dass bei zwei Drittel der Investitionen Erst- oder Erweiterungsinvestitionen geplant sind.

Tabelle 12: Vorhaben und bewilligte Fördersumme nach Umsatz der geförderten Unternehmen

Umsatzklasse der antragstellenden Unternehmen	Anzahl Vorhaben	Anteil in % der Vorhaben	Bewilligte Fördersumme in Tsd. € insgesamt	Anteil in % der bew. Fördersumme	Mittlere Fördersumme in Tsd. €
bis 2 Mio. € Umsatz	7	21%	3.145	22%	449
2 bis 10 Mio. € Umsatz	6	18%	2.160	15%	360
10 bis 50 Mio. € Umsatz	12	36%	4.136	29%	345
50 bis 200 Mio. € Umsatz	4	12%	2.245	16%	561
mehr als 200 Mio. € Umsatz	4	12%	2.439	17%	610
Gesamtergebnis	33	100%	14.125	100%	428

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Um die Ursachen für den schleppenden Mittelabruf zu eruieren, wurden Experteninterviews mit den Verantwortlichen für die MSF beim Genossenschaftsverband Bayern und dem Landesverband Bayerischer Mühlen geführt. Mehr als die Hälfte der bewilligten Fördervorhaben fiel in den Zuständigkeitsbereich der beiden Befragten.

In der genossenschaftlich organisierten Milchwirtschaft wird die mangelnde Resonanz im Wesentlichen auf folgende Veränderung der Förderkriterien gegenüber den vorangegangenen Förderperioden zurückgeführt:

- Die Begrenzung des Zuschusses auf 750.000 € macht das Programm weniger lukrativ für größere Projekte. Molkereien investieren oft zeitlich konzentriert in ein ganzes Bündel von Maßnahmen und dann wieder länger nicht. In fünf von 13 Projektanträgen aus der Branche belaufen sich die Investitionssummen auf mehr als 3,75 Mio. €, so dass der mögliche Förderanteil von 20 Prozent nicht erreicht wird. Zudem enthalten die Anträge teilweise nicht eingeplante Maßnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, die den finanziellen Rahmen weiter ausdehnen und die Antragsstellung weniger lukrativ erscheinen lassen.
- In der aktuellen Förderperiode dürfen neue Anträge erst beantragt werden, wenn vorhergehende geförderte Projekte abgeschlossen sind. Dies bedeutet, dass vor Neueinreichung der Zahlungsantrag des durchgeführten Projektes mit der Vorlage sämtlicher Rechnungen gestellt ist. Dadurch ist die Aufteilung von Großprojekten in mehrere klar abgegrenzte Teilprojekte nur schwer zu realisieren.
- Auch ist es in der aktuellen Förderperiode nicht mehr möglich, dass Maßnahmen schon vor Bewilligung förderunschädlich begonnen werden können (VZ = vorzeitiger Maßnahmenbeginn).

Dadurch führen Verzögerungen im Bewilligungsverfahren teilweise zu Verspätungen in der Umsetzung.

In der Mühlenbranche behindern andere Aspekte eine intensivere Beantragung der MSF:

- Im Rahmen der MSF sind bei der Getreideverarbeitung nur die Annahme, Reinigung und die Lagerung des Getreides förderfähig, die Vermahlung nicht. Eine Hürde stellt die Mindestinvestitionssumme von 250.000 € für kleinere Projekte dar.
- Kleineren Mühlen fehlt oft das Personal für den administrativen Aufwand bei der Antragsstellung, der sich nur für Großprojekte lohnt.
- Der Vertreter des Landesverbands Bayerischer Mühlen stellte fest, dass einige Kriterien zur Vergabe der Bewertungspunkte separat für Nass- und Trockenverarbeitung definiert sein müssten. So ist die Wassereinsparung bei Mühlen irrelevant; die Verfahren bei Annahme, Reinigung und Lagerung von Getreide sind technisch ausgereift, so dass die Mühlen nur selten mit Innovationen punkten können, die neu in der Region oder Branche sind. Dafür könnten Investitionen in die Energieerzeugung durch Wasserkraft gefördert werden, wenn die Energie nicht ins Netz eingespeist wird (und eine Doppelförderung damit ausgeschlossen wäre).

Beide Experten loben die sehr gute Zusammenarbeit mit den Ansprechpartnern im StMELF und bei der LfL sowie das Engagement der Mitarbeiter. Die lange Dauer der Bearbeitung bis zur Bewilligung und nach Abschluss bis zur Zahlung verärgert die betreuten Unternehmen allerdings maßgeblich.

4.2.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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, Erzeugergemeinschaften und -organisationen 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 Antragsteller 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, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände?

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)
- Gemeinsamer Ergebnisindikator R14: Erhöhung der Energieeffizienz, gemessen in Tonnen Öl-Äquivalent (TOE) je 1000 € 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).
- 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:
- Gesamtwert des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (zusätzliche Erhebungsbögen)
- wertmäßiger Anteil des Gesamtrohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (zusätzliche Erhebungsbögen)
- mit vertraglicher Bindung differenziert nach der Dauer der Bindung
 - aus der Region
 - aus Ökoproduktion nach EU-Verordnung
 - 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)
- Ergänztender Ergebnisindikator R15 (modifiziert): Erneuerbare Energie, die im Rahmen unterstützter Gesamtprojekte gewonnen wird in kWh
 - 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 Europäische Innovationspartnerschaft (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 Antragstellern 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 Antragsteller 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.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2016): Guidelines: Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017. Brussels. Annex 11 – Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.

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.

Experteninterviews: Um die Ursachen für den schleppenden Mittelabruf zu eruieren, wurden Experteninterviews mit Multiplikatoren geführt. Mehr als die Hälfte der bewilligten Fördervorhaben fiel in den Zuständigkeitsbereich der beiden Interviewpartner 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 C.A.R.M.E.N. e.V. vor. Diese Gutachten können auch zur Validierung der Zahlenwerte in den zusätzlichen Erhebungsbögen herangezogen werden.

4.2.4 Bewertung

Primäreffekt auf Schwerpunktbereich 5B: Energieeffizienz

Die beiden Hauptziele, die die Antragsteller mit der Investition verbinden, sind Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Auf sie entfällt nach den Planzahlen etwa die Hälfte der förderfähigen Investitionsausgaben. Danach folgen Investitionen in verbesserte Energieeffizienz mit 17 Prozent und verbesserte Qualität mit 15 Prozent der Investitionssumme.

Abbildung 6: Schätzung der Ausgabenanteile, die auf die Hauptziele der geförderten Investition entfallen

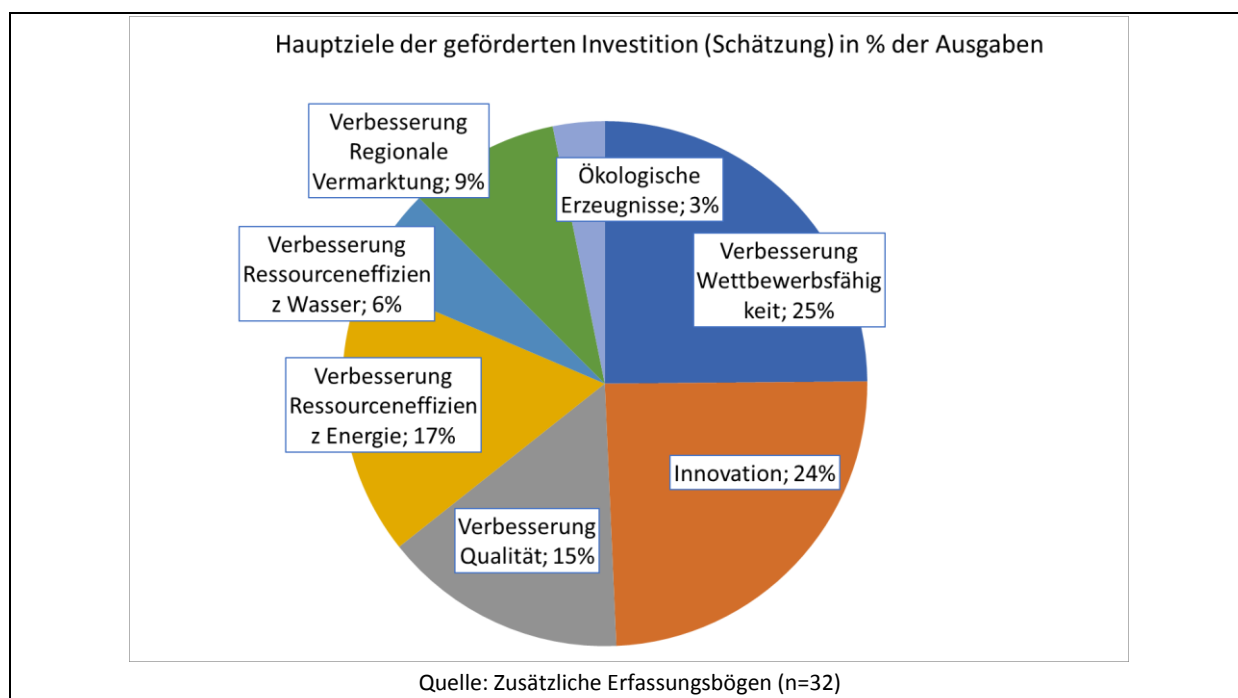


Tabelle 13: Vorabeinschätzung der Energieeinsparung durch die Antragsteller (Anträge bis Ende 2016)

Kriterium	Einheit	Realisierung (bis 31.12.2016)
Anteil Vorhaben mit Energieeinsparung von ...		
über 10% bis 20%	%	12
über 20% bis 50%	%	21
über 50%	%	24
Durchschnittlicher Anteil der Energieeinsparung an förderfähiger Investition	% Mio. €	17 12,115
Vorhaben mit Energieeinsparung ...		
als Hauptziel (größter Anteil an Investition)	Anzahl	3
als Hauptziel (mit anderen Zielen zusammen)	Anzahl	9
als Nebenziel (andere Ziele mit höherem Anteil)	Anzahl	20

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen)

Der Schwerpunktbereich 5B (Erhöhung der Energieeffizienz), auf den die Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung laut EPLR Bayern 2020 primär abzielen sollen, ist in der Einschätzung der Antragsteller mithin eher ein sekundäres Ziel. Innovationen und Wettbewerbsvorteile stehen im Vordergrund. In drei Vorhaben entfallen auf Energieeffizienz höhere geplante Ausgaben als auf andere Ziele, in neun weiteren hat Energieeffizienz zusammen mit anderen Zielen den höchsten Anteil an den geplanten Investitionen. In 20 Vorhaben haben die anderen Ziele einen höheren Stellenwert bei den geplanten Investitionsausgaben. Ein bewilligtes Projekt wurde zurückgezogen (vgl. Tabelle 13). Rechnet man den grob geschätzten Anteil von 17 Prozent der Investitionen in Energieeffizienz hoch, so erhält man einen Schätzwert für „energieeffizienzmotivierte“ Ausgaben von 12,12 Mio. EUR.

Ein Drittel der Vorhaben sind Rationalisierungsinvestitionen, bei denen mindestens 10 Prozent Energie bzw. Wasser eingespart werden muss. Zwei Drittel der Investitionen sind Erst- oder Erweiterungsinvestitionen, hier werden die Einsparungen am aktuellen Stand der Technik gemessen. Bei 12 Prozent der Vorhaben werden Energieeinsparungen von 10 bis 20 Prozent, bei 21 Prozent der Vorhaben von 20 bis 50 Prozent und bei 24 Prozent der Vorhaben von mehr als 50 Prozent veranschlagt.

Nach ihren Angaben in den Erfassungsbögen haben die Antragsteller im Jahr vor der Antragsstellung 378.965 MWh Energie verbraucht. Dies entspricht 32.585 TOE. Bei einem Gesamtumsatz von 2.025 Mio. € (bzw. Bruttoproduktionswert von 2.024 Mio. € bzw. einer Bruttowertschöpfung von 315 Mio. €) ergibt sich eine Energieeffizienz von 0,01609 TOE je Tsd. € Umsatz (bzw. 0,01610 je Tsd. € Bruttoproduktionswert bzw. 0,10330 je Tsd. € Bruttowertschöpfung). Für den aktuellen Betrachtungszeitraum erweist es sich als unerheblich, ob man die Bezugsgröße Umsatz oder Bruttoproduktionswert wählt. Die Veränderung der Energieeffizienz (Indikator R14) kann erst nach Ablauf eines Geschäftsjahres nach Implementierung des Vorhabens berechnet werden.

Tabelle 14: Kennzahlen zur Energieeffizienz im Jahr vor der Antragstellung

Kennzahlen zur Energieeffizienz im Jahr vor der Antragstellung	Einheit	Realisierung (bis 31.12.2016)
Energieverbrauch	TOE	32.585
Umsatz	Tsd. €	2.024.600
Bruttoproduktionswert	Tsd. €	2.024.338
Bruttowertschöpfung	Tsd. €	315.432
Energieverbrauch je Tsd. € Umsatz	TOE /Tsd. €	0,01609
Energieverbrauch je Tsd. € Bruttoproduktionswert	TOE /Tsd. €	0,01610
Energieverbrauch je Tsd. € Bruttowertschöpfung	TOE /Tsd. €	0,10330
Umsatz je TOE	Tsd. €/TOE	62,1
Bruttoproduktionswert je TOE	Tsd. €/TOE	62,1
Bruttowertschöpfung je TOE	Tsd. €/TOE	9,7
Quelle: Eigene Erhebung auf Basis von 32 Vorhaben, 1 Antrag wurde zurückgezogen		

In Bayern lag die Energieeffizienz bei der Herstellung von Nahrungs-, Futtermitteln und Getränken im Jahr 2015 bei 0,029 TOE je Tsd. € Umsatz. Bezogen auf die Bruttowertschöpfung ergibt sich für den Wirtschaftsbereich im Jahr 2014 eine Energieeffizienz von 0,110 TOE je Tsd. € Bruttowertschöpfung²¹
²² ²³. Am Umsatz gemessen schneiden die Antragsteller bei der Energieeffizienz also überdurchschnittlich ab. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass besonders energieintensive Verfahren wie das Brauen, Backen und Frosten bei der Verarbeitung von Anhang I Erzeugnissen unterdurchschnittlich

²¹ Statistisches Bundesamt (2016) Fachserie 4 Reihe 4.1.4: Produzierendes Gewerbe Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden nach Bundesländern, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

²² Bayerisches Landesamt für Statistik (2017) Bruttowertschöpfung nach differenzierten Wirtschaftsbereichen in Bayern 2000 bis 2016, URL: www.statistik.bayern.de/statistik/vgr/, Abruf am 30.04.2017

²³ Bayerisches Landesamt für Statistik (2016) Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden nach ausgewählten Wirtschaftszweigen, Fürth, 2016

häufig vorkommen. Bezieht man den Energieverbrauch auf die Bruttowertschöpfung, so liegen die geförderten Betriebe etwa auf dem Niveau der bayerischen Ernährungs- und Futtermittelwirtschaft.

Sekundäreffekte auf Schwerpunktbereich 5C: Erneuerbare Energien

Investitionen in erneuerbare Energien (EE) werden zwar nicht durch die MSF bezuschusst, bei den Auswahlkriterien für die Förderung bekommen Antragsteller aber eine hohe Punktezahl, wenn parallele Investitionen in erneuerbare Energien berücksichtigt werden. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragsteller damit je nach dem Anteil der Investition in EE an der Gesamtinvestitionssumme bis zu 1,75 Punkte der notwendigen 2,35 Punkte bei der Bewertung erhalten. Diese Option wurde in acht der 33 bewilligten Vorhaben genutzt. Bei vier davon wurden jeweils 1,05 Bewertungspunkte durch Investitionen in EE erreicht, die zwischen 5 und 10 Prozent der Gesamtinvestition ausmachten. Die anderen vier Antragsteller investierten mehr als 10 Prozent in EE und bekamen dafür 1,75 zusätzliche Bewertungspunkte.

Vier Anträge hätten ohne diese Bewertungspunkte für EE die für eine Bewilligung notwendige Punktzahl nicht erreicht. Zwei hätten die Hürde gerade übersprungen. Diese Antragsteller mussten bei Mittelknappheit damit rechnen, leer auszugehen. Bei zwei Anträgen wären die Zusatzpunkte aus diesem Kriterium für die Bewilligung der Förderung nicht notwendig gewesen. Folglich kann man bei mindestens sechs Vorhaben davon ausgehen, dass die MSF zur Motivation der Investition in EE beigetragen hat.

In den acht bewilligten Vorhaben wurden 1.600 Tsd. € in EE investiert, sechs davon in Photovoltaik, jeweils eines in Biogas und Wasserkraft. Die zusätzlich installierte Leistung betrug insgesamt 1.252 kW. Das pro Jahr zu erwartende Produktionsvolumen wird mit 2.547 MWh eingeschätzt, davon werden 1.007 MWh (40 Prozent) selbst genutzt. Dies entspricht 87 TOE bzw. 15 Prozent des Energieverbrauchs der acht Antragssteller. Weitere 132 TOE tragen durch die Einspeisung der Restmenge ins Netz zur Verbesserung der Klimabilanz bei. Noch nicht berücksichtigt ist hierbei der negative Effekt durch den Energiebedarf für Produktion, Logistik und Entsorgung der Anlagen.

Drei Antragsteller stammen aus dem Sektor Obst, Gemüse, drei aus dem Bereich Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, einer aus der Kartoffelverarbeitung und einer aus der Milchwirtschaft. Offenbar ist die Option der parallelen Investition besonders für die Hersteller von Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs interessant.

Sekundäreffekte auf Schwerpunktbereich 3A: Bessere Einbeziehung der Erzeuger in die Nahrungsmittelkette

Be- und Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Rohstoffe müssen fünf Jahre lang mindestens 40 Prozent der Aufnahmekapazität der Erzeugnisse, für die sie gefördert werden, über Lieferverträge mit Erzeugern oder Erzeugergemeinschaften abdecken. Die geförderten Betriebe haben im Jahr vor der Antragstellung landwirtschaftliche Rohwaren im Wert von 1.173.281 Tsd. € bezogen. Im Durchschnitt der Sektoren unterliegen 70 Prozent davon vertraglichen Bindungen, bei Milch und Milchprodukten sind es 89 Prozent, bei Getreide 61 Prozent bei Obst und Gemüse 75 Prozent. Die Förderung geht mithin an Unternehmen, die die Primärerzeuger schon jetzt in hohem Maße in die Wert-

schöpfungskette einbinden. Auf eine Erhöhung des Anteils und der Dauer der Vertragsbindungen kann anhand der Planzahlen der Antragssteller allerdings nicht geschlossen werden.

Längerfristige Bindungen werden vornehmliche in der Milchwirtschaft eingegangen: 86 Prozent des Einkaufswertes basieren auf mehrjährigen Verträgen. Bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen sind 61 Prozent des Rohstoffwerts vertraglich abgesichert – allerdings vornehmlich kurzfristig über ein Jahr (Abbildung 7.) Nach Auskunft eines Branchenexperten, ist insbesondere beim Pflanzenbau die landwirtschaftliche Seite nicht allzu sehr an (längerfristigen) Vertragsbindungen interessiert. Zwar erzielt man damit eine gewisse Absicherung der Verkaufspreise und folglich auch der Erlöse, in Hochpreisphasen liegen die Marktpreise allerdings über dem Vertragspreisniveau, wodurch die Erzeuger im Vertragsanbau schlechter gestellt sind.

Abbildung 7: Mittelwert des wertmäßigen Anteils der Rohwaren nach Vertragsdauer nach Sektoren

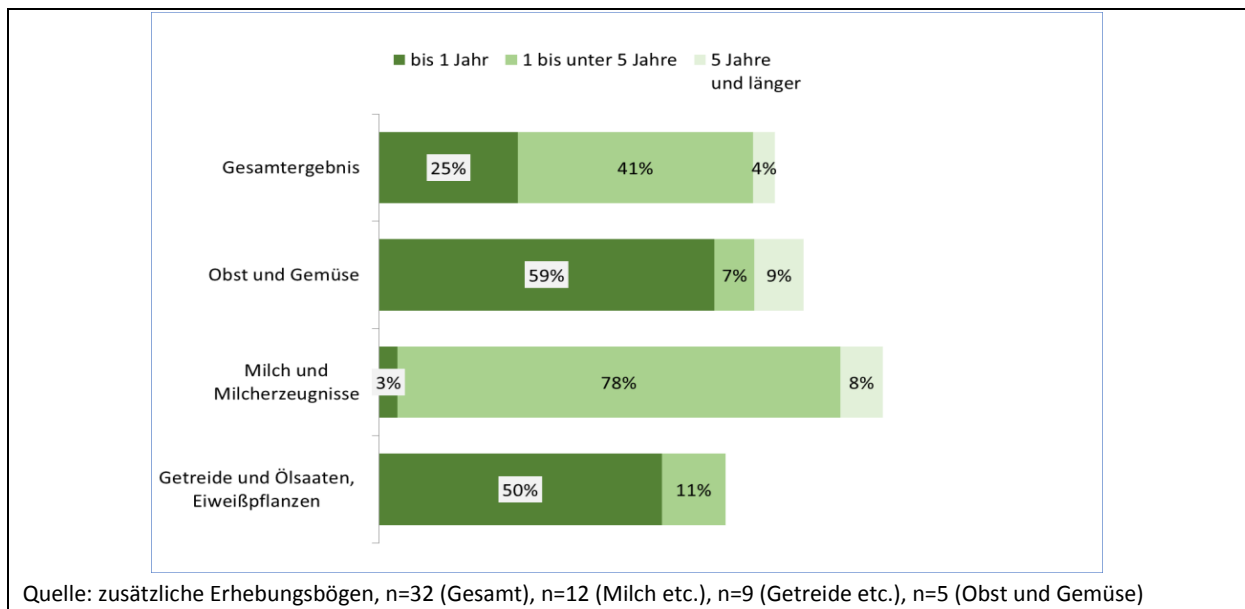
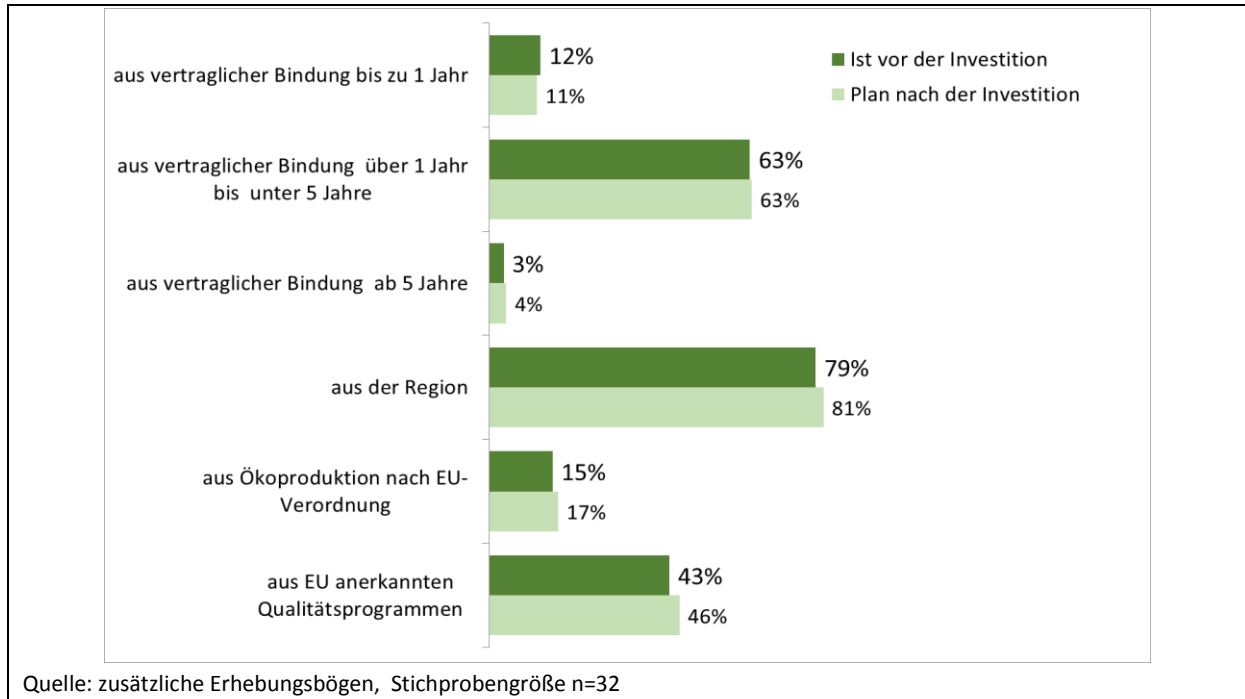


Abbildung 8: Wertmäßiger Anteil des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs

Ein Vergleich der Ist- mit den Planzahlen zeigt, dass die Antragsteller beim Grad der vertraglichen Bindung keine wesentlichen Veränderungen erwarten (Abbildung 8). Der Vertragsanbau variiert von Sektor zu Sektor, innerhalb der Sektoren erwartet man eine stabile Entwicklung. Beim Bezug von Rohstoffen aus der Region, aus ökologischer Landwirtschaft (nach EU-Verordnung) und aus EU anerkannten Qualitätsprogrammen wird jedoch mit Fortschritten gerechnet. Ein Kausalzusammenhang mit der MSF ist dadurch allerdings nicht belegt, denn die Planzahlen extrapolieren im Wesentlichen aktuelle Trends.

Überprüfung weiterer Ziele der Marktstrukturförderung

Für die Bewertung der Zielerreichung der MSF sollen (wie im Feinkonzept aufgezeigt) neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) auch zusätzliche Bewertungsindikatoren verwendet werden.

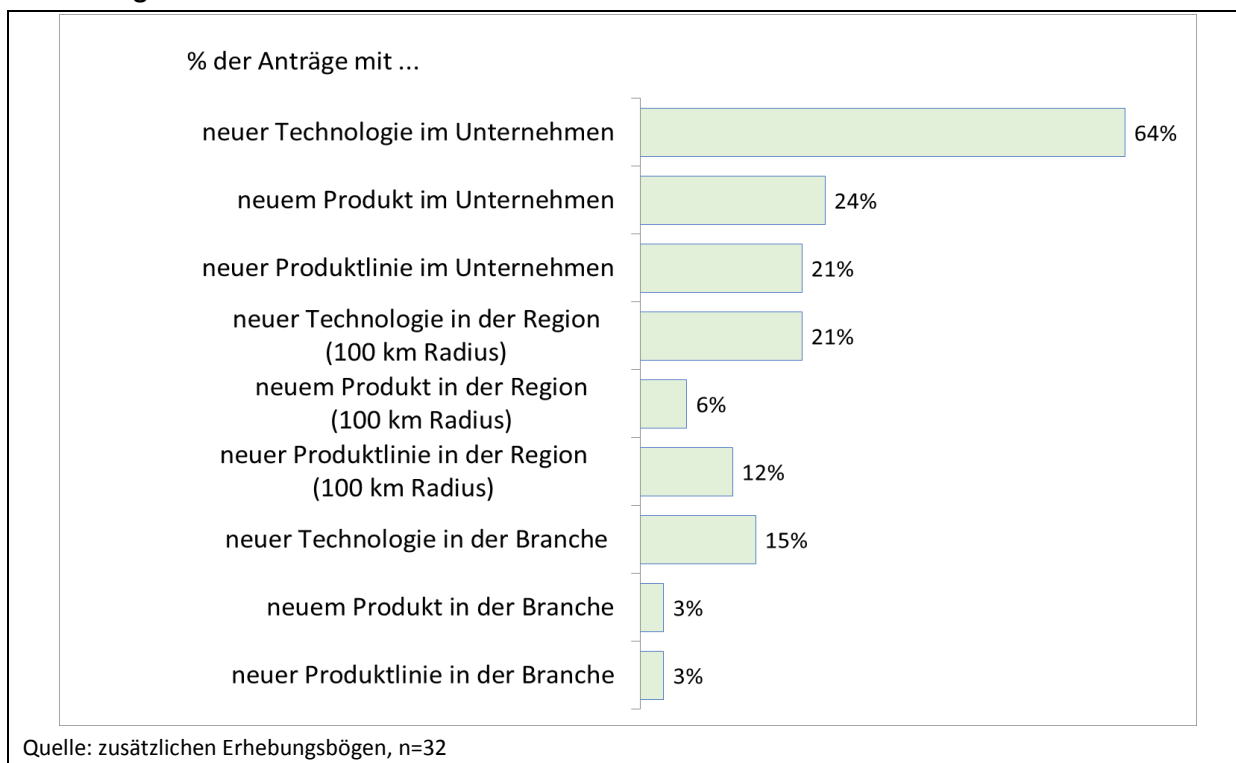
Neben der Energie können Unternehmen auch bei den Ressourcen Trinkwasser und Brauchwasser einsparen, was bei der Bewertung zu genau so hohen Punktzahlen führt. Jedoch sind Projekte mit Wassereinsparungen seltener. Bei 15 Prozent der geförderten Vorhaben machten die Investitionen in Wassereinsparungen mehr als 5 Prozent der Gesamtinvestition aus. In 9 Prozent der Vorhaben rechneten die Antragsteller mit Wassereinsparungen zwischen 20 und 50 Prozent, in 6 Prozent der Vorhaben mit mehr als 50 Prozent. In 21 Prozent der Anträge wird von einer Verbesserung der Abwasserqualität ausgegangen. In nur 21 Prozent der Vorhaben kommt es zu keiner zusätzlichen Bodenversiegelung durch Gebäude.

Tabelle 15: Vorabeinschätzung der Wassereinsparung durch die Antragsteller und Bodenversiegelung

Kriterium	Einheit	Realisierung (bis 31.12.2016)
Anteil Vorhaben mit Wassereinsparungen von ...		
über 10% bis 20%	%	0
über 20% bis 50%	%	9
über 50%	%	6
Anteil Vorhaben mit Verbesserungen der Abwasserqualität	%	21
Anteil Vorhaben ohne zusätzliche Bodenversiegelung	%	21

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2016 (Bewilligungen), n=33

Zur Messung der **Wettbewerbsfähigkeit** sollen die Umsatzerlöse, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die Bruttowertschöpfung und das Betriebsergebnis der Betriebsstätte (jeweils zusätzliche Erhebungsbögen) betrachtet werden. Die Umsatzerlöse der betroffenen Unternehmen im Geschäftsjahr vor der Antragstellung belaufen sich auf 2,024 Mrd. €, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe auf 1,199 Mrd. €, die Bruttowertschöpfung auf 0,315 Mrd. € und das Betriebsergebnis auf 47,7 Mio. €. Bis auf die Bruttowertschöpfung weichen die Planzahlen für das Jahr nach erfolgreicher Implementieren nur geringfügig von den obigen Werten ab. Die Antragsteller erwarten demnach ein im Wesentlichen stabiles Geschäft. Für eine belastbare Aussage zum Einfluss der MSF auf die Wettbewerbsfähigkeit müssen die tatsächlichen Betriebskennzahlen abgewartet werden.

Abbildung 9: Anteile der Vorhaben mit Innovation

Im direkten Zusammenhang mit der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit setzen die Antragsteller auf **Innovationen**. In Abbildung 9 sind die Anteile der Vorhaben dargestellt, die im Zusammenhang mit

Innovationen auf verschiedenen Ebenen stehen. Fast zwei Drittel der bewilligten Anträge beinhalten Innovationen in für das Unternehmen neue Technologien. In 24 Prozent bzw. 21 Prozent der Vorhaben sind Neueinführungen von Produkten bzw. ganzer Produktlinien geplant. Die meisten neuen Technologien, Produkte oder Produktlinien sind weder in der Branche noch in der Region neu. Die Investition soll es also ermöglichen, zu Mitbewerbern aufzuschließen. Allerdings werden immerhin fünf Innovationen als technologische Neuerungen in der ganzen Branche angesehen.

61 Prozent der geförderten Projekte stehen im direkten Zusammenhang mit Verfahrens- oder Organisationsinnovationen, 21 Prozent sind Kooperationsprojekte. Sie basieren auf Entwicklungen im Rahmen der Clusteroffensive Bayern²⁴ oder der Zusammenarbeit anderer Netzwerke mit Forschungseinrichtungen. Keines der antragstellenden Unternehmen ist Mitglied einer Operationellen Gruppe (EIP) oder Kooperation.

4.2.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bis Ende des Jahres 2016 sind noch keine Fördermittel in der Maßnahme M4.2 MSF geflossen. Die Entwicklung der wichtigsten Indikatoren ist noch nicht bestimmbar, da die entsprechenden Daten erst ein Kalenderjahr nach Implementierung der Investitionsvorhaben vorliegen. Folgende Schlussfolgerungen können aber schon jetzt aus der Analyse und der Bewertung der bisherigen Fördervorhaben abgeleitet werden:

- Die Nachfrage nach Maßnahme M4.2 bleibt hinter den Erwartungen zurück. Hemmnisse sind die reduzierte Zuwendungsintensität, erweiterte Anforderungen insbesondere im Auswahlverfahren (z.B. an die Energieeffizienz), Mehraufwand bei der Antragsstellung und Verzögerungen der Vorhaben aufgrund einer zu langen Zeitdauer der administrativen Abwicklung bei Förder- und Zahlungsantrag.
- In der aktuellen Förderperiode des EPLR Bayern 2020 ist die „Energieeffizienz“ erstmalig als Primäreffekt in den Zielkatalog der MSF aufgenommen worden. In der Einschätzung der meisten Antragsteller ist die Energieeffizienz jedoch ein sekundäres Ziel, das mit der Modernisierung der Anlagen und Gebäude einhergeht. Innovationen und Wettbewerbsvorteile stehen bei der Antragsstellung im Vordergrund.
- Regional ist die Förderung auf die Bezirke Schwaben und Oberbayern konzentriert, in die Sektoren Milch und Milcherzeugnisse sowie Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen fließt ein Großteil der Fördermittel. Die Rahmenbedingungen und die Investitionsobjekte unterscheiden sich je nach Sektor sehr. Die einheitlichen Auswahlkriterien sind jedoch nicht auf die Besonderheiten der Branchen angepasst. Kleineren Unternehmen fehlt oft das Personal für den administrativen Aufwand bei der Antragsstellung, der sich vornehmlich für Großprojekte lohnt.
- Die Förderung geht an Unternehmen, die die Primärerzeuger schon jetzt in hohem Maße in die Wertschöpfungskette einbinden. Auf eine Erhöhung des Anteils und der Dauer der Vertragsbindungen durch die MSF kann anhand der Planzahlen der Antragsteller allerdings nicht geschlossen werden. Die Anforderungen nach 40 Prozent Vertragsbindung beim Rohwarenbezug sind im Pflanzenbau erheblich schwieriger zu erfüllen als im Milchsektor.
- Mit positiven Entwicklungen kann beim regionalen Rohstoffbezug, beim Einsatz von Rohstoffen aus ökologischer Landwirtschaft sowie bei nach EU Qualitätsprogrammen erzeugten Rohwaren

²⁴ Ziel der Clusteroffensive Bayern ist die Vernetzung von Unternehmen untereinander bzw. von Unternehmen und Forschungseinrichtungen.

gerechnet werden. Eine direkte Kausalität mit der MSF ist jedoch damit nicht begründet, denn die Planzahlen spiegeln im Wesentlichen bestehende Trends wider.

- Obwohl Investitionen in erneuerbare Energien (EE) nicht über die MSF zuwendungsfähig sind, motiviert die Vergabe von zusätzlichen Bewertungspunkten zu Investitionen in diesen Sektor. Der beabsichtigte Sekundäreffekt der Maßnahme ist eindeutig nachzuweisen. Die begünstigten Unternehmen profitieren zum einen durch eine erhebliche Reduktion bei zugekaufter Energie und den damit verbunden Kostenvorteilen. Zum anderen stärken sie ihre Erträge durch zusätzliche Einnahmen aus dem Verkauf von EE.

Empfehlungen

- Zur Erhöhung der Anzahl der Vorhaben in der Förderperiode 2017 bis 2020 sollten Bewilligungsverfahren und Zahlungsanträge schnell abgewickelt werden.
- Neben allgemeinen Bewertungskriterien sollten auch sektorspezifische Kriterien definiert werden. Die Wassereinsparung ist zum Beispiel bei Trockenprodukten irrelevant. Für Kleinst- und Kleinunternehmen sollte der administrative Aufwand verringert werden.
- Bedingung für die Förderung ist der Nachweis vertraglicher Bindungen mit Erzeugern über 40 Prozent der verarbeiteten Rohware für einen Zeitraum von fünf Jahren. Durch zusätzliche Bewertungspunkte für längerfristige Vertragsbindungen könnten Erzeuger nachhaltiger in die Nahrungsmittelkette einbezogen werden. Der Anteil der Vertragsbindung sollte sektorspezifisch definiert werden.
- Das Primärziel der Energieeffizienz muss den Antragstellern auch als solches ins Bewusstsein gerufen werden. Auch sollten Anregungen für energiesparende Investitionen durch die Publikation von erfolgreichen Referenzprojekten gegeben werden, wenn diese abgeschlossen sind.
- Die Option der Nutzung von parallelen Investitionen in erneuerbare Energien als signifikanten Beitrag zum Erreichen der Förderfähigkeit bei der MSF sollte den Antragstellern aktiv vermittelt werden. Sie bietet Potenzial, mehr Firmen zur Antragsstellung zu motivieren. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sie einen signifikanten Beitrag dazu leistet, die Motivation von Herstellern pflanzlicher Erzeugnisse zur Antragsstellung zu fördern.

4.3 M4.4 – Nichtproduktive Investitionen

4.3.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Analyse des ländlichen Raums für das Entwicklungsprogramm im Freistaat Bayern von 2014-2020 in Bezug auf Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken (SWOT) hat gezeigt, dass der Agrarsektor, einerseits Schwächen im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit, die Anpassung an den Strukturwandel, die Rentabilität der Produktion sowie der Verarbeitung, Vermarktung und der Entwicklung landwirtschaftlicher Erzeugnisse überwinden muss. Andererseits müssen die Herausforderungen des Klimawandels gemeistert und die natürlichen Ressourcen auf nachhaltige Weise genutzt werden. Im Rahmen der Investitionsförderung werden deshalb neben herkömmlichen Investitionen in den Um- und Neubau von landwirtschaftlichen Produktionsstätten auch nicht-produktive Investitionen zur Erreichung der Agrarumwelt- und Klimazielsetzungen gefördert. Die Maßnahme leistet quantifizierbare Beiträge zu den Unterprioritäten 4A, 4B, 4C sowie in geringerem Umfang zu Schwerpunktbereich 5E.

Förderungszweck sind Investitionen, die die Voraussetzung für die Anwendung besonders nachhaltiger und standortangepasster Verfahren der Bewirtschaftung auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen schaffen oder als Rückzugsräume für Tiere und Pflanzen dienen. Die Investitionen sollen zu einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes und der Kulturlandschaft beitragen. Daneben schaffen die geförderten Vorhaben die Grundlage zur Wiederherstellung und Erhaltung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert. Bayern hat zu diesem Zweck die Maßnahmen „Erneuerung von bestehenden Hecken und Feldgehölzen“ und „Wiederaufbau von sanierungsbedürftigen bzw. eingestürzten Steinmauern“ entwickelt. Dabei wird der Begriff „Erneuerung“ im Sinne der Erneuerung der ökologischen Funktionsfähigkeit verwendet. Hecken und Feldgehölze bieten vielen Wildtieren wertvolle Lebensräume. Mit einer Erneuerung der Hecken und Feldgehölze anhand individueller Konzepte werden langfristig ihre Struktur und Dimension und damit ihre Funktion und ihr Wert wiederhergestellt. In Weinbergsteillagen stützen historische Trockenmauern steil geneigte Hänge und ermöglichen so einen Weinbau in diesen meist südexponierten Lagen mit einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt. Gleichzeitig verhindern sie Bodenerosion in den extremen Lagen und erhalten zudem das traditionelle Landschaftsbild in Weinberggebieten.

Für die Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen gelten spezifische Förderkriterien. Die beantragten Hecken und Feldgehölze müssen auf landwirtschaftlich genutzten bzw. nutzbaren Flächen liegen. Für jede Hecke und/oder jedes Feldgehölz muss ein von einem zertifizierten Konzeptbearbeiter erstelltes Erneuerungskonzept vorliegen. In diesem sollen insbesondere die Erneuerungsbedürftigkeit der jeweils beantragten Hecken und/oder Feldgehölze festgestellt und die notwendigen Erneuerungsmaßnahmen für bis zu fünf aufeinanderfolgende Erneuerungsperioden innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren festgelegt werden. Die beantragten Hecken und Feldgehölze sind gemäß den im Erneuerungskonzept beschriebenen Maßnahmen zu erneuern. Diese darf erst nach der Bewilligung beginnen und hat außerhalb der Vogelbrutzeit stattzufinden. Die Antragsfläche muss mindestens 1 ar und darf max. 20 ar betragen. Die Hecke oder das Feldgehölz darf nicht landwirtschaftlich genutzt werden, wie z.B. durch eine erwerbsmäßige Haselnussgewinnung. Die geförderten Hecken und Feldgehölze müssen mindestens fünf Jahre nach Ende der letzten Erneuerungsperiode erhalten bleiben (Zweckbindungsfrist). Die Höhe der Zuwendung beträgt 270 € je ar erneuerter Hecke oder Feldgehölz. Damit ist auch der Aufwand für die Erstellung des Erneuerungskonzepts abgegolten. Je ar erneuerter Hecke oder Feldgehölz wird die Zuwendung nur einmal gewährt. Die zuwendungsfähige

Fläche ermittelt sich aus der mittleren Länge und mittleren Breite der Standfläche der erneuerten Hecke oder Feldgehölz.

Ähnliche Bedingungen gelten für den Wiederaufbau von Steinmauern. Zuwendungsempfänger sind hier Weinbaubetriebe, die in der Weinbaukartei erfasst sind und die die Voraussetzungen nach § 5 Abs.1 und 2 der Weinverordnung (WeinV1995) erfüllen. Voraussetzung für die Gewährung der Förderung ist, dass die wieder aufzubauende Mauer innerhalb oder an einer Rebfläche liegt, die als Steil- oder Terrassenlage bei der Bayerischen Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (LWG) kartiert ist und dass ein von der LWG erstelltes Sanierungskonzept vorliegt, das den notwendigen Umfang des Wiederaufbaus der Mauer dokumentiert. Die beantragten Steinmauern sind gemäß den im Sanierungskonzept beschriebenen Maßnahmen wieder aufzubauen. Mit dem Wiederaufbau darf erst nach der Bewilligung begonnen werden. Die geförderte Steinmauer muss mindestens fünf Jahre ab Auszahlung erhalten bleiben (Zweckbindungsfrist). Die Zuwendung beträgt einmalig 100 € je Quadratmeter sanierten und sichtbaren Mauerwerks. Zuwendungen unter 500 Euro je Antragsteller werden nicht bewilligt. Der Grundantrag und ein mit der LWG abgestimmtes Sanierungskonzept sind nach Antragseröffnung mit den amtlich zur Verfügung gestellten Formblättern bis spätestens 30. Juni bei der LWG einzureichen.

4.3.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im EPLR sind 14 Mio. € für die gesamte Förderperiode vorgesehen. Es ist beabsichtigt, bis zu 20.000 Einzelvorhaben zu unterstützen.

Tabelle 16: Umsetzung der Maßnahme 4.4 und Zielerreichungsgrad

	Ziel (bis 2020)	Umsetzung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	14.000.000 €	0 €	0 %
O3: Anzahl der geförderten Vorhaben	20.000	0	0 %
O5: Gesamtfläche (ha)		0	0 %

Quelle: StMELF, Monitoring

Aufgrund der erstmaligen Antragstellung im Jahr 2016 für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ und die „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ sowie der komplexen Konzepterstellung verbunden mit der Auszahlung der Fördersumme nach der durchgeführten Pflegemaßnahme, lagen bis zum 31.12.2016 keine Auszahlungen vor. Aus diesem Grund können unter Maßnahme 4.4 keine Fördervorhaben aufgeführt werden.

Im Jahr 2016 wurden für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ 12 Anträge mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 79.890 Euro bewilligt. Für die Maßnahme „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ wurden 2016 insgesamt 1904 Vorhaben bewilligt (ca. 107 ha; 2,9 Mio. € öffentliche Ausgaben). Im Monitoring werden diese Bewilligungen - entsprechend anderer 5-jähriger AUKM-Verpflichtungen - erst mit der ersten Auszahlung nach der Vor-Ort-Kontrolle der jeweiligen Flächen des Jahres sichtbar. Insgesamt scheinen beide Maßnahmen nur zögerlich angenommen zu werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der deutlichen Erhöhung der Prämie gegenüber der alten Förderperiode von 100 Euro auf 270 Euro je ar bei der Heckenpflegeprämie ist die verhaltene Teilnahme verwunderlich. Durch das langwierige Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren kann die tatsächliche Inanspruch-

nahme jedoch noch nicht gänzlich abgeschätzt werden. Bei Neumaßnahmen wie dem Wiederaufbau von Steinmauern ist oftmals eine gewisse Anlaufzeit nötig, um die Maßnahme unter den potentiellen Teilnehmern bekannt zu machen. Hemmend könnte die im Vergleich zu herkömmlichen KULAP-Maßnahmen komplizierte Antragstellung wirken. So findet vor der Bewilligung ein Auswahlverfahren statt. Dabei werden nur vollständig beantragte Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern berücksichtigt. Die beantragten Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern werden jeweils einem Punktesystem folgend gewichtet. Dabei können Punkte aus mehreren zutreffenden Kriterien summiert werden. Die Mindestpunktzahl je Hecke/Feldgehölz bzw. Steinmauer beträgt zwei Punkte. Die Auswahl der geförderten Erneuerungsmaßnahmen erfolgt entsprechend den erreichten Punktzahlen bis zur Ausschöpfung der verfügbaren Haushaltsmittel.

4.3.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Für die Maßnahme 4.4 sind die KOM-Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 4A, 4B und 4C relevant. Ein Sekundäreffekt ist für die Bewertungsfrage des Schwerpunktbereiches 5E von Belang.

Für die nichtproduktiven Investitionen sind die Ergebnisindikatoren R7 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten), R8 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten) und R10 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten) vorgesehen. Zusätzlich kommen Umweltindikatoren des LfU zum Einsatz (HNV-Indikator, NHI-Indikator), die Entwicklung der Landschaftselemente Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern gemäß InVeKoS und Wirkungsindikatoren der Kommission. Bei ausreichenden Fallzahlen und entsprechender Datenverfügbarkeit sind Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleiche vorgesehen.

4.3.4 Bewertung

Da zum Zeitpunkt der Berichtslegung nur Auszahlungsdaten vorliegen, die für den Zeitraum 2014-2016 für die Maßnahme 4.4 keine Förderfälle ausweisen, ist eine Bewertung auf der Basis umgesetzter Fördervorhaben nicht möglich. Eine Bewertung auf der Basis bewilligter Fördervorhaben ist angesichts des geringen Umfangs nicht aussagekräftig.

Positive Umwelteffekte sind bei korrekter Maßnahmendurchführung für beide Einzelmaßnahmen zu erwarten.

4.3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund des komplexen Antragsverfahrens und der im Jahr 2016 erstmals möglichen Antragstellung, liegen bewilligte Anträge nur in sehr geringem Umfang vor. Bis Ende 2016 sind noch keine Zahlungen geflossen. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die tatsächliche Maßnahmenumsetzung bislang nur in Einzelfällen stattfand. Die eingeplanten öffentlichen Gelder werden nach jetzigem Stand nicht ausgeschöpft, zu zögerlich erscheint die Teilnahme. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Maßnahmen-Teilnahme weiter entwickelt.

Eventuell sollten eine Vereinfachung der Antragsmodalitäten wie auch zusätzliche Maßnahmen zur Bekanntmachung der nichtproduktiven Investitionen in Erwägung gezogen werden.

4.4 M 6.4 Maßnahme Diversifizierung

4.4.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Maßnahme „Diversifizierung“ wird auf der Grundlage der bayerischen Richtlinie für Einzelbetriebliche Investitionsförderung (Az.: G4-7271-1/591) umgesetzt. Ziele der Maßnahme sind:

- Verbesserung der Lebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe;
- Förderung innovativer Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung;
- Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung, vor allem im Hinblick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung;
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette und Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
- Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Von der Fördermaßnahme wird ein Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum erwartet. Sie ist mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) dem ELER-Schwerpunktbereich 6A zugeordnet. Weitere Sekundäreffekte sollen in den Schwerpunktbereichen 2A, 3A und 6B erzielt werden.²⁵

Fördergegenstand sind Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen in Ergänzung zur Landwirtschaft. Förderfähig sind Investitionen zum Auf- oder Ausbau landwirtschaftsnaher Dienstleistungen sowie sonstiger Vorhaben, die zugleich auch dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäude dienen. Fördervoraussetzung eines Vorhabens ist dessen räumliche Nähe zu einem landwirtschaftlichen Betrieb. Die Zuwendungen werden als Zuschuss in Höhe von bis zu 25% der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt, das Mindestinvestitionsvolumen beträgt 10.000 €. Ab einem baulichen Investitionsvolumen von 100.000 € wird die Hinzuziehung eines Betreuers / einer Betreuungsgesellschaft als „Baunebenkosten“ mit bis zu 12% gefördert, um eine fachliche Betreuung von Investoren attraktiver zu machen. Eine Beauftragung wird allerdings nicht verpflichtend verlangt. Im Bedarfsfalle bieten die Fachleute bereits bei der Formulierung der Investitionskonzepte ihre Unterstützung an.

Gefördert werden Einzelunternehmen der Landwirtschaft, die zum Zeitpunkt der Antragsstellung mehr als 25 % ihrer Umsatzerlöse aus der Landwirtschaft erzielen und mindestens die im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte genannte Mindestgröße erreichen. Neben dem Betriebsinhaber / der Betriebsinhaberin sind auch deren Ehepartner sowie mitarbeitende Familienangehörige förderberechtigt, soweit sie in räumlicher Nähe zum landwirtschaftlichen Betrieb erstmalig eine selbstständige Existenz gründen oder entwickeln.²⁶

²⁵ vgl. Feinkonzept mit Prüfung der Interventionslogik, Seite 61 ff.

²⁶ Weitere Details: Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 15. Januar 2015, Az.: G4-7271-1/591, S.19

4.4.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Für den Förderzeitraum wurden in der ELER-DVO Output- und Zielindikatoren vorgegeben (vgl. Tabelle 17). Die Bewertung des erzielten Output und der Zielerreichung erfolgt über die in Tabelle 1 ausgewiesenen Bewertungsindikatoren.

Tabelle 17: Umsetzung und Zielerreichung der Output- und Zielindikatoren - Maßnahme 6.4 Diversifizierung

Output-/Ziel-Indikatoren		Ziel bis 2020	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben		-	116	-
Bewilligte öffentliche Ausgaben (€)		11.500.000	6.591.929	57,3
Auszahlungen (€)				
• Öffentliche Mittel		4.200.000	901.842	21,5
• ELER-Mittel			450.921	10,7
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben in abgeschlossenen Fördervorhaben (€)	Insgesamt	11.500.000	263.044	2,3
	Produktionsschwerpunkt Antragsteller:			
	- Ackerbau	-	0	-
	- Veredlungsbetriebe	-	0	-
	- Gartenbau	-	40.299	-
	- Milchproduktion	-	100.745	-
	- Pflanzenbau-Tierhaltung	-	110.663	-
	- Nichtlandw. Bereich (Lebensmittelindustrie)	-	0	-
	- Sonst. Raufutterfresser	-	0	-
	- Sonst. Dauerkulturen	-	0	-
	- Wein	-	11.338	-
O2: Gesamtinvestitionen (öffentlich + privat) (€)		46.000.000	1.071.379	2,3
O3: Zahl der unterstützten Vorhaben	Insgesamt	-	9	-
	Produktionsschwerpunkt Antragsteller:			
	- Ackerbau	-	0	-
	- Veredlungsbetriebe	-	0	-
	- Gartenbau	-	1	-
	- Milchproduktion	-	2	-
	- Pflanzenbau-Tierhaltung	-	4	-
	- Nichtlandw. Bereich (Lebensmittelindustrie)	-	0	-
	- Sonst. Raufutterfresser	-	0	-
	- Sonst. Dauerkulturen	-	0	-
	- Wein	-	2	-
O4: Zahl der Begünstigten (Betriebe)	Insgesamt	180	9	0,6
	Frauen (> 40 Jahre)	-	0	-
	Männer (> 40 Jahre)	-	8	-
	Frauen (≤ 40 Jahre)	-	0	-
	Männer (≤ 40 Jahre)	-	1	-
T20: In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze	Männer	8 (Ziel im Jahr 2023)	0	37,5
	Frauen		3	

Quelle: LfL-Monitoring, VAIF-Bewilligungsdaten

Für die Maßnahme „Diversifizierung“ ist ein Finanzvolumen in Höhe von 11,5 Mio. € vorgesehen, davon 4,2 Mio. € ELER-Mittel. Bis Ende 2016 wurden 116 Förderanträge mit einem Fördervolumen von 6,6 Mio. € bewilligt (vgl. Tabelle 17). Das entspricht rd. 57% des in der Planung bis zum Jahr 2020 vorgesehenen Förderbudgets. Bereits abgeschlossen waren jedoch lediglich 9 Vorhaben mit Gesamtinvestitionen in Höhe von 1,1 Mio. € und einem Fördervolumen von 0,26 Mio. € (2,3 % des Zielwertes). Sie bildeten die Grundlage für die Schaffung von drei neuen Arbeitsplätzen.

Die Maßnahme „Diversifizierung“ ist den Landwirten aus früheren Förderperioden grundsätzlich bekannt. Die Resonanz auf das Förderangebot wurde in Interviews mit Vertretern der Verwaltung und der Betreuungsgesellschaften als „relativ hoch“ eingeschätzt. Dies dürfte auch eine Folge der im Betrachtungszeitraum durchweg niedrigen Agrarpreise gewesen sein, welche die Bereitschaft zum Auf-/Ausbau einer nicht landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit begünstigten. Die Investitionsschwerpunkte der bewilligten Anträge lagen in den bekannten Diversifizierungsbereichen Gastronomie und Gästebeherbergung, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung.

Regionale Verteilung der Förderfälle und Fördermittel

Gemessen an der Zahl der bewilligten Förderfälle lag der regionale Schwerpunkt der Förderung in den Regierungsbezirken Oberbayern (30,2%) und Schwaben (14,7%). Auf Niederbayern und Oberfranken entfielen jeweils nur knapp 9% der Anträge. Am stärksten war die Nachfrage nach Förderhilfen in den Landkreisen Traunstein (6,9%) sowie Rosenheim, Ansbach und Oberallgäu (jeweils 5,2%).

Der Verteilung der Bewilligungen folgt die regionale Verteilung der bewilligten Fördermittel: 33% der bewilligten Ausgaben entfallen auf Oberbayern, davon allein rd. 10% auf den Landkreis Traunstein. Hintergründe dafür sind die dort hohe Zahl kleiner bis mittelgroßer Agrarbetriebe, die starke Konkurrenz auf dem Pachtflächenmarkt sowie die durchweg günstigen Entwicklungschancen für landwirtschaftsnahe Dienstleistungen. Auf der anderen Seite entfallen nur knapp 9% der bewilligten Zuschüsse auf Antragsteller in Oberfranken. Investitionen in Tourismus-nahe Angebote sind hier aufgrund der naturräumlichen Voraussetzungen weniger erfolversprechend, auch weil die fehlende Wintersaison eine hinreichende Auslastung erschwert.

Von den 116 bewilligten Anträgen entfielen insgesamt 70% auf Antragssteller in von Natur aus benachteiligten Gebieten, davon 21% (24 Fälle) auf das Berggebiet. Die dortigen Standortbedingungen erschweren die landwirtschaftliche Entwicklung, zugleich sind gewerbliche Beschäftigungsalternativen außerhalb der Landwirtschaft begrenzt. Insofern werden verstärkt selbstständige Unternehmertätigkeiten am Rande der Landwirtschaft auf- oder ausgebaut, um das Haushaltseinkommen der Antragsteller zu stabilisieren. Aufgrund der landschaftlichen Attraktivität vieler von Natur benachteiligter Gebiete bieten sich besondere Chancen in den Bereichen Landtourismus sowie Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Die bis Ende 2016 bereits ausgezahlten öffentlichen Ausgaben entfallen sogar zu 82 % auf benachteiligte Gebiete. Offensichtlich besteht hier ein besonders hoher Bedarf an Förderhilfen zum Aufbau ergänzender Einkommensquellen.

Tabelle 18: Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Ausgaben abgeschlossener Förderfälle nach Gebietskulisse bis zum 31.12.2016

Indikator	Bewilligungen		O1 - Öffentliche Ausgaben	
	Anz.	%	€	%
Berggebiet	24	20,7	3.137	1,2
Spezifisch benachteiligte Gebiete	57	49,1	40.299	15,3
Andere benachteiligte Gebiete			174.094	66,2
Nicht benachteiligte Gebiete	35	30,2	45.515	17,3
Gesamt	116	100	263.044	100

Quelle: StMELF, VAIF-Bewilligungsdaten

Struktur der Förderbetriebe

Von den Antragstellern bewirtschafteten 75% ihre landwirtschaftlichen Betriebe konventionell, 25% nach den Richtlinien der ökologischen Landwirtschaft. Gemessen am bayerischen Durchschnitt (6,8 %) ²⁷ lag der Anteil von Ökobetrieben damit hoch. Die Betriebe mit bewilligten Diversifizierungsvorhaben waren überwiegend kleinstrukturiert: 56% mit bis zu 30 ha LF, weitere 26% mit einer Fläche von 30 bis 60 ha. Bewilligt wurden in der Mehrzahl kleinere Fördervorhaben mit geplanten Investitionssummen bis zu 100.000 € (34,5%) bzw. von 100.000 bis 200.000 € (25%).

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Von Vertretern der Verwaltung und Betreuungsgesellschaften (n=11) wurde die Informationspolitik zu der Maßnahme „Diversifizierung“ als „zufriedenstellend“ eingeschätzt. Die Förderverwaltung informiert potenzielle Antragssteller in Regionalversammlungen, über die Landwirtschaftsschulen sowie das Internet (Homepage des Ministeriums) über das Förderangebot, die Fördervoraussetzungen und das Verfahren zur Auswahl von Förderbegünstigten. Die Betreuer streuen ihre Informationen an Interessenten vorrangig über Stallbautage, Messen, Weiterbildungsveranstaltungen, das Landwirtschaftliche Wochenblatt des Bauernverbandes sowie die individuelle Homepage. Die Befragten schätzten die Zusammenarbeit zwischen regionalen Landwirtschaftsämtern, Bewilligungsstellen (Fachzentren), Betreuungsgesellschaften und den Begünstigten als durchweg „gut“ ein.

Im Berichtszeitraum wurden zwei Änderungsanträge genehmigt (10.12.2015 und 17.11.2016). Abgesehen von einer definitorischen Anpassung des Begriffs „Förderbegünstigte“ im Falle einer Betriebsverpachtung an Betriebsnachfolger hatten die Änderungen keine direkten Auswirkungen auf das Förderverfahren.

Voraussetzung für eine positive Antragstellung war die Teilnahme an einem formalisierten Auswahlverfahren, bei dem Antragsteller in den ersten drei Auswahlrunden (29.05.2015, 14.10.2015 und 19.01.2016) mindestens zwei Punkte erreichen mussten. Jedoch ergab sich während der Förderperiode eine hohe Nachfrage, welche zu einer Verknappung des Budgets führte. Dies begründet auch die strengere Auswahl in der letzten Auswahlrunde (20.06.2016), in der die Förderschwelle von 2 auf 10 Punkte stieg. Die Auswahlkriterien beziehen sich auf persönliche Merkmale der Antragsteller, die Lage des landwirtschaftlichen Betriebes, die Art der geplanten Investition und nicht zuletzt deren

²⁷ StMELF: Bayerischer Agrarbericht 2016.

Beitrag zur Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzziele (vgl. Abbildung 10).²⁸ Eine Überarbeitung der Maßnahme und des Auswahlverfahrens ist im Jahr 2017 geplant.

Abbildung 10: Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung

Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung (DIV)			mögliche Punkte
Person des Antragstellers/ antragstellendes Unternehmen	Junglandwirt ¹		2
	Über die Mindestqualifikation hinausgehende berufliche Fähigkeiten	Erfolgreiche Abschlussprüfung in einem anerkannten Agrarberuf ²	2
		Erfolgreiche Weiterbildung ³	5
	Erfolgreicher Abschluss eines Grundlagenseminars der Landwirtschaftsverwaltung		1
	Teilnahme ⁴ an Klassifizierungssystemen im Bereich Landtourismus oder an den Programmen „WeinSchönerLand“ oder „Bayernbrand“		1
	Ökobetrieb ⁵		5
Lage des Betriebs	Investition in Betrieben mit mind. 50 % der LF im Berggebiet, Kerngebiet ⁶		4
	Investition in Landkreisen mit negativer Bevölkerungsentwicklung ⁷		4
Charakter der Investition	Vorhaben mit hoher Öffentlichkeitswirksamkeit ⁸		3
	Schaffung mindestens eines neuen, auf Vollzeit umgerechneten Dauerarbeitsplatzes ⁹		2
	Investitionen in Dienstleistungen im sozialen Bereich		3
	Barrierefreie Bauausführung und Ausstattung ¹⁰		3
	Investitionen in die Direktvermarktung (z. B. Verkaufsgewächshaus, Hofladen, Verkaufsraum)		1
	Zusammenarbeit in Kooperationen ¹¹		2
Umwelt- oder Klimaschutz	Investitionen zur Wärmenutzung aus Biomasse oder Solarenergie ¹²		2
	Investitionen zur Energieeinsparung ¹³ (Energiesparschirme, energieeffiziente Ausführung von Verkaufsgewächshäusern ¹⁴)		2
	Umnutzung vorhandener Gebäudesubstanz eines landwirtschaftlichen Betriebes		2

Quelle: StMELF²⁹

Im Berichtszeitraum wurden 28 Förderanträge abgelehnt. Gründe dafür waren u.a. die Unvollständigkeit der Unterlagen, eine unzureichende berufliche Qualifikation für die Diversifizierungsaktivität sowie eine nicht ausreichende Punktzahl im Auswahlverfahren.

4.4.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung des Primäreffekts der Maßnahme wird gemäß ELER-DVO folgende Bewertungsfrage beantwortet:

„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?“ (6A)

Für die Bewertung von Sekundäreffekten sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 2A, 3A und 6B zu beantworten:

- „In welchem Umfang haben die Interventionen dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe,

²⁸ Weiter Informationen zu den Auswahlkriterien: Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Diversifizierungsförderung (DIV), Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stand Dezember 2015; https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_auswahlverfahren.pdf

²⁹ Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Diversifizierungsförderung (DIV), Stand: Dezember 2015, StMELF

insbesondere durch Erhöhung der Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung, zu verbessern?“ (2A)

- „In welchen Umfang haben die Interventionen 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, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?“ (3A)
- „In welchem Umfang wurde durch die Interventionen die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert?“ (6B)

Zur Beantwortung der Fragen gibt die EU-Kommission folgende Bewertungskriterien vor:³⁰

- Anzahl geschaffener Arbeitsplätze
- Anzahl neu gegründeter kleiner Unternehmen
- Anzahl kleiner Unternehmen, welche ihre Einkommensquellen diversifiziert haben.

Mit dem Ziel einer umfassenderen Bewertung werden darüber hinaus folgende ergänzende Bewertungsindikatoren verwendet (vgl. Feinkonzept):

- Investitionsschwerpunkt
- Veränderung des Gewinns durch die Diversifizierung (in € und in %-Anteil des Gesamteinkommens)
- Entwicklung der Bruttowertschöpfung und des Umsatzes
- Anzahl geschaffener/gesicherter Arbeitsplätze nach Alter/Geschlecht, davon Fremd-AK
- Anteil von Teilzeit-Arbeitsplätzen.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen basiert auf einem Mix folgender Methoden:

- Analyse der Monitoringdaten mit der Grundgesamtheit der Förderfälle zur Bestimmung der Output-Indikatoren (O1, O2, O4) und des Ziel-Indikators T20;
- Analyse der VAIF-Förderdaten bezüglich regionaler Verteilung, Investitionsschwerpunkten und Zielrichtung der Vorhaben: Neueinstieg in die Diversifizierung oder Erweiterung eines bestehenden Betriebszweiges, bessere Einbindung in eine Wertschöpfungskette, Beitrag zur Förderung des ländlichen Raums;
- Befragung von Vertretern der Fachzentren für Diversifizierung und Strukturentwicklung sowie der Betreuungsgesellschaften zur Umsetzung der Förderverfahren und einer Einschätzung der voraussichtlichen ökonomischen Entwicklung der geförderten Betriebe.

Im weiteren Verlauf der Förderperiode erfolgen zusätzliche Auswertungsschritte, die im Feinkonzept näher erläutert wurden.³¹ Sie betreffen insbesondere die Untersuchung abgeschlossener Vorhaben, die aktuell noch an der zu geringen Fallzahl scheitern. Um die Datenlage zu verbessern wird empfohlen, den im Feinkonzept vorgeschlagenen Erhebungsbogen (t+2 nach Schlussverwendungsnachweis) möglichst rasch für alle Förderfälle einzuführen.

³⁰ European Commission, Working Document: SFC2014 EAFRD AIR technical guidance, Version September 2016

³¹ Feinkonzept: Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014-2020, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART), Triesdorf den 10.10.2016. Weitere Auswertungsschritte sind z.B. die Befragung einer Stichprobe von geförderten Betrieben im Jahr 2018.

4.4.4 Bewertung

Zur Bewertung der Maßnahme „Diversifizierung“ sind drei Bewertungsfragen vorgesehen (vgl. Abschnitt 4.3.3)

Bewertungsfrage 4 zu Schwerpunktbereich 2A (sekundär):

Die Verbesserung der Wirtschaftsleistung ist im Durchschnitt der bewilligten Vorhaben von hoher Bedeutung. Die in den Investitionskonzepten geplante Entwicklung sieht eine durchschnittliche Erhöhung des Umsatzes um 17,3% (36.027 €), des Gewinns um 13,9% (6.206 €), der Eigenkapitalbildung um 11,9% (3.837 €) und der Bruttowertschöpfung um 38,9% (26.294 €) vor. In den Interviews mit Vertretern der Verwaltung und Betreuungsgesellschaften wurde deutlich, dass die Stabilisierung bzw. Verbesserung des Einkommens durch ergänzende Unternehmerleistungen bei den Förderempfängern eine zentrale Rolle spielt. Inwieweit die geplante Entwicklung erreicht und welchen Anteil das Diversifizierungseinkommen am Gesamteinkommen der Betriebe später einnehmen wird, lässt sich allerdings erst quantifizieren, wenn eine breitere Datenbasis zu abgeschlossenen Förderfällen vorliegt.

Die bewilligten Vorhaben betreffen ausschließlich Erweiterungsinvestitionen, die überwiegend auch zur Weiterentwicklung und Modernisierung bereits vorhandener Einrichtungen dienen (sollen). Dies zeigt sich in der geplanten Umnutzung landwirtschaftlicher Betriebsgebäude in 27 (23,3%) bewilligten Fällen. Eine Verbesserung der Marktbeteiligung kann durch den hohen Anteil von Investitionen in die Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte (34%) realisiert werden. Inwieweit dieses Ziel erreicht wird, ist über die Befragung von Förderbegünstigten im weiteren Verlauf der Förderperiode zu analysieren.

Bewertungsfrage 6 zu Schwerpunktbereich 3A (sekundär):

Da der Einstieg bzw. Ausbau der Direktvermarktung einen Investitionsschwerpunkt darstellt, ist anzunehmen, dass dadurch auch die Wertschöpfung eigener landwirtschaftlicher Erzeugnisse ansteigt. Der Absatz von Produkten auf lokalen Märkten wird unterstützt, auch dank kurzer Transportwege. In den Interviews wurde außerdem darauf hingewiesen, dass vor allem im Bereich „Gäste auf dem Bauernhof“ dem gestiegenen Kundenanspruch durch qualitätsverbessernde Investitionen künftig besser entsprochen werden kann.

Bewertungsfrage 16 Schwerpunktbereich 6A (primär):

Bisher konnten neun Investitionsvorhaben abgeschlossen werden, die zur Schaffung von drei Arbeitsplätzen führten.³² Nach der EU-Definition von „Kleinstunternehmen“ zählten alle geförderten zu dieser Gruppe.³³ Diese auf gewerbliche Unternehmen bezogene Abgrenzung ist allerdings für Diversifizierungs-Betriebe ebenso wenig zweckmäßig wie für landwirtschaftliche Betriebe. Letztere werden aufgrund ihrer Flächegebundenheit üblicherweise nach ihrem Flächenumfang (ha) bzw. nach Standard-Deckungsbeitrag (wirtschaftliche Größe) geclustert. Zieht man den Nutzflächenumfang der

³² Monitoringdaten LfL, 2016

³³ Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Definition); Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=4aa561e46fff16fb87d819d09c769842;views;document&doc=2018&typ=KU>)

landwirtschaftlichen Betriebe heran, die mit dem Diversifizierungsvorhaben verknüpft sind, rechneten 56% der abgeschlossenen Förderfälle zur Größenklasse bis zu 30 ha LF, weitere 26% zur Größenklasse 30 bis 60 ha LF. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der geplanten öffentlichen Ausgaben und Zuschüssen wider. Damit wird deutlich, dass vor allem die Bewirtschafter kleinerer Agrarbetriebe von der Diversifizierungsförderung Gebrauch machten (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Verteilung öffentlicher Ausgaben und Zahl der abgeschlossenen Vorhaben nach Betriebsgröße (ha)

Indikator	Betriebsgröße					
	< 5 ha	≥ 5 ha bis < 10 ha	≥ 10 ha bis < 20 ha	≥ 20 ha bis < 50 ha	≥ 50 ha	Insg.
O3 – Abgeschlossene Vorhaben (Anz.)	1	1	3	3	1	9
O1 - Öffentliche Ausgaben (€)	40.299	4.088	47.736	112.653	58.269	263.044

Quelle: StMELF-Monitoring

Alle bis Ende 2016 bewilligten Förderfälle betreffen Erweiterungsinvestitionen; die Gründung neuer Betriebszweige bzw. Unternehmen ist offensichtlich nicht geplant. Den Investitionskonzepten zufolge wird damit gerechnet, dass die Förderung zur Sicherung bzw. Ausweitung der Beschäftigung im Umfang von 1,9 AK-Einheiten pro Förderfall führen wird. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte können erst nachgewiesen werden, wenn eine größere Zahl von Vorhaben abgeschlossen wurde.

Nach Einschätzung der elf Interviewpartner wurden neue Arbeitsplätze vor allem nach größeren Investitionen und damit größeren Entwicklungsschritten geschaffen. Sie bilden überwiegend eine Beschäftigungsbasis für die Nachfolgeneration bzw. Familienangehörige, weniger für (zusätzliche) Fremdarbeitskräfte. Zum Teil zielten die Investitionen nicht auf die Ausweitung der Beschäftigung, sondern auf eine Verbesserung der Arbeitsqualität ab, insbesondere durch die Realisierung von Arbeitserleichterungen und Arbeitszeiteinsparungen.

4.4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Angesichts der noch sehr begrenzten Informations- und Datenlage können allenfalls vorläufige Empfehlungen zur (weiteren) Gestaltung der Fördermaßnahme gegeben werden. Sie beziehen sich auf Hinweise aus den Interviews mit elf Fachleuten sowie der grundsätzlichen Analyse der Förderbedingungen. In späteren Berichten werden auch die Einschätzungen von Förderbegünstigten in die Bewertung einbezogen.

Fünf Themenbereiche sind zu diskutieren:

(1) Verbesserung des Informationsflusses zwischen den am Programm Beteiligten:

Aufgrund der hohen Nachfrage und des begrenzten Budgets kam es bereits kurz nach dem Programmstart zu einer Anhebung der Förderschwelle mit einer „strengerer Auswahl“ potentieller Förderadressaten. Diese „Verschärfung“ kam für die Förderinteressenten unerwartet. Deshalb wird empfohlen, den Informationsfluss durch Schaffung einer Online-Plattform für Berater und Förderinteressenten zu verbessern, um (geplante) Änderungen der Förder- und Auswahlkriterien rascher kommunizieren zu können (vgl. auch Maßnahme 4.1 AFP, Kapitel 4.1.5).

(2) Überarbeitung des Kriterienkatalogs zur Auswahl von Förderanträgen:

Die Hürden im Auswahlverfahren waren zu Programmbeginn zu niedrig angesetzt und erlaubten keine Qualitätssteuerung der Anträge. Zudem ließ die Gewichtung einzelner Kriterien keine klare Systematik erkennen. Wenn das Programm auf die Stabilisierung des landwirtschaftlichen Haushaltseinkommens und die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten abzielt, ist z.B. eine besonders hohe Gewichtung des Kriteriums „Ökobetrieb“ nicht konsequent. Für die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens wird deshalb empfohlen:

- Bewertung, ob ein geplantes Diversifizierungsvorhaben die Handlungsfeldziele eines bestehenden Regionalen Entwicklungsprogramms (LEADER, Regionalmanagement, ..) unterstützt;
- Bewertung, ob ein geplantes Vorhaben regionale Wertschöpfungsketten bzw. -kreisläufe unterstützt und / oder einen besonders engen Bezug zu regionalen „Stärken“ aufweist, etwa durch Wahl traditioneller Bauweisen.

(3) Bindung der Fördervorhaben an praktizierende Landwirte grenzt potenzielle Existenzgründer außerhalb der Landwirtschaft aus:

Eine Grundvoraussetzung für die Teilnahme am Programm ist die Führung eines anerkannten landwirtschaftlichen Betriebes mit einem landwirtschaftlichen Umsatzanteil von mindestens 25%. Dies engt die Antragstellung auf praktizierende Landwirte/Landwirtinnen ein. Potenzielle Existenzgründer aus dem sozialen Umfeld der Betriebsinhaber, die keine Landwirtschaft betreiben – insbesondere deren Kinder – sind somit von einer Antragstellung ausgeschlossen. Weil gerade „weichende Erben“ i.d.R. über eine außerlandwirtschaftliche Berufsqualifikation verfügen, möglicherweise aber auch Zugriff auf Ressourcen des landwirtschaftlichen Betriebes haben, wird diese Gruppe von einer Förderung ausgeschlossen.

Die enge Bindung des Programms an die praktizierende Landwirte-Generation hat dazu geführt, dass bisher überwiegend bereits bestehende nicht-landwirtschaftliche Unternehmertätigkeiten ausgeweitet wurden, kaum jedoch wirkliche Neugründungen entstanden. Deshalb sind auch die Beschäftigungswirkungen des Programms bisher sehr gering. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Förder- und Auswahlkriterien zu überarbeiten, um das Programm zielorientierter steuern zu können.

(4) Verbesserung der Datengrundlagen zur Bewertung:

Empfehlung:

- Rasche Einführung eines bereits entwickelten Datenblattes, das ergänzende Informationen zu abgeschlossenen Förderfällen zum Zeitpunkt t+2 nach Schlussverwendungsnachweis liefert, um z.B. Änderungen in der Arbeitswirtschaft, die Umwidmung bisher landwirtschaftlich genutzter Ressourcen für Diversifizierungsaktivitäten, deren Einkommenswirkungen oder die Rolle der Frauen in der Diversifizierung (Nutzung spezifischer Kompetenzen, Beschäftigungsmöglichkeiten, Existenzsicherung usw.) umfassender bewerten zu können. Daten dieser Art werden auch im Monitoring verlangt.

(5) Breitere regionale Verteilung

Die Förderfälle sind regional sehr ungleichmäßig verteilt, mit einer deutlichen Konzentration auf das Umland von Ballungsgebieten und grundsätzlich auf Südbayern. Der Grund dafür liegt im höheren Marktpotential dieser Gebiete. Damit das Programm künftig auch in anderen ländlichen Räumen

umfassender in Anspruch genommen wird, sollten dort Informations- und Beratungsangebote gezielter vor Ort durchgeführt werden. Empfohlen wird, dabei auch Demonstrationsvorhaben im Sinne von best practice-Beispielen einzubeziehen.

4.5 M 07 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten - Dorferneuerung und -entwicklung

4.5.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die gezielte Unterstützung von Kommunen durch Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung hat eine lange Tradition in Bayern. Die Dorferneuerung (DOE) zielt darauf ab, die Lebens-, Arbeits- und Umweltverhältnisse und damit die Lebensqualität im ländlichen Raum nachhaltig zu verbessern. Diesem Ziel dienen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge, der Erhalt und die Umnutzung bestehender Bausubstanz, aber auch Investitionen in Einrichtungen zur Nahversorgung, für Freizeit- und Erholungszwecke oder in die Verkehrsinfrastruktur. Besonderer Wert wird auch auf die Erhaltung und Wiederherstellung historisch und kulturell wertvoller Bausubstanz sowie Ortsbilder gelegt.

Im Verlauf der letzten Förderperiode (2007 bis 2013) wurden im Durchschnitt jährlich mehr als 1.200 laufende Verfahren der Dorferneuerung finanziell unterstützt. Für eine Vielzahl an Maßnahmen flossen insgesamt rd. 697 Mio. € öffentliche Ausgaben, die ein Investitionsvolumen von 1,175 Mrd. € auslösten.³⁴ Bis zum Jahr 2014 handelte es sich bei den Vorhaben durchweg um relativ umfassende Maßnahmen³⁵, die auf einer aktiven Bürgerbeteiligung aufbauen und eine lange Planungs- und Umsetzungszeit erfordern, weil neben der grundlegenden Verbesserung der örtlichen Verkehrsinfrastruktur z.B. auch Investitionen in Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen vorgenommen und Grundstücksangelegenheiten geklärt werden. Diese „großen“ Maßnahmen werden auch in der aktuellen Förderperiode fortgeführt. Ende 2016 waren bayernweit 1.054 Verfahren in der Umsetzung. Diese Verfahren werden ohne Inanspruchnahme von ELER-Mitteln ausschließlich über nationale top ups gefördert.

Um auf kommunale Bedarfe rascher reagieren und Entwicklungshemmnisse ohne lange Wartezeiten beseitigen zu können, werden in der aktuellen Förderperiode ergänzend zu den „großen“ DOE-Vorhaben drei „kleine“ Maßnahmen angeboten:

- Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung kleiner Infrastrukturen (M 7.2)
- Förderung von lokalen Basisdienstleistungen (M 7.4)
- Investitionen in dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse (M 7.2).

Diese „kleinen“ Maßnahmen werden aus Mitteln des ELER kofinanziert. Es handelt sich um Maßnahmen, die auch in umfassenden Dorferneuerungsverfahren zur Anwendung kommen; im Unterschied zu diesen sind es jedoch singuläre Maßnahmen ohne verpflichtende Einbettung z.B. in ein kommunales Entwicklungskonzept und auch ohne umfassende Beteiligung der lokalen Bevölkerung. Die Umsetzung der „kleinen“ Maßnahmen erfolgt auf der Grundlage der „Richtlinie für die Dorferneuerungs- und Infrastrukturprojekte zur Umsetzung des ELER-Programms 2014 – 2020 in Bayern“. Ansprechpartner der Ämter für ländliche Entwicklung sind in der Regel die Bürgermeister der antragstellenden Gemeinden.

³⁴ Vgl. ART: Ex post-Bewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms, a.a.O., S.459 ff.

³⁵ Unterschieden wird zwischen einfachen Dorferneuerungen (außerhalb des FlurbG), kombinierten Verfahren (Dorferneuerung und Flurneuordnung) sowie reinen Dorferneuerungen (nach FlurbG). Sie werden hier als „umfassende Vorhaben“ zusammengefasst.

Im Folgenden wird primär über die Umsetzung der neu eingeführten „kleinen“ Maßnahmen berichtet. Daten zu den umfassenden DOE-Verfahren werden jedoch zur Darstellung der physischen und finanziellen Umsetzung der Gesamtmaßnahme „Dorferneuerung“ herangezogen.

Dorferneuerung – kleine Maßnahmen

Art, Inanspruchnahme und Umsetzung der Teilmaßnahmen

Die Förderung von **kleinen Infrastrukturprojekten** (M 7.2) in der Dorferneuerung dient der Verbesserung der lokalen Lebens- und Arbeitsbedingungen durch punktuelle Investitionen in die dorf- und bedarfsgerechte Verbesserung der Verkehrsverhältnisse (Ortsstraßen, Fuß- und Radwege, Brücken) und die Schaffung und Entwicklung dorfgerechter Freiflächen und Plätze. Dadurch soll insbesondere die Innenentwicklung der Dörfer unterstützt und der eigenständige Charakter der ländlichen Siedlungen erhalten werden.

Bei der Förderung von **lokalen Basisdienstleistungen** (M 7.4) steht die Innenentwicklung ländlicher Siedlungen im Mittelpunkt. Zuwendungsfähig sind Investitionen in die Schaffung oder den Ausbau lokaler Einrichtungen zur Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung (einschließlich Freizeit und Erholung) und der dazugehörigen Infrastruktur. Dazu zählen öffentliche Einrichtungen zur Förderung der Dorfgemeinschaft oder der Dorfkultur, die Erhaltung, Umnutzung und Gestaltung von Gebäuden für gemeinschaftliche oder gemeindliche Zwecke, aber auch von kulturhistorisch besonders wertvollen öffentlichen Gebäuden.

Die Förderung von **Infrastrukturprojekten** (M 7.2) zielt darauf ab, die Entwicklung der ländlichen Räume durch lokal angepasste Infrastrukturprojekte zu unterstützen. Zuwendungsfähig sind Investitionen in ländliche Wege: die Herstellung von Verbindungswegen zu Einzelhöfen und Weilern sowie – wenn hierfür ein Gesamtkonzept vorliegt – von Feld und Waldwegen. Diese Projekte sollen die Entwicklung der Agrarstruktur fördern und zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft beitragen, z.B. durch die indirekte Unterstützung touristischer Vorhaben.

Potenzielle Zuwendungsempfänger der Teilmaßnahmen sind ausschließlich bayerische Gemeinden, die sich einem Auswahlverfahren unterziehen müssen. Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung sind in Tabelle 20 dargestellt.

Zuordnung der Maßnahme zu Schwerpunktbereichen

Die Maßnahme „Dorferneuerung“ leistet quantifizierbare Beiträge zum Schwerpunktbereich 6B „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“. Somit ist die Maßnahme mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) diesem Schwerpunktbereich zugeordnet. Hinzu kommen (programmierte) Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 1A, 3A und 6A.

Tabelle 20: Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung³⁶

	Fördergegenstände (Auszug)	Fördervoraussetzungen (Auszug)	Art und Umfang der Förderung (Auszug)
Kleine Infrastrukturen	Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung folgender kleiner Infrastrukturen (Projekte): • Infrastrukturen zur dorf- und bedarfsgerechten Verbesserung der Verkehrsverhältnisse wie ○ Ortsstraßen, ○ Fuß- und Radwege, Gehsteige, ○ Brücken, Parkplätze etc. • Dorfgerechte Freiflächen und Plätze einschließlich ihrer Ausstattung wie ○ Dorfplätze, ○ öffentliche Freiflächen etc. Vorhaben zur Landespflege können nicht als eigenständige Projekte gefördert werden.	Antragsberechtigt sind ländliche Gemeinden, die nicht mehr als 65.000 Einwohner mit Erstwohnsitz haben. Der Ort (Gemeindeteil), in dem ein Projekt verwirklicht werden soll, darf max. 2.000 Einwohner mit Erstwohnsitz haben. • Förderfähig sind kleine Infrastrukturen, d.h. Anlagen, die von ihrem Wesen her von den Gemeinden zu schaffen und zu unterhalten sind und deren zuwendungsfähige Ausgaben (ohne USt) maximal 1,5 Mio. € betragen. • Liegt ein Projekt im Gebiet einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG), muss es im Einklang mit der Lokalen Entwicklungsstrategie stehen.	• Die Zuwendungen werden als Zuschuss im Wege der Anteilfinanzierung gewährt. • Die tatsächlich entstandenen zuwendungsfähigen Netto-Ausgaben werden mit 60 % bezuschusst.
Lokale Basisdienstleistungen	Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung folgender lokaler Basisdienstleistungen: • Öffentliche Einrichtungen zur Förderung der Dorfgemeinschaft und der Dorfkultur; • Erhaltung, Umnutzung und Gestaltung von Gebäuden für gemeinschaftliche oder gemeindliche Zwecke und von kulturhistorisch besonders wertvollen Gebäuden; Da eine kommerzielle Nutzung der Fördergegenstände nicht zulässig ist, können Einrichtungen wie z. B. Dorfläden nicht unterstützt werden. Landespflegerische Vorhaben sind nur zuwendungsfähig, wenn es sich um freiwillige Leistungen handelt.	• s.o. • Zuwendungsempfänger muss mind. während der Zuwendungsfrist (bei baulichen Anlagen 12 Jahre ab Auszahlung der Zuwendung) Nutzer oder Betreiber der Einrichtung sein. Eine kommerzielle Nutzung bzw. Vermietung oder Verpachtung der Einrichtung ist nicht zulässig.	• s.o. Zuschuss / Anteilsfinanzierung

³⁶ Quelle: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/130270/index.php> (20.4.2017)

Ländliche Wege	Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen: • Herstellung von Verbindungswegen zu Einzelhöfen und Weilern; • Herstellung von Feld- und Waldwegen, sofern hierfür ein Gesamtkonzept vorliegt. Vorhaben zur Landespfl ege können nicht als eigenständige Projekte gefördert werden, sondern ggf. als Ergänzung zum Wegebau. Zuwendungsfähig sind die Ausgaben aber nur, wenn es sich um eine freiwillige Leistung handelt. Ein Vorhaben zur Landespfl ege entlang von Feld- und Waldwegen muss zudem Bestandteil einer kommunalen Landschaftsplanung sein.	• s.o. • Die Herstellung von Feld- und Waldwegen kann nur gefördert werden, wenn diese im Gebiet eines ILEK oder einer LAG liegen. Außerdem müssen die Feld- und Waldwege Bestandteil eines Gesamtkonzepts zur Schaffung eines ländlichen Kernwegenetzes sein, das gemeindeübergreifend ausgelegt ist. Sofern nur die Förderung zur Herstellung von Feld- und Waldwegen beantragt wird, die gleichzeitig dem Lückenschluss von Rad- und Wanderwegen dienen, müssen diese nicht Bestandteil eines Kernwegenetzkonzepts sein. In diesen Fällen genügt ein gemeindeübergreifendes Gesamtkonzept, das diesen Lückenschluss belegt. • Die Herstellung eines Verbindungsweges zu einem Einzelhof kann, sofern er nicht Bestandteil eines zur Ausführung kommenden interkommunalen Kernwegenetzes ist, nur gefördert werden, wenn der Bewirtschafter zum Zeitpunkt der Antragstellung anerkannter ALG-Landwirt ist.	• s.o. Zuschuss / Anteilsfinanzierung
-----------------------	--	--	---

4.5.2 Analyse des erzielten Output und der Umsetzung

Maßnahme Dorferneuerung insgesamt

Für den Förderzeitraum wurden in der bayerischen Entwicklungsstrategie quantifizierte Förderziele für die Gesamtmaßnahme „Dorferneuerung“ (umfassende Verfahren und „kleine“ Verfahren) definiert. Dem in der ELER-DVO vorgegebenen Zielindikator³⁷ zufolge sollen in der Förderperiode mit einem öffentlichen Mittelvolumen von 584,5 Mio. € 4.945 Vorhaben im Rahmen der Teilmaßnahme 7.2 und 800 Vorhaben im Rahmen der Teilmaßnahme 7.4 gefördert werden (insges. 5.745). Bis Ende 2016 waren 1.620 Projekte mit geplanten öffentlichen Ausgaben im Umfang von 226,6 Mio. € bewilligt und davon 634 Vorhaben abgeschlossen. Die Bewilligungen entfallen auf

- 142 „kleine“ Maßnahmen mit ELER-Kofinanzierung,
- 1.478 fachlich gleichartige Vorhaben im Rahmen umfassenderer Dorferneuerungsmaßnahmen, finanziert ausschließlich aus nationalen Mitteln (top ups).

Tabelle 21: Output-/Zielindikatoren und Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020 (gerundet)	Realisierung (bis 31.12.2016) (gerundet)	Zielerreichungsgrad (gerundet)
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	584.500.000	125.361.707	21%
Öffentliche Ausgaben (bewilligt)		226.635.816	
O2: Gesamtinvestitionen		n.a.	
Gesamtinvestitionsvolumen (bewilligt)		n.a.	
O3: Anzahl der geförderten Maßnahmen/Vorhaben	5.745	634	11%
Anzahl geförderter Projekte (bewilligt)		1.620*	
O15: Personen, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (IT usw.)	1.000.000	n.a.	n.a.
Anzahl Personen, die von den Projekten profitieren	(1.000.000)	169.966**	17%
Zahl der Vorhaben, die für Investitionen in kleine Infrastrukturen unterstützt werden, einschließlich Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeinsparungen (7.2)	4.945	490	10%
7.2 Zahl der Projekte (bewilligt)		1.338	
Zahl der Vorhaben, die für Investitionen in lokale Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung unterstützt werden (7.4)	800	144	18%
7.4 Zahl der Projekte (bewilligt)		282	
T22: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (7.1; 7.2; 7.4; 7.5.;7.6; 7.7)	8%	n.a.	n.a.
Bevölkerung, die von den Projekten profitiert		169.966**	
* Bewilligte Projekte			
** Anzahl der nutzenziehenden Personen (2015 und 2016) gemessen an den ausgezahlten Projekten			
n.a. = Daten sind nicht verfügbar			
Quelle: Monitoring-/ Bewilligungsdaten des StMELF und EPLR 2014-2020			

³⁷ T22: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren

Die 634 abgeschlossenen Projekte betreffen ausnahmslos Vorhaben im Rahmen umfassenderer Dorferneuerungsverfahren. Sie wurden mit nationalen Mitteln i.H.v. 68,1 Mio. € gefördert, ohne Inanspruchnahme des ELER. Unter Einbeziehung der Zahlungen an noch nicht abgeschlossenen Vorhaben wurden insgesamt 125,4 Mio. € für die drei Teilmaßnahmen verausgabt (vgl. Tabelle 23).

Bezogen auf die Summe aller Maßnahmen wurden zum Ende des Jahres 2016 folgende Zielerreichungsgrade realisiert:

- Outputindikator O1 (Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben): 21%
- Outputindikator O3 (Anzahl der geförderten Vorhaben/Maßnahmen – abgeschlossen): 11%.

Die Anzahl der Einwohner im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen / Infrastrukturen profitieren, soll bis zum Ende der Förderperiode 1 Mio. erreichen. Das wären 8% der bayerischen Bevölkerung und 22 % der Bevölkerung im ländlichen Raum. Gemessen an der Einwohnerzahl der geförderten Kommunen können nahezu 170.000 Menschen Nutzen aus den abgeschlossenen Maßnahmen ziehen (vgl. Tabelle 21).

„Kleine“ Teilmaßnahmen

Bis Ende 2016 fanden zwei Auswahlrunden statt, bei denen 150 Projekte ausgewählt wurden. Von diesen wurden 142 Vorhaben (durchschnittlich 20 Vorhaben je Regierungsbezirk, jedoch mit regional unterschiedlicher Verteilung, mit rund 46,62 Mio. € öffentlichen Ausgaben bewilligt (vgl. Tabelle 23). ELER-Mittel zur Kofinanzierung wurden erstmals im Jahr 2016 eingesetzt. Die größte Nachfrage bestand nach „lokalen Basisdienstleistungen“. Hier mussten 36 von insgesamt 75 Anträgen wegen unzureichender Fördermittel abgelehnt werden; letztlich bewilligt wurden davon 34 Vorhaben. Dagegen entsprachen die 73 Anträge für „kleine Infrastrukturen“ den Erwartungen. Niedrig war allerdings mit 38 Anträgen die Nachfrage nach „ländlichen Wegen“. Die Anträge aus diesen beiden Bereichen konnten alle ausgewählt werden.

Insgesamt lag die Nachfrage an Fördermitteln für die drei Förderbereiche bei rd. 38,6 Mio. €. Da die ersten Bewilligungen erst Mitte 2016 ausgesprochen werden konnten und aufgrund der maßnahmenbedingt längeren Umsetzungszeiten konnte bisher noch kein Projekt abgeschlossen werden.

Tabelle 22: Antragszeiträume, verfügbare Fördermittel und bewilligte Zuwendungen 2016

Antragszeiträume	Verfügbare Fördermittel pro Auswahlrunde im Jahr			Summe
	Lokale Basisdienstleistungen	Kleine Infrastrukturen	Ländliche Wege	
März 2016 bis 31. Mai 2016	9,00 Mio. €	9,00 Mio. €	9,00 Mio. €	27,00 Mio. €
August 2016 bis 28. Oktober 2016	6,50 Mio. €	5,40 Mio. €	5,56 Mio. €	17,46 Mio. €
Summe 2016	15,50 Mio. €	14,40 Mio. €	14,56 Mio. €	44,46 Mio. €
2016 bewilligte Zuwendungen *	11,22 Mio. €	11,03 Mio. €	5,72 Mio. €	27,97 Mio. €
Anteil	72 %	76 %	39 %	63 %
* EU-, GAK- und Landesmittel (= 60 % der öffentlichen Ausgaben)				

Quelle: StMELF, Ref. E5, Vorhabensdatei zur Maßnahme 7

Für die 142 bewilligten Vorhaben waren öffentliche Ausgaben in Höhe von 46,62 Mio. € vorgesehen. Zu ihrer Realisierung wurden bis Ende 2016 Fördermittel i.H.v. rd. 27,97 Mio. € bewilligt. Bis Ende 2016 konnten damit rund 63 % der vorgesehenen Fördermittel gebunden werden (vgl. Tabelle 22).

Finanzielle Umsetzung der Maßnahme Dorferneuerung

Den Stand der Bewilligungen sowie der bereits geleisteten öffentlichen Auszahlungen zum Jahresende 2016 zeigt Tabelle 22. Gemessen am Volumen der umfassenden (und nur mit top ups) finanzierten Dorferneuerungsvorhaben bleiben die „kleinen“ und mit ELER-Mitteln geförderten Vorhaben erwartungsgemäß zurück. Auf sie entfallen nur etwa 10 % aller Vorhaben mit 21 % der öffentlichen Ausgaben. Bis Ende 2016 war noch keines der 142 „kleinen“ Vorhaben finanziell abgeschlossen.

Tabelle 23: Bewilligte und abgeschlossene sowie ausgezahlte Projekte – top ups und ELER (2015 und 2016)*

Code	Maßnahme	Bewilligte Projekte top ups ohne ELER		Bewilligte Projekte ELER		Bewilligte Projekte insgesamt		Auszahlungen Projekte insgesamt		Abgeschlossene Projekte top ups		Abgeschlossene Projekte ELER	
		Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl	Öffentliche Ausgaben (Euro)
7.2	Dorferneuerung/ Kleine Infrastrukturen	1.082	118.551.951	70	18.390.548	1.152	136.942.499	1.338	74.449.204	378	37.817.979	0	0
7.4	Dorferneuerung/ Lokale Basisdienstleistungen	248	45.125.271	34	18.698.460	282	63.823.731	274	37.123.206	144	19.375.400	0	0
7.2	Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturprojekte	148	16.334.902	38	9.534.685	186	25.869.5876	163	13.789.297	112	10.870.275	0	0
	Summe	1.478	180.012.123	142	46.623.693	1.620	226.635.816	1.775	125.361.707	634	68.063.654	0	0

*Gerundete Werte
Quelle: Monitoringdaten StMELF

Regionale Verteilung der „kleinen“ Teilmaßnahmen

Von den bisher 142 bewilligten Vorhaben entfielen 70 Projekte auf „kleine Infrastrukturen“ und 34 auf „lokale Basisdienstleistung“, jeweils mit rd. 11 Mio. € Zuwendungen. In diesen beiden Bereichen besteht offensichtlich besonderer Bedarf, auf den mit dem neuen Instrumentarium rasch reagiert werden kann. Knapp die Hälfte der Anträge für „lokale Basisdienstleistungen“ musste sogar abgelehnt werden, da die bereitgestellten Fördermittel nicht ausreichten. Bezogen auf die bayerischen Regierungsbezirke wurden die Förderangebote allerdings unterschiedlich intensiv nachgefragt.

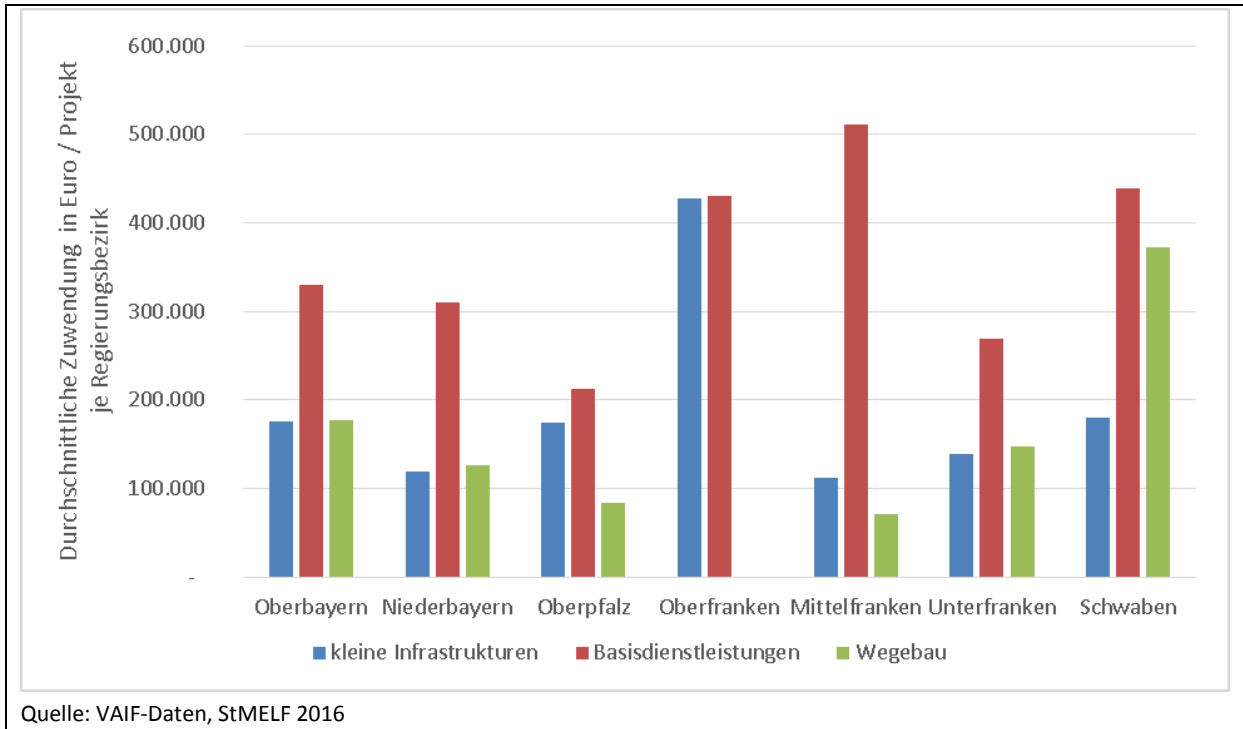
Tabelle 24 zufolge zeigt sich eine gewisse Konzentration auf die nördlichen (Unterfranken, kleine Infrastrukturen) und südöstlichen Landesteile (Niederbayern). Dies ist z.T. eine Konsequenz aus dem Auswahlverfahren, das neben einer geringen kommunalen Finanzkraft und der Zugehörigkeit zu einem – aus Sicht der Landesentwicklung - „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ z.B. auch demografische Probleme hoch bewertet. Den Unterlagen zur Projektauswahl zufolge (Auswahlverfahren) lag rund ein Drittel aller Projekte im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“.

Tabelle 24: Regionale Verteilung der Förderfälle und Gesamtzuwendungen (Stand 31.12.2016)

Regierungs- bezirk	Kleine Infrastrukturen		Basisdienstleistungen		Wegebau	
	Anzahl	Gesamtsumme Zuwendungen	Anzahl	Gesamtsumme Zuwendungen	Anzahl	Gesamtsumme Zuwendungen
Oberbayern	9	1.580.749	4	1.317.193	10	1.766.620
Niederbayern	16	1.912.935	6	1.864.821	16	2.153.857
Oberpfalz	8	1.397.526	4	852.827	3	252.502
Oberfranken	3	1.283.695	2	861.378	0	0
Mittelfranken	4	449.348	4	2.042.716	3	212.429
Unterfranken	24	3.327.464	11	2.965.412	4	590.429
Schwaben	6	1.082.611	3	1.314.729	2	744.972
Summe	70	11.034.329	34	11.219.076	38	5.720.811

Quelle: VAIF-Daten, StMELF 2016

Dass es sich in der Tat um „kleine“ Maßnahmen mit ergänzendem Charakter handelt, lässt sich aus der Maßnahmenbeschreibung (Förderanträge) und der Höhe der öffentlichen Zuwendungen entnehmen. Die Zuwendungen betragen 60% der öffentlichen Ausgaben, die restlichen 40% entfallen auf den Kofinanzierungsanteil der Gemeinden. Bezogen auf die sieben Regierungsbezirke wurden im Durchschnitt 10 Vorhaben „kleine Infrastrukturen“ je Bezirk und jeweils 5 Vorhaben „Basisdienstleistungen“ und „Wegebau“ bewilligt. Die mittleren öffentlichen Zuwendungen bewegen sich zwischen rd. 330.000 € (Basisdienstleistungen) und etwa 150.000 € (Wegebau).

Abbildung 11: Durchschnittliche Zuwendung je Projekt je Regierungsbezirk

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Information, Antrags- und Auswahlverfahren

Die „kleinen“ Maßnahmen richten sich ausschließlich an Kommunen und werden in der aktuellen Förderperiode erstmals auch außerhalb umfassender Dorferneuerungsverfahren angeboten. Deshalb waren umfangreiche Informationen erforderlich, um Bürgermeister bzw. Gemeindeverwaltungen über das Förderangebot in Kenntnis zu setzen. Dies erfolgte bayernweit über das Internet und die üblichen Printprodukte des StMELF, innerhalb der Dienstbezirke der Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE) zudem durch Info-Schreiben an alle Gemeinden, im Verlauf der jährlichen Bürgermeister-Dienstbesprechungen sowie durch die Mitarbeiter der ÄLE im Rahmen laufender Vorhaben. Damit ist es nach Ansicht von Vertretern der ALE zwar gelungen, das Förderangebot transparent zu vermitteln; dessen planmäßige Umsetzung unter Einhaltung aller Vergabe- und Verwaltungsvorschriften scheint jedoch vor allem kleine Kommunen erheblich zu fordern. Die Ablehnung von (unvollständig vorgelegten) Förderanträgen oder die Reduzierung von Fördermitteln aufgrund unzureichender Vorbereitung von Vorhaben durch eine Gemeinde wurde deshalb vereinzelt praktiziert. Aus Sicht der Kommunen könnte in Einzelfällen die Beauftragung eines fachkundigen Beraters hilfreich sein, dessen Kosten allerdings aus dem ELER nicht förderfähig sind.

Auswahlverfahren

Das Auswahlverfahren als Ganzes und die verwendeten Auswahlkriterien werden nach Aussagen der ÄLE-Vertreter breit akzeptiert. Das Verfahren ist transparent, die Auswahlrunden werden frühzeitig kommuniziert und die Kriterien bieten ländlichen Kommunen mit deutlichen Entwicklungshemmnissen (schwache Finanzkraft, Abwanderung, ...) eine gewisse Förderpräferenz. Eine Gebietskulisse für die Abgrenzung förderberechtigter Kommunen ist deshalb entbehrlich.

Innerhalb des gesetzten Förderrahmens haben antragstellende Kommunen die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht vordringlichen Maßnahmen auszuwählen. Eine Antragstellung ist in vorgegebenen Antragszeiträumen möglich. Die Prüfung und Bewilligung der Anträge erfolgt durch die ÄLE.

Die Auswahlkriterien der drei Teilmaßnahmen sind folgenden Themenfeldern zugeordnet:

- Strukturelle Kriterien (alle Teilmaßnahmen)
- Erschließungsfunktion (Wegebau)
- Voraussichtlicher Nutzerkreis (Wegebau)
- Integrativer Mehrwert (Wegebau)
- Bürgermitwirkung (Basisdienstleistungen und kleine Infrastrukturen)
- Konzeptionelle Einbindung (Basisdienstleistungen und kleine Infrastrukturen)
- Zielsetzung (Basisdienstleistungen und kleine Infrastrukturen).

In jedem Themenfeld ist eine maximale Punktzahl erreichbar. Die Selbstbewertung der antragstellenden Kommunen wird vom ALE kritisch begutachtet und ggf. angepasst. Anträge, die alle Fördervoraussetzungen erfüllen, nehmen an einem bayernweiten Auswahlverfahren teil. Sofern eine Mindestpunktzahl erreicht wird, erfolgt die Auswahl absteigend nach der erreichten Punktzahl und abhängig von den im jeweiligen Zeitabschnitt verfügbaren Fördermitteln. Anträge, die bei einer Auswahlrunde nicht berücksichtigt werden, können sich nach Überarbeitung der Unterlagen in einem späteren Antragszeitraum erneut bewerben.³⁸

Die strukturellen Kriterien beziehen sich auf die Finanzkraft der Gemeinden, deren demografische Entwicklung auf Grundlage der Bevölkerungsvorausberechnung und die Lage der Kommune innerhalb oder außerhalb eines - aus Sicht der Landesentwicklung – Raumes mit besonderem Handlungsbedarf.

Das Kriterium „Bürgermitwirkung“ reflektiert die Einbeziehung der Dorfgesellschaft (z.B. in Arbeitskreisen) in die Planung der Vorhaben. Ein „integrativer Mehrwert“ wird erwartet, wenn ein Projekt innerhalb der Gebietskulisse eines ILEK oder einer LEADER-Aktionsgruppe umgesetzt wird und / oder infrastrukturelle Versorgungsfunktionen übernimmt.

Bei der Beantragung von „kleinen Infrastrukturen“ sind maximal 55 Punkte, bei „lokalen Basisdienstleistungen“ 49 Punkte und bei beim „Wegebau“ 38 Punkte erreichbar. Bei Wegebauprojekten liegt der Schwerpunkt der Auswahlkriterien bei den strukturellen Kriterien, bei den kleinen Infrastrukturen und den Basisdienstleistungen ist es die Zielsetzung des Projekts. Als Fördervoraussetzung muss folgende Mindestpunktzahl erreicht werden:

- kleine Infrastrukturen in der DOE: 14 von 55
- lokale Basisdienstleistungen: 12 von 49
- Wegebauprojekte: 10 von 38 Punkten.

Die geltenden Verfahrensvorschriften (Informationspflichten, Ausschreibungsprozeduren, vorzeitiger Maßnahmenbeginn usw.) für die Förderung öffentlicher Vorhaben führen zu einem – derzeit unvermeidlich - hohen bürokratischen Aufwand für alle an der Fördermaßnahme Beteiligten. In Einzelfäl-

³⁸ Quelle: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/130271/index.php>

len kann dies die Umsetzung und den finanziellen Abschluss von Vorhaben verzögern und die Nutzung kurzfristiger Preisvorteile von ausführenden Unternehmen verhindern.

4.5.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme ist gemäß ELER-Durchführungsverordnung die Bewertungsfrage für den Schwerpunktbereich 6B zu beantworten:

„In welchem Umfang wurde im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert?“

In der ELER-DVO werden nur wenige Ergebnisindikatoren³⁹ für die Maßnahme 7 definiert, mit denen die **Primäreffekte** im Schwerpunktbereich 6B nicht ausreichend bewertet werden können.⁴⁰ Zur Bewertung der Effekte der Dorferneuerungsmaßnahmen kommt nur Indikator R 23 in Betracht: **Anteil der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen / Infrastrukturen profitieren.**

Da es sich um singuläre Maßnahmen handelt, die konkrete Engpässe in einem lokalen Kontext adressieren, erscheint eine über den Ergebnisindikator R 23 hinausgehende Analyse der durchgeführten Vorhaben, ihrer spezifischen lokalen Wirkungen – auch im Verbund mit anderen Maßnahmen – sowie eine qualitative Einschätzung der intendierten Wirkungen (Dienstleistungs-Versorgung, Lebensqualität, ...) erforderlich. Im Feinkonzept wurden dazu ergänzende Bewertungsindikatoren vorgeschlagen. Einige von diesen, z.B. die Beiträge der Maßnahmen zur Innenentwicklung oder zur Verbesserung der dörflichen Infrastruktur, können teilweise aus den Daten der Auswahlverfahren (d.h. über die Auswahlkriterien) abgeleitet werden. Qualitative Aussagen, etwa zur Verbesserung der Lebensqualität, werden sich erst treffen lassen, wenn die Wirkungen der Fördervorhaben erkennbar geworden sind. Dies gilt analog für die Quantifizierung z.B. der Beiträge zur wirtschaftlichen Diversifizierung. Diese Themen bleiben späteren Berichten vorbehalten.

Für die Bewertung der **Sekundäreffekte** der Maßnahme sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 1A, 3A und 6A zu beantworten:

- 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? (1A)
- 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, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern? (3A)
- 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? (6A)

³⁹ R23: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (Schwerpunktbereich 6B)

⁴⁰ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept zur Bewertung des ländlichen Entwicklungsprogramms Bayern EPLR 2020, a.a.O., S. 68 f.

Zur Analyse der Primär- und Sekundäreffekte der Dorferneuerungsmaßnahmen werden zunächst die VAIF-Investitionsdaten und Projektbeschreibungen ausgewertet und die Ergebnisse in folgenden Arbeitsschritten erweitert:

- Auswertung der Monitoring- und Bewilligungsdaten (VAIF) sowie der Auszahlungsdaten bis 31.12.2016, Erfassung und Analyse zusätzlicher Indikatoren zu „Top-up“-finanzierten Vorhaben (Datenbank BZA);
- Befragung ausgewählter Vertreter der ÄLE und begünstigter Kommunen (Bürgermeister);
- Analyse der Auswahlverfahren und ausgewählter Projekte.

Die Analyse ausgewählter Fördermaßnahmen sowie die ausführliche Befragung der zuständigen Verwaltungsstellen zu ausgewählten Verfahren / Projekten wird Gegenstand der laufenden Bewertung sein und in den Durchführungsbericht 2019 und/oder die Ex post-Evaluation einfließen. Dazu soll eine geschichtete Stichprobe der Verfahren auf Basis folgender Kennwerte gezogen werden:

- Regierungsbezirk, in dem das Verfahren läuft,
- Höhe des Projektvolumens und des Zuschusses,
- Finanzkraft der Gemeinde gemäß Auswahlkriterien,
- Demografische Entwicklung der Gemeinde gemäß Auswahlkriterien,
- Gesamtpunktzahl im Auswahlverfahren,
- Art des Vorhabens gemäß Vorhabentitel.

Für die Ex post-Evaluation sind darüber hinaus die Analyse ausgewählter Infrastrukturmaßnahmen sowie eine Fallstudie vorgesehen. Zweck der Studie ist eine intensivere Analyse von Effekten auf die Innenentwicklung und wirtschaftliche Belebung von Dörfern (z.B. durch Diversifizierung, Bürgerbeteiligung, Versorgungsangebote) in einer Stichprobe von geförderten Projektträgern. Ergänzt werden alle genannten methodischen Schritte durch Expertenbefragungen und die Auswertung von Grundlagen-Studien sowie Datenbanken (BZA, Akademie ländlicher Raum, Statistisches Landesamt, Thünen-Institut etc.) zur Entwicklung ländlicher Kommunen.

4.5.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfrage orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsindikatoren sowie den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2016 wird der Fokus vor allem auf die Umsetzung der Förderverfahren und den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung gelegt.

Gemessen an der Zahl der Gesamtbewilligungen scheinen die drei Teilmaßnahmen der Dorferneuerung bisher eher verhalten angenommen worden zu sein: Von geplanten 5.745 Fördervorhaben (2014-2020) waren bis Ende 2016 insgesamt 1.620 bewilligt (28%, vgl. Tabelle 21). Davon entfielen 142 auf „kleine“ Maßnahmen, die unter Inanspruchnahme von ELER-Mitteln und nicht im Rahmen von DOE-Verfahren umgesetzt werden.

In den 5.745 Fördervorhaben sind als Zielvorgabe alleine für die ELER-Förderung 1.345 Vorhaben enthalten. Bei der Aufstellung des Programms ging man dabei von wesentlich kleineren Projekten (analog zu den Einzelmaßnahmen in DOE-Verfahren) aus. Tatsächlich werden aber bei „kleinen Infrastrukturen“ und „ländlichen Wegen“ in der Regel mehrere Einzelprojekte zu einem Vorhaben zusammengefasst. Außerdem wurden bisher „lokale Basisdienstleistungen“, die einen relativ hohen

Zuwendungsbedarf aufweisen, besonders intensiv nachgefragt. Insofern ist die finanzielle Ausschöpfung der eingeplanten Fördermittel wahrscheinlich; die Anzahl der ELER-Projekte muss jedoch deutlich nach unten korrigiert werden.

Bis Ende 2016 abgeschlossen waren 634 Einzelvorhaben, die im Rahmen von DOE-Verfahren umgesetzt wurden. Gemessen an der Bevölkerungszahl der geförderten Kommunen konnten knapp 170.000 Einwohner im ländlichen Raum Nutzen aus den neu geschaffen bzw. verbesserten öffentlichen Einrichtungen ziehen (**Primäreffekt**). Das sind 17% der Zielgröße von 1 Mio. Einwohnern (vgl. Tabelle 21).

Aus der Analyse des Projektauswahlverfahrens lässt sich entnehmen, dass im Rahmen der Teilmaßnahme „**Basisdienstleistungen**“ fast alle Projekte unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung geplant wurden. Außerdem liegen fast alle Projekte in der Gebietskulisse eines ILEK; nicht alle sind jedoch Teil eines kommunalen Entwicklungskonzepts. Den Antragsunterlagen zufolge (Selbstbewertung) schaffen alle Projekte öffentliche Einrichtungen, leisten einen Beitrag zur Freizeitgestaltung und erhöhen die Aufenthaltsqualität. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Vielzahl der Projekte den Neubau bzw. Umbau von Gebäuden zur Einrichtung eines Dorfgemeinschaftshauses zum Ziel haben. Dabei ist positiv anzumerken, dass fast alle Bauvorhaben dank energiesparender Bauweisen einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Die **Sekundäreffekte** der drei Teilmaßnahmen (7.2 und 7.4) wurden für die Schwerpunktbereiche 4B, 4C und 5E programmiert. Da vorwiegend einzelne Basisdienstleistungen, kleine Infrastrukturen und dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturen (Wege/-netze) gefördert werden, sind messbare Verbesserungen der Schutzgüter Wasser und Boden nicht zu erwarten; auch eine vermehrte CO₂-Bindung durch land- und forstwirtschaftliche Aktivitäten können diese Maßnahmen nicht leisten.

Dagegen sind Einsparungseffekte möglich, wenn durch Gebäudesanierung höhere Energiestandards erreicht oder durch Einsatz regenerativer Energieträger (ggf. auch den Bau von Nahwärmenetzen) der CO₂-Ausstoß verringert werden kann (5C). Darüber hinaus sind durch die Schaffung bzw. Verbesserung ländlicher Wegenetze (M 7.2 Ländliche Wege) grundsätzlich Vorteile für landwirtschaftliche Betriebe (Schwerpunktbereich 2A) zu erwarten: Die Erreichbarkeit von Flächen wird verbessert, der Energieaufwand für Transporte verringert und in der Summe werden Kosten eingespart. Falls Dorfentwicklungsvorhaben auch die wirtschaftliche Diversifizierung von Einwohnern unterstützen, könnten vereinzelt auch Sekundärwirkungen in 6A auftreten. Für die Interventionslogik in M 7.2 und 7.4 wird jedoch keine Änderung vorgeschlagen, da diese Effekte gesammelt in Schwerpunktbereich 6B erfasst werden können.

Detailergebnisse der 142 mit Hilfe des ELER finanzierten Projekte:

Kleine Infrastrukturen

von 70 Projekten...

- | | | |
|----------------|----|--|
| • liegen | 39 | im Raum mit besonderem Handlungsbedarf |
| • wurden | 59 | unter Beteiligung der Bürger geplant |
| • liegen | 64 | in der Gebietskulisse eines ILEK |
| • sind | 31 | Teil eines kommunalen Konzepts |
| • erhöhen | 64 | die Aufenthaltsqualität und steigert die Kommunikation zwischen der Bevölkerung |
| • enthalten | 50 | spezielle Bestandteile, die den Ansprüchen von Kindern/ Jugendlichen/ Familien/ Senioren genügen |
| • erhöhen | 35 | das Freizeitangebot für die Naherholung |
| • unterstützen | 20 | Projekte Infrastrukturprojekte zur dezentralen Wärmeversorgung, der E-Mobilität oder zur Energieeinsparung |

Auch bei den **kleinen Infrastrukturen** war die Bürgerbeteiligung sehr hoch. Fast alle Projekte liegen in der Gebietskulisse eines ILEK, jedoch ist weniger als die Hälfte Teil eines Gemeindeentwicklungskonzepts. Jedes zweite Projekt erhöht das Freizeitangebot für die Naherholung. Der Schwerpunkt der Projekte liegt auf der Gestaltung von (Dorf-)Plätzen.

Basisdienstleistungen

von 34 Projekten...

- | | | |
|------------|----|---|
| • liegen | 16 | im Raum mit besonderem Handlungsbedarf |
| • wurden | 33 | unter Beteiligung der Bürger geplant |
| • liegen | 32 | in Gebietskulisse eines ILEK |
| • sind | 27 | Teil eines kommunalen Konzepts |
| • schaffen | 34 | öffentliche Einrichtungen |
| • leisten | 34 | einen Beitrag zur Freizeitgestaltung |
| • erhöhen | 34 | Aufenthaltsqualität |
| • stärken | 32 | das Kulturangebot |
| • leisten | 33 | einen Beitrag zum Klimaschutz durch energiesparende Maßnahmen |

Wegebau

von 38 Projekten...

- | | | |
|--------------------------|----|--|
| • liegen | 13 | im Raum mit besonderem Handlungsbedarf |
| • erschließen | 36 | land- und forstwirtschaftliche Flurstücke |
| • erschließen | 10 | landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete |
| • erschließen | 14 | Dörfer, Weiler oder andere Siedlungsbereiche |
| • werden | 15 | von Personen zur Naherholung / Tourismus genutzt |
| • ermöglichen / steigern | 26 | die Nutzung von Anschlusswegen |
| • liegen | 25 | in der Gebietskulisse eines ILEK |

Ein Teil der **Wegebau**-Vorhaben liegt im Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Fast alle dienen der Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Flurstücke. Nahezu jedes zweite Projekt trägt zur Verbesserung von Freizeit- bzw. Naherholungsmöglichkeiten bei und kann von der Allgemeinheit

genutzt werden. Fast alle Projekte ermöglichen oder steigern die Nutzung von Anschlusswegen. Zwei Drittel aller Projekte liegen in der Gebietskulisse eines ILEK.

Zusammengefasst lässt sich festhalten:

Die antragstellenden Gemeinden schätzen das Angebot „kleiner“ Maßnahmen, weil es ihnen die Möglichkeit bietet, schnell auf offensichtliche Engpässe in der Versorgung der Bevölkerung oder der Ausstattung mit grundlegenden Infrastruktureinrichtungen zu reagieren. Positiv ist zu werten, dass trotz der kurzen Vorbereitungszeit der Projektanträge bei vielen Vorhaben eine Einbindung der Ortsbevölkerung in den Planungsprozess gelang. Dies dürfte die Akzeptanz und spätere Nutzungsintensität geschaffener Einrichtungen grundsätzlich erhöhen.

Die erwartete Gesamtzahl an ELER-Projekten ist mit 1.345 zu hoch angesetzt und muss deutlich abgesenkt werden, da der Mittelbedarf pro Projekt wesentlich höher ist als ursprünglich angedacht. Offensichtlich scheint aber auch die Antragstellung mit der Beifügung zahlreicher Anlagen für kleine Kommunen eine gewisse Hürde darzustellen. Die Mittelnachfrage entspricht größtenteils den Erwartungen.

2016 standen für die Bewilligung von ELER-Projekten Fördermittel in Höhe von 44,46 Mio. € für die drei Förderbereiche zur Verfügung. Nachgefragt wurden Mittel in Höhe von rd. 38,6 Mio. €. Allerdings verteilte sich die Nachfrage ungleich auf die drei Förderbereiche. Während bei den „lokalen Basisdienstleistungen“ eine deutliche Überzeichnung vorlag, konnte bei den anderen beiden Förderbereichen das zur Verfügung stehende Fördermittelkontingent nicht voll ausgeschöpft werden.

Angesichts der finanziell überwiegend kleinen Projekte wird der Aufwand für die Antragstellung als „hoch“ eingeschätzt. Die Planung größerer baulicher Vorhaben ist ohne Einschaltung von Fachleuten kaum zu bewältigen. Die Unterstützung durch Fachleute wäre aber auch bei einer rein nationalen Förderung erforderlich.

Da bis Ende 2016 noch keine der „kleinen“ Maßnahmen abgeschlossen war, lässt sich nur für die aus nationalen top ups finanzierten Vorhaben im Rahmen von DOE-Verfahren quantifizieren, wie viele Einwohner die neu geschaffenen öffentlichen Einrichtungen nutzen können. Bezogen auf 634 abgeschlossene Maßnahmen waren dies knappe 170.000 Einwohner; dies entspricht 17% des Zielwertes von 1 Mio. Einwohnern (vgl. Tabelle 21).

Aus der Nutzung der öffentlichen Einrichtungen sich möglicherweise ergebende Beschäftigungswirkungen sind nicht festzustellen, weil zum Berichtszeitpunkt noch kein Vorhaben abgeschlossen war.

4.5.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen	Empfehlungen
In den sieben Regierungsbezirken wurden die drei Maßnahmen unterschiedlich stark angenommen. Deren räumliche Verteilung zeigt in der Gesamtbeurteilung eine Konzentration in den nördlichen und südöstlichen Landesteilen. Ein Drittel aller Projekte wird im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ umgesetzt. Der Schwerpunkt liegt auf der Teilmaßnahme „kleine Infrastrukturen“. Offensichtlich sind die Maßnahmen geeignet, konkrete Entwicklungshemmnisse in durchweg strukturschwachen Regionen abzubauen.	
Das Verfahren zur Auswahl förderfähiger Vorhaben hat sich grundsätzlich bewährt. Es erlaubt eine Steuerung der Fördermittel nicht nur nach Bedürftigkeit der Kommunen (strukturelle Kriterien), sondern auch nach der Größe des Nutzerkreises, der Qualität der Projektvorbereitung (Bürgermitwirkung, konzeptionelle Einbindung) und der voraussichtlichen Synergiewirkungen mit anderen Entwicklungsvorhaben. Die Zahl der Förderanträge war im Bereich „ländliche Wege“ etwas niedriger als erwartet. Trotz intensiver Informationen war das Angebot dieser Teilmaßnahme mit einer ELER-Förderung und mit der Maßgabe eines Auswahlverfahrens zunächst neu.	Die für eine Auswahl erforderliche Mindestpunktzahl von 25% der maximalen Punktzahl ist eher niederschwellig und sollte nicht abgesenkt werden, um die Fördermittel gezielt steuern zu können.
Die Fachplanung eines (Bau-)Vorhabens und die Erstellung der Antragsunterlagen bei Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben stellt für kleine Kommunen ohne geeignetes Fachpersonal eine Hürde dar und hält sie möglicherweise von einer Beteiligung ab.	
Die Quantifizierung von Effekten, die ausschließlich den „kleinen“ Teilmaßnahmen mit ELER-Förderung zugerechnet werden könnten, ist schwierig, weil im Monitoringsystem nicht systematisch zwischen ELER-geförderten Maßnahmen und solchen Vorhaben, die über top ups finanziert werden, unterschieden wird. Die Maßnahmen fördern die Errichtung bzw. Erweiterung/Verbesserung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen. Die gemeinsamen Bewertungsfragen und Bewertungsindikatoren können vor allem die dadurch intendierte qualitative Verbesserung der Lebensverhältnisse der begünstigten Bevölkerung nicht hinreichend erfassen.	Separater Ausweis der „kleinen“ Teilmaßnahmen im Monitoringsystem unter Einschluss von Daten aus der Vorhabensdatei („große“ Maßnahmen), um die Gesamtwirksamkeit von Dorfentwicklungsmaßnahmen erfassen zu können (Kennzahlen der geförderten Kommunen, Daten des Auswahlverfahrens usw.) Durchführung einer repräsentativen Fallstudie zu den qualitativen Wirkungen und möglichen Anreiz- oder Beschleunigungseffekten der geförderten Vorhaben.

4.6 M10 – Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (M10.1.1-10.1.15)

4.6.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Unter dem Maßnahmencode M10 wird ein breites Bündel an Einzelmaßnahmen zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme sowie zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft zusammengefasst. Die Einzelmaßnahmen sind zwei Unterprogrammen zugeordnet, dem Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) und dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP). Das KULAP bildet nach wie vor das Herzstück der bayerischen Agrarumweltpolitik. Mit ihm gewährt Bayern teilnehmenden Landwirten bereits seit 1988 Ausgleichszahlungen für extensive Bewirtschaftungsweisen zum Schutz der Umwelt und des Klimas sowie für tiergerechte Haltungsverfahren. Ebenfalls honoriert werden landschaftspflegerische Leistungen zur Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der bayerischen Kulturlandschaft. Während das KULAP sich im Wesentlichen nicht auf bestimmte Gebietskulissen beschränkt, sind die Maßnahmen des VNP nur auf ökologisch wertvollen Flächen (z.B. Schutzgebiete, geschützte Biotope, Gebiete des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 oder Flächen des Bayerischen Biotopverbundes „BayernNetzNatur“) förderfähig.

Mit den bayerischen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden folgende Ziele verfolgt:

- Erhalt und Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt
- Verringerung des Bodenabtrags
- Schutz von Grund- und Oberflächengewässern
- Verringerung der Emission von Treibhausgasen
- Erhalt des CO₂-Speichers im Boden
- Erhaltung, Pflege und Gestaltung einer regionaltypischen Kulturlandschaft sowie eines traditionellen Landschaftsbildes
- Artgerechte Haltung von Nutztieren

Die Maßnahme ist mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) der ELER-Priorität 4 zugeordnet. Sekundäreffekte sollen in den Schwerpunktbereichen 5D und 5E erzielt werden (ART 2016, S. 81).

Das KULAP bietet gesamtbetriebliche Maßnahmen sowie Maßnahmen für einen Betriebszweig oder für Einzelflächen an. Sie sind in die Schwerpunkte Klimaschutz, Boden- und Wasserschutz, Biodiversität und Kulturlandschaft gegliedert. Die Förderung des ökologischen Landbaus im Gesamtbetrieb ist Bestandteil des KULAP, wenngleich die Maßnahme Ökologischer Landbau im EPLR eine separate Kategorie einnimmt. Ebenso werden die Maßnahmen B49 (Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen) und B56 (Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen) als KULAP-Maßnahmen angeboten, während sie im EPLR nicht als Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen programmiert wurden. Eine weitere Ausnahme bildet die KULAP-Maßnahme B60 (Sommerweidehaltung), die nicht mit ELER-Mitteln finanziert wird. Das VNP bietet Maßnahmen für die Biotoptypen Acker, Wiesen, Weiden und Teiche an. Fördergegenstand sind jeweils Zahlungen zur Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste bei der Einhaltung von Auflagen im Rahmen von freiwillig beantragten Agrarumweltmaßnahmen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Details zu Einzelmaßnahmen, allgemeinen Bestimmungen und Auflagen, Antragstellung, Fördersätzen etc. sind den entsprechenden Merkblättern im Anhang zu entnehmen (Merkblatt Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen 2015-2019, Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) – Maßnahmen ab 2015).

Antragsberechtigt im Sinne des KULAP sind Inhaber von landwirtschaftlichen Betrieben mit Hofstelle, die mindestens drei Hektar landwirtschaftlich genutzte Flächen (LF) einschließlich Teichflächen selbst bewirtschaften, Gartenbau- und Sonderkulturbetriebe auch unter drei Hektar LF, Alm- und Weidegenossenschaften und Weinbaubetriebe, die in der Weinbaukartei erfasst sind und die Voraussetzungen nach §5 Abs. 1 und 2 der Weinverordnung erfüllen. Für das VNP gelten abweichende Fördervoraussetzungen.

In Tabelle 25 sind alle Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP dargestellt, die zwischen 2014 und 2016 (zeitweise) beantragt werden konnten. Altmaßnahmen aus den vorangegangenen Förderperioden sind dick umrandet. Maßnahmen ohne ELER-Beteiligung sind mit einem Stern gekennzeichnet. Detaillierte Informationen zu den Einzelmaßnahmen sind den entsprechenden Veröffentlichungen des StMELF zu entnehmen.

Tabelle 25: Angebotene Maßnahmen 2014-2016

Maßnahme	Code
Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,40 GV/ha HFF)	B20
Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,76 GV/ha HFF)	B21
Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,40 GV/ha HFF) auf Almen und Alpen	B22
Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,76 GV/ha HFF) auf Almen und Alpen	B23
Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung – Ausbringung bei Eigenmechanisierung	B25
Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung – Überbetriebliche Ausbringung	B26
Umwandlung von Acker- in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten	B28
Umwandlung von Acker- in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten in der Gebietskulisse Moore	B29
Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten	B30
Gewässer- und Erosionsschutzstreifen	B34
Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten	B35
Winterbegrünung mit Wildsaaten	B36
Mulchsaatverfahren bei Reihenkulturen	B37
Streifen-/Direktsaatverfahren bei Reihenkulturen	B38
Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten	B39
Erhalt artenreicher Grünlandbestände	B40
Extensive Grünlandnutzung an Waldrändern	B41
Vielfältige Fruchtfolge mit Eiweißpflanzen (Leguminosen)	B44
Vielfältige Fruchtfolge mit großkörnigen Leguminosen	B45
Vielfältige Fruchtfolge mit alten Kulturarten	B46
Jährlich wechselnde Blühflächen	B47
Blühflächen an Waldrändern und in der Feldflur	B48
Heumilch – Extensive Futtergewinnung	B50
Mahd von Steilhangwiesen*	B51
Ständige Behirtung von anerkannten Almen und Alpen	B52

Maßnahme	Code
Weinbau in Steil- und Terrassenlagen	B55
Streuobst	B57
Extensive Teichwirtschaft*	B58
Struktur- und Landschaftselemente	B59
Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung	A21
Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht (max. 1,76 GV/ha HFF)	A22
Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht (max. 1,40 GV/ha HFF)	A23
Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten	A24
Mahd von Steilhangwiesen (35-49 %)*	A25
Mahd von Steilhangwiesen (ab 50 %)*	A26
Extensive Weidenutzung durch Schafe und Ziegen	A27
Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktauflage	A28
Agrarökologische Grünlandnutzung	A29
Extensive Fruchtfolge	A30
Vielfältige Fruchtfolge	A31
Winterbegrünung	A32
Mulchsaatverfahren	A33
Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten	A34
Grünstreifen zum Gewässer- und Bodenschutz	A35
Agrarökologische Ackernutzung und Blühflächen	A36
Wasserschonende Ackernutzung	A37
Behirtungsprämie für anerkannte Almen und Alpen	A41-44
Streuobstbau	A45
Umweltgerechter Weinbau in Steil- und Terrassenlagen	A46-47
Extensive Teichwirtschaft*	A48
Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger durch Injektionsverfahren	A62-63
Langfristige Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke (Acker)	K91
Langfristige Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke (Grünland)	K96

- Grünland Betriebszweig
- Grünland Einzelfläche
- Acker Betriebszweig
- Acker Einzelfläche
- Spezielle Bewirtschaftungsformen

Veränderung des Maßnahmenportfolios gegenüber der Vorperiode

Der Erfolg von Agrarumweltmaßnahmen hängt in nicht unerheblichem Maße von der Langfristigkeit der Nutzungsänderung von Flächen im Sinne des Umweltschutzes ab. Deshalb ist bei der Neugestaltung von Programmen auf Kontinuität im Maßnahmenangebot zu achten. Die für die Förderperiode 2014-2020 vorgenommenen Änderungen beschränkten sich im Wesentlichen auf Detailanpassungen von Förderauflagen und Prämienhöhe. Allerdings wurden auch Lehren aus der vorangegangenen Förderperiode gezogen und Empfehlungen zur Programmverbesserung umgesetzt. So wurde mit der Maßnahme B40 (Erhalt artenreicher Grünlandbestände) erstmals ein ergebnisorientierter Honorierungsansatz gewählt. Bei ergebnisorientierten Ansätzen stellt die Erreichung eines definierten Ergebnisses eine Fördervoraussetzung dar. Angenommen wurde auch der Vorschlag der Bindung an bestimmte Kulissen, insbesondere unter Schwerpunktbereich 4B (s. etwa Maßnahme B29 (Umwand-

lung von Ackerland in Grünland in der Gebietskulisse Moore)). Neu in den Förderkanon aufgenommen wurden die Maßnahmen B50 (Heumilch – Extensive Futtergewinnung), B56 (Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen) und B59 (Anlage von Struktur- und Landschaftselementen) im Themenkomplex „Kulturlandschaft“ sowie B41 (Extensive Grünlandnutzung an Waldrändern) zum Schutz der Artenvielfalt. Die noch in der Förderperiode 2007-2013 angebotenen Grünlandmaßnahmen A21 (Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung), A27 (Extensive Weidenutzung durch Schafe und Ziegen) und A29 (Agrarökologische Grünlandnutzung) wurden nicht in die neue Förderperiode überführt.

2014 kann als Übergangsjahr zwischen den beiden Förderperioden betrachtet werden. Da das Maßnahmenbündel für 2014-2020 im ersten Jahr der neuen Programmphase noch nicht genehmigt war, konnten im Jahr 2014 nur auslaufende Altverträge um ein Jahr verlängert werden.

4.6.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Bei den folgenden Ausführungen, Tabellen und Abbildungen ist zu berücksichtigen, dass nicht Antrags-, sondern Auszahlungsdaten Stand 02/2017 die Grundlagen der Berechnungen bildeten. Folglich konnten nur Maßnahmen einbezogen werden, für die noch im Jahr 2016 eine Auszahlung erfolgte. Dies ist insofern irreführend, als manche Maßnahmen wie etwa „Heumilch – Extensive Futtergewinnung“ (B50), „Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung“ (B25/B29, vormals A62/A63) oder „Winterbegrünung“ (B35/B36, vormals A32) erst im Folgejahr des Antragsjahrs zur Auszahlung kommen. Im den Auswertungen zugrunde liegenden Datensatz waren beantragte Maßnahmen, die im Jahr 2017 ausgezahlt wurden, also nicht enthalten. Konsequenterweise sollten die Ergebnisse des Jahres 2016 vor diesem Hintergrund bewertet werden.

Insgesamt stehen für die bayerischen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Zeitraum 2014-2020 1.072.478.724 € zur Verfügung. Gemäß dem EPLR Bayern sollen mit diesen Mitteln quantifizierte Förderziele erreicht werden. In Tabelle 26 sind die zwischen 2014 und 2016 ausgezahlten öffentlichen Gelder sowie der jeweilige Zielerreichungsgrad für die relevanten Outputindikatoren für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP dargestellt. Datengrundlage sind alle bis Ende 2016 zur Auszahlung gekommenen Förderfälle. Dabei ist zu beachten, dass sich das Auszahlungsjahr nicht in allen Fällen mit dem Antragsjahr deckt. In den folgenden Abbildungen und Tabellen wurde stets das Antragsjahr als Zeitvariable verwendet, da die Umsetzung der Maßnahme im Antragsjahr zu erfolgen hat. Ferner gilt bei Flächenangaben, dass Doppelzählungen enthalten sein können, da auf manchen Flächen mehrere Maßnahmen kombiniert wurden. Die Maßnahme B50 etwa ist nur in Kombination mit der Maßnahme B20 oder B21 „Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser“ bzw. dem „Ökologischen Landbau“ förderfähig. Wie in Tabelle 26 ersichtlich, wurden zwischen 2014 und 2020 insgesamt 1.010.003 ha physische Fläche gefördert (hilfsweise wurde der höchste Wert aller Einzeljahre betrachtet). Im Jahr 2014 entsprach dies 31,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns. Hinzu kommen 221.901 m³ flüssiger Wirtschaftsdünger, die als höchster Wert im Jahr 2014 über die Altmaßnahmen A62 und A63 zur emissionsarmen Ausbringung gefördert wurden und nicht direkt einer Fläche zugeordnet werden können.

Insgesamt wurden zwischen 2014 und 2016 52.891 Betriebe über die EPLR Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP gefördert. Dabei sank der Wert von 43.819 Teilnehmern 2014 auf 34.975 im Jahr 2016. Im gleichen Zeitraum sorgte der Strukturwandel gemäß InVeKoS-Daten für einen Rück-

gang der landwirtschaftlichen Betriebe in Bayern von 110.169 auf 107.772 (durchschnittliche jährliche Abnahmequote von 1,2%). Eine KULAP-Teilnahmequote kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht angegeben werden, da nicht alle bayerischen Betriebe die Fördervoraussetzungen erfüllen, diese jedoch nicht identifiziert werden können.

Tabelle 27 schlüsselt die Gesamtausgaben zwischen 2014 und 2016 nach Einzelmaßnahmen auf. Grau hinterlegt sind Maßnahmen aus der Förderperiode 2007-2013, braun markiert die fortgeführten Zahlungen zur langfristigen Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke. Wurden Maßnahmen im entsprechenden Jahr nicht belegt – weil nicht zur Beantragung angeboten bzw. Altmaßnahmen auslaufend – oder fällt die Auszahlung ins Folgejahr, so ist dies durch einen Bindestrich gekennzeichnet. Die Maßnahme B20 (Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,40 GV/ha HFF)) erweist sich bislang als förderintensivste Einzelmaßnahme mit einem Anteil von rund 12% an den Gesamtausgaben für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP. Auf den Rängen zwei und drei folgen die „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten“ (B30) und die „Vielfältige Fruchtfolge mit großkörnigen Leguminosen“ (B45) mit rund 8% bzw. 7%. Insgesamt wurden für Maßnahmen zum Klimaschutz 37,27% der ausgezahlten Fördermittel verwendet. Für die Schwerpunktbereiche Boden- und Wasserschutz, Biodiversität und Kulturlandschaft betrugen die entsprechenden Werte 25,45%, 30,12% und 7,16%.

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Die Resonanz in den Jahren 2014-2016 fiel insgesamt sehr gut aus und übertraf die Erwartungen teilweise deutlich. Folglich flossen die eingeplanten finanziellen Mittel schneller ab als vorgesehen. Durch den meist 5-jährigen Verpflichtungszeitraum ist ein Großteil der öffentlichen Gelder gebunden, sodass bereits 2016 zahlreiche Maßnahmen nicht mehr zur Beantragung angeboten wurden. Im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ist Kontinuität jedoch ein zentrales Gut. Landwirte mit auslaufender Altverpflichtung konnten an entsprechenden Neumaßnahmen im Jahr 2016 nur noch begrenzt teilnehmen.

Tabelle 26: Finanzielle und physische Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Rahmen des KULAP (StMELF)

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (alle KULAP-Maßnahmen) (2014-2016)	Zielerreichungsgrad % (alle KULAP-Maßnahmen)
Anzahl Förderempfänger		52.891	
Öffentliche Ausgaben (€)	804.699.611	322.791.462	40,11
Geförderte Fläche 2014-2020 (ha)	966.811	1.010.003 (bezogen auf ein Jahr)	104,67

Quelle: EPLR 2020 und StMELF, Förderdatenbank 2016

Tabelle 27: Öffentliche Ausgaben differenziert nach Einzelmaßnahmen

Kategorie	Maßnahmen-code	Ausgaben 2014 (in €)	Ausgaben 2015 (in €)	Ausgaben 2016 (in €)	Gesamt (in €)	Anteil an Gesamtausgaben
Klimaschutz	B20	-	20.311.800	18.565.466	38.877.266	12,04%
	B21	-	6.308.020	5.622.106	11.930.125	3,70%
	B22	-	1.421.182	1.353.216	2.774.397	0,86%
	B23	-	14.520	13.090	27.611	0,01%
	B25	-	1.132.003	-	1.132.003	0,35%
	B26	-	9.770.732	-	9.770.732	3,03%
	B28	-	3.974.939	3.835.905	7.810.844	2,42%
	B29	-	148.320	235.970	384.290	0,12%
	A22	6.439.592	267.953	-	6.707.544	2,08%
	A23	18.680.658	618.325	-	19.298.983	5,98%
	A34	3.465.528	2.113.672	909.441	6.488.641	2,01%
	A62-63	9.985.536	5.100.773	-	15.086.309	4,67%
Boden- und Wasserschutz	B30	-	13.563.416	12.968.861	26.532.276	8,22%
	B34	-	1.755.532	2.470.609	4.226.140	1,31%
	B35	-	2.346.055	-	2.346.055	0,73%
	B36	-	111.881	-	111.881	0,03%
	B37	-	2.915.303	2.516.475	5.431.778	1,68%
	B38	-	177.129	161.499	338.628	0,10%
	B39	-	2.435.352	-	2.435.352	0,75%
	A24	11.751.285	4.129.840	1.861.344	17.742.469	5,50%
	A32	3.849.262	1.341.802	-	5.191.064	1,61%
	A33	9.159.151	3.559.968	1.342.637	14.061.756	4,36%
	A35	2.428.950	915.051	384.276	3.728.278	1,16%
Biodiversität	B40	-	1.389.514	1.306.596	2.696.110	0,84%
	B41	-	876.368	843.143	1.719.511	0,53%
	B44	-	10.372.101	10.362.652	20.734.753	6,42%
	B45	-	11.184.048	11.186.390	22.370.438	6,93%
	B46	-	666.352	682.235	1.348.587	0,42%
	B47	-	348.254	355.041	703.295	0,22%
	B48	-	4.392.097	5.346.317	9.738.413	3,02%
	A21	2.402.803	-	-	2.402.803	0,74%
	A28	2.443.053	-	-	2.443.053	0,76%
	A29	727.627	-	-	727.627	0,23%
	A30	7.374.856	-	-	7.374.856	2,28%
	A31	18.872.126	1.434.608	-	20.306.734	6,29%
	A36	10.005.413	-	-	10.005.413	3,10%
	A37	335	-	-	335	0,00%
	K91	885.378	18.886	13.105	917.369	0,28%
	K96	184.954	8.642	6.208	199.803	0,06%

Kategorie	Maßnahmen-code	Ausgaben 2014 (in €)	Ausgaben 2015 (in €)	Ausgaben 2016 (in €)	Gesamt (in €)	Anteil an Gesamtausgaben
Kulturlandschaft	B50	-	1.148.981	-	1.148.981	0,36%
	B51*	-	749.460	715.288	1.464.748	0,45%
	B52	-	1.062.801	1.046.041	2.108.842	0,65%
	B55	-	644.749	637.020	1.281.769	0,40%
	B57	-	2.649.034	2.548.716	5.197.751	1,61%
	B58*	-	461.363	351.912	813.275	0,25%
	A25*	376.405	-	-	376.405	0,12%
	A26*	108.123	-	-	108.123	0,03%
	A27	749.008	-	-	749.008	0,23%
	A41-44	1.681.523	-	-	1.681.523	0,52%
	A45	983.396	-	-	983.396	0,30%
	A46-47	252.430	-	-	252.430	0,08%
	A48*	501.685	-	-	501.685	0,16%
	Gesamt	113.309.079	121.840.825	87.641.557	322.791.462	100,00%
* ohne ELER					-3.264.236	
Gesamt nur ELER					319.527.226	

Quelle: StMELF, Förderdatenbank 2016

Beschränkte sich auf die finanzielle Maßnahmenumsetzung, so zeigt Tabelle 28 den geförderten Flächenumfang je Einzelmaßnahme. Bezüglich der Spalten sechs und sieben ist zu berücksichtigen, dass der höchste Wert der Einzeljahre zur Berechnung der Gesamtfläche herangezogen wurde. Der Tatsache geschuldet, dass sich Alt- und Neumaßnahmen zu großen Teilen inhaltlich überschneiden, ist die Gesamtfläche in Spalte sechs durch Doppelzählungen wenig aussagekräftig. Dennoch liefert der jeweilige Anteil der Einzelmaßnahmen an der Gesamtförderfläche (Spalte sieben) einen ungefähren Anhaltspunkt, welche Maßnahmen einen großen Flächenumfang einnehmen. Mit 225.594 ha geförderter Fläche im Jahr 2014 war die Altmaßnahme „Vielfältige Fruchtfolge“ (A31) die flächenstärkste Einzelmaßnahme, gefolgt von den entsprechenden Neumaßnahmen (B44, B45, B46) und B20.

Im zeitlichen Verlauf betrachtet, wird deutlich, dass sowohl die ausgezahlten Fördermittel als auch die geförderte Fläche und die Teilnehmerzahlen zwischen 2014 und 2016 rückläufig waren (vgl. Abbildung 12, Abbildung 13, Abbildung 14). Wie bereits anfangs erwähnt, gilt es sich gewahr zu sein, dass Maßnahmen mit Antragsjahr 2016 und Auszahlungsjahr 2017 in den vorliegenden Daten nicht enthalten waren, sodass sowohl öffentliche Ausgaben als auch Flächenumfang und Teilnehmerzahl tatsächlich etwas höher ausfallen werden als hier dargestellt. Auffällig ist der Anstieg bei den öffentlichen Ausgaben und Teilnehmerzahlen von 2014 auf 2015, der nicht mit einer Ausweitung der Förderfläche einhergeht. Geänderte Prämienzahlungen können hinter dieser zunächst paradox erscheinenden Entdeckung vermutet werden. So sorgte beispielsweise die Anhebung der Prämienhöhe bei der Maßnahme „Streuobstbau“ – hier wurde der Fördersatz von 5 € pro Baum bei der Altmaßnahme A45 auf 8 € pro Baum bei der Nachfolgemeinmaßnahme B57 erhöht – für eine deutliche Reaktion seitens der Förderberechtigten. Während 2014 196.679 Streuobstbäume über A45 gefördert wurden, erhöhte sich diese Zahl auf 331.129 über B57 geförderte Bäume im Jahr 2015.

Tabelle 28: Geförderter Flächenumfang differenziert nach Einzelmaßnahmen

Kategorie	Maßnahmen-code	Fläche 2014 (ha)	Fläche 2015 (ha)	Fläche 2016 (ha)	Höchster Wert der Einzeljahre (ha)	Anteil an Gesamt
Klimaschutz	B20	-	125.133	114.560	125.133	8,99%
	B21	-	52.712	46.987	52.712	3,79%
	B22	-	17.765	16.915	17.765	1,28%
	B23	-	264	238	264	0,02%
	B25**	-	20.963	-	20.963	nicht berücksichtigt
	B26**	-	180.939	-	180.939	nicht berücksichtigt
	B28	-	10.743	10.367	10.743	0,77%
	B29	-	260	414	414	0,03%
	A22	53.663	2.233	-	53.663	3,85%
	A23	109.886	3.637	-	109.886	7,89%
	A34	9.366	5.713	2.458	9.366	0,67%
	A62-63**	221.901	113.351	-	221.901	nicht berücksichtigt
Boden- und Wasserschutz	B30	-	38.753	37.054	38.753	2,78%
	B34	-	2.116	2.914	2.914	0,21%
	B35	-	35.515	-	35.515	2,55%
	B36	-	1.205	-	1.205	0,09%
	B37	-	29.217	25.240	29.217	2,10%
	B38	-	1.181	1.077	1.181	0,08%
	B39	-	10.879	-	10.879	0,78%
	A24	33.575	11.800	5.318	33.575	0,85%
	A32	49.721	17.330	-	49.721	3,57%
	A33	91.661	35.620	13.444	91.661	6,58%
	A35	2.640	1.025	432	2.640	0,19%
Biodiversität	B40	-	5.558	5.226	5.558	0,40%
	B41	-	3.505	3.373	3.505	0,25%
	B44	-	126.769	127.081	127.081	9,13%
	B45	-	99.465	100.079	100.079	7,19%
	B46	-	6.388	6.553	6.553	0,47%
	B47	-	626	631	631	0,05%
	B48	-	7.629	9.185	9.185	0,66%
	A21	48.056	-	-	48.056	3,45%
	A28	8.725	-	-	8.725	0,63%
	A29	1.197	-	-	1.197	0,09%
	A30	102.733	-	-	102.733	7,38%
	A31	225.594	22.205	-	225.594	16,20%
	A36	15.904	-	-	15.904	1,14%
	A37	6	-	-	6	0,00%
	K91	1.872	48	32	1.872	0,00%
	K96	441	25	17	441	0,00%

Kategorie	Maßnahmen-code	Fläche 2014 (ha)	Fläche 2015 (ha)	Fläche 2016 (ha)	Höchster Wert der Einzeljahre (ha)	Anteil an Gesamt
Kulturlandschaft	B50	-	11.490	-	11.490	0,83%
	B51*	-	1.583	1.513	1.583	0,11%
	B52	-	33.111	32.643	33.111	2,38%
	B55	-	315	312	315	0,02%
	B57*	-	331.129	318.590	331.129	nicht berücksichtigt
	B58*	-	2.307	1.760	2.307	0,17%
	A25*	941	-	-	941	0,07%
	A26*	180	-	-	180	0,01%
	A27	6.809	-	-	6.809	0,49%
	A41-44	22.378	-	-	22.378	1,61%
	A45*	196.679	-	-	196.679	nicht berücksichtigt
	A46-47	243	-	-	243	0,02%
	A48*	2.508	-	-	2.508	0,18%
	Gesamt	1.010.003	837.477	565.821	1.392.153	100%
* ohne ELER					- 7.519	
Gesamt nur ELER					1.384.634	

*Einheit: Anzahl Bäume, kann nicht als Fläche angegeben werden

**nicht berücksichtigt, da größtenteils Doppelzählungen zu erwarten sind und Ausgangsdaten max. Fördersatz je ha auswiesen; zudem wären hier eher m³ relevant

Quelle: StMELF, Förderdatenbank 2016

Bei aller Vorläufigkeit der dargestellten Ergebnisse für das Jahr 2016, weist der Trend beim geförderten Flächenumfang abwärts. Nachdem Neuantragstellungen für die flächenmäßig starke Maßnahme B35, bei der eine Auszahlung erst im Folgejahr erfolgt und die in den hier dargestellten Ergebnissen deshalb keine Berücksichtigung findet, im Jahr 2016 nicht möglich waren, wird sich der tatsächlich geförderte Flächenumfang nicht wesentlich erhöhen. Auch durch die 2016 noch nicht berücksichtigte Maßnahme B50 können keine größeren Flächenzuwächse erwartet werden. Gründe für die starken Schwankungen der Förderfläche können in der mangelnden Kontinuität beim Maßnahmenangebot vermutet werden. So wurden im Jahr 2015 34 KULAP-Maßnahmen des neuen Programms zur Beantragung angeboten, während 2016 nur noch 13 Maßnahmen zur Neubeantragung belegt waren. Folglich konnten Landwirte, die vertraglich bis einschließlich 2015 an Altmaßnahmen gebunden waren, an entsprechenden Nachfolgemaßnahmen ab dem Jahr 2016 unter Umständen nicht teilnehmen (bspw. Maßnahmen „Vielfältige Fruchtfolge“). Nach dem Übergangsjahr 2014, in dem auslaufende Verpflichtungen um ein Jahr verlängert werden konnten, hatte die Neuausrichtung des KULAP 2015 die Rekordzahl von mehr als 43.000 Anträgen mit rund 77.000 Verpflichtungen ausgelöst. Ein wesentliches Kriterium bei der Entscheidung zur Teilnahme kann in der angespannten Lage auf dem Milchmarkt 2015 vermutet werden. Bei anhaltend niedrigen Milchpreisen bieten Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen im Falle geringer Anpassungskosten ein zusätzliches Einkommen. Auf diese Weise ließe sich die Zunahme der Förderfläche von Grünlandmaßnahmen von 2014 auf 2015 erklären (s. Abbildung 17).

Abbildung 12: Öffentliche Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP
Bezug: Antragstellung

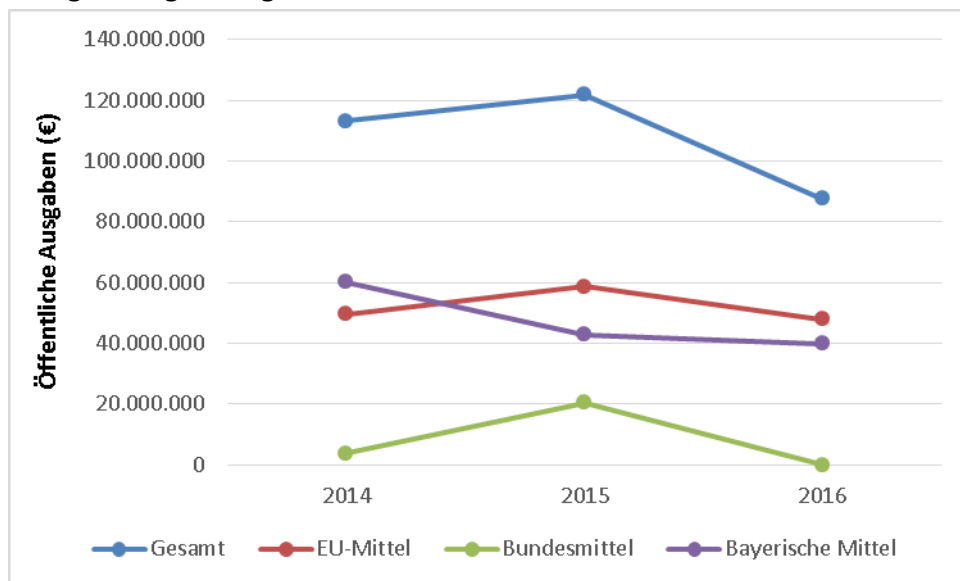


Abbildung 13: Flächenumfang der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP
Bezug: Antragstellung

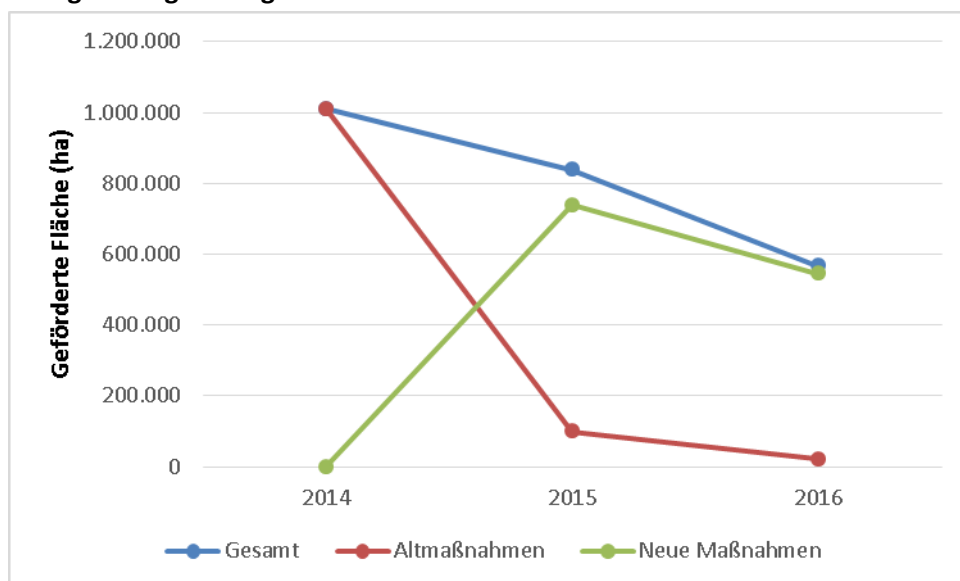


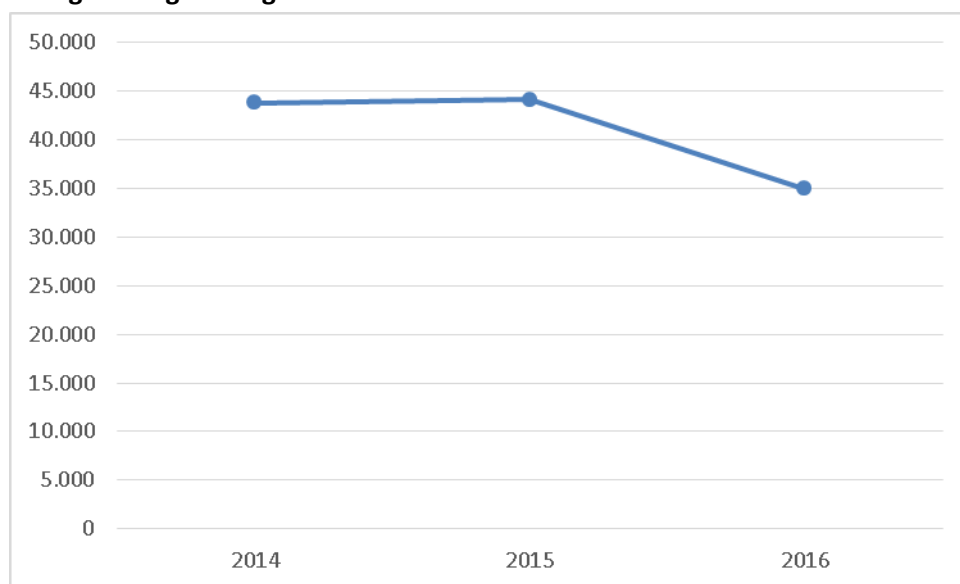
Abbildung 14: Anzahl der KULAP-Teilnehmer nach Jahren**Bezug: Antragstellung****Regionale Verteilung**

Abbildung 15 und Abbildung 16 zeigen die Schwerpunktregionen von Grünland- und Ackermaßnahmen basierend auf dem geförderten Flächenumfang als Anteil der gesamten Dauergrünland- bzw. Ackerfläche auf Gemeindeebene für das Jahr 2016. Es kann angenommen werden, dass das Maßnahmenangebot der neuen Förderperiode nach der Startphase 2015 im Jahr 2016 unter den Landwirten einen ausreichenden Bekanntheitsgrad erreicht hat und sich dies an der Maßnahmenteilnahme widerspiegelt. Das Verbreitungsgebiet der Grünlandmaßnahmen zeichnet im Wesentlichen die traditionellen bayerischen Grünlandgebiete des Alpenvorlandes, der Alpen und des Bayerischen Waldes nach. In weiten Teilen des Jura, der Fränkischen Platten sowie in Spessart und Rhön konnten jedoch trotz weniger prominenter Grünlandstandorte hohe Förderumfänge realisiert werden. Während sich die Schwerpunktregionen für Grünlandmaßnahmen größtenteils mit den bayerischen Grünlandgebieten decken, folgen die Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen einem leicht anderen Muster. Nicht unbedingt die Gäugebiete und das Tertiäre Hügelland – Gebiete mit dem höchsten Anteil an Ackerfläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern – dominieren bei der Ackerförderung, sondern das Jura und die Ostbayerischen Mittelgebirge. Ursächlich für diese Ballung in den ertragsschwächeren Gebieten Frankens könnten die dort besonders stark geförderten Erosionsschutzmaßnahmen sein. Ein weiterer Grund für die schwächere Teilnahme in den Hohertragsstandorten kann in der Tatsache vermutet werden, dass die errechneten Prämiensätze einheitlich für ganz Bayern kalkuliert sind und für Hohertragsgebiete wie die Gäulagen entsprechend weniger attraktiv sind.

Abbildung 15: Verbreitungsgebiete der Grünlandmaßnahmen im Jahr 2016 (Doppelzählungen von Flächen aufgrund von Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen möglich)

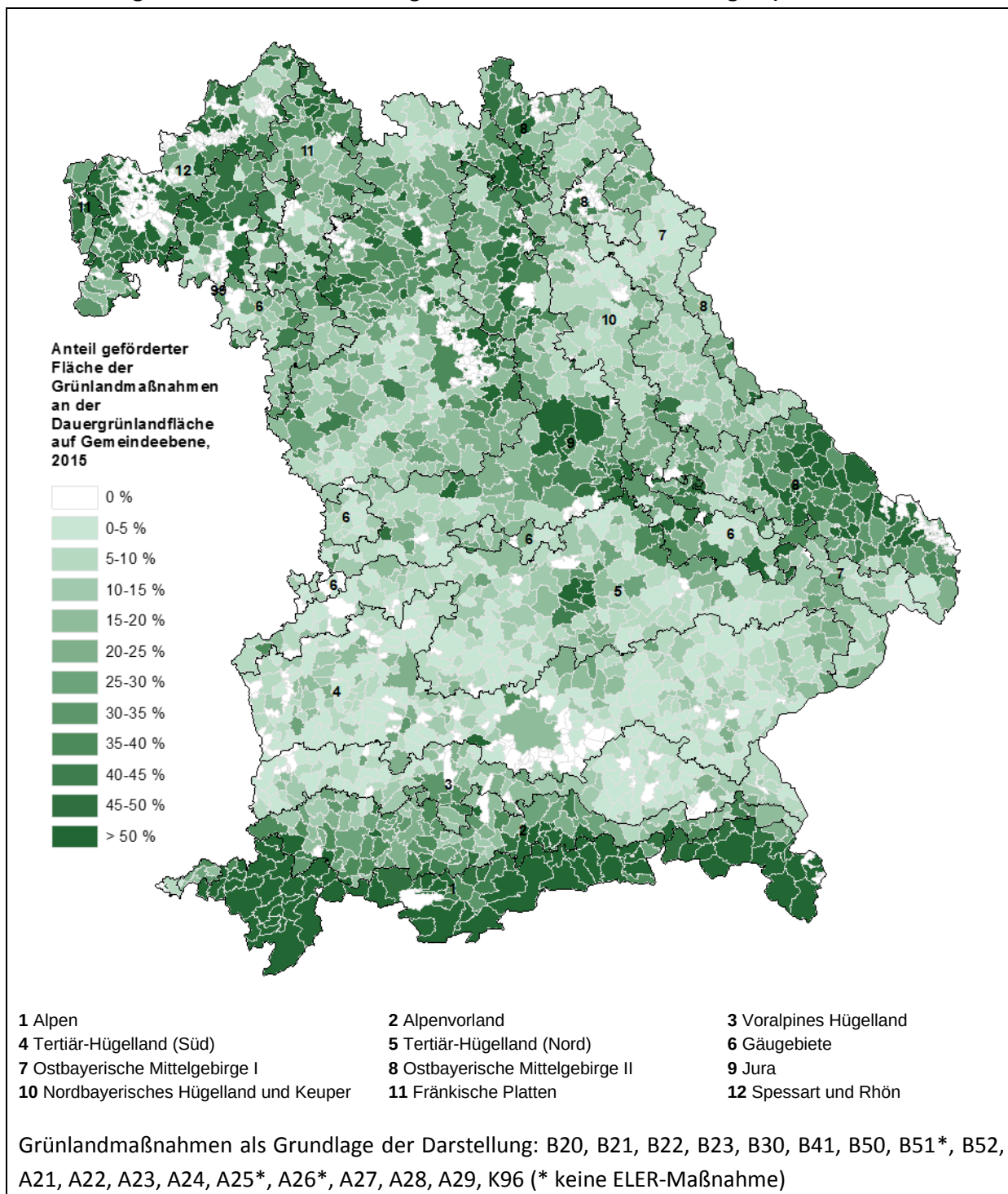
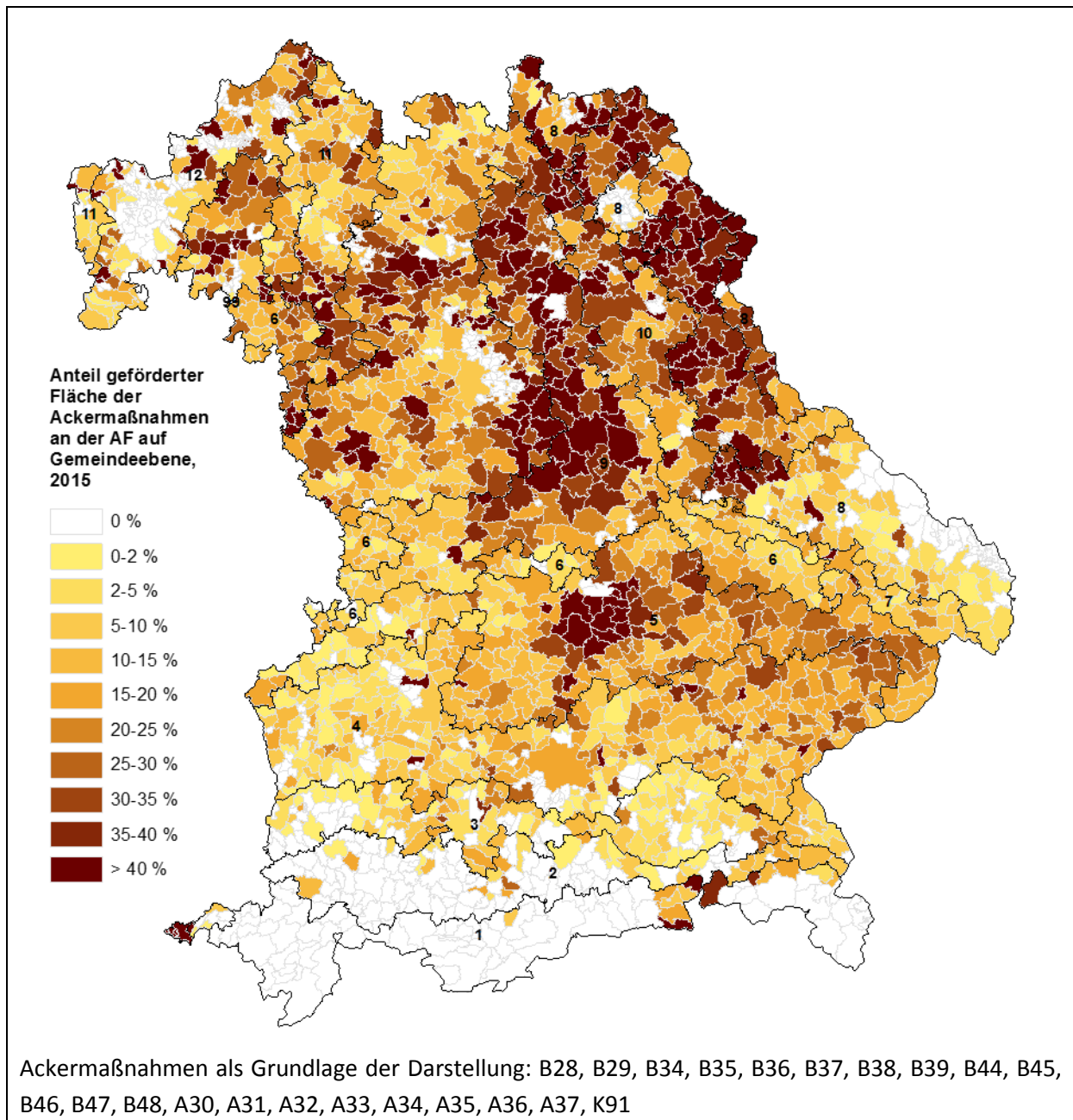


Abbildung 16: Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen im Jahr 2016 (Doppelzählungen von Flächen aufgrund von Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen möglich)



Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Der Fördervollzug des bayerischen Kulturlandschaftsprogramms wird durch die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durchgeführt. Die politische, fachliche und finanzielle Rahmenkompetenz liegt beim StMELF. Landwirte, die am KULAP teilnehmen möchten, müssen den Antrag zu Beginn des ersten Verpflichtungsjahres beim zuständigen AELF einreichen. Die Verpflichtungsdauer beträgt in der Regel 5 Jahre. Der in die Fördermaßnahme einbezogene Flächenumfang wird im Rahmen der Mehrfachantragstellung (MFA), der gleichzeitig als jährlicher Zahlungsantrag fungiert, ermittelt. Grundlage für die Bemessung der Förderung in den Verpflichtungsjahren sind die aktuellen InVeKoS-Daten des Mehrfachantrags.

Der Bewilligungsbescheid wird i. d. R. zentral vom Staatsministerium erstellt und an den Zuwendungsempfänger versandt. Nach Ablauf jedes Verpflichtungsjahres veranlasst das Staatsministerium, nach Abschluss der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen (Kontrolllisten) durch die ÄELF, die Auszahlung der Zuwendungen. Die Kontrollliste ist Bestandteil der jeweiligen Bewilligung. Während des Verpflichtungszeitraums werden Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) und Cross Compliance (CC) durchgeführt. Dabei wird jährlich bei mindestens 5 % der Antragsteller die Einhaltung der für die Gewährung einer Zuwendung maßgeblichen Sachverhalte im Rahmen von InVeKoS und bei mindestens 1 % aller Antragsteller die Einhaltung der Cross Compliance (CC)-Standards geprüft.

Das KULAP wird seit vielen Jahren umgesetzt und hat sich im administrativen Ablauf bewährt. Das neue Programm wurde mit Hilfe einer eigens erstellten Broschüre zum EPLR 2014-2020 beworben und über die Fachpresse sowie über Informationsveranstaltungen bekannt gemacht. 2014 stellte ein Übergangsjahr dar, in dem nach wie vor Altmaßnahmen aus der Förderperiode 2007-2013 galten. Eine erstmalige Teilnahme an den Maßnahmen der Förderperiode 2014-2020 war 2015 möglich.

Insbesondere zu Beginn einer neuen Förderperiode mit verändertem Maßnahmenangebot ist es von Interesse, ob die anvisierten Zielgruppen erreicht wurden. Im Falle der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gilt es deshalb, Faktoren zu identifizieren, die die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme von Landwirten erklären. In der Literatur finden sich derlei Studien in großer Zahl (etwa Defrancesco et al. (2007), Sattler und Nagel (2010)). Basierend auf einer Metastudie von Lastra-Bravo et al. (2015) wurden wesentliche Variablen ausgewählt, die die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen zu erklären vermögen und auf die bayerischen Verhältnisse angewandt. Lastra-Bravo et al. (2015) teilten die erklärenden Variablen in fünf Kategorien ein: wirtschaftliche Faktoren, Betriebsstruktur, Eigenschaften des Betriebsleiters, Haltung des Betriebsleiters gegenüber Agrarumweltmaßnahmen und Sozialkapital. Für die ersten drei Kategorien können aus den Daten des bayerischen Testbetriebsnetzes relevante Variablen entnommen werden. Wenngleich die Einstellung des Betriebsleiters zu Agrarumweltprogrammen daraus nicht hervorgeht und auch weiche Faktoren wie die Nutzung von Beratungsangeboten nicht in das verwendete logistische Modell eingehen können, stehen eine Vielzahl an betriebspezifischen Variablen zur Verfügung. Zur Anwendung kam ein simples binäres Auswahlmodell mit Daten für das Jahr 2016. Die erklärte Variable ist dabei die Teilnahme an einer Maßnahme des KULAP oder des VNP. Betrachtet wurden nur konventionelle Betriebe, da der ökologische Landbau eine Sonderrolle unter den Agrarumweltmaßnahmen einnimmt. Die Regressionsergebnisse sind in Tabelle 29 dargestellt. Das Modell und die Mehrheit der verwendeten Variablen erweisen sich als signifikant.

Tabelle 29: Logit-Modell zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen in Bayern

AUKM-Teilnahme 2016 (1 = ja, 0 = nein)	Einheit	Odds Ratio	Standardfehler	z
LF	ha	1,0068	0,0014	4,96***
Anteil Dauergrünland an LF	%	0,0903	0,0539	-4,03***
Anteil Ackerland an LF	%	0,1188	0,0653	-3,88***
Anteil Pachtland an LF	%	1,3399	0,2244	1,75*
Familienarbeitskräfte je ha	AKE je ha	0,0000	0,0000	-3,81***
Arbeitskräfte je ha	AKE je ha	0,2570	0,6510	-0,54
Höhenlage zw. 300 m und 600 m	1 = ja, 0 = nein	1,2229	0,1541	1,60
Höhenlage > 600 m	1 = ja, 0 = nein	1,2994	0,2585	1,32
Ertragsmesszahl	Wert	1,0000	0,0000	0,21
Umsatzanteil Pflanzenbau	%	0,4508	0,1616	-2,22**
Umsatzanteil Tier	%	0,8644	0,2785	-0,45
Umsatzerlöse je ha	€/ha	0,9998	0,0000	-3,24***
In Ausbildung	1 = ja, 0 = nein	1,2289	0,6330	0,40
Gehilfenprüfung	1 = ja, 0 = nein	1,0392	0,1450	0,28
Meisterprüfung	1 = ja, 0 = nein	1,0581	0,1577	0,38
Studium	1 = ja, 0 = nein	0,6190	0,2048	-1,45
Alter Betriebsleiter	Wert	0,9946	0,0040	-1,35
Ausgaben Dünger je ha	€/ha	0,9983	0,0006	-3,10***
Ausgaben Pflanzenschutz je ha	€/ha	1,0011	0,0006	1,81*
Materialaufwand je ha	€/ha	1,0002	0,0001	2,59**
Abschreibungen je ha	€/ha	0,9999	0,0001	-0,52
_cons		22,0600	16,3151	4,18***
Anzahl Beobachtungen	2.981			
Log likelihood	-1901,6883			
LR chi2(21)	280,85			
Prob > chi2	0,0000			
Pseudo R2	0,0688			
Signifikanzniveau: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1				

Zur Interpretation werden die Odds Ratios (OR) herangezogen:

- OR = 1: gleiche Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme für beide Gruppen
- OR > 1: Wahrscheinlichkeit der Teilnahme erhöht sich mit Anstieg der entsprechenden Variablen
- OR < 1: Wahrscheinlichkeit der Teilnahme verringert sich mit Anstieg der entsprechenden Variablen

Für die Teilnahme an Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in Bayern lassen sich auf Basis des Logit-Modells mehrere Aussagen treffen. Je mehr Familienarbeitskräfte pro Hektar eingesetzt werden, desto unwahrscheinlicher wird die Teilnahme an einem Agrarumweltprogramm. Betriebe, von denen angenommen werden kann, dass sie auf Pflanzenbau oder Tierhaltung spezialisiert sind (hoher Anteil an Ackerland bzw. Dauergrünland), sind seltener unter den Programmteilnehmern zu finden. Insbesondere spezialisierte Marktfruchtbetriebe neigen zur Nichtteilnahme, wie die Variable „Umsatzan-

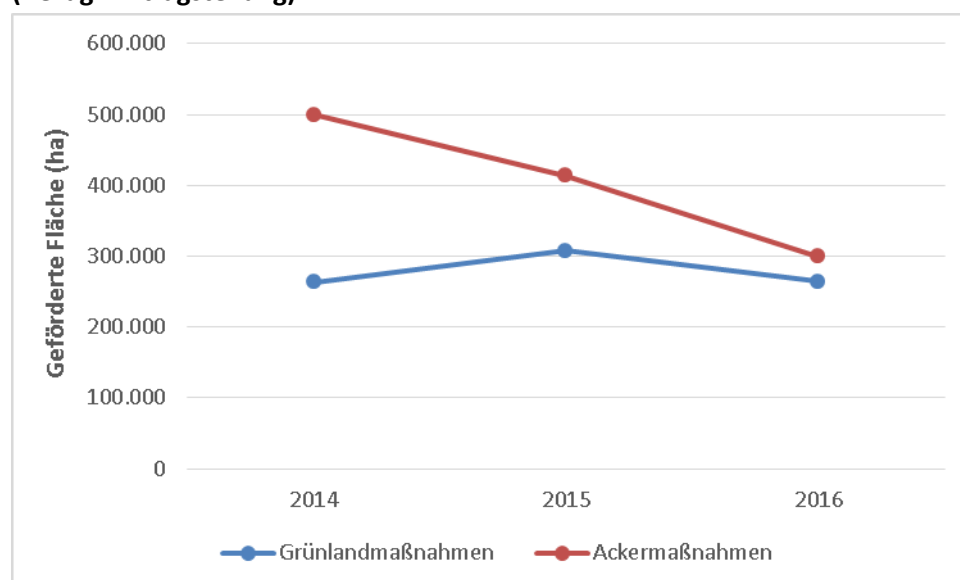
teil Pflanzenbau“ verrät. Es gibt Anzeichen dafür, dass größere Betriebe eher unter den Teilnehmern zu finden sind als kleinere. Des Weiteren entscheidet die Intensität der Landbewirtschaftung über die Programmteilnahme. Je höher die Ausgaben für Düngemittel pro Hektar, desto unwahrscheinlicher die Teilnahme. Auch umsatzstarke Betriebe können mit den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP nur schwer erreicht werden.

Variablen zum Betriebsstandort hatten keinen signifikanten Einfluss auf das Modell. Die Regressionskoeffizienten deuten jedoch darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit zur Programmteilnahme mit steigender Höhenlage zunimmt. Auch Ausbildung und Alter des Betriebsleiters erwiesen sich als nicht signifikant.

Die Ergebnisse des binären Modells decken sich weitestgehend mit vergleichbaren Studien (Lastra-Bravo et al. 2015). Generell zeigen Betriebe mit hohem Anteil an Familienarbeitskräften eine geringere Wahrscheinlichkeit zur Programmteilnahme. Es herrscht auch weitestgehend Einigkeit darüber, dass größere Betriebe sich unter den unterschiedlichen Maßnahmen eher an die Förderbedingungen anpassen können. Ferner wurde in ähnlichen Studien ermittelt, dass der Betriebsitz in benachteiligten Gebieten die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme erhöht. Agrarumweltprogramme werden hier als zusätzliche Einkommensquelle verstanden.

Es lässt sich für die bayerischen Verhältnisse festhalten, dass die Wahrscheinlichkeit zur Programmteilnahme mit zunehmendem Spezialisierungsgrad abnimmt. Insbesondere spezialisierte Marktfuchtbetriebe werden mit KULAP- und VNP-Maßnahmen nur bedingt erreicht. Hinsichtlich der Erreichung von Umweltzielen ist diese Gruppe jedoch durchaus entscheidend.

Abbildung 17: Geförderter Flächenumfang für Grünland- und Ackermaßnahmen (Bezug: Antragstellung)



4.6.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme werden gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfragen für die verschiedenen Ressourcen 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, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4B:** In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 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 zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt?
- **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 zur Entwicklung des ländlichen Raums Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?

Die verschiedenen Einzelmaßnahmen sind mit Primär- und Sekundäreffekten unterschiedlichen Schwerpunktbereichen zugeordnet. Bewertet wurden beide Kategorien, eine prioritäre Analyse erfolgte jedoch für die erwarteten Primäreffekte. Im Rahmen der Evaluierung wurde die Zuordnung der Einzelmaßnahmen aus dem Feinkonzept übernommen.

Für die Bewertung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP werden neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) im Feinkonzept aufgezeigte ergänzende Bewertungsindikatoren verwendet. 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 extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Das Grünlandmonitoring der LfL ist ein leuchtendes Beispiel gelungener Wirkungskontrolle. Um den Erfolg von Einzelmaßnahmen robust zu erfassen, sollte für alle Schutzgüter ein Monitoringsystem basierend auf repräsentativen Dauerbeobachtungsflächen entwickelt werden, das eine Verknüpfung mit betriebsspezifischen Daten und Bewirtschaftungsweisen erlaubt. Über Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche ließe sich der Programmerfolg auf diese Weise genauer messen. So wünschenswert dieses Vorgehen auch wäre,

scheitert es häufig an Budgetbeschränkungen. Für eine langfristig anzustrebende Kosten-Nutzen-Analyse wäre es jedoch die notwendige Grundlage.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit bestimmter Variablen der InVeKoS-Daten eröffnete dabei 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 Agrarstrukturhebung bzw. der Landwirtschaftszählung sowie Umweltdaten des LfU zum Einsatz. Bei Auswertungen auf Basis von Buchführungsdaten ist stets zu berücksichtigen, dass es sich beim Testbetriebsnetz um eine Stichprobe handelt. Hinsichtlich der KULAP-Teilnahme konnte auf die Grundgesamtheit der Förderfälle zurückgegriffen werden.

4.6.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2016 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren, den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbare Wirkungspfade (erwartete Wirkungen), die eintreten

Die inhaltliche Ausrichtung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP orientierte sich primär an der zum Zeitpunkt der Programmerstellung vorherrschenden Umweltsituation. So wurden die unterschiedlichen Einzelmaßnahmen den Schwerpunktbereichen 4A, 4B, 4C, 5D und 5E zugeordnet. Je nach Wirkungspfad sind pro Maßnahme Primär- wie auch Sekundäreffekte zu erwarten. Der Fokus der Bewertung liegt auf den Primäreffekten. Programmierte Sekundäreffekte werden, sofern möglich, für die betreffenden Maßnahmen gebündelt beschrieben und an Einzelmaßnahmen beispielhaft dargestellt.

Wo sinnvoll, wurde versucht, Umweltwirkungen zu quantifizieren. Vielfach jedoch können erwartete Effekte mangels verfügbarer (Flächen)Daten nur qualitativ dargestellt werden. Mögliche Mitnahmeeffekte sind sowohl bei quantitativer als auch bei qualitativer Betrachtungsweise schwierig zu identifizieren. Mitnahmen bedingen, dass keine positiven, durch die Maßnahmen verursachten (zusätzlichen) Umweltwirkungen entstehen. In den folgenden Analysen werden Effekte deshalb als Brutto-Umweltwirkung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen angegeben. Eine produktbezogene Bewertung der Umweltwirkungen (z.B. verminderter Getreideertrag je erhöhter Biodiversitätswirkung) wurde ebenso wenig vorgenommen wie die Bewertung der Verlagerungseffekte (Leakage). Verlagerungseffekte treten bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen theoretisch bei einer Produktionsminderung z.B. durch Düngeverzicht auf, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird.

Schwerpunktbereich 4A

Wie bereits in vorangegangenen Evaluierungen, wurde auch bei der Erstellung des vorliegenden Berichts bezüglich der Wirkung von Einzelmaßnahmen von bestehenden Studien für Bayern Gebrauch gemacht. Derlei Arbeiten erweisen sich als besonders wertvoll, da positive Effekte von Agrarumweltmaßnahmen in der Literatur zwar vielfach belegt und in Experimenten nachgewiesen wurden, eine erfolgreiche Übertragbarkeit auf bayerische Verhältnisse jedoch nicht garantiert werden kann.

Wurden im Rahmen der Ex post-Evaluierung des BayZAL positive Biodiversitätseffekte von bayerischen Agrarumweltmaßnahmen anhand des Grünlandmonitorings der LfL sowie einer Sonderstudie zu HNV-Flächen des LfU nachgewiesen, so konnte für den vorliegenden Durchführungsbericht auf eine neu erschienene Publikation der LfL zur faunistischen Evaluierung von Blühflächen zurückgegriffen werden. Der Erfolg einer Einzelmaßnahme mit Ziel Biodiversitätsschutz und -steigerung – Altmaßnahme A36 („Agrarökologische Ackernutzung mit Blühflächen“), Neumaßnahmen B47 („Jährlich wechselnde Blühflächen“) und B48 („Blühflächen an Waldrändern und in der Feldflur“) – wurde in dieser Studie beispielhaft dargestellt.

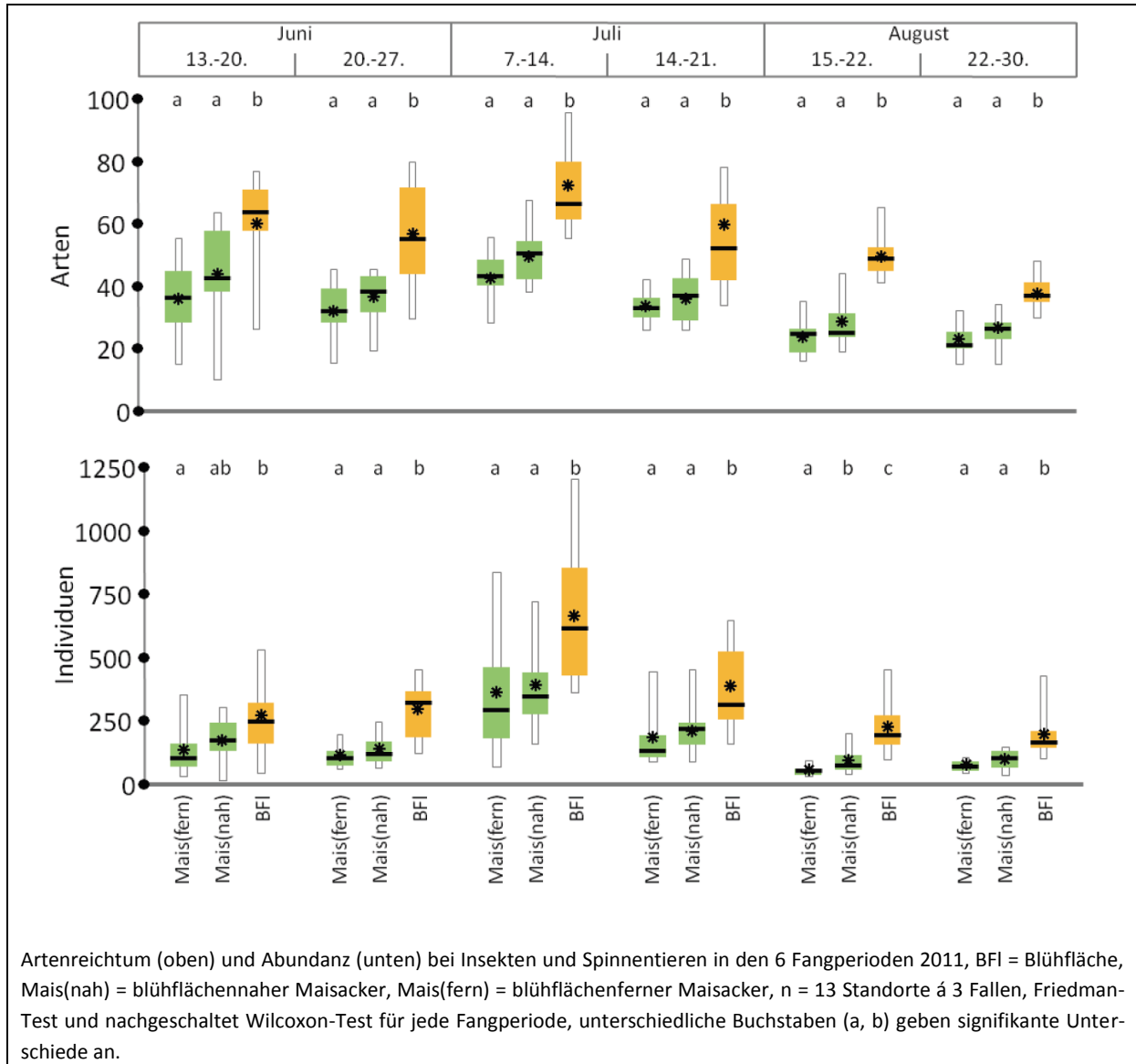
Die besondere Verantwortung der Landwirtschaft für den Rückgang des Artenreichtums ist unumstritten. Gemäß Maxwell et al. (2016) gehen von der Überbeanspruchung biotischer Ressourcen und der Landwirtschaft die größten Gefahren für den Erhalt der Biodiversität aus. Sowohl auf Landschaftsebene, durch intensive Inanspruchnahme vormals artenreicher, extensiv genutzter Habitats, als auch lokal fand insbesondere in den vergangenen 30 Jahren ein dramatischer Rückgang des Artenreichtums in der Agrarlandschaft statt. Durch KULAP-Maßnahmen zur Förderung von Blühflächen kann diesem Rückgang in gewissem Umfang entgegengewirkt werden, wie die Untersuchungen der LfL zeigen. Blühflächen oder Blühstreifen werden seit den 1990er Jahren in mehreren europäischen Ländern als Agrarumweltmaßnahme mit dem Ziel, den Artenreichtum zu erhöhen, eingeführt (Haaland et al. 2011). Gemeinsam ist ihnen, dass eine Samenmischung auf Ackerland ausgebracht wird. Die bayerischen Blühflächen sind dem Namen entsprechend keine Streifen, sondern gesamte Feldstücke oder Teile derselben. Zum Zeitpunkt der ersten LfL-Untersuchungen 2008-2010 hatten sie eine durchschnittliche Größe von 1.13 ha (Wagner und Volz 2014, S. 22). Für die Bewilligung einer Blühfläche wurde und wird von den Fachzentren Agrarökologie jeweils ein spezielles agrarökologisches Konzept erstellt. In den Konzepten werden die Rahmenbedingungen vor allem für die Aussaat mehrerer Saatgutmischungen, die eventuelle Anlage von Schwarzbrachestreifen und die Beschränkung von Pflegeeingriffen, etwa auf die mögliche Mahd eines Streifens zum benachbarten Acker, festgelegt. Die Samenmischungen sollen eine abwechslungsreiche Struktur bei langer und hoher Blühdauer garantieren und über mehrere Jahre nicht nur im Sommer, sondern auch nach den ersten Frösten ausreichend Deckung bieten (StMELF 2011, S. 32). In den fünf Jahren Laufzeit wurden und werden die Flächen mit wenigen Ausnahmen wie zum Beispiel der regelmäßigen Bearbeitung der Schwarzbrachestreifen nicht bewirtschaftet oder gepflegt. Es durfte beziehungsweise darf keine Bodenbearbeitung und keine Düngung oder Pflanzenschutzmaßnahme erfolgen, um die vom StMELF definierten agrarökologischen Ziele zu erreichen.

In sieben Qualifizierungsarbeiten zu Boden, Schwebfliegen, Bienen, Feldhamstern und Niederwild konnte die LfL im Untersuchungszeitraum 2008-2012 auf in unterschiedlichen Teilen Bayerns gelegenen Blüh- und Vergleichsflächen zahlreiche positiven Effekte nachweisen. Auf den Blühflächen lag im

Mittel der Standorte sowohl die Siedlungsdichte von Regenwürmern mit 216 Individuen/m² als auch ihre Biomasse mit 56 g/m² um das Dreifache signifikant höher als im weiterhin als Acker bewirtschafteten Teil des Feldstücks. Blühflächen beheimaten des Weiteren eine an Arten und Individuen reichere Arthropodenfauna (Insekten und Spinnentiere) als Maisäcker und haben einen positiven Effekt auf die sie umgebende Agrarlandschaft (Abbildung 18). In einer Arbeit zur Wirkung von Blühflächen auf das Vorkommen von Vogelarten konnte gezeigt werden, dass Blühflächen zur Brutzeit den Artenreichtum und die Abundanz von Vögeln, Agrarvögeln und Vögeln der Roten Liste Bayern (hier nur Artenreichtum) in der Agrarlandschaft erhöhen (vgl. **Tabelle 30**). Auch Feldhamster profitieren von der Anlage von Blühflächen, die ein optimales Habitat für Feldhamster-Winterbaue in der Agrarlandschaft bieten. Es zeigte sich zudem, dass Blühflächen in der Agrarlandschaft attraktive Nahrungs- und Deckungsflächen für das Niederwild sind und, wie für Feldhase und Rehwild nachgewiesen, gegenüber genutzten Äckern bevorzugt angenommen werden. Blühflächen machen homogene Agrarlandschaften für Niederwild attraktiver. Mit steigender Blühflächenanzahl nimmt der Niederwildbestand zu. So erfreulich die Untersuchungsergebnisse der LfL auch sind, muss doch angemerkt werden, dass sie auf einer Zeitpunkt Betrachtung beruhen. Es lagen zum jeweiligen Untersuchungszeitpunkt keine Informationen über die Artenvielfalt auf den entsprechenden Flächen vor der Aussaat der Saatgutmischungen vor. Folglich lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, wie hoch der exakte Anteil der Blühfläche an der Artenvielfalt des Feldstücks ausfällt.

Dennoch kann die Schlussfolgerung getroffen werden, dass im Jahr 2016 bayernweit auf 9.816 ha geförderter Blühflächen positive Biodiversitätseffekte erzielt wurden.

Abbildung 18: Beitrag von Blühflächen zur Arthropodendiversität in der Agrarlandschaft



Quelle: Wagner et al. 2014

Tabelle 30: Beitrag von Blühflächen zur Vielfalt von Vögeln der Agrarlandschaft

Artenreichtum	Acker		BFI		Diff. BFI-A		Wilcoxon
	Mittelwert	Med	Mittelwert	Med	Mittelwert	Med	
Gesamt	2,43 ± 1,01	3	5,33 ± 1,59	5	2,90 ± 1,84	2	p < 0,001
Agrarvögel	1,90 ± 1,03	2	3,55 ± 1,13	3,5	1,65 ± 1,49	1	p < 0,001
RL-Bayern	1,93 ± 1,02	2	2,63 ± 1,25	3	0,7 ± 1,59	1	p < 0,01
Abundanz							
Gesamt	6,88 ± 4,21	6,5	12,80 ± 6,88	11,5	5,93 ± 8,08	4	p < 0,001
Agrarvögel	5,85 ± 4,21	6	9,33 ± 5,28	9,5	3,48 ± 6,99	3	p < 0,01
RL-Bayern	5,90 ± 4,20	6	7,88 ± 5,97	6,5	1,98 ± 7,55	1	p = 0,11

Brutvögel: Artenreichtum (Artensumme) und Abundanz (Individuensumme) aller Arten, Arten des Agrarvogelindex, Arten der Rote Liste (RL) Bayern, alle Individuen, Individuen des Agrarvogelindex, Individuen der Rote Liste (RL) Bayern und ausgewählter Arten. Vier Begehungen, nichtparametrischer Wilcoxon-Test für zwei verbundene Stichproben, Med = Median, signifikante Ergebnisse sind durch Fettdruck hervorgehoben.

Quelle: Wagner 2014

Beispielhaft wird die erwartete Biodiversitätswirkung einer weiteren Einzelmaßnahme dargestellt. Erwartete Effekte der vielfältigen Fruchtfolge (B44-46) lassen sich mittels einer Metastudie von Schindler und Schumacher (2010) ableiten. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass vielfältige Fruchtfolgen die Lebensraumfunktionen von Ackerflächen für Wirbellose insgesamt verbessern. Es ist zu erwarten, dass sich die Ausweitung der Fruchtfolgen positiv auf die strukturelle Vielfalt auf den Anbauflächen (z.B. Vegetationsdichte, Vegetationshöhe, unterschiedliche Blühphänologie, Bodenstruktur, vielfältigere Ackerbegleitflora) auswirkt. Positive Effekte können auch durch die vielfältigere Art der Flächenbewirtschaftung erzielt werden. So führt eine Verbesserung der Humusbilanz durch den Anbau von Zwischenfrüchten oder Feldfutterkulturen mit längerer Bodenruhe allgemein zu einer Förderung der Bodenfauna. Die durch verschiedene Kulturarten geschaffene strukturelle Vielfalt ist insbesondere für solche Tierarten wichtig, die hinsichtlich der Fortpflanzungs-, Nahrungs- oder Winterhabitate unterschiedliche Ansprüche an ihren Lebensraum haben. In Bayern wurden über die Maßnahmen B44-46 zwischen 2014 und 2016 insgesamt 233.713 ha gefördert.

Schwerpunktbereich 4B

Die Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 4B – Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln – dienen vor allem den Zielen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Wichtigstes Instrument zur Verbesserung der Wasserqualität ist die Förderung Betriebsmittel reduzierender sowie erosionsmindernder Wirtschaftsweisen im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Da sich der größte Umweltnutzen der Vorhaben in unmittelbarer Nähe der Oberflächengewässer entfaltet, sind die Vorhaben an spezifische Gebietskulissen gebunden. Die ab 2015 neu angebotenen KULAP-Maßnahmen im Bereich Wasserschutz zielten auf Extensivierung, den Verzicht auf Intensivfrüchte in wassersensiblen Gebieten sowie die Anlage von Gewässer- und Erosionsschutzstreifen ab.

Zwischen 2014 und 2016 wurden gemäß den Auszahlungsdaten zum Stand 02/2017 über Maßnahmen mit Wasserschutzzielen 56.620 ha gefördert (s. Tabelle 31). Dabei ist zu berücksichtigen, dass

die Auszahlung für die Maßnahme B39 (Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten) erst im Folgejahr erfolgt. Die Förderfläche dieser Maßnahme ist für das Jahr 2016 folglich noch in den Daten nicht enthalten. Das im EPLR definierte Ziel von 83.000 ha wurde bereits zu 68,21 % erreicht.

Tabelle 31: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4B (Bezug: Auszahlungen)

	2014	2015	2016	2014-2016	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	14.861372	16.521.763	24.009007	55.392.142	170.118.384	32,56 %
Geförderte Fläche (ha)	37.299	45.943	56.620	56.620	83.000	68,21 %

Zugehörige Maßnahmen: A24, A35, A48, B30, B34, B39

Nennenswerte Wirkungen im Wasserschutz werden zum einen durch Minderung der Überschüsse und Austräge von Stickstoff (N) ins Grundwasser, zum anderen durch Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen, vor allem von Phosphor (P), in die Oberflächengewässer erwartet.

In Tabelle 32 wird beispielhaft die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahme „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sensiblen Gebieten“ B30, A24) hinsichtlich des Wirkungspfad N-Bilanzsaldo und Nährstoffausträge dargestellt. Osterburg et al. (2007, S. 60) ermittelten für Grünlandextensivierungsmaßnahmen, wie sie auch im KULAP programmiert sind, eine mittlere Reduzierung des Stickstoff-Saldos von 30 kg/ha im Vergleich zu herkömmlicher Bewirtschaftung. Unter optimalen Bedingungen und bei korrekter Anwendung der Förderrichtlinien führt diese Einzelmaßnahme in Bayern zu einer durchschnittlichen jährlichen Verringerung der Stickstoffüberschüsse von 1.265 t N. Es muss jedoch beachtet werden, dass es sich hier um einen theoretischen Wert handelt, der nicht über eine tatsächliche Wirkungskontrolle mit Messdaten belegt werden kann. Es liegen ferner keine Erkenntnisse darüber vor, inwieweit teilnehmende Landwirte auch ohne Programmteilnahme ähnliche Bewirtschaftungsweisen angewandt hätten. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass teilnehmende Landwirte die Bewirtschaftung nicht unter Programm stehender Flächen intensivieren, sodass der Gesamt-N-Saldo des Betriebs nicht verringert wird. Aus der Literatur entnommene Werte können folglich als Anhaltspunkte dienen und zur Berechnung von Bruttowerten herangezogen werden. Eine flächengebundene, auf den (Umwelt)Daten teilnehmender und nicht-teilnehmender Betriebe basierende Wirkungskontrolle können sie jedoch nicht ersetzen.

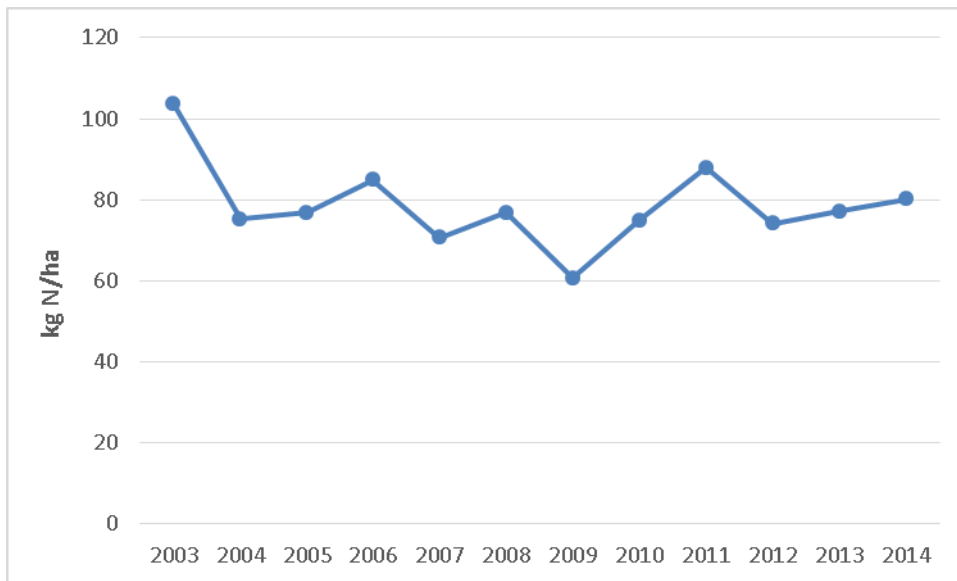
Tabelle 32: Wirkungsbewertung der Wasserschutzmaßnahme „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten“

	2014	2015	2016
Geförderte Fläche (ha)*	33.575	50.552	42.372
Reduktion N-Saldo (30 kg/ha) in t	1.007	1.517	1.271
Öffentliche Ausgaben (€)*	11.751.285	17.693.255	14.830.204
Kostenwirksamkeit (€/kg)	11,7	11,6	11,7

* Bezug: Antragstellung

Gegen Ende der alten und zu Beginn der neuen Förderperiode ist der landesweite Stickstoffüberschuss trotz potentieller Minderungseffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen leicht angestiegen. Gegenläufige Treiber könnten diesen Negativtrend bestimmt haben.

Abbildung 19: Stickstoffüberschüsse der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern (Flächenbilanz)



Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren

Die in den Förderbedingungen festgelegte Bindung an Gebietskulissen bewirkte eine gezielte Förderung, die naturgemäß mit einem Rückgang der geförderten Fläche gegenüber der Periode 2007-2013 einherging. Im BayZAL waren deutlich mehr Einzelmaßnahmen dem Ziel Wasserschutz zugeordnet als dies im EPLR 2014-2020 der Fall ist. Dieser Umstand erklärt die deutlichen Unterschiede in der Förderhöhe je ha in Abbildung 21 und Abbildung 22 wie auch die unterschiedliche regionale Verteilung der öffentlichen Gelder. Wie aus beiden Abbildungen hervorgeht, werden KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz gezielt in den bayerischen Problemregionen in weiten Teilen Frankens durchgeführt. Da Wasserschutzmaßnahmen ihre Wirkung in Abhängigkeit von Bodenbeschaffenheit, Niederschlag und langfristiger Bewirtschaftung erst mit teilweise mehrjähriger Verzögerung entfalten, wurde beispielhaft die Förderintensität des Jahres 2007 dem Zustand des Grundwassers im Jahr 2016 gegenübergestellt (Abbildung 21). Diese deskriptive Darstellung kann als Indiz für den Erfolg der Altmaßnahmen gewertet werden. In Anbetracht der Vielzahl zusätzlicher, teilweise unbeobachtbarer Faktoren, die die Komplexität des Themas Wasserschutz bestimmen, greift diese Schlussfolgerung jedoch zu kurz. Zielgerichtete Fallstudien, basierend auf der Erhebung von betriebsspezifischen Daten bezüglich Bewirtschaftungsintensität und KULAP-Teilnahme über einen längeren Zeitraum, könnten hier ein klareres Bild liefern.

Deutlich wird über weitere grafische Darstellungen, dass der in der Literatur vielfach beschriebene Zusammenhang zwischen hohem Viehbesatz und erhöhter Nitratkonzentration im Grundwasser von weiteren Faktoren beeinflusst wird. Abbildung 20 zeigt das Verhältnis von Raufutter verzehrenden Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Hauptfutterfläche auf Gemeindeebene im Jahr 2016. Landstriche mit hohen Besatzdichten – insbesondere die Grünlandgebiete im Voralpenland und im Bayerischen Wald – zählen nicht zu den Regionen mit hoher Nitratbelastung. Wird die Schweine- und Geflügelhaltung miteinbezogen (Abbildung 27), ändert sich das Bild nur unwesentlich. Das Zusammenspiel verschiedener Einflussgrößen in Kombination mit einem hohen Anfall von Wirtschaftsdünger entscheidet vermutlich maßgeblich über die Wasserqualität. Auch hier sind detaillierte Analysen notwendig, um klare Aussagen treffen zu können.

Abbildung 20: Viehbesatz auf Gemeindeebene 2016

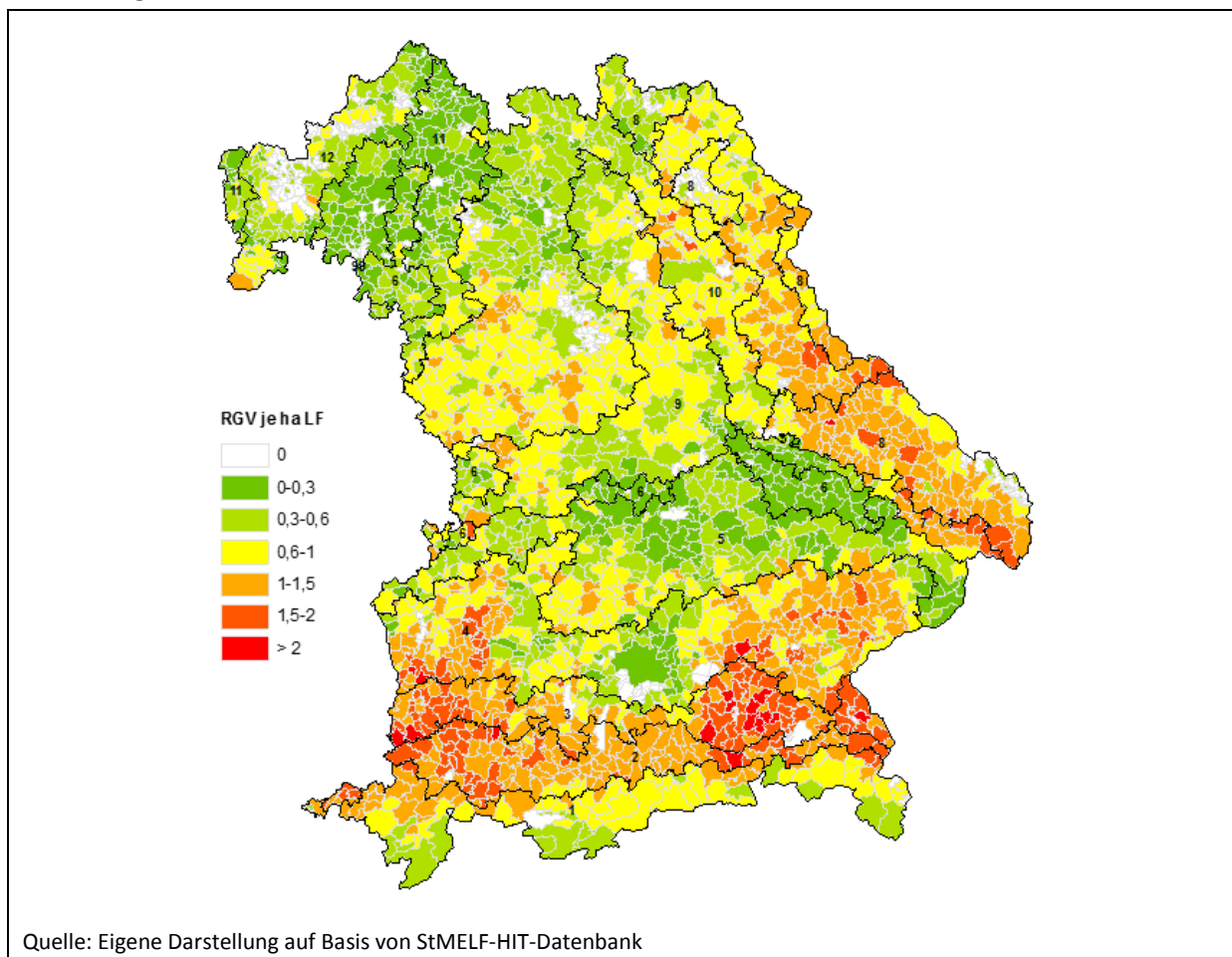
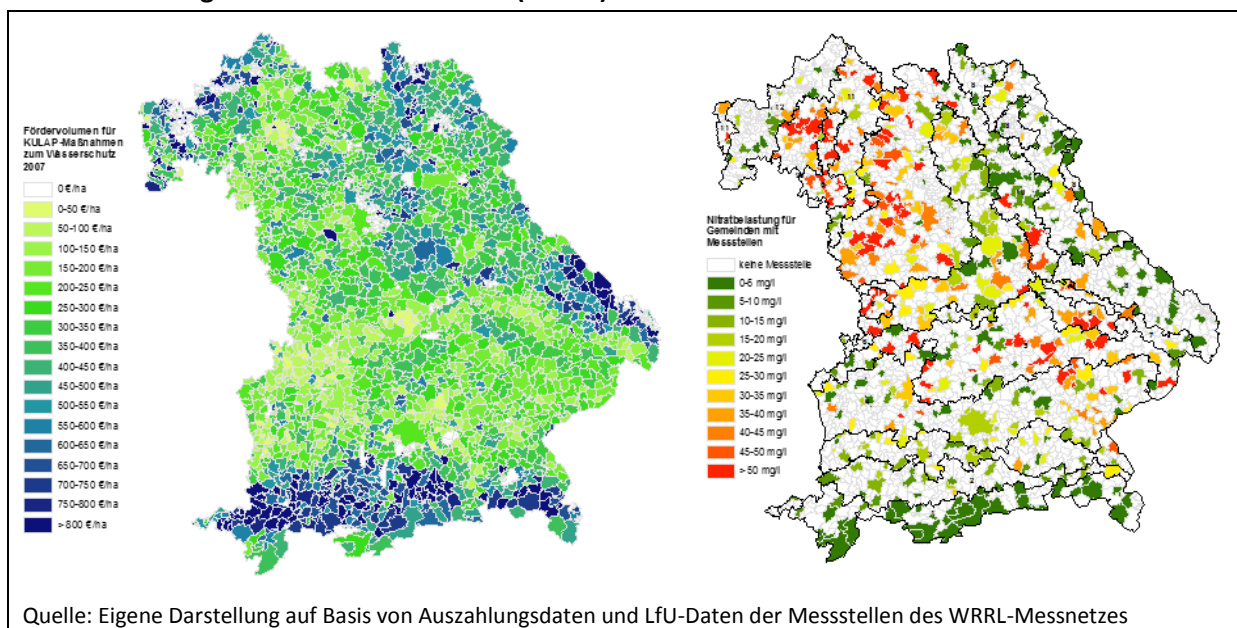


Abbildung 21: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz 2007 (links) und Nitratbelastung des Grundwassers 2016 (rechts)



Großflächig bleibt die Auswaschung von Nitrat und Pflanzenschutzmitteln (PSM) aus landwirtschaftlichen Flächen eine zentrale Gefährdungsquelle. Nitrat-Stickstoff als wesentlicher Pflanzennährstoff

stammt aus natürlichen Mineralisierungsprozessen im Boden sowie aus organischen und mineralischen Düngern. Bis zu 15 Milligramm pro Liter können natürlicher Herkunft sein. Nitrat ist im Trinkwasser unerwünscht, weshalb die Trinkwasserverordnung einen Grenzwert von 50 mg/l vorgibt. In der europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist ein entsprechender Wert als Qualitätsstandard für das Grundwasser festgelegt. Nitrat trägt auch zur Nährstoffbelastung in Bächen, Flüssen und Meeren bei und wirkt bereichsweise versauernd.

In den vergangenen 2 Jahrzehnten haben sich die durchschnittlichen landesweiten Nitratgehalte im Grundwasser nicht wesentlich verändert.

Abbildung 22: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Wasserschutz 2016

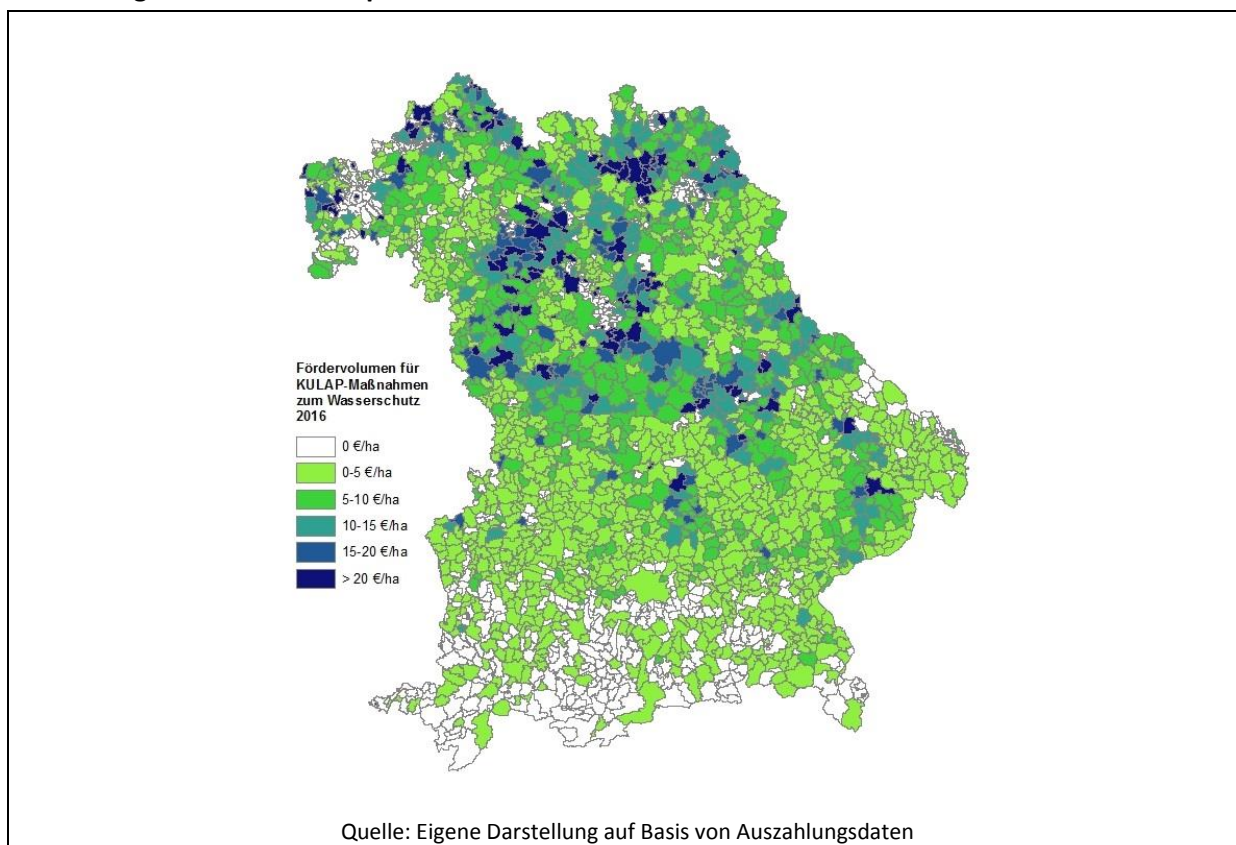
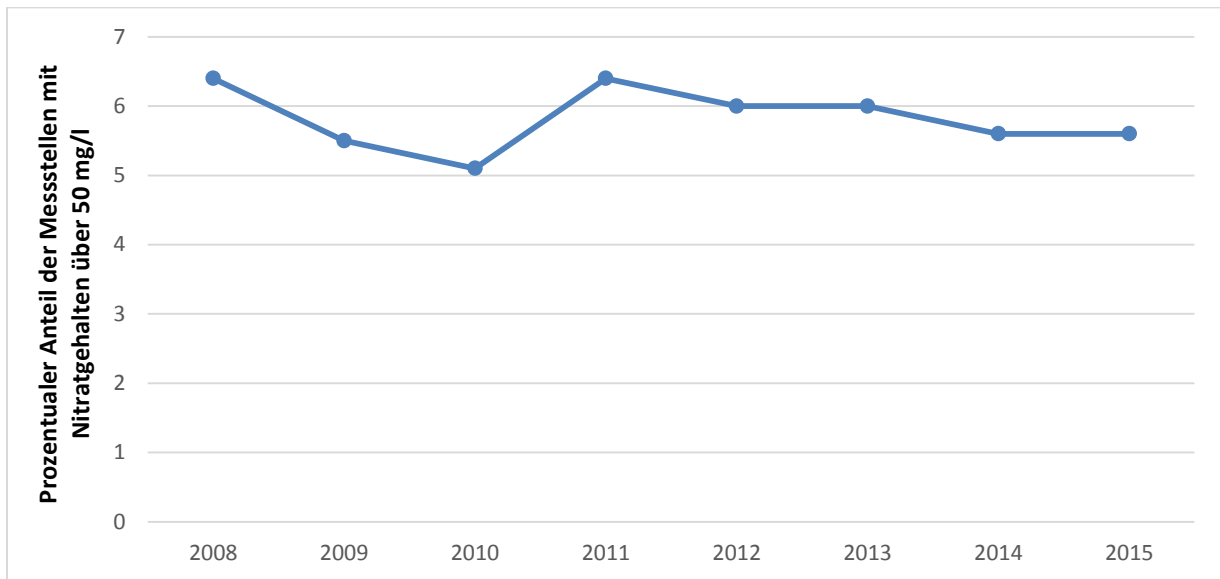


Abbildung 23: Prozentualer Anteil der Grundwasser-Messstellen mit Nitratgehalten > 50 mg/l in Bayern



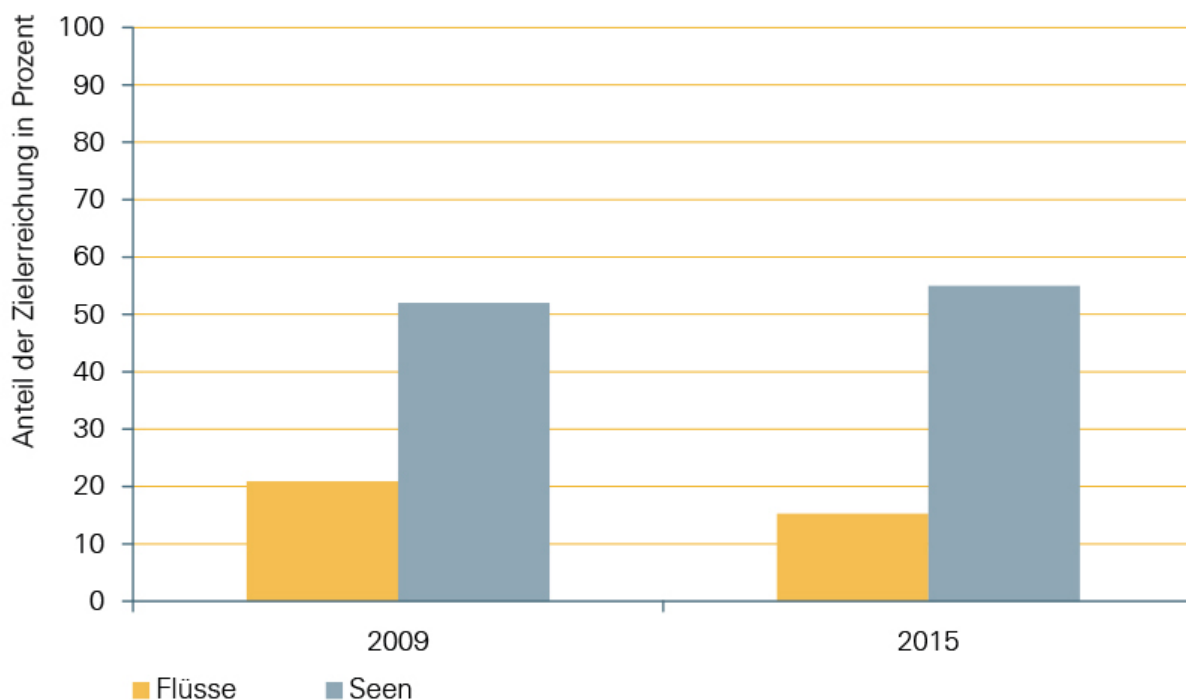
Datenbasis: Messstellen für das EUA/EU-Messnetz, Anzahl: 237

Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren

In Bayern erfüllten zum Stand 2015 135 von 880 Flusswasserkörpern die Kriterien des guten ökologischen Zustands/Potenzials. Das sind 15 Prozent der für die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) relevanten Fließgewässer. Von den 50 WRRL-relevanten Seen in Bayern entsprechen 26 dem guten ökologischen Zustand/Potenzial (vgl. Abbildung 24). Aufgrund der angepassten Methodik sind die beiden Erhebungen 2009 und 2015 nur mit Einschränkungen vergleichbar.

Der gute oder sehr gute ökologische Zustand bzw. das gute oder bessere ökologische Potenzial von Fließgewässern und Seen soll bis 2015, spätestens jedoch bis 2027 erhalten bzw. durch geeignete Maßnahmen erreicht werden. Im Gegensatz zur Belastung mit organischen Stoffen aus Punktquellen haben sich die Nährstoffeinträge aus der Fläche, insbesondere aus der Landwirtschaft, in den letzten Jahren nicht nennenswert verringert. Trotz aller Bemühungen, auch im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, folgen sowohl die Nitratbelastung des Grundwassers als auch der ökologische Zustand von Oberflächengewässern in Bayern einem gleichbleibenden Trend, Verbesserungen wurden in den vergangenen Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht nicht gegen die Wirksamkeit von Wasserschutzmaßnahmen. Hohe Teilnehmeraten garantieren bei gleichzeitiger Intensivierung der Landbewirtschaftung durch Nichtteilnehmer keinen Erfolg. Zudem bleibt unbekannt, wie sich die Wasserqualität ohne die KULAP-Förderung von wasserschonenden Bewirtschaftungsweisen entwickelt hätte.

Abbildung 24: Anteil der Gewässer mit „gutem oder besserem ökologischen Zustand“ bzw. „gutem oder besserem ökologischen Potenzial“ im Verhältnis zur Gesamtanzahl der bewerteten Wasserkörper



Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren

Schwerpunktbereich 4C

Nach der EU-Bodenschutzstrategie gehört die Bodenerosion neben dem Verlust an organischer Substanz, der Verunreinigung, der Bodenversiegelung, der Versalzung, der Bodenverdichtung, der Verringerung der biologischen Vielfalt im Boden, den Erdrutschen und Überschwemmungen zu den Hauptgefahren der Bodendegradation. Im Extremfall droht der vollständige Verlust der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit des Bodens.

Alle Vorhaben, die den Boden vor Abtrag oder Verdichtung schützen und den Bodenaufbau fördern, unterstützen die Zielsetzungen des Schwerpunktbereichs unmittelbar. Insbesondere werden im Rahmen des KULAP Maßnahmen zum Erosionsschutz, bodenschonende und humusaufbauende Vorhaben auf Ackerflächen und die Umwandlung von Acker- zu Grünland gefördert.

Tabelle 33: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4C (Bezug: Auszahlungen)

	2014	2015	2016	2014-2016	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	19.151.868	6.849.176	11.485.531	37.486.575	42.561.840	88,01 %
Geförderte Fläche (ha)	107.470	79.686	94.549	107.470	70.000	153,52 %

Aufgrund der im Folgejahr erfolgenden Auszahlung für die Maßnahmen B35, B36, A32 und A36, wurden zur Darstellung die aktuellsten Monitoringdaten verwendet, Stand 05/2017.

Zugehörige Maßnahmen: B35, B36, B37, B38, A32, A33, A36

Abbildung 25 zeigt den mit der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG) berechneten Bodenabtrag je Hektar Acker und Grünland als Mittelwert je Gemeinde. In den Hintergrund treten bei dieser Darstellung Gebiete mit überwiegender Grünlandnutzung, in den Vordergrund Gebiete mit hohem Ackeranteil und hoher standort- und bewirtschaftungsbedingter Erosionsgefährdung. Insbesondere in den östlichen Gebieten des Tertiären Hügellands ist trotz anhaltend hoher Beteiligung an den KULAP-Maßnahmen „Winterbegrünung“ und „Mulchsaatverfahren“ (s. Abbildung 26) der mittlere Bodenabtrag überdurchschnittlich hoch.

Der Anbau von Zwischenfrüchten senkt die Oberflächenabflussrate aufgrund einer erhöhten Wasserinfiltration und durch die Unterbrechung der direkten Übertragung der kinetischen Energie des Niederschlags auf den Boden. Zudem erhöht sich durch Zwischenfrüchte die Infiltrationsfähigkeit des Bodens durch Beibehaltung einer feuchten Bodenoberfläche, die nicht verkrustet. Auch die Wasseraufnahmekapazität des Bodens ist durch den Wasserverbrauch der Zwischenfrucht gesteigert. Zwischenfrüchte stabilisieren darüber hinaus die Bodenstruktur durch die Zuführung von organischer Substanz. Der Zwischenfruchtanbau kann daher zum Erosionsschutz genutzt werden (Hoegen et al. 1995). Der Vorteil der Mulchverfahren liegt in der Bodenbedeckung, die den Boden vor erosiven Niederschlägen schützt. Die Verschlammungsgefahr sinkt und die Aggregatstabilität nimmt zu. Durch permanente Bodenbedeckung lassen sich über 90% des Bodenabtrags vermeiden (Prasuhn 2012). Mithilfe des Zwischenfruchtanbaus lässt sich die Bodenerosion um mehr als die Hälfte reduzieren (Brand-Sassen 2004).

Abbildung 25: Mittlerer, langjähriger Bodenabtrag je ha LF

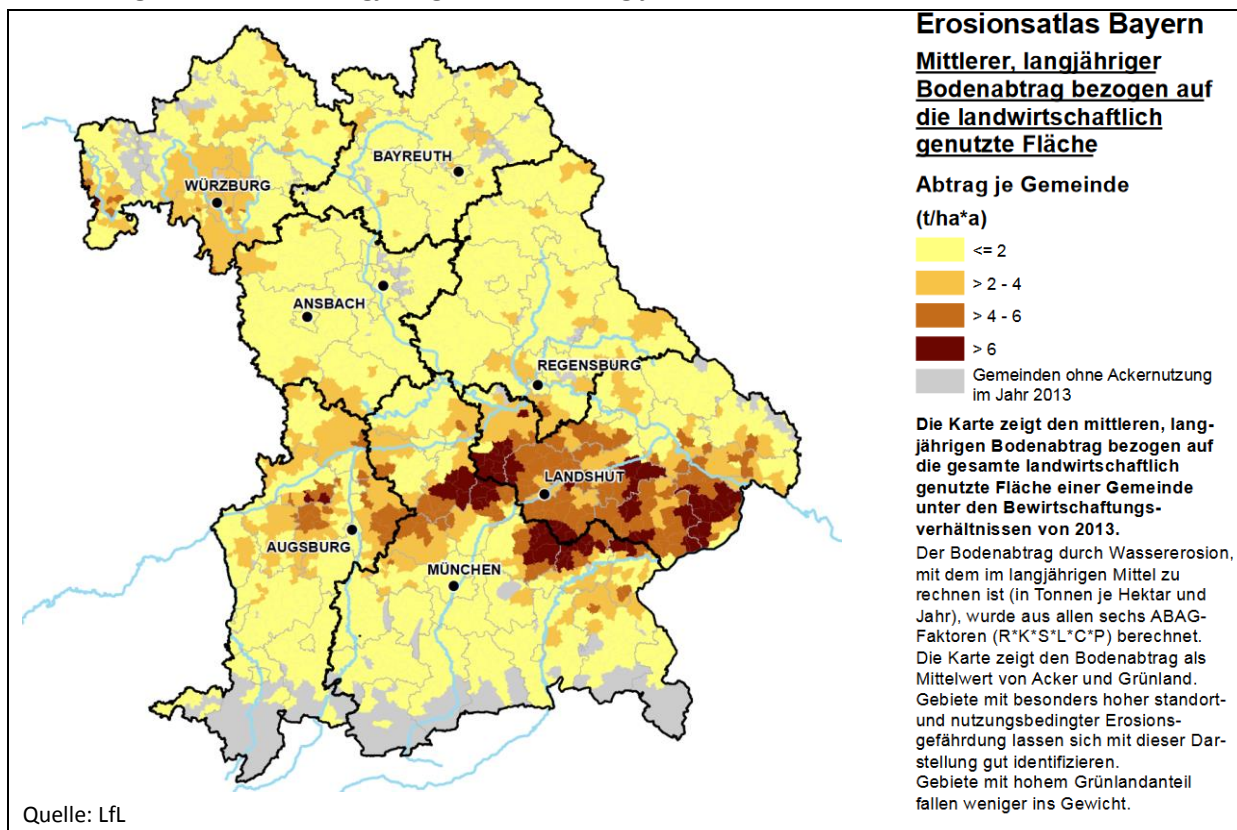
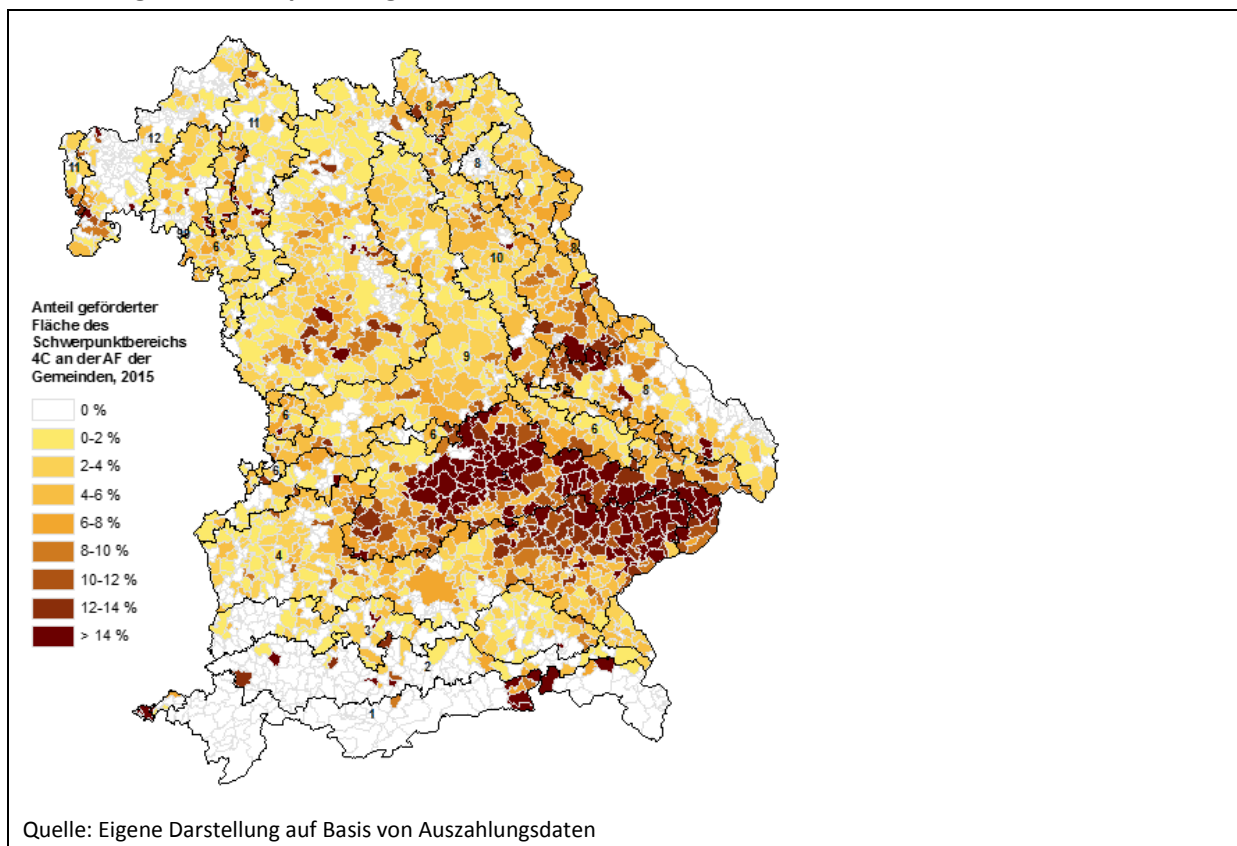


Abbildung 26: Schwerpunktregionen für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Bodenschutz



In Bayern wurden zwischen 2014 und 2016 durchschnittlich 34.073 ha pro Jahr über die Maßnahme „Winterbegrünung“, weitere 53.825 ha über die Maßnahme „Mulchsaatverfahren“ gefördert. Rosner et al. (2007) untersuchten den jährlichen Bodenabtrag bei unterschiedlichen Bearbeitungsmethoden in Niederösterreich. Dabei ermittelten sie einen durchschnittlichen jährlichen Bodenabtrag von 6,1 t/ha/Jahr bei konventioneller Saat ohne Begrünung und einen entsprechenden Wert von 1,8 t/ha/Jahr für Mulchsaatverfahren. Unter der Annahme, dass ähnliche Verhältnisse in Bayern anzutreffen sind, ergibt auf den durchschnittlich geförderten 53.825 ha eine ungefähre Vermeidung von 4,4 t/ha/Jahr. Wie bei ähnlichen Berechnungen dieser Art gilt es auch hier zu beachten, dass sich um eine recht grobe Annäherung handelt. Zum einen wird die tatsächliche Wirkung auf den Einzelflächen nicht beobachtet. Zum anderen sind die Verhältnisse nicht eins zu eins übertragbar. Zudem muss die errechnete Zahl als Bruttowert betrachtet werden, da Mitnahmeeffekte bei Erosionsschutzmaßnahmen nicht zu unterschätzen sind. Es liegt schließlich im Sinne der Nachhaltigkeit im Interesse des Landwirts, dass von der Krume nicht mehr abgetragen wird, als durch die Verwitterung des bodenbildenden Gesteins entsprechender Qualität nachgeliefert wird. Auf leicht verwitterbarem Gestein ist der Boden in der Regel tiefgründiger als auf schwer verwitterbarem. Man macht den noch tolerierbaren Abtrag eines Standortes von der Gründigkeit des Bodens abhängig. Bei der Maßnahme „Mulchsaatverfahren“ ist außerdem zu beachten, dass auch Streifen- und Direktsaatverfahren gefördert werden, bei denen in der Regel noch weniger Boden abgetragen wird. Beide Verfahren werden jedoch nur in geringem Umfang angewandt. In welchen Umfang ohne KULAP-Förderung Mulchsaatverfahren bei Reihenkulturen zur Anwendung kommen ist nicht bekannt.

Hinsichtlich der „Winterbegrünung“ lässt sich gemäß Prasuhn (2012) eine Vermeidung des Bodenabtrags von 90 % gegenüber konventionellen Systemen erreichen. Dies entspricht einem Reduktionspotential von 5,49 t/ha/Jahr, das in Bayern zwischen 2014 und 2016 pro Jahr theoretisch auf 34.073 ha zur Entfaltung kam. Es gelten hier die gleichen Einschränkungen wie bei der Maßnahme „Mulchsaat“.

Schwerpunktbereich 5D

Unter Schwerpunktbereich 5D, Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen, sind die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen B25 (Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung – Ausbringung bei Eigenmechanisierung) und B26 (Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung – Überbetriebliche Ausbringung) programmiert. Die entsprechenden Altmaßnahmen A62/A63 (Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger durch Injektionsverfahren) finden hier ebenfalls Berücksichtigung.

Ein optimales, zeit- und bedarfsgerechtes Düngemanagement trägt wesentlich zur Vermeidung von Verlusten und Emissionen bei und hilft insbesondere, Lachgas- und Ammoniakemissionen zu verringern und durch weniger Geruchsemissionen die gesellschaftliche Akzeptanz der Landwirtschaft zu verbessern. Insbesondere in der bayerischen Landwirtschaft, in der die tierische Erzeugung 49 % des Produktionswerts (Wert aller produzierter Waren und Dienstleistungen) von rd. 11 Mrd. € ausmacht (Stand 2014, StMELF (2016)), ist die emissionsmindernde Ausbringung von Wirtschaftsdünger ein wichtiges Kriterium zur Erreichung von Umweltzielen und zur Einhaltung von EU-Vorgaben wie etwa im Rahmen der NEC-Richtlinie.

Die bayerische Förderung zielt auf eine verbesserte Ausbringtechnik für Wirtschaftsdünger ab. Die Ausbringung flüssigen Wirtschaftsdüngers ist dabei per Injektionsverfahren vorzunehmen. Dies liegt dann vor, wenn flüssiger Wirtschaftsdünger in geschlossenen Leitungen in einem Arbeitsgang direkt in den aktiv geöffneten Boden bzw. unter den Pflanzenbestand eingebracht wird. Ein Schließen der Schlitze nach der Ablage des Wirtschaftsdüngers ist möglich, aber nicht zwingend erforderlich. Mit der Verringerung von Emissionen bei der Ausbringung gehen verringerte Nährstoffverluste einher, weshalb Investitionen in moderne Ausbringtechnik im ureigenen Interesse der Landwirte sind. Zudem wird die bodennahe Düngung voraussichtlich 2020 zur Pflicht. Bereits 2015 lief die in der Düngerverordnung geregelte Übergangsfrist für den nach oben strahlenden Prallteller aus. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Anteil der geförderten Ausbringungsmenge auch ohne Förderung auf die gleiche Art und Weise ausgebracht worden wäre. Die Maßnahme kann allerdings dazu beitragen, dass sich Landwirte früher für neue Ausbringtechnik entscheiden bzw. früher auf überbetriebliche Lösungen umsteigen.

Flächenangaben hinsichtlich der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger sind mit Vorsicht zu genießen. Über die vorliegenden Auszahlungsdaten, die auf dem maximalen Fördersatz pro ha beruhen, ist es nicht möglich, Einzelflächen zu unterscheiden. Doppelzählungen von Flächen können nicht ausgeschlossen werden. Zudem ist hinsichtlich der Emissionsminderung die ausgebrachte Menge relevant, nicht jedoch die Hektaranzahl.

Bei der Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern sind Ammoniakemissionen (NH_3) von besonderer Bedeutung. Die folgenden Berechnungen beziehen sich deshalb auf diese chemische Verbindung aus Stickstoff und Wasserstoff. Ammoniak und sein Umwandlungsprodukt Ammonium zählen heute zu den wichtigsten Luftschadstoffen, die Ökosysteme belasten. Versauerung und Nährstoffanreicherung in Böden und Gewässern sind Folgen, die kaum oder nur sehr langfristig wieder ausgeglichen werden können. Die Ammoniakemissionen in Deutschland betrugen 1990 insgesamt 793.000 Tonnen und sanken bis 2014 auf etwa 740.000 Tonnen. Hauptverursacher ist die Landwirtschaft: Fast 95 % gehen auf ihr Konto (LfU 2013, S. 2). Knapp die Hälfte davon wird bei der Ausbringung organischer Dünger freigesetzt. Bodennahe Gülleausbringung reduziert NH_3 -Emissionen im Mittel um 30 % im Vergleich zu Breitverteilern (Pöllinger et al. 2012, S. 22). Döhler et al. (2002) berichten gar von Reduktionen von bis zu 90 %. In einer Evaluierung der österreichischen Maßnahme „Verlustarme Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern und Biogasgülle“ im Jahr 2012 berechneten Pöllinger et al. verringerte Ammoniakemissionen durch emissionsarme Ausbringungsverfahren. Aufgrund der ähnlichen Agrarstruktur können die Erkenntnisse dieser Studie vielfach auf Bayern übertragen werden. So nutzten Pöllinger et al. (2012) einen ermittelten Wert für Ammoniakemissionen von $1,3332 \text{ kg/m}^3$ für herkömmliche Breitverteiler.

Für das Jahr 2010 liegen Zahlen des Statistischen Bundesamts zur Wirtschaftsdüngerausbringung in den deutschen Bundesländern vor. Demnach wurden in Bayern auf rund 2 Mio. ha (0,8 Mio. ha Dauergrünland, 1,2 Mio. ha Ackerland) $53.688.000 \text{ m}^3$ flüssiger Wirtschaftsdünger ausgebracht (DESTATIS 2011, S. 6). Auf aktuellere Zahlen kann nach bestem Wissen der Autoren nicht zurückgegriffen werden. Nachdem sich die Tierbestandszahlen in Bayern zwischen 2010 und 2015 gemäß dem Bayerischen Agrarbericht des Jahres 2016 generell verringert haben (bei Rindern von 1,244 auf 1,208 Mio., bei Schweinen von 3,654 auf 3,277 Mio.), kann davon ausgegangen werden, dass auch der Anfall

flüssigen Wirtschaftsdüngers rückläufig war. Für das Jahr 2015 kann Tabelle 34 zufolge angenommen werden, dass bereits über ein Fünftel der ausgebrachten Wirtschaftsdüngermenge verlustarm ausgebracht wurde. Eventuell ohne KULAP-Förderung emissionsarm ausgebrachte Mengen sind dabei unberücksichtigt. Unter der theoretischen Annahme, dass KULAP geförderte Ausbringmengen ohne Förderprogramm mit herkömmlichen Breitverteilern ausgebracht worden wären, ergeben sich für das Jahr 2015 verringerte NH_3 -Emissionen von 9.956.742 kg. Angesichts der bereits erwähnten gesetzlichen Vorgaben und der wirtschaftlichen Vorteile moderner Ausbringtechnik, ist es jedoch kaum denkbar, dass diese Einsparung einzig und allein auf die Einführung des Förderprogramms zurückzuführen ist. Pöllinger et al. (2012) befragten in ihrer Evaluierung u.a. Landwirte, ob sie auch ohne Förderprogramm in neue Ausbringtechnik investieren würden. Nur 23 % aller Befragten beantworteten diese Frage mit ‚nein‘.

Tabelle 34: Volumen emissionsarm ausgebrachten Wirtschaftsdüngers (inkl. Altmaßnahmen A62 und A63) (Bezug: Antragstellung)

	2012	2013	2014	2015	2016
Emissionsarm ausgebrachter Wirtschaftsdünger (m^3)	4.434.127	4.527.082	6.657.024	10.669.005	Zahlen liegen noch nicht vor

Quelle: StMELF-Förderdaten

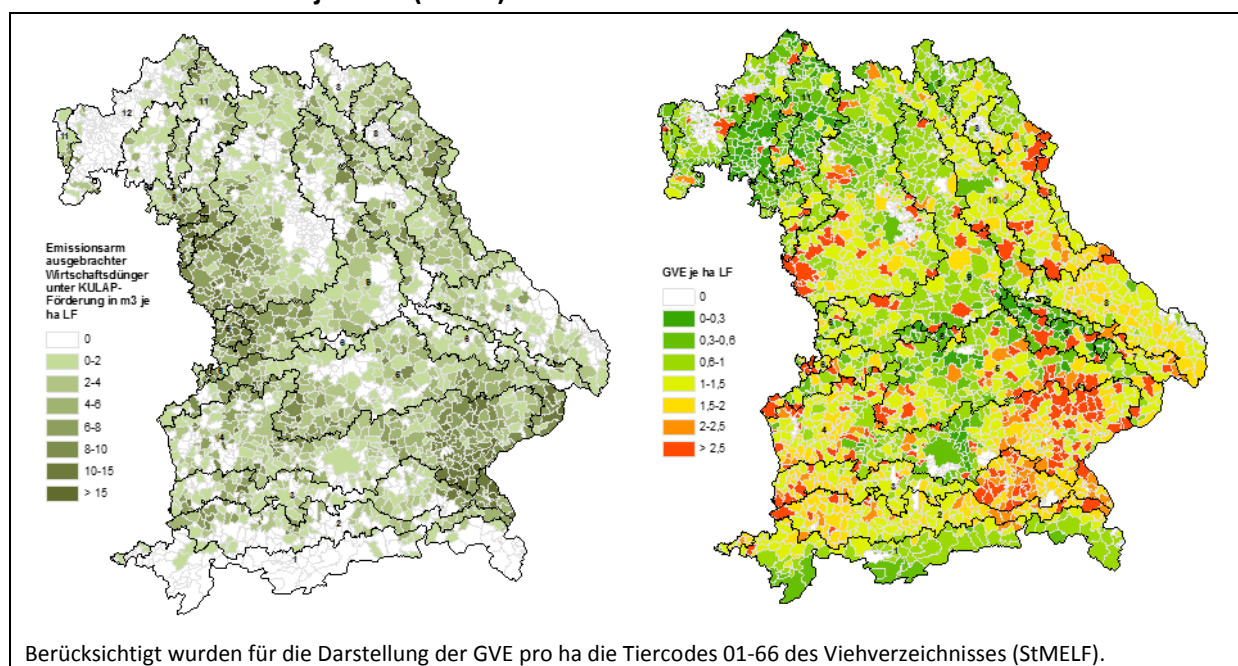
Tabelle 35: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5D (Bezug: Antragstellung)

	2014	2015	2016	2014-2016	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	9.985.536	16.003.508	Zahlen liegen noch nicht vor	-	76.611.312	-
Geförderte Fläche (ha)	221.901	315.253	Zahlen liegen noch nicht vor	-	220.000	-
Zugehörige Maßnahmen: A62-63, B25-26						

Quelle: StMELF-Förderdaten

Gemäß Abbildung 27 liegen die Schwerpunkregionen der KULAP-Maßnahmen zur emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung in weiten Teilen Mittelfrankens, im nördlichen Schwaben sowie in den südöstlichen Landesteilen. Größtenteils decken sich diese Gebiete mit den viehhaltungsintensiven Regionen. Im südlichen Schwaben jedoch, aber auch im Bayerischen Wald und im südöstlichen Oberbayern stößt die Maßnahme trotz intensiver Nutztierhaltung samt entsprechendem Wirtschaftsdüngeranfall auf geringeres Interesse. Dies mag zum einen mit Stallhaltungsformen zusammenhängen, bei denen weniger flüssiger Wirtschaftsdünger anfällt als auch mit einem höheren Dauergrünlandanteil. Bei einer direkten Gülleinjektion bzw. Schlitztechnik in den Boden können zwar N-Verluste über Ausgasung am besten verhindert werden, allerdings wird die Grasnarbe stark mechanisch belastet.

Abbildung 27: Schwerpunktregionen der emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung (links) und Großvieheinheiten je ha LF (rechts)



Schwerpunktbereich 5E

Schwerpunktbereich 5E widmet sich der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft. In Böden ist dreimal mehr Kohlenstoff gebunden als in der Atmosphäre. Die Humusversorgung dient daher nicht nur der Fruchtbarkeit der Böden, sondern wesentlich auch als CO₂-Senke. Grünland speichert doppelt so viel Kohlenstoff als Ackerland. Im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen werden Vorhaben, die zum Aufbau von Humus beitragen oder dessen Abbau verringern, wie z.B. die konservierende Bodenbearbeitung oder der Erhalt der Grünlandnutzung, unterstützt. Bayern setzt dabei primär auf Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser (B20, 21, 22, 23). In kleinerem Umfang wird die Umwandlung von Acker in Grünland entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten gefördert (Maßnahmen B28, 29).

Gemäß Tabelle 36 wurden die Flächenziele der Maßnahmen mit Primäreffekt im Schwerpunktbereich 5E bereits zu rund 93 % erreicht. Der starke Anstieg der öffentlichen Ausgaben wie auch der geförderten Fläche von 2014 auf 2015 lässt sich mit der unterschiedlichen Zuordnung von Alt- und Neumaßnahmen zum entsprechenden Schwerpunktbereich erklären.

Tabelle 36: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5E (Bezug: Antragstellung)

	2014	2015	2016	2014-2016	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	4.214.536	34.292.453	30.535.194	69.042.183	214.788.970	32,14 %
Geförderte Fläche (ha)	16.175	212.589	191.940	212.589	220.500	96,41 %

Quelle: StMELF-Förderdaten

Förderungszweck der Maßnahmen B20-23 ist eine besonders nachhaltige und standortangepasste Bewirtschaftung des Dauergrünlandes des Betriebes zur Verbesserung der natürlichen und wirt-

schaftlichen Produktionsbedingungen, die mit einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes einhergeht. Dabei wendet der Landwirt besonders nachhaltige und extensive Verfahren der Bewirtschaftung von Dauergrünland an. Neben Biodiversitätszielen und der indirekten Verringerung von Treibhausgasemissionen sollen die Extensivierungsmaßnahmen vor allem zum Erhalt der Grünlandnutzung beitragen, was in Grenzertragsstandorten von Belang ist. Es wurde deshalb untersucht, ob der Grünlandanteil bei teilnehmenden Betrieben im Vergleich zu nicht teilnehmenden Betrieben konstant blieb oder gar anstieg. Zudem wurde die Intensität der Landbewirtschaftung näher untersucht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang das generelle Grünlandumbruchverbot, das im Rahmen des Greening seit der GAP-Reform 2013 gilt.

Zur Quantifizierung der Effekte der Teilnahme an den Maßnahmen B20-23 wurde ein semi-parametrisches Matching-Verfahren mit Panel-Daten angewendet. Im Wesentlichen beruhen die folgenden Erläuterungen auf Pufahl (2009). Nicht- bzw. semi-parametrische Methoden beruhen generell auf weniger restriktiven Annahmen als parametrische Verfahren. Nachteile nicht- bzw. semi-parametrischer Methoden sind die weniger effiziente Ausnutzung der verfügbaren Informationen und die eingeschränkten Möglichkeiten für Hypothesentests. Als Beispiel für ein semi-parametrisches Verfahren wird ein Kontrollgruppenvergleich in Verbindung mit dem *Propensity Score Matching* verwendet. Das Propensity Score Matching gehört in vielen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen zum methodischen Standardrepertoire (Rosenbaum und Rubin 1983). Ausgangspunkt des Matching-Modells ist die Theorie kausaler Effekte. Unterschieden werden landwirtschaftliche Betriebe mit und ohne Programmteilnahme. Der Effekt der Programmteilnahme auf die Teilnehmer entspricht der Differenz zwischen dem beobachteten Ergebnis mit Programmteilnahme und dem hypothetischen Ergebnis, welches der Betrieb im Fall der Nichtteilnahme erreicht hätte.

Die Programmteilnahme ist mit $D = 1$, die Nichtteilnahme mit $D = 0$ gekennzeichnet. Y^1 kennzeichnet das Ergebnis mit Programmteilnahme, Y^0 das Ergebnis im Fall der Nichtteilnahme am Programm. In Evaluationen interessiert zumeist der mittlere Effekt der Programmteilnahme auf die Teilnehmer, der *Average Treatment Effect on the Treated* (ATT):

$$ATT = E(Y^1 - Y^0 | D = 1) = E(Y^1 | D = 1) - E(Y^0 | D = 1)$$

Der ATT misst den durchschnittlichen Effekt des Programms in der Gruppe der teilnehmenden Betriebe. Der letzte Term der Gleichung – das hypothetische Ergebnis eines Teilnehmers im Fall der Nichtteilnahme – kann nicht beobachtet werden. Würde die Programmteilnahme zufällig erfolgen, so könnte $E(Y^0 | D = 1)$ durch das beobachtete Ergebnis der Nichtteilnehmer $E(Y^0 | D = 0)$ ersetzt werden. Der Erwartungswert des Ergebnisses von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in der Referenzsituation ohne das Programm wäre gleich groß. Die Annahme einer zufälligen Programmteilnahme ist in Bezug auf die Evaluation agrarpolitischer Programme nicht haltbar. Da die Teilnahme freiwillig erfolgt und an Zugangsvoraussetzungen gebunden ist, wird sich ein Betriebsleiter nur dann für die Programmteilnahme entscheiden, wenn die Kosten der Teilnahme niedriger sind als der in Aussicht stehende Nutzen. Kosten und Nutzen der Programmteilnahme hängen wiederum von den Merkmalen des Betriebes und des Haushaltes ab, woraus systematische Unterschiede zwischen den Teilnehmern und den Nichtteilnehmern resultieren. Das Ergebnis von Teilnehmern und Nichtteilnehmern wäre in der Referenzsituation ohne das agrarpolitische Programm nicht gleich ($E(Y^0 | D = 1) \neq E(Y^0 | D = 0)$). Die Differenz beider Terme entspricht dem Selektionseffekt.

Die von Rubin (1974) vorgeschlagene Lösung basiert auf der Idee, die unterschiedlichen Merkmale von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in der empirischen Analyse explizit zu berücksichtigen. Rubin unterstellt, dass bei gegebenen betrieblichen Merkmalsausprägungen (X) das hypothetische Ergebnis eines Betriebes unabhängig von seinem Teilnahmezustand ist (*Conditional Independence Assumption*, CIA). Unter der CIA gilt, dass – nach Berücksichtigung der beobachteten Unterschiede – das mittlere potenzielle Ergebnis ohne Teilnahme von teilnehmenden und nicht teilnehmenden Betrieben gleich ist. In diesem Fall lässt sich schreiben:

$$ATT = E(Y^1|D = 1, X) - E(Y^0|D = 0, X)$$

Um das hypothetische Ergebnis eines Teilnehmers ohne Teilnahme zu approximieren, wird ein vergleichbarer Betrieb ohne Teilnahme als Referenzgröße (Kontrollbetrieb) verwendet. Rosenbaum und Rubin (1983) zeigen, dass das Matching auf Basis des *Propensity Scores* ausreichend ist, um eine Gleichverteilung der Merkmale zwischen Teilnehmern und Kontrollbetrieben zu erreichen. Der Propensity Score ist definiert als die bedingte Wahrscheinlichkeit eines Betriebes, aufgrund der beobachteten Merkmalsausprägungen X als Teilnehmer klassifiziert zu werden $p(X) \equiv \Pr(D = 1|X)$. Vergleichbare Teilnehmer und Nichtteilnehmer werden auf Basis eines identischen Propensity Score ausgewählt (*selection on observables*). Der ATT ergibt sich somit als:

$$ATT = E[Y^1|D = 1, p(X)] - E[Y^0|D = 0, p(X)]$$

Der Propensity Score wird durch ein binäres Entscheidungsmodell, in unserem Fall durch ein Logistisches Regressionsmodell (Logit-Modell), geschätzt.

Um für jeden Teilnehmer ein hypothetisches Nichtteilnahme-Ergebnis schätzen zu können, müssen genügend Kontrollbetriebe mit gleichen Merkmalsausprägungen vorhanden sein (*Common Support Condition*, CS). Neben der CIA und CS basiert das Matching-Verfahren auf den Annahmen, dass alle Teilnehmer bzw. Nichtteilnehmer ein identisches³⁵ Treatment bzw. Non-Treatment erhalten und dass die Programmteilnahme nur die Teilnehmer beeinflusst und keine indirekten Wirkungen auf die Nichtteilnehmer hat (*Stable Unit Treatment Value Assumption*).

Der Selektionseffekt wird durch die Kontrolle der beobachteten Unterschiede zwischen den Merkmalen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in der Regel nicht vollständig beseitigt. Mögliche Gründe sind etwa der Einfluss unbeobachteter Unterschiede oder Unterschiede des Ergebnissniveaus zwischen Teilnehmern und Kontrollbetrieben aus verschiedenen Regionen. Um die Ergebnisse des Matching zu verbessern, wird zusätzlich ein Differenz-in-Differenz-Schätzer (DiD-Schätzer) verwendet. Hierfür wird die letzte Gleichung um einen DiD-Schätzer erweitert. Das Subskript t repräsentiert einen Zeitpunkt nach und t' einen Zeitpunkt vor dem Programmstart. Gemessen wird die Ergebnisänderung von vergleichbaren Teilnehmern und Kontrollbetrieben vor und nach der Programmdurchführung:

$$ATT = E[Y_t^1 - Y_{t'}^0|D = 1, p(X_{t'})] - E[Y_t^0 - Y_{t'}^0|D = 0, p(X_{t'})]$$

Der ATT wird auf Basis des beobachteten Ergebnisses (y), des Teilnahmezustands (d) und der betrieblichen Merkmale (x) für die Teilnehmer i mittels Buchführungsdaten, Betriebskennzahlen und Auszahlungsdaten geschätzt. Betrachtet werden dabei die Jahre 2014-2016. Da die Neumaßnahmen B20-23 erstmals im Jahr 2015 angeboten wurden, dient das Jahr 2014 als pre-treatment Jahr. Spätere Teilnehmer (ab 2015) konnten mit den vorliegenden Daten identifiziert werden und basierend auf

den Merkmalsausprägungen 2014 eine Kontrollgruppe gebildet werden. Einbezogen wurden nur konventionelle Betriebe mit Rauhfutterfressern und Dauergrünland, für die zwischen 2014 und 2016 durchgehend Daten vorhanden waren und die 2014 nicht an entsprechenden Altmaßnahmen teilnahmen.

Zur Anwendung kam ein *nearest neighbour* Matching mit einem Caliper von $\delta = 0,2$.

Tabelle 37 stellt die Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen dar. Neben betrieblichen Merkmalen wurden auch regionale Daten des Statistischen Bundesamts verwendet. Die Vorhersagegüte des Modells ist mit 97,85 % sehr gut.

Tabelle 37: Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Grünlandextensivierungsmaßnahmen (B20-23)

Teilnahme B20, B21, B22 oder B23 (1=ja, 0=nein)	Einheit	Koeffizient	Standardfehler	z
Betriebliche Merkmale				
In LF	ha	-0,8827	1,3644	-0,65
Grünlandanteil	%	2,9863	43,3784	0,07
Ackeranteil	%	-2,7258	43,3934	-0,06
Pachtanteil	%	0,3068	0,8463	0,36
In AK (je ha)	AKE	0,5933	1,2942	0,46
Familien AK (je ha)	AKE	-62,7464	44,6345	-1,41*
In Materialaufwand (je ha)	EUR	-1,5189	0,8133	-1,87*
In Umsatz (je ha)	EUR	-0,6707	0,7750	-0,87
Abschreibungen (je ha)	EUR	0,0001	0,0009	0,06
Ausgaben Dünger (je ha)	EUR	-0,0074	0,0043	-1,74*
Ausgaben PSM (je ha)	EUR	0,0117	0,0056	2,08**
RGF (je ha HFF)	RGV	-1,2017	0,4454	-2,70***
Ertragsmesszahl	Wert	-0,0001	0,0002	-0,44
Regionale Merkmale				
In BIP (pro Kopf)	EUR	-0,3633	1,6006	-0,23
In Einwohnerdichte	EW/qkm	-0,3753	0,8609	-0,44
In Erwerbstätige (je Kreis)	Wert	2,2267	1,3120	1,70*
Arbeitslosenquote	%	-36,1943	57,0921	-0,63
BWS Land- und Forstwirtschaft	Mio. EUR	-0,0176	0,0152	-1,16
Schwaben	1=ja, 0=nein	1,1721	0,6605	1,77*
Niederbayern	1=ja, 0=nein	1,4658	0,9839	1,49*
Unterfranken	1=ja, 0=nein	1,1149	1,5223	0,73
Mittelfranken	1=ja, 0=nein	2,2841	0,9376	2,44**
Oberpfalz	1=ja, 0=nein	2,1743	1,4339	1,52
Oberfranken	1=ja, 0=nein	-0,9324	1,5575	-0,60*
_cons		17,0189	46,6430	0,36
Anzahl Beobachtungen	1.487			
Log likelihood	-93.0638			
LR chi2(21)	152.91			
Prob > chi2	0,0000			
Pseudo R2	0,4510			
Signifikanzniveau: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,2				
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage StMELF-Förderdaten, Testbuchführung				

Die Verwendung von *pre-treatment outcomes* stellt sicher, dass die zu vergleichenden Teilnehmer- und Kontrollbetriebe im Referenzjahr 2014 eine ähnliche Ausgangssituation hinsichtlich ihrer betrieblichen Faktorausstattung aufweisen. Durch die Berücksichtigung regionaler Merkmale werden Paare aus Teilnehmern und vergleichbaren Kontrollbetrieben innerhalb einer Region gebildet. Für jeden Betrieb wurde aus den geschätzten Koeffizienten der Propensity Score berechnet, auf dessen Grundlage das Matching der Teilnehmer und Kontrollbetriebe erfolgt.

Tabelle 39 zeigt für das Referenzjahr (2014) die Mittelwerte (Häufigkeiten) ausgewählter Ergebnisvariablen von Teilnehmern und Kontrollbetrieben, vor dem Matching (Spalten (1) und (2)) und nach dem Matching (Spalten (3) und (4)). Vor dem Matching unterscheiden sich die späteren Teilnehmer der Extensivierungsmaßnahmen von den Kontrollbetrieben in fast allen Merkmalen signifikant.

Tabelle 38: Deskriptive Statistik zum Logit-Modell

Variable	Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Teilnahme B20, B21, B22 oder B23 (1=ja, 0=nein)	1487	0,0242	0,1538	0	1
LF	1487	59,4159	38,6042	6,36	394,17
Grünlandanteil	1487	0,3750	0,2723	0,18	1
Ackeranteil	1487	0,6234	0,2723	0	1
Pachtanteil	1487	0,5042	0,2525	0	1
AK je ha	1487	0,0354	0,0197	0,0042	0,2358
Familien AK je ha	1487	0,0340	0,0189	0,0043	0,2358
Materialaufwand je ha	1487	2288,7660	1627,6000	291,04	20035,63
RGV je ha HFF	1487	2,3030	1,0164	0,1	9,65
Abschreibungen je ha	1487	569,2944	346,3445	3,67	3254,90
Ausgaben Dünger je ha	1487	181,6227	82,1637	-117,02	624,33
Umsatzerlöse je ha	1487	4256,1950	2145,6290	245,75	22591,07
Ausgaben PSM je ha	1487	82,0932	67,5073	-2,85	594,70
Ertragsmesszahl	1487	3261,2640	1251,7810	500	7592
BIP pro Kopf	1487	30207,8400	7453,3850	18835	123014
Einwohnerdichte	1487	136,2111	173,0889	66,67	4600,58
Erwerbstätige je Kreis	1487	61,1639	32,8496	24,50	1048,10
Arbeitslosenquote	1487	0,0292	0,0070	0,012	0,068
BWS Landwirtschaft	1487	59,2468	23,7951	2	108
Oberbayern	1487	0,2313	0,4218	0	1
Schwaben	1487	0,1439	0,3511	0	1
Niederbayern	1487	0,1963	0,3974	0	1
Unterfranken	1487	0,0504	0,2189	0	1
Mittelfranken	1487	0,1264	0,3324	0	1
Oberfranken	1487	0,1015	0,3022	0	1
Oberpfalz	1487	0,1800	0,3572	0	1
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage StMELF-Förderdaten, Testbuchführung					

Tabelle 39: Vergleich von Mittelwerten (Häufigkeiten) für ausgewählte Variablen im Referenzjahr 2014

Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)
	Potentielle Teilnehmer	Potentielle Kontrollbetriebe	Ausgewählte Teilnehmer	Ausgewählte Kontrollbetriebe
LF	57,57	59,46	55,29	58,59
AK je ha	0,0302	0,0355*	0,0304	0,0337
Grünlandanteil	0,70	0,37***	0,70	0,78
Ackeranteil	0,29	0,63***	0,30	0,22
Umsatzerlöse je ha	2387,68	4302,55***	2500,98	2604,88
Ausgaben Dünger je ha	81,66	184,10***	86,55	83,06
Ausgaben PSM je ha	35,81	83,24***	38,42	25,46
Materialaufwand je ha	1137,49	2317,33***	1195,08	1200,21
Dummy Variable Oberbayern	0,19	0,23	0,18	0,21
Dummy Variable Schwaben	0,36	0,16***	0,36	0,42
Dummy Variable Niederbayern	0,08	0,20*	0,09	0,09
Dummy Variable Unterfranken	0,03	0,05	0,03	0,03
Dummy Variable Mittelfranken	0,22	0,12*	0,21	0,09
Dummy Variable Oberfranken	0,08	0,10	0,09	0,09
Dummy Variable Oberpfalz	0,03	0,15**	0,03	0,06
Anzahl der Beobachtungen	36	1451	33	33

Signifikanzniveau: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,15
Quelle: Eigene Berechnungen

Für das Matching standen insgesamt 36 spätere Teilnehmer und 1.451 Nichtteilnehmer als potentielle Kontrollbetriebe zur Verfügung. Aus diesen Betrieben wurden je 33 vergleichbare Teilnehmer- und Kontrollbetriebe selektiert. Drei spätere Teilnehmer sind aus der Stichprobe ausgeschieden, da keine vergleichbaren Kontrollbetriebe aufzufinden waren.

Tabelle 40: Veränderung der Dauergrünlandfläche und des Viehbesatzes differenziert nach Teilnahme an der Maßnahme B20-23

Variable	Teilnehmer Δy_i^1	Kontrollgruppe Δy_j^0	ATT $\Delta y_i^1 - \Delta y_j^0$
Prozentuale Änderung DG an LF 2016 ggü. 2015	0,1601	-0,3030	0,4631
(RGV je ha HFF 2016) – (RGV je ha HFF 2015)	-0,0279	0,0556	-0,0835**

Signifikanzniveau: ** p < 0,05
Quelle: Eigene Berechnungen

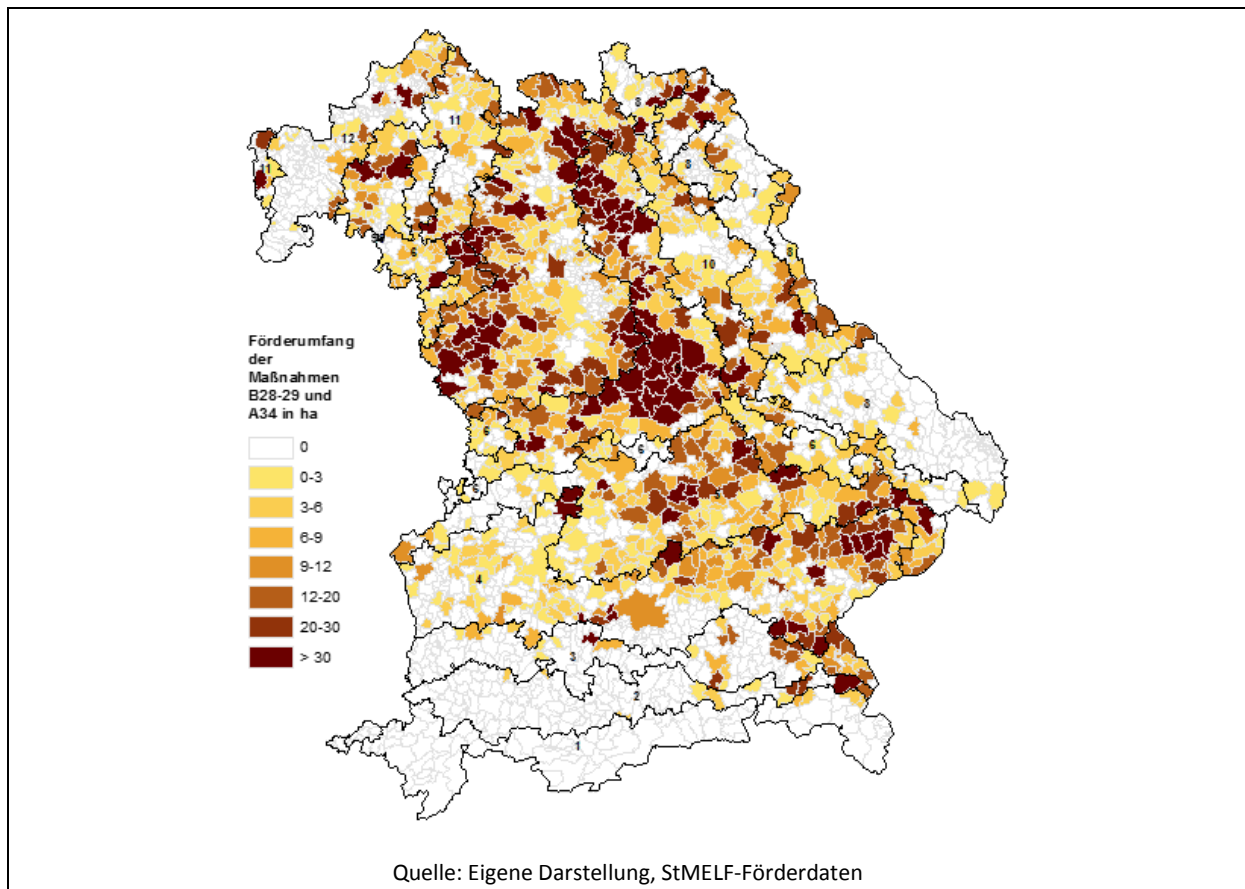
Wie aus Tabelle 40 hervorgeht, ist zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe kein statistisch signifikanter Unterschied in der Veränderung der Dauergrünlandfläche festzustellen. Angesichts der Greening-Auflagen zum Dauergrünland-Umbruchverbot war dieses Ergebnis zu erwarten. Teilnehmer an Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser weiten ihren Dauergrünlandanteil verglichen mit Nichtteilnehmern im betrachteten Zeitraum nicht statistisch signifikant aus und erhöhen somit auch nicht das CO₂-Bindungspotential. Es ist jedoch zu berücksich-

tigen, dass der untersuchte Zeitraum recht kurz ist. Über eine längere Periode sind stärkere Anpassungen denkbar. Hinsichtlich des Viehbesatzes ist ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern beobachtbar. Teilnehmende Betriebe verringern den Besatz an Raufutter fressenden Großvieheinheiten je ha Hauptfutterfläche, während Nichtteilnehmer den Viehbesatz erhöhen.

Gemäß Hülsbergen (2011) besteht bei der Berücksichtigung der Kohlenstoffspeicherung in Böden als Klimaschutzleistung steht eine grundsätzliche Schwierigkeit in der Nachweisführung, weil Humusanreicherungen oftmals erst nach Jahrzehnten analytisch bestimmbar sind. Die räumliche und zeitliche Variabilität der Humus- und C-Gehalte auf Nutzflächen erschwert den sicheren Nachweis einer Kohlenstoff-Akkumulation. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Ableitung standortspezifischer Richtwerte für den Humusgehalt landwirtschaftlich genutzter Böden. Die Humusanreicherung beinhaltet viele weitere ökologische Vorteile, beispielsweise eine verbesserte Bodenstruktur und Wasserspeicherfähigkeit, sowie höhere Ertragspotentiale. Besonders durch die Umstellung von Ackerbau auf Grünlandnutzung kann Humus aufgebaut und somit Kohlenstoff gebunden werden. Hülsbergen ermittelte einen Richtwert von rund einer Tonne Kohlenstoff, die bei der Umwandlung von Ackerland in Grünland, dauerhafter Bodenbedeckung und Zufuhr organischer Substanz und fehlender Bodenbearbeitung je Hektar und Jahr (im Zeitverlauf abnehmend) zusätzlich gebunden werden.

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2016 über die Maßnahmen B28-29 (Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten) bzw. über die entsprechende Altmaßnahme A34 13.241 ha gefördert. Dabei konnte die Förderfläche von 9.342 ha 2014 auf 13.241 ha ausgeweitet werden. Die spezielle Einbeziehung der Förderkulisse Moore könnte sich positiv auf den Flächenumfang ausgewirkt haben. Unter Einbeziehung des Sequestrierungspotentials gemäß Hülsbergen, ergibt sich für Bayern eine Kohlenstoffspeicherung von rund 13.241 t für das Betrachtungsjahr mit der höchsten Förderfläche. Auch hier gilt es zu beachten, dass es sich um einen Bruttowert handelt, der nicht auf Beobachtungen und Messungen beruht. Unkenntnis besteht darüber, inwieweit Teilnehmer auch ohne Förderung Ackerflächen in Grünland umgewandelt hätten. Ferner handelt es sich um eine Zeitpunktbetrachtung. Nach Ablauf der KULAP-Förderung ist eine Rückumwandlung in Ackerland denkbar.

Abbildung 28: Schwerpunktregionen der Maßnahmen „Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten“, 2016



4.6.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm mit seinen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ist ein Förderangebot mit langer Tradition und wird von den Landwirten insgesamt gut angenommen. Die Neumaßnahmen der Förderperiode 2014-2020, die 2015 erstmals angeboten wurden, fanden bei den Landwirten große Akzeptanz. Gleichwohl muss die Rekordbeteiligung im Jahr 2015 vor dem Hintergrund der angespannten Marktlage betrachtet werden. In vielen Fällen wurden die angestrebten Flächenziele der Einzelmaßnahmen wie auch der Schwerpunktbereiche bereits erreicht, häufig gar im Jahr 2014 über Altmaßnahmen. Lediglich im Schwerpunkt Wasserschutz besteht bei der Förderfläche deutlicher Steigerungsbedarf. Bei den Ackermaßnahmen wurde das höchste, im Jahr 2014 erzielte Niveau der Altmaßnahmen über die Neumaßnahmen bislang nicht erreicht. Gesteigert werden konnte mit den Neumaßnahmen allerdings die geförderte Grünlandfläche. Angesichts der Neuausrichtung des Bewertungsschemas, das den Ökologischen Landbau separat erfasst, können die KULAP-Flächenangaben zwischen der vorangegangenen und der aktuellen Förderperiode nur bedingt verglichen werden.

Eine hohe Wirksamkeit hinsichtlich der Schutzziele hängt nicht allein vom Umfang der geförderten Fläche ab, sondern mehr noch von der Qualität der Maßnahmen. Der großen Mehrzahl der Maßnahmen kann bei konsequenter und langfristiger Durchführung ein hoher Wirkungsgrad zugesprochen werden. Die für die Förderperiode 2014-2020 vorgenommenen Änderungen beschränkten sich

im Wesentlichen auf Detailanpassungen von Förderauflagen und Prämienhöhe. Allerdings wurden auch Empfehlungen zur Programmverbesserung umgesetzt, insbesondere hinsichtlich der Bindung an Gebietskulissen und ergebnisorientierter Honorierung.

Im Rahmen der Bewertung wurden die erwarteten Primär- und Sekundäreffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen untersucht und an Einzelmaßnahmen beispielhaft dargestellt. Vielfach wurde dabei auf wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Literatur zurückgegriffen, die auf Bayern jedoch nur in seltenen Fällen ohne Einschränkungen anzuwenden sind. Es handelt sich bei den auf dieser Basis angestellten Berechnungen und Analysen deshalb um Annäherungen und Bruttowerte, nicht aber um eine (anzustrebende) Wirkungskontrolle, die auf erhobenen Daten und Messungen auf den jeweiligen Förderflächen gründet. Eine solche Wirkungskontrolle unternahm die LfL für die KULAP-Maßnahme „Blühflächen“ in der vorangegangenen Förderperiode. Da diese Maßnahme im neuen Programm differenziert fortgeführt wurde, gelten die Ergebnisse der Studie auch in der neuen Förderphase. Die Maßnahme leistet einen wertvollen Beitrag zu Schwerpunktbereich 4A, indem sie gemäß den Untersuchungen der LfL die Artenvielfalt deutlich erhöht.

Weniger klar wirkt das Bild bei den Maßnahmen mit Primäreffekt in Schwerpunktbereich 4B. Trotz aller Bemühungen zum Wasserschutz im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wurden Verbesserungen der Wasserqualität in Bayern in den letzten Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht jedoch nicht direkt gegen den Erfolg von Maßnahmen zum Wasserschutz. Intensivierungen bei Nichtteilnehmern können einen möglichen Maßnahmenerfolg konterkarieren. Zudem treten Ergebnisse von Wasserschutzmaßnahmen in der Regel mit Verzögerung ein, abhängig von Faktoren wie etwa Bodenbeschaffenheit, Bewirtschaftung und Niederschlag. Besonders im Zielfeld Wasserschutz sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Langfristig ist die Entwicklung eines entsprechenden Monitoringsystems anzustreben. Die Ausweisung von Gebietskulissen hat zu einem gezielteren Einsatz der Fördermittel geführt. Die Problemregionen Nordbayerns profitieren in besonderem Maße von der Förderung.

Die anvisierten Flächenziele für Bodenschutzmaßnahmen wurden über Altverträge bereits im Jahr 2014 erreicht. Die Teilnahme an den entsprechenden Neumaßnahmen fiel im Jahr 2015 verhaltener aus. Ursächlich hierfür könnte der verringerte Fördersatz bei der Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten von 80 €/ha auf 70 €/ha sein. Die Minderungswirkung hinsichtlich des Bodenabtrags der Maßnahmen mit Primäreffekt ist unumstritten. Es zeigt sich jedoch, dass im östlichen Tertiären Hügelland der mittlere langjährige Bodenabtrag trotz hoher Teilnahmeraten besonders hoch ausfällt. Hier besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen (Schwerpunktbereich 5D) tragen die KULAP-Maßnahmen zur emissionsarmen Ausbringung von Wirtschaftsdünger bei. Durch den Einsatz moderner Ausbringtechnik können 1,3 kg/m³ Ammoniakemissionen im Vergleich zu herkömmlichen Breitverteilern verhindert werden. Die im EPLR formulierten Flächenziele wurden bereits übererfüllt, die Maßnahme erfreut sich bei den Landwirten großer Beliebtheit. Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Verbots für nach oben strahlende Prallteller und des in den kommenden Jahren folgenden Verbots der bodenfernen Düngung, ist zu überden-

ken, ob die Förderung unverändert beibehalten werden kann. Eine Überprüfung der Fördermaßnahme ist anzustreben.

In Schwerpunktbereich 5E wurden die geplanten Flächenziele bereits zu rund 93 % erreicht. Während die Maßnahmen zur Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten gut angenommen wurden – evtl. auch durch die Ausweitung auf Moorstandorte – und eine hohe Kohlenstoffbindung anzunehmen ist, sank der Flächenumfang von Grünlandextensivierungsmaßnahmen zwischen 2014 und 2016. Die Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung leisten insofern keinen Beitrag zur (zusätzlichen) Kohlenstoffbindung. Durch das generelle Grünland-Umbruchverbot bleibt der Grünlandanteil auch bei Nichtteilnehmern konstant. Eine indirekte Kohlenstoffbindung kann erreicht werden, falls Flächen auf Grenzertragsstandorten ohne Maßnahme aus der Bewirtschaftung fallen würden. Dies zu verhindern ist allerdings das Ziel der Ausgleichszulage.

4.7 M10.1 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (M10.1.16-10.1.21)

4.7.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Maßnahme Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) wird, wie das Kulturlandschaftsprogramm (Kulap) über die Gemeinsame Richtlinie der Bayerischen Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) und für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) zur Förderung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen (AUKM) in Bayern umgesetzt. Die Maßnahmen des VNP sollen dabei vor allem auf beitragen

- zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt, die aufgrund einer natur-schonenden landwirtschaftlichen Nutzung entstanden ist, insbesondere zur Umsetzung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie
- zur Erhaltung, Pflege und Gestaltung einer regionaltypischen Kulturlandschaft sowie eines traditionellen Landschaftsbildes

Aus diesem Grund sind die Maßnahmen des VNP mit primärer Zielsetzung dem ELER-Schwerpunktbereich 4A, Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt sowie des Zustands der europäischen Landschaften zugeordnet. Programmierte Sekundäreffekte werden zudem im Schwerpunktbereich 4B, 4C, 5D und 5E erwartet.

Das Vertragsnaturschutzprogramm kann nur auf ökologisch besonders wertvollen Flächen innerhalb folgender zehn Gebietskulissen umgesetzt werden:

- Flächen in FFH-Gebieten nach der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und in Vogelschutzgebieten nach der Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie),
- Flächen mit FFH-Lebensraumtypen und/oder Arten gemäß den Anhängen der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien,
- Flächen des Bayerischen Biotopverbundes BayernNetzNatur,
- Flächen in Naturschutzgebieten,
- Flächen nach den §§ 28 und 29 BNatSchG (Naturdenkmäler und Geschützte Landschaftsbestandteile),
- Gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2, 3 oder 5 BNatSchG und Art. 23 Abs. 1 BayNatSchG,
- Feuchtflächen im Sinne des Art. 23 Abs. 5 BayNatSchG (Wiesenbrütergebiete),
- Flächen, die in der Biotopkartierung Bayern erfasst sind sowie gleichwertige Flächen,
- Flächen in Nationalparks und schutzwürdige Flächen in Biosphärenreservaten,
- Ausgewählte Einzelflächen, die im Rahmen naturschutzfachlicher Programme und Pläne schwerpunktmäßig für Zwecke des Natur- und Artenschutzes bereitgestellt werden.

Beim VNP liegt die fachliche Zuständigkeit im Zuständigkeitsbereich des StMUV und es zielt auf eine naturverträgliche Bewirtschaftung naturschutzfachlich besonders wertvoller Flächen der Biotoptypen Äcker, Wiesen und Weiden ab. Antragsberechtigt sind Landwirte, Zusammenschlüsse von Landwirten sowie sonstige Landbewirtschafter einschließlich Jagdgenossenschaften, sowie Naturschutz- und Landschaftspflegeverbände, die mindestens 0,3 ha landwirtschaftlich genutzte bzw. nutzbare Fläche selbst bewirtschaften/pflegen.

In der laufenden Förderperiode wurden im VNP im Jahr 2014 noch die identischen Maßnahmen mit entsprechender Codierung aus der vorherigen Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten. 2015 wurde eine neue Codierung eingeführt mit der auch Änderungen im Maßnahmenangebot bzw. den Maßnahmenkombinationen einhergingen:

- Der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel bei Ackermaßnahmen wurde in den Grundleistungen integriert und ist nicht mehr Bestandteil der optionalen Zusatzleistungen.
- Die Umwandlung von Acker in Grünland kann im Biotoptyp Weiden nicht mehr gefördert werden (bisher G30).
- Die Einzelmaßnahme zum Erhalt von Streuobstwiesen (G27, jetzt H28) war bisher verpflichtend an den Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel gekoppelt (bisher G26), nun kann die Maßnahme auch einzeln abgeschlossen werden.
- Die Zusatzmaßnahme zum Erhalt von Streuobstbeständen auf Weiden (Z34) wird nicht mehr angeboten.
- Neu im Angebot ist die Maßnahme zur ergebnisorientierten Grünlandnutzung (H30) die Beweidung durch Ziegen (H33/F33).

4.7.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im Förderzeitraum sollten gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie konkrete quantifizierte Förderziele erreicht werden.

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Das VNP wurde in den ersten drei Jahren der neuen Förderperiode sehr gut angenommen und hat mit 75.507 ha Förderfläche bereits jetzt den Endstand der vorherigen Förderperiode um rd. 11.000 ha überschritten. Die Zielerreichung bei der VNP-Förderfläche ist mit 89,9% nach drei von sieben Förderjahren sehr gut, die öffentlichen Ausgaben liegen mit 36,2% dementsprechend im Plan⁴¹ (s. Tabelle 41).

Bei der näheren Betrachtung der Biotoptypen kann bei den Acker- und Weideflächen ebenfalls eine gute Zielerreichung festgestellt werden. Im Biotoptyp Wiese 1 ist die geplante Förderfläche schon zu 96,5% erreicht, im Biotoptyp Wiese 2 bereits deutlich übertroffen. Einzig der Biotoptyp Wiese 3 mit der neu eingeführten Maßnahme „ergebnisorientierte Grünlandnutzung“ bleibt bisher weit hinter den anvisierten Zielen zurück. Der Grund hierfür mag eine gewisse Skepsis der Antragsteller gegenüber dieser neuartigen Maßnahme sein. Die Landwirte bevorzugen offensichtlich Maßnahmen mit konkreten Bewirtschaftungsauflagen, die teilweise auch als naturschutzfachlich höherwertig einzustufen sind.

⁴¹ Die im VNP abgeschlossenen Verträge haben jeweils eine Laufzeit von fünf Jahren, sodass schon jetzt das angestrebte Flächenziel fast erreicht sein kann, die ausgegebenen Finanzmittel deshalb aber noch auf niedrigerem Niveau liegen.

Tabelle 41: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020; Zielwert 2023	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad %
Outputindikatoren			
O1 Öffentliche Ausgaben insgesamt (EUR) ⁴²	267.779.113	96.844.459	36,2 %
O5 Fläche (ha) für die die Agrarumwelt- und Klimamaßnahme gilt ⁴³	84.000 ha	75.507 ha	89,9%
O7 Anzahl der unterstützten Verträge ⁴⁴		24.965	-
Zielindikatoren⁴⁵			
16 Biototyp Acker 1 ⁴⁶	6.158.920 € 1.018 ha	1.801.226 € 857 ha	29,2% 85,5%
17 Biototyp Acker 2 ⁴⁷	6.051.808 € 1.213 ha	1.753.543 € 890 ha	29,0% 72,3%
18 Biototyp Wiese 1 ⁴⁸	203.860.239 € 54.569 ha	75.422.961 € 52.679 ha	37,0% 96,5%
19 Biototyp Wiese 2 ⁴⁹	133.889 € 69 ha	62.608 € 80 ha	46,76% 115,9%
20 Biototyp Wiese 3 ⁵⁰	2.704.569 € 1.251 ha	13.138 € 27 ha	0,5% 2,2%
21 Biototyp Weide ⁵¹	48.869.688 € 25.880 ha	17.771.926 € 20.974 ha	36,4% 81,0%
O1 und O7 aus Monitoringdaten; O5 und Werte der Zielindikatoren: eigene Berechnungen aus den Antragsdaten zum VNP und den Auszahlungsdaten StMELF (ohne Rückforderungen)			

Die ausbezahlten Mittel über die drei Jahre sind EU-Mittel (es ist eine Kofinanzierung von 75% durch die EU möglich) und bayerische Mittel und verteilen sich wie in Tabelle 42 dargestellt. 25.827 Mio. € und knapp 27% wurden 2014 ausbezahlt, 2015 wegen technischer Schwierigkeiten nur rund 6,4 Mio. € (6,6%) und deshalb dann 2016 mit 64.583 Mio. € knapp 67% der in den drei Jahren ausbezahlten Mittel. Die Schwierigkeiten bei der Auszahlung im Jahr 2015 waren darauf zurückzuführen, dass in Folge der neuen Maßnahmenkodierung ab 2015 das Programm für die Auszahlung neu programmiert werden musste und dies bis zum Auszahlungstermin Ende 2015 nicht abgeschlossen war. So wurden in 2016 monatlich jeweils die fertig programmierten Maßnahmen ausgezahlt. Für die 2016 beantragten Maßnahmen erfolgte die Auszahlung wieder termingemäß im Dezember 2016 bzw. Ende März 2017 für die jahresübergreifenden Maßnahmen.

⁴² Zahlen aus Monitoring

⁴³ Realisierung aus den Antragsdaten zum VNP errechnet

⁴⁴ Zahlen aus Monitoring

⁴⁵ Realisierung aus den Antragsdaten zum VNP und den Auszahlungsdaten StMELF (ohne Rückforderungen) errechnet

⁴⁶ 16_Biototyp Acker 1: Extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Ackerlebensräume

⁴⁷ 17_Biototyp Acker 2: Brachlegung auf Acker mit Selbstbegrünung aus Artenschutzgründen

⁴⁸ 18_Biototyp Wiese 1: Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume

⁴⁹ 19_Biototyp Wiese 2: Brachlegung von Wiesenlebensräumen aus Artenschutzgründen

⁵⁰ 20_Biototyp Wiese 3: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen

⁵¹ 21_Biototyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung

Tabelle 42: Ausbezahlte Fördermittel, 2014-2016

	Gesamtmittel	EU-Mittel	GAK-Mittel	Bayerische Mittel	Anteil an Gesamt- ausgaben
ausgezahlt 2014	25.826.690 €	14.923.652 €	0 €	10.903.038 €	26,68%
ausgezahlt 2015	6.434.289 €	4.357.897 €	0 €	2.076.392 €	6,65%
ausgezahlt 2016	64.583.479 €	46.932.272 €	0 €	17.651.259 €	66,67%
Gesamt	96.844.459 €	66.213.821 €		30.630.689 €	100 %
Eigene Berechnungen aus den Auszahlungsdaten StMELF (ohne Rückforderungen), Stand 31.12.2016					

Die 75.507 ha VNP-Vertragsflächen im Jahr 2016 wurden von 17.665 Landwirten bewirtschaftet, von denen 65% im Nebenerwerb tätig sind. Dieser Anteil liegt damit etwas höher als in der Gesamtheit der bayerischen Betriebe mit 60% Nebenerwerbsbetrieben. Die einzelnen Betriebe bewirtschaften dabei zwischen 0,07 und 343 ha an VNP-Förderflächen. VNP-Förderflächen haben damit durchschnittlich einen Anteil von 32% an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche der VNP-Betriebe. Die Entwicklung des Flächenumfangs bezogen auf die drei Biotoptypen seit 2014 und der Anteil der VNP-Vertragsflächen ist in Tabelle 43 ersichtlich.

Tabelle 43: Flächenumfänge nach Biotoptypen und nach Lage in N2000-Gebieten

	2014	davon in N2000	in %	2015	davon in N2000	in %	2016	davon in N2000	in %
Acker	1.783	459	25,7	1.704	429	25,2	1.747	471	27
Wiese	43.556	22.457	51,6	50.873	25.178	49,5	52.786	25.869	49
Weide	18.929	12.079	63,8	20.598	12.742	61,9	20.974	13.089	62,4
Gesamt	64.268	34.995	54,4	73.175	38.349	52,4	75.507	39.429	52,2
Quelle: StMELF und Monitoringstelle an der LfL, 2017, eigene Auswertungen									

Der Anteil der VNP-Flächen Bayerns an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF)⁵² beträgt 2,41% und ist somit im Vergleich zu den 1,97% am Ende der letzten Förderperiode angestiegen, liegt aber noch deutlich unter dem Flächenumfang, den das StMUV für nötig hält um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufzuhalten.⁵³ Die Maßnahmen auf Grünland bilden den eindeutigen Schwerpunkt mit 6,7% Anteil am gesamten bayerischen Grünland.⁵⁴ Am stärksten vertreten sind die Wiesen mit 52.786 ha und 70% Flächenanteil, gefolgt von den Weiden mit 20.974 ha und knapp 28% Anteil. Dies zeigt sich auch daran, dass die fünf flächenstärksten Maßnahmen (Schnittzeitpunkte und extensive Beweidung) H22 mit rd. 17.000 ha, H23 mit rd. 14.000 ha, H31 mit rd. 8.000 ha, F25 mit knapp 7.000 ha und F31 mit fast 5.000 ha zusammen knapp 68% der gesamten VNP-Vertragsfläche abdecken. Die 1.747 ha Acker umfassen lediglich rd. 2% aller VNP-Vertragsflächen.

⁵² Bezogen auf die im EPLR für 2010 angegebene LF (Kontextindikator 16): 3.136.840 ha

⁵³ Eine deutliche flächenmäßige Ausweitung des VNP auf mittelfristig 6% der LF ist nach Berechnungen des LfU erforderlich, um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufzuhalten – Information des StMUV 01/2016

⁵⁴ 2016: 1.098.056 ha Grünland in Bayern

Mit 39.429 ha im Jahr 2016 liegen 52% der VNP-Vertragsflächen innerhalb der N2000-Gebietskulisse Bayerns. Die VNP-Vertragsflächen decken damit einen Anteil von 4,92%⁵⁵ der gesamten Natura 2000-Kulisse ab. Angesichts der bisherigen guten VNP-Vertragsbeteiligung ist zu erwarten, dass sich dieser Anteil bis zum Ende der Förderperiode in 2020 noch steigern lässt, so dass eines der wichtigen Ziele des VNP „Aufbau von Natura 2000 in Bayern“ noch besser erreicht werden kann.

Regionale Verteilung

Die regionale Verteilung der VNP-Flächen spiegelt die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung der Gebiete und die daraus resultierenden naturschutzfachlichen Möglichkeiten und Erfordernisse wider. Das starke Gewicht des Biotoptyps Wiese in Oberbayern mit der Konzentration der Maßnahmen am Alpenrand ist bedingt durch die von Grünland geprägte Landwirtschaft mit hohem Anteil an extensiv genutzten Flächen. Hier liegt deshalb auch der Schwerpunkt der Erschwerenausgleichsmaßnahmen.

Die regionale Verteilung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen beeinflusst stark das große Ziel des VNP, den Aufbau von Natura 2000. Die Verteilung der VNP-Vertragsbeteiligung korrespondiert weitgehend mit der Verteilung der Natura 2000-Gebiete in Bayern.

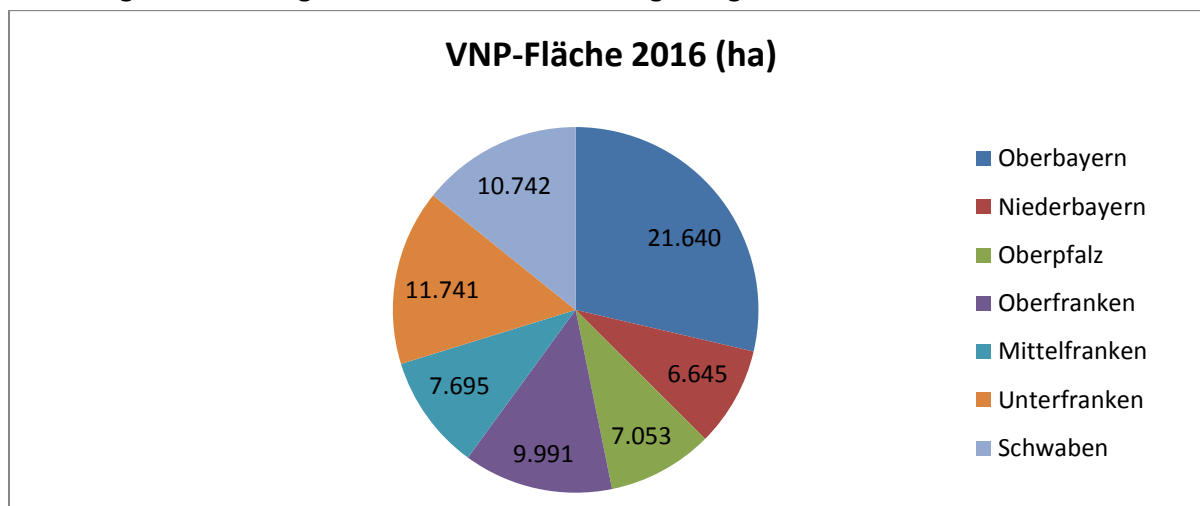
Bezogen auf die Regierungsbezirke lässt sich Tabelle 44 entnehmen, dass Oberbayern mit 21.640 ha und knapp 29% den deutlich größten Umfang an VNP-Flächen aufweist, gefolgt von Unterfranken, Schwaben und Oberfranken, die mit 11.741, 10.742 sowie 9.991 ha und 16, 14 bzw. 13% der bayerischen VNP-Flächen jeweils einen sehr ähnlichen VNP-Flächenumfang aufweisen. In den Regierungsbezirken Mittelfranken, Oberpfalz und Niederbayern finden sich 7.695, 7.053 und 6.645 ha bzw. 10, 9 und 9% der VNP-Vertragsflächen. Die anteiligen Flächenumfänge in den Regierungsbezirken sind sehr ähnlich wie in der letzten Förderperiode, die Gesamtflächen haben zugenommen und bestätigen, dass in allen Bezirken Interesse am VNP herrscht. Bemerkenswert ist die starke Zunahme der VNP-Vertragsflächen in Oberfranken um knapp 36% im Vergleich zum Ende der letzten Förderperiode im Jahr 2013.

⁵⁵ Bei einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 221.059 ha (im Jahr 2016, ermittelt von der LfL) in der Natura 2000-Kulisse inkl. 50m Pufferbereich entspricht dies einem Anteil von 17,83% der überhaupt förderfähigen Flächen in der Natura 2000-Kulisse.

Tabelle 44: Verteilung der geförderten Flächen nach Regierungsbezirken

Biotoptyp	Mittel-franken	Nieder-bayern	Ober-bayern	Ober-franken	Ober-pfalz	Schwaben	Unter-franken	Gesamt
Acker ge-samt	82	122	152	413	157	21	800	1.747
Wiese ge-samt	4.723	5.551	15.267	8.126	5.415	6.303	7.400	52.786
Weide ge-samt	2.890	973	6.220	1.452	1.481	4.417	3.541	20.974
Gesamtflä-che alle BTT	7.695	6.645	21.640	9.991	7.053	10.742	11.741	75.507
Anteil an Gesamtflä-che	10,2%	8,8%	28,7%	13,2%	9,3%	14,2%	15,5%	
Quelle: StMELF und Monitoringstelle an der LfL, 2017, eigene Auswertungen								

Bei den Ackermaßnahmen (1.747 ha insges.) liegt der Schwerpunkt der Vertragsflächen mit knapp 1.213 ha und 70% in den Regierungsbezirken Unter- und Oberfranken. Am schwächsten ist Schwaben mit 21 ha und 1,2% vertreten, gefolgt von Mittelfranken mit 82 ha und knapp 5%. Die Oberpfalz, Oberbayern und Niederbayern folgen mit 157 (9%), 152 (9%) bzw. 122 ha (7%).

Abbildung 29: Verteilung der VNP-Flächen auf die Regierungsbezirke

Quelle: StMELF und Monitoringstelle an der LfL, 2017, eigene Auswertungen

Ganz anders sieht es beim Biotoptyp Wiese aus, bei dem Oberbayern 15.267 ha und 29% aufweist; die anderen Regierungsbezirke bewegen sich alle auf einer recht ähnlichen Ebene mit Flächenanteilen von 9 bis 15%. Auch beim Biotoptyp Weide liegt Oberbayern mit 6.220 ha (knapp 30%) vorne, gefolgt von Schwaben mit 4.417 ha (21%), Unterfranken mit 3.541 ha (17%), Mittelfranken mit 2.890 (14%), Oberpfalz und Oberfranken mit jeweils knapp 1.500 ha (ca. 7%) und Schwaben mit 973 ha (4,6%).

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Die potentiellen VNP-Vertragsnehmer werden über die Homepage des Landwirtschaftsministeriums unter dem Reiter „Förderwegweiser“⁵⁶ ausführlich über das Programm informiert (Maßnahmenübersicht, Gemeinsame Richtlinie zur AUM-Förderung in Bayern, Antrag, Merkblätter/Formulare). Das Umweltministerium informiert auf seiner Homepage ebenfalls über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des VNP⁵⁷, verlinkt auf den Förderwegweiser des Landwirtschaftsministeriums und hat zudem im Oktober 2015 eine Informationsbroschüre zum VNP herausgegeben⁵⁸. Diese Broschüre steht zum kostenlosen Download zur Verfügung und liegt zudem an den unteren Naturschutzbehörden (uNB) und den Landwirtschaftsämtern (ÄELF) aus und wird bei Veranstaltungen ausgelegt. Bei den Winterversammlungen der ÄELF und bei Veranstaltungen der UNB, z.B. bei den Runden Tischen zu den N2000-Gebieten und in den Netz-Natur-Projekten wird ebenfalls darüber informiert. Auch die Landschaftspflegeverbände, die Schaf- und Ziegenhalterverbände, die Öko-Erzeugerringe, die regionalen Verbände für landwirtschaftliche Fachbildung weisen auf die Fördermaßnahme darauf hin.

Die Antragstellung erfolgt während jährlich festgelegter Antragszeiträume beim zuständigen ÄELF. Dem muss ein Beratungsgespräch an der jeweiligen UNB vorausgehen, bei dem die geeigneten Maßnahmen erörtert und festgelegt werden. Am StMUV gibt es zudem eine VNP-Hotline, an die sich die UNB bei fachlichen Fragen zur Umsetzung des VNP wenden können.

4.7.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme werden gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfragen beantwortet:

- Schwerpunkt 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, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?
- Schwerpunkt 4B: In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt?
- Schwerpunkt 4C: 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?

Korrespondierend mit den zu erwartenden Sekundäreffekten, gilt dies auch für die Fragen zu den Schwerpunktbereichen 5D und 5E:

- In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniak-emissionen beigetragen?

⁵⁶ <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/001007/index.php>

⁵⁷ http://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/foerderung/bay_vnp.htm

⁵⁸ In der Ex-Post-Bewertung der vorherigen Förderperiode war zum Zweck hoher Transparenz und guter Kommunikation des VNP gegenüber den potentiellen Antragstellern die Erstellung einer solchen Broschüre empfohlen worden; das StMUV hatte selbst wohl auch schon länger die Erstellung geplant

- 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?

Für die Bewertung der VNP-Maßnahme werden (wie im Feinkonzept aufgezeigt) neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) auch ergänzende Bewertungsindikatoren verwendet.

Tabelle 45: Indikatoren (IST – ZIEL)

Zielindikatoren	Ziel bis 2020; Zielwert 2023	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad, %
Spezifischer Indikator für VNP: Entwicklung der VNP- Gesamtmaßnahmenfläche in der Natura 2000-Kulisse + Pufferbe- reich (50 m) bezogen auf die gesamte Natura 2000-Fläche	11,78%	4,90%	42%
T9: Prozentsatz der landwirt- schaftlichen Fläche, für die Ver- waltungsverträge zur Unterstüt- zung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gel- ten	13,18 % Maßnahme M10 gesamt: 413.331 ha	VNP: 2,41 % VNP: 75.507 ha	
T10: Prozentsatz der landwirt- schaftlichen Fläche, für die Ver- waltungsverträge zur Verbesse- rung der Wasserwirtschaft gelten	2,69% Maßnahme M10 gesamt: 84.438 ha	VNP: 1,28% VNP: 40.147 ha	
T12: Prozentsatz der landwirt- schaftlichen Fläche, für die Ver- waltungsverträge zur Verbesse- rung der Bodenbewirtschaftung und/oder von Bodenerosion gelten	2,75% Maßnahme M10 gesamt: 86.351 ha	VNP: 1,71% VNP: 53.699 ha	

Wirkungsindikatoren	Ziel	Realisierung	Zielerreichungsgrad, %
C35: Feldvogelindex (NHI)	Ziel bis 2015: 100%	Erreicht in BY 2015 ⁵⁹ : 61,71% (Acker: 56,27%, Grünland: 61,10%) Erreicht in D 2011 ⁶⁰ : 63,4%	Bayern 2015: 61,71% Deutschland 2011: 63,4%
C36: Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitate (Grasland ⁶¹)	Bis 2020 hat sich der Erhaltungszustand aller im Bericht 2007 noch mit „ungünstig“ bewerteten Schutzgüter um mindestens eine Stufe verbessert (Indexwert von 80 %).	Bericht 2013 (2007-2012) BY (2013), günstiger Zustand in alpinen Region: 66% kontinentaler Region: 33% D: 40%	
C37: Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV)	Ziel bis 2015: 19% der LF	Erreicht in BY 2015: 11,3% Erreicht in D 2015: 11,4%	By: 59,47% D: 60%
Ergänzend: Entwicklung des HNV-Index auf nach KULAP/VNP geförderten Flächen		Auswertungen des LfU 2010 und 2013 für BY 2010: 77%, 2013: 87%	
Ergänzend: Anteil der Förderfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der geförderten Betriebe		Durchschnittlich 32,17%	
Ergänzend: Biodiversitätsindikatoren (aus Wirkungskontrollen des LfU/der Regierungen)		Bis zum aktuellen Durchführungsbericht lagen keine neuen Ergebnisse vor; im Lauf des Jahres ist mit Daten aus einer Evaluation von VNP-Feuchtgrünlandflächen zu rechnen	

Quelle: StMELF-Monitoring, LfU und LfL

Für die Maßnahmen des VNP kann die relevante Bewertungsfrage des Schwerpunktes 4A mit dem angelegten Indikatoren-Set beantwortet werden. Neben den Förderdaten auf Betriebsebene, getrennt nach Biotoptyp, sollen zur Beurteilung der Wirksamkeit vor allem vergleichende Untersuchungen von Flächen mit und ohne VNP-Förderung verwendet werden. Nach Auskunft des Landesamtes für Umwelt (LfU) wurde 2016 eine Untersuchung zu Feuchtgrünland durchgeführt mit deren Abschlussbericht im Mai 2017 gerechnet wird. Ansonsten stehen aktuell keine Erfolgs-

⁵⁹ Informationen des LfU vom April 2017; für Bayern sind zum Stand 02.05.2017 auf der LIKI-Seite (<http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29#grafik>) nur die Werte bis 2008 dargestellt

⁶⁰ für Deutschland sind auf der LIKI-Seite zum Stand 02.05. 2017 nur die Werte bis 2011 dargestellt

⁶¹ Die Bewertung erfolgt in den drei biogeographischen Regionen: alpin, atlantisch und kontinental; in Bayern kommen die alpine und die kontinentale Region vor. https://biologischevielfalt.bfn.de/ind_ffh.html: Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Handlungsbedarf bei Lebensräumen und Arten der Moore, Küsten und Meere sowie landwirtschaftlich geprägter Ökosysteme, die auf Managementmaßnahmen bzw. eine naturverträgliche Nutzung angewiesen sind, größer ist als bei Schutzgütern mit Bindung an Wälder oder Gebirge.

/Wirkungskontrollen bzw. keine Evaluation zum VNP zur Verfügung. Geplant ist allerdings, jedes Jahr weitere Erfolgskontrollen zu bestimmten Aspekten des VNP durchzuführen⁶².

Für den HighNatureValue-Indikator (HNV) werden jedes Jahr die Werte für die einzelnen Bundesländer im Auftrag des BfN ermittelt und dann auf der LIKI-Seite⁶³ veröffentlicht.

In Bayern wird der HNV auf 181 Stichprobenflächen (davon 37 in den Alpen) ermittelt. Dabei wird jährlich jeweils ein Viertel der Flächen erfasst, sodass ein Kartierungsdurchlauf nach vier Jahren komplett ist. Bei der Ex post-Evaluierung des BayZAL hatten die Evaluatoren vorgeschlagen, in einer separaten Auswertung Stichprobenflächen des HNV mit Flächen, auf denen VNP/EA- bzw. KULAP-Verträge liegen, zu verschneiden und die Hypothese zu prüfen, dass naturschutzfachlich geförderte Agrarflächen signifikant häufiger einen HNV-Status aufweisen als nicht naturschutzfachlich geförderte Flächen. Diese Verschneidung hat das LfU 2010 und 2013 durchgeführt und wird sie voraussichtlich auch 2017 durchführen. Über den längeren Zeitraum von sieben Jahren lassen sich voraussichtlich belastbare Aussagen treffen.

Da aus den vorgenannten Gründen aktuell noch wenig aussagekräftige Ergebnisse aus Erfolgskontrollen zur Verfügung stehen, wird über die regionale Verortung der Maßnahmen (Lage in Natura 2000 Gebieten) die Zielgenauigkeit der Maßnahmen betrachtet. Erkenntnisse zur Wirksamkeit innerhalb von Natura 2000 Gebieten werden aus den Daten der FFH-Managementpläne erwartet und im erweiterten Durchführungsbericht 2019 dargestellt.

Bei den Bewertungsfragen der Schwerpunktbereiche 4B und 4C sowie 5D und 5E steht fest, dass die Maßnahmen des VNP einen Beitrag zu den genannten Zielen leisten können. Für die Schwerpunktbereiche 4B und 5D kann dieser Beitrag über den Flächenumfang der abgeschlossenen Verträge mit Düngeeinschränkungen und die dazugehörigen Betriebsdaten teilweise quantifiziert werden, bei den Schwerpunktbereichen 4C und 5E ist dies voraussichtlich nur bedingt möglich.

4.7.4 Bewertung

Im Durchführungsbericht 2016 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren, dem Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbaren Wirkungspfade (erwartete Wirkungen) liegen.

Primäreffekt: Beitrag zu Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura2000 Gebieten und in benachteiligten Gebieten

Die beiden Kontextindikatoren „35 Feldvogelindex, NHI“ und „37 Landbau von hohem Naturschutzwert“ werden zur Beurteilung der Wirksamkeit der VNP-Maßnahme in Bezug auf die Bewertungsfrage zum SP 4A⁶⁴ betrachtet.

⁶² In einer Evaluation wurden 57 Probeflächen auf VNP-Feuchtgrünland ausführlich vegetationskundlich untersucht. Die Flächen wurden bereits 1995/96 erstkartiert, sodass umfangreiche Vorher-Nachher-Vergleiche hinsichtlich Artenspektrum und Biodiversität der Flächen inkl. multivariater Statistik möglich sind. (Schriftliche Mitteilungen LfU, 2016 und 2017)

⁶³ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=602&aufzu=2&mode=indi>

⁶⁴ „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 Gebie-

Der Nachhaltigkeitsindikator (NHI)⁶⁵ für die Artenvielfalt (Teilindikator offene Agrarlandschaft) ist definiert als LIKI-Indikator „B2 – Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ und erfasst und beschreibt die Bestandsentwicklung repräsentativer Arten als Index mit einem Zielwert im Jahr 2015 von 100. Die dortige Darstellung gibt jedoch nur die Entwicklung bis 2012 wider. Nach Informationen des LfU vom April 2017 liegt der Wert 2015 in Bayern bei 61,71% (Acker: 56,27%, Grünland: 61,10%)⁶⁶ und hat sich damit auf einem niedrigen Niveau stabilisiert, liegt aber noch weit vom Zielwert 100 für 2015 entfernt.

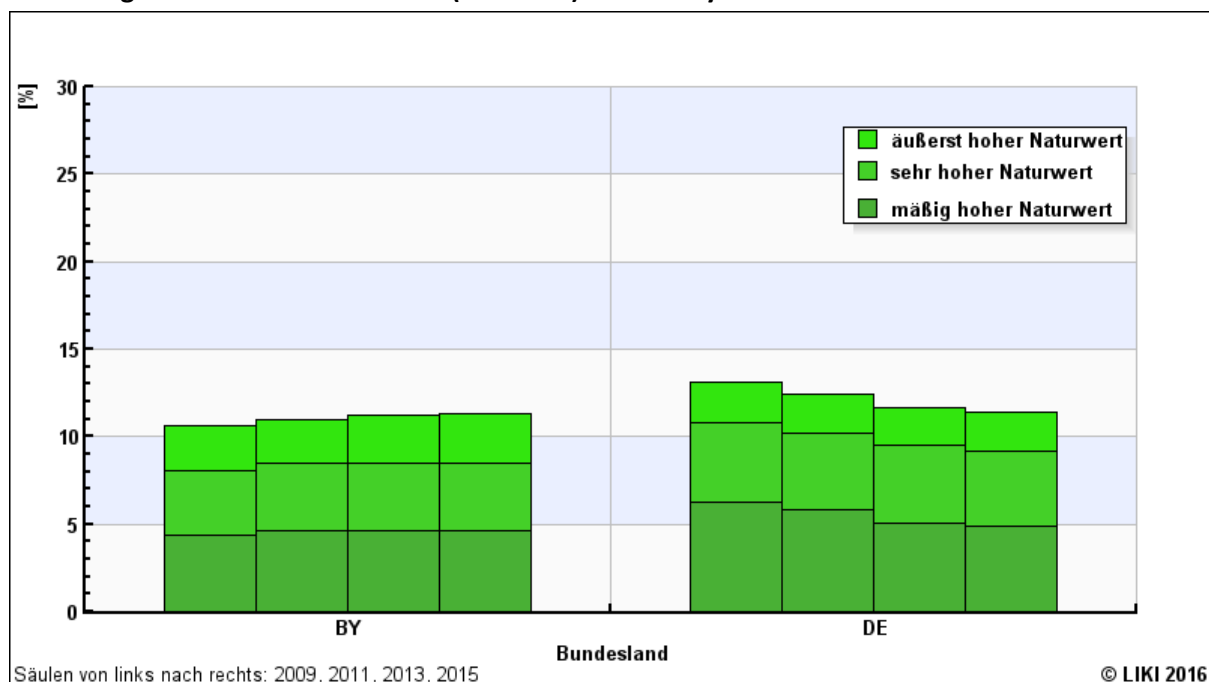
Allerdings lässt sich kaum ein direkter Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Nachhaltigkeitsindikators und den unter VNP/EA-Verträgen stehenden Flächen herstellen, da die Veränderung des NHI nicht nur auf dem Einsatz von VNP beruht. Eine umfassende Aussage zur Wirksamkeit von VNP-Maßnahmen bez. Artenvielfalt und Landschaftsqualität auf Einzelflächen ist deshalb über diesen Indikator nicht möglich.

Für den LIKI-Indikator B7, Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Landwirtschaftsfläche) wurde in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt als bundesweites Ziel die Zunahme des Anteils an Flächen mit hohem Naturwert (HNV-Stufen 1-3) auf 19 % der LF im Jahr 2015 definiert. Für Deutschland ergab sich 2009 ein Anfangswert von 13,1%, für Bayern waren es 10,5%. 2013 und 2015 lagen die Werte für Bayern bei 11,2 und 11,3% und sind somit leicht gestiegen, sind aber immer noch weit entfernt vom angestrebten Zielwert. Für Deutschland insgesamt gingen die Werte leicht zurück auf 11,7 bzw. 11,4% und liegen damit fast gleichauf mit Bayern (s. auch Abbildung 30).

ten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?“

⁶⁵ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29#grafik>; aufgerufen am 05.05.2017

⁶⁶ In Bayern wird der Indikator mittels eines Probeflächennetzes aus 450 jeweils einen Quadratkilometer großen Flächen erfasst, die viermal jährlich Ehrenamtliche durch Begehung einer ca. drei Kilometer langen Route kartieren. Zur Erfassung des Indikators „Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert“ werden von aus diesem Stichprobennetz außerdem die Flächen herangezogen, die mehr als 5% Agrarland umfassen.

Abbildung 30: HNV-Flächen Gesamt (Stufe I-III) in % in Bayern und Deutschland

Das LfU hat 2010 und 2013 durch eine Auswertung der HNV-Werte von Stichprobenflächen des HNV auf denen VNP- Verträge liegen die Hypothese überprüft, dass naturschutzfachlich geförderte Agrarflächen signifikant häufiger einen HNV-Status aufweisen als nicht naturschutzfachlich geförderte Flächen. Nach StMUV-Planung wird es 2017 eine weitere HNV-Erhebung geben.

Die bisherigen Ergebnisse zeigten in beiden Bewertungsjahren eine signifikant positive Korrelation von VNP/EA mit HNV-Farmland-Flächen. 2010 wurde für 77% der VNP/EA-Flächen ein überdurchschnittlich hoher Naturwert (HNV-Wertestufe 1-3) festgestellt. VNP-Flächen tragen somit dazu bei, den (vorhandenen) hohen Bestand an naturschutzfachlich höherwertigen Arten zu sichern.

Der Wert des Indikators „Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitats (Grasland)“ liegt in Deutschland nur bei 50% des angestrebten Zielwertes in 2020. Für Bayern liegt der Wert für die alpine Region immerhin bei ca. zwei Drittel und damit halbwegs nahe am Zielwert, in der kontinentalen Region aber nur bei einem Drittel.

Für die aktuelle Bewertung werden in erster Linie die erzielten Outputdaten und die erreichten Zielwerte der Wirkungsindikatoren und ergänzten Indikatoren, sowie eigene Auswertungen und Aussagen der Fachreferenten des StMUV verwendet. Für den Bewertungsbericht 2019 sind dann weitergehende Analysen der Maßnahmenwirkung vorgesehen.

Primäreffekt: Beitrag zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung europäischer Landschaften

Mit den Maßnahmen des VNP werden vorrangig traditionelle, regional angepasste Bewirtschaftungsweisen der Biotoptypen Acker, Wiese und Weide gefördert. Die Maßnahmen tragen damit zum Erhalt traditioneller Kulturlandschaften und des charakteristischen Landschaftsbildes in Bayern bei.

Diese umfassen Wacholderheideflächen im Naturpark Altmühltal, Streuwiesen im Alpenvorland, aber auch Buckelwiesen im Werdenfelser Land.

Durch das VNP werden arten- und blütenreiche Bestände gefördert, die eine Bereicherung in einer sonst eher eintönigen, intensiv genutzten Agrarlandschaft darstellen.

Sekundäreffekt: Beitrag zur Verbesserung der Wasserwirtschaft

Um den Beitrag des VNP zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserwirtschaft abschätzen zu können, werden im weitesten Sinn alle Maßnahmen der Biotoptypen Acker, Wiese und Weide herangezogen. Da grundsätzlich alle im VNP angebotenen Maßnahmen eine extensivere Bewirtschaftung der Flächen voraussetzen bzw. bedingen, fällt der Einsatz landwirtschaftlicher Produktionsmittel besonders gering aus. Eine extensive Bewirtschaftung fand 2016 auf 75.507 ha statt.

Insbesondere die Maßnahmen auf den Biotoptypen Acker 1 und 2 sowie Wiese 1 und 2 können hier genannt werden, da hier ein Verzicht auf Intensivkulturen, die Brachlegung von Flächen sowie eine reduzierte Anzahl von Schnitten Fördergegenstand sind. Durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und eingeschränkte oder gar keine Gaben von Dünger ist das Austragspotential ins Grund- oder Oberflächenwasser vermindert. Dies war 2016 auf 40.147 ha VNP-Fläche (53,2% der gesamten VNP-Vertragsfläche) der Fall. Die Flächen mit diesen Einschränkungen tragen in ihrer jeweiligen Region zu einer Minderung potentieller Nitratausträge bei Auch aus allen VNP-Weideflächen (20.974 ha) ist durch das Zufütterungsverbot (mit Ausnahme bei der alpinen Beweidung) und den geringen Viehbesatz kein nennenswerter Nitrataustrag zu erwarten.

Sekundäreffekt: Beitrag zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung/Verhinderung von Bodenerosion

Die Funktionen des Bodens können durch Schadstoffeinträge und mechanische Bodenschädigungen wie Erosion und Verdichtung beeinträchtigt werden, wobei die Erosion, in Bayern vor allem durch Wasser, die wichtigste Gefährdung darstellt.⁶⁷ Zur Bewertung des Beitrags des VNP zu Verbesserung der Bodenbewirtschaftung können nahezu alle Teilmaßnahmen herangezogen werden (2016: 75.507 ha). Dies gilt insbesondere für folgende Maßnahmen, die helfen, Schädigungen des Bodens zu vermeiden oder ihnen entgegenwirken:

- Verminderung der Bodenerosion: Umwandlung von Acker in Grünland (G20/H20 und G30), extensive Ackernutzung mit Verzicht auf erosionsfördernde Kulturen wie Mais, Zuckerrüben und Kartoffeln (G11/H11), Brachlegung von Acker (G12/H12/G13/H13/H14/H15) insgesamt 2.301 ha.
- Verminderung der Bodenverdichtung: alle Maßnahmen, die eine Extensivierung der Nutzung und damit eine Reduzierung der Bewirtschaftungsgänge zur Folge haben (alle Grundleistungen der Biotoptypen Acker und Wiese), insgesamt 53.699 ha.
- Verminderung des Schadstoffeintrags: alle Grund- und Zusatzleistungen, die mit einem Verbot von Pflanzenschutzmitteln und einem teilweisen oder kompletten Verzicht auf Mineraldünger verbunden sind: insgesamt 40.147 ha.

⁶⁷ Auerswald, K. 2008: Bodenerosion. In: Schachtschabel, P., Blume, H.-P., Brümmer, G.W., Hartge, K.H. und Schwertmann, U., 2008: Lehrbuch der Bodenkunde. Springer Verlag, Berlin Heidelberg.

Sekundäreffekt: Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgas- bzw. Ammoniakemissionen

Das Vertragsnaturschutzprogramm ist nicht primär darauf ausgelegt einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten, dennoch können einige Maßnahmen einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen leisten. Allen voran ist hier der Moorschutz zu nennen. Auf einem Großteil der streugennutzten Niedermoorwiesen in Bayern bestehen VNP/EA-Verträge. In großem Umfang werden auch Nass- und Feuchtwiesen, die v.a. auf Nieder- und Anmoorstandorten anzutreffen sind, über VNP/EA moorschonend bewirtschaftet. Insgesamt sind ca. 11.000 ha Moorwiesen unter Vertrag. Ebenso leisten Ackerflächen auf Moorstandorten, die in Extensivgrünland umgewandelt werden, einen Beitrag zum Moorschutz. Unter Berücksichtigung weiterer Maßnahmen ergibt sich somit im Jahr 2016 ein Flächenumfang von 54.539 ha VNP/EA-Flächen, der einen (kleinen) Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen leistet.

4.7.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit dem VNP wird in Bayern das zentrale Ziel verfolgt, die Biodiversität und Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, die aufgrund einer naturschonenden extensiven landwirtschaftlichen Nutzung entstanden ist, insbesondere zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie. Dies geschieht in der aktuellen ELER-Förderperiode über Maßnahmen auf den Biototypen Acker, Wiese und Weide.

Der bereits erzielte hohe Vertragsstand von 90% des Zielwertes an VNP-Flächen belegt deutlich die Akzeptanz die das Förderprogramm bei den Landwirten und den anderen förderberechtigten Landbewirtschaftern genießt. Es hat im Vergleich zum Ende der letzten Förderperiode sowohl der Flächenumfang als auch die Anzahl der Vertragslandwirte zugenommen. Der Schwerpunkt liegt eindeutig beim Biototyp Wiese und da vor allem beim Biototyp Wiese 1 (Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume), für den schon 97% des geplanten Flächenumfangs erreicht wurden. Hier finden sich z.B. die Erschwernisausgleichsflächen für Streuwiesen im Voralpenraum, die als erprobte und bedeutende VNP-Grünlandmaßnahmen gelten. Nur einen sehr geringen Vertragsstand von 27 ha (2,2% Zielerreichung) weist der Biototyp Wiese 3 „Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen“ auf. Das kann an der Unsicherheit der Landwirte bezüglich der fachlich korrekten Umsetzung und damit Vermeidung von Sanktionen bei Nichterfüllung der Auflagen liegen. Möglicherweise lassen sich aber durch verstärkte Informations- und Schulungsaktivitäten die Bedenken zerstreuen und es lassen sich Landbewirtschaftler motivieren, auf diesem Wege zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen beizutragen. Dagegen erreichen die Vereinbarungen zu den Biototypen Acker 1 und 2 schon in hohem Umfang die gesteckten Ziele (mit 86% und 72%), ebenso wie Maßnahmen des Biototyps Weide (81%). Die erreichten Umfänge der Auszahlungen entsprechen dem erreichten Zeitpunkt innerhalb der Förderperiode und lassen die Zielerreichung bis zum Ende der Förderperiode erwarten.

Der Flächenanteil von 52,2% von VNP-Maßnahmen in N2000-Gebieten belegt das Ziel des VNP, einen Beitrag zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu leisten. Vom Biototyp Weide liegen dabei mit 62% am meisten Flächen in N2000-Gebieten, gefolgt von den Biototypen Wiese mit 49% und Acker mit 27%. Das bedeutet, dass auf mehr als 17% der landwirtschaftlichen Flächen in der Natura 2000-Kulisse (inkl. 50m Puffer) Maßnahmen des VNP umgesetzt werden. Dies entspricht knapp 5% der gesamten Fläche der Natura 2000-Kulisse. Der Zielwert von 11,78% ist damit allerdings

erst knapp zur Hälfte erreicht. Die regionale Verteilung der VNP-Flächen auf die Regierungsbezirke entspricht der flächenmäßigen Verteilung der Natura 2000-Gebiete in Bayern und unterstreicht die Treffgenauigkeit der Maßnahmen.

Bislang liegen seit der letzten Förderperiode kaum neue Evaluierungen beispielsweise über Mit-Ohne-Vergleiche von VNP-Maßnahmen vor. Das LfU hat jedoch weitere Untersuchungen für die laufende Förderperiode angekündigt. Deren Ergebnisse sollen in die Bewertung des Programms und die jeweiligen Durchführungsberichte einfließen. Die Ergebnisse des in der Ex post-Evaluierung der letzten Förderperiode herangezogenen zielbezogenen LfU-Biodiversitätsindikators lassen aber den Schluss zu, dass über die biotopspezifischen Schutz-, Bewirtschaftungs- und Verichtsregelungen der VNP-Maßnahmen ein hoher Beitrag zum Artenschutz und zur Erhaltung bzw. Stabilisierung von Lebensgemeinschaften geleistet werden kann. Die Ende 2015 veröffentlichte „Wiesenbrüteragenda Bayern“⁶⁸ des LfU beschreibt auch die Bedeutung und Wirkung des VNP. In diesem sehr umfangreichen und detaillierten Bericht wurden die Bestandsentwicklung und die Einflüsse auf die typischen bayerischen Wiesenvogelarten untersucht und bewertet.

Ausgewählte Ergebnisse dieses Berichts lassen sich für die Bewertung des VNP verwenden:

- bis auf Rotschenkel und Wiesenpieper stehen alle auf der Roten Liste bestandsgefährdeter Arten Bayerns und Deutschlands und die Bestandszahlen der meisten Zielarten sind immer noch rückläufig
- viele Faktoren beeinflussen die Populationsentwicklung von Wiesenbrütern an einem Standort (z.B. Wasserhaushalt, Nahrungsangebot, Prädation) und können in ihrer Gesamtheit lokale Schutzmaßnahmen überlagern
- eine flächenscharfe Bewertung des lokalen Erfolgs von VNP-Maßnahmen auf den Schutz einzelner Arten ist aufgrund der vielgestaltigen Schutzbedürfnisse nicht möglich
- VNP-Flächen sind für Wiesenbrüter attraktiver als Flächen ohne VNP; Gebiete mit hohem VNP-Flächenanteil zeigen positivere Entwicklung als solche mit wenig VNP-Flächen; es sind kaum positive Auswirkungen von KULAP-Flächen auf Wiesenbrüter feststellbar
- VNP-Flächen leisten in etlichen Gebieten einen Beitrag zu Stabilisierung und Bestandserholung; insgesamt ist dieser aber zu gering und hat begrenzte positive Auswirkung auf die landesweiten Trends.

Es wurden verschiedene Empfehlungen ausgesprochen, wie die in der Bayerischen Biodiversitätsstrategie 2008 und dem von der Bayerischen Staatsregierung 2014 verabschiedeten Biodiversitätsprogramm 2030 formulierten Ziele bezüglich der Wiesenvogelarten noch erreicht werden könnten, z.B. auch den Umfang des Dauergrünlandes zu erhalten bzw. zu vermehren. Zwei in Bezug auf das VNP relevante Empfehlungen sind:

- Artenhilfsprogramm Wiesenbrüter; verstärkter und gezielter Einsatz von AUKM, v.a. VNP
- Wiesenbrüter fördernde Maßnahmen auf mind. 50% eines Wiesenbrütergebietes bzw. 2/3 der Wiesenflächen und Ausweisung von mindestens 35% VNP-Flächen.

⁶⁸ Information des StMUV 01/2016

Zusammenfassend wird also aus der Wiesenbrüteragenda deutlich, dass das VNP einen Beitrag zum Erhalt der Artenvielfalt leisten kann und das aus Sicht der Wiesenbrüter eine Ausweitung der Förderflächen zu begrüßen wäre.

Die verpflichtend anzuwendenden Wirkungsindikatoren „C35: Feldvogelindex (NHI), C36: Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitate (Grasland) und C37: Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV)“ belegen mit ihren deutlich unterhalb der Zielwerte für 2015 bzw. 2020 liegenden Werten den insgesamt unbefriedigenden Zustand der Flächen, Landschaften und Habitate. Dieser schon langfristig anhaltende Trend spiegelt die Entwicklung der Landbewirtschaftung, die zunehmende Intensivierung mit Verengung der Ackerfruchtfolgen und dem zunehmenden Grünlandumbruch (im Zeitraum 2005 bis 2016 sind gut 46.000 ha Dauergrünland in Bayern verloren gegangen). Umso mehr Bedeutung gewinnen die AUKMs, in dem Fall das VNP um sich dennoch den von Bayern gesetzten Biodiversitätszielen anzunähern. Angaben des LfU zufolge wird eine deutliche flächenmäßige Ausweitung des VNP auf mittelfristig 6% der LF in Bayern für erforderlich gehalten, um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufhalten zu können⁶⁹. Das entspräche deutlich mehr als einer Verdoppelung des jetzigen Umfangs an VNP-Vertragsflächen. Damit könnten in manchen Gebieten aus den ausgewählten, naturschutzfachlich bedeutsamen Einzelflächen größere zusammenhängende Vertragsflächen entstehen, die einen wirksamen Biotopverbund entwickeln helfen.

Um dies wirksam umsetzen zu können wird eine ausreichende finanzielle Ausstattung sowie eine gute Informationspolitik und eine qualitativ hochwertige Beratung zum VNP für notwendig erachtet. Die starke Steigerung der VNP-Vertragsflächen in Oberfranken von 2013 bis 2016 zeigt, dass bei gezielter Ansprache von Landbewirtschaftern mit ökologisch geeigneten Flächen auch noch weitere deutliche Flächenzuwächse möglich sind. Und dies trotz der beschriebenen zunehmenden Intensivierungsentwicklungen in der Landwirtschaft.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit den im VNP definierten Maßnahmen der Erhalt und die Verbesserung des ökologischen Zustands und der Artenvielfalt auf den Vertragsflächen erreicht werden kann. Es hilft somit den Fortbestand nutzungsabhängiger Lebensräume, die durch eine jahrzehntelange extensive Bewirtschaftung entstanden sind bzw. gesichert wurden, zu erhalten und leistet so einen wertvollen Beitrag zum Erhalt und zum Schutz der Biodiversität in der Agrarlandschaft.

⁶⁹ Information des StMUV 01/2016

4.8 M11 - Ökologischer Landbau

4.8.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Thematisch den Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zuzuordnen, wurde die Maßnahme Ökologischer Landbau 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) auf dem gesamten Betrieb.

Mit dem im Jahr 2013 gestarteten Aktionsprogramm BioRegio Bayern 2020 strebt Bayern bis zum Jahr 2020 eine Verdoppelung der heimischen Bio-Produktion an. Das Aktionsprogramm umfasst einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung eine prominente Stellung einnimmt.

Über die Fördermittel des EPLR verfolgt die Maßnahme Ökologischer Landbau 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 Biodiversität und Artenvielfalt.

Die Maßnahme ist, entsprechend den zu erwartenden Effekten, den gleichen Zielsetzungen (Primär- und Sekundäreffekt) wie M10 zugeordnet.

Teilnehmende Landwirte erhalten Zuwendungen, die die bei dieser besonders umweltfreundlichen Produktionsmethode entstehenden Mehrkosten durch geringere Erträge, höhere Arbeitsbelastung und höhere Gemeinwohlleistungen ausgleichen. Zusätzlich zur Einhaltung der EU-Öko-Verordnung gelten die Zuwendungsvoraussetzungen des KULAP. Spezielle Förderkriterien, die für bestimmte Nutzungen gelten, sind im Anhang nachzulesen (Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) – Maßnahmen ab 2015).

Die Höhe der Zuwendung unterscheidet sich je nach Art der Nutzung:

- Acker-/Grünland: 273 €/ha
- gärtnerisch genutzte Flächen: 468 €/ha
- landwirtschaftliche Dauerkulturen: 975 €/ha

Für max. 15 ha wird zusätzlich eine Förderung von 35 €/ha LF für die verpflichtende Teilnahme am Kontrollverfahren gewährt. Neueinsteigern werden während der Umstellungsphase in den ersten beiden Verpflichtungsjahren erhöhte Zuwendungen gewährt.

4.8.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

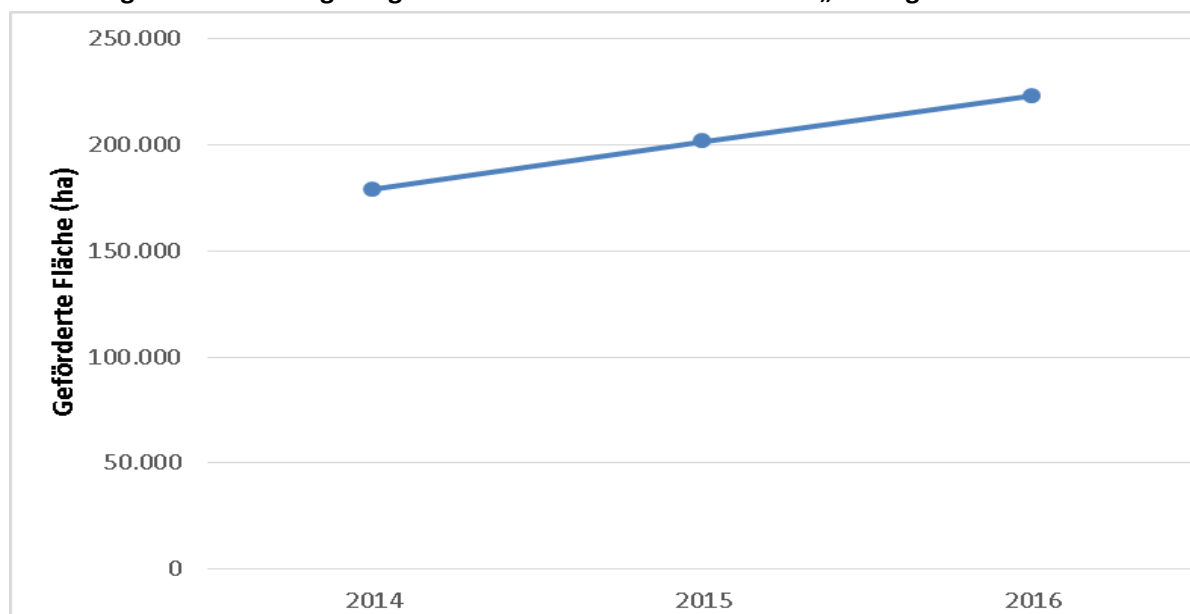
Zwischen 2014 und 2020 stehen für den Ökologischen Landbau öffentliche Gelder in Höhe von 438.300.000 Euro zur Verfügung. Im Zeitraum 2014-2016 kamen rund 39% dieser Mittel zur Auszahlung. 7.222 Betriebe profitierten von den bereitgestellten Fördermitteln (vgl. Tabelle 46). Die Förderung betrug zunächst 200 €/ha für Acker- und Grünland und 400 €/ha für gärtnerisch genutzte Flächen und landwirtschaftliche Dauerkulturen. Neueinsteiger erhielten entsprechende Zahlungen in Höhe von 350 und 580 €/ha. Im Jahr 2015 wurde die Förderung angepasst. Acker- und Grünlandflächen wurden fortan mit 273 €/ha gefördert, gärtnerisch genutzte Flächen mit 468 €/ha und landwirtschaftliche Dauerkulturen mit 975 €/ha (350, 915, 1.250 €/ha für Neueinsteiger). Bei Überschneidungen mit Greening-Auflagen wurde der Prämiensatz pauschal gekürzt.

Tabelle 46: Finanzielle und physische Umsetzung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (2014-2016)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl Förderempfänger		7.222	
Öffentliche Ausgaben (€)	438.300.000	169.397.456	38,65
Geförderte Fläche 2014-2020 (ha)	242.393	223.076	92,03

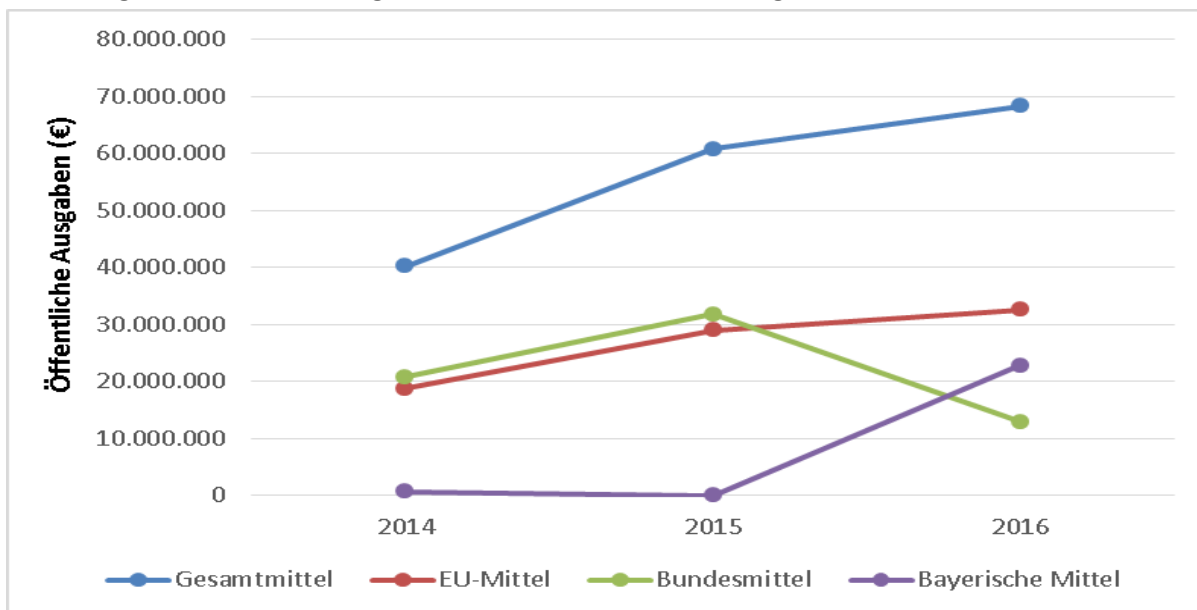
Abbildung 31 zeigt den geförderten Flächenumfang in den Jahren 2014 bis 2016. Der Umfang der Förderfläche stieg kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2016 einen Wert von 223.076 ha (inkl. Altmaßnahmen). 2016 waren es 6,96 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns. Entsprechend stiegen die öffentlichen Ausgaben auf 68.379.888 Euro im Jahr 2016. Während die öffentlichen Gelder in den ersten beiden Jahren der Förderperiode zu etwa gleichen Teilen aus EU- und Bundemitteln bestanden, wurden 2016 bayerische zu Gunsten nationaler Mittel erhöht (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 31: Entwicklung der geförderten Fläche der Maßnahme „Ökologischer Landbau“



Quelle: StMELF-Förderdaten

Abbildung 32: Öffentliche Ausgaben für die Maßnahme „Ökologischer Landbau“



Quelle: StMELF-Förderdaten

Regionale Verteilung

Wie aus Abbildung 33 hervorgeht, lag das Hauptverbreitungsgebiet der Förderung (inkl. Altverpflichtungen A11) in den Grünlandgebieten der Alpen und des Alpenvorlandes (Agrargebiete 1 und 2) und in Teilen Nordbayerns (Agrargebiete Ostbayerisches Mittelgebirge II, Fränkische Platten, Spessart und Rhön). In einzelnen Gemeinden wurden hier über 50 % der Flächen ökologisch bewirtschaftet. Die höchsten Flächenzuwächse ökologischer Bewirtschaftung wurden ebenfalls in diesen Regionen verzeichnet, wie zu entnehmen ist. Auffällig ist der Rückgang des ökologischen Landbaus in Teilen des Agrargebiets Jura.

Abbildung 33: Anteil an geförderter Fläche für den ökologischen Landbau an der LF

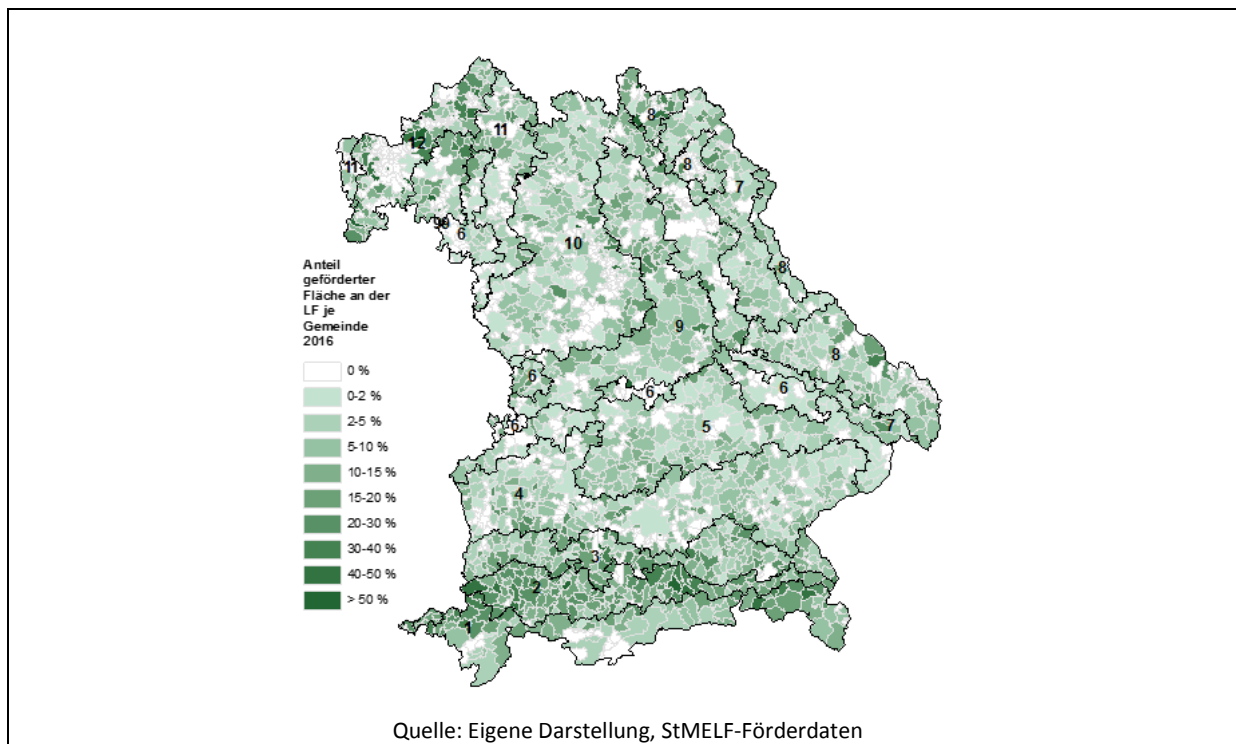
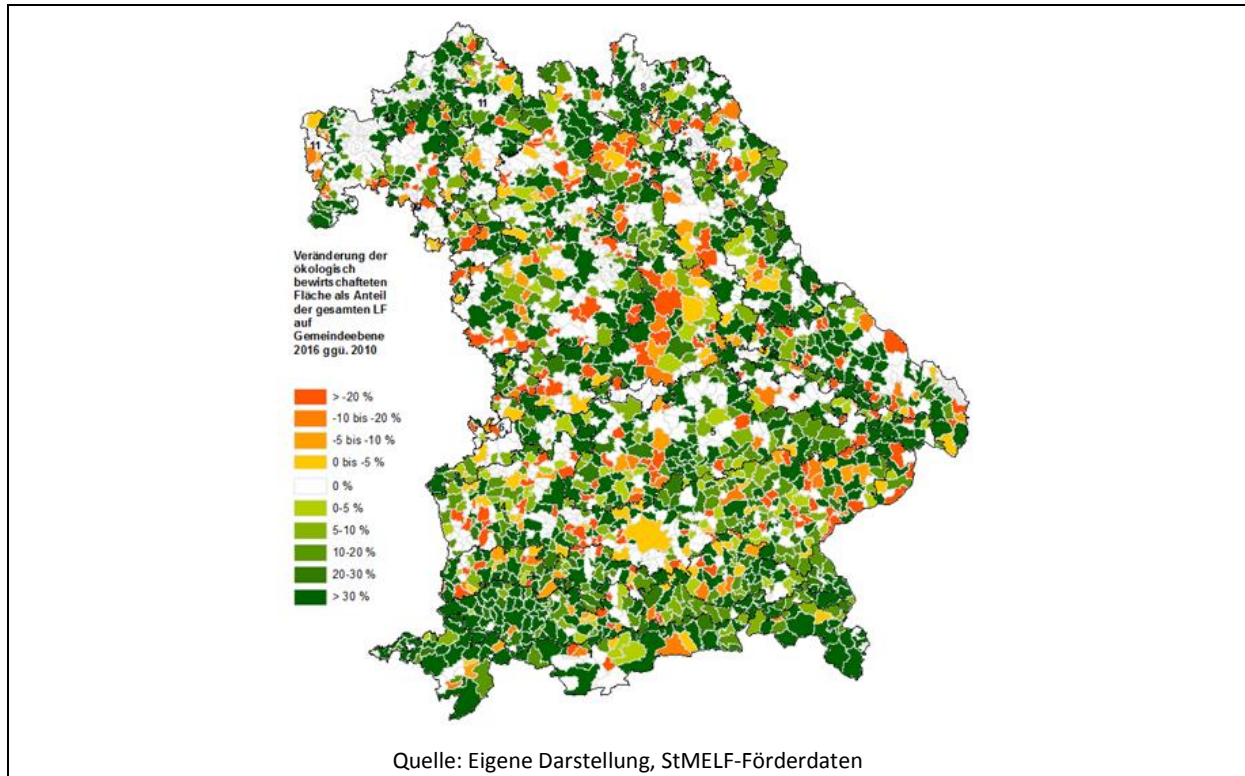


Abbildung 34: Veränderung der ökologisch bewirtschafteten Fläche zwischen 2010 und 2016

4.8.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4B:** In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 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 zur Entwicklung des ländlichen Raums 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 Ammoniak-emissionen beigetragen?

- **Schwerpunktbereich 5E:** 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?

Bewertet wurden sowohl Primär- als auch Sekundäreffekte, eine prioritäre Analyse erfolgte jedoch für die erwarteten Primäreffekte. Im Rahmen der Evaluierung wurde die Zuordnung der Einzelmaßnahmen aus dem Feinkonzept übernommen.

Für die Bewertung des Ökologischen Landbaus werden neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) im Feinkonzept aufgezeigte ergänzende Bewertungsindikatoren verwendet. 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 extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Das Grünlandmonitoring der LfL ist ein leuchtendes Beispiel gelungener Wirkungskontrolle. Um den Erfolg von Einzelmaßnahmen robust zu erfassen, sollte für alle Schutzgüter ein Monitoringsystem basierend auf repräsentativen Dauerbeobachtungsflächen entwickelt werden, das eine Verknüpfung mit betriebsspezifischen Daten und Bewirtschaftungsweisen erlaubt. Über Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche ließe sich der Programmerfolg auf diese Weise genauer messen. So wünschenswert dieses Vorgehen auch wäre, scheitert es häufig an Budgetbeschränkungen. Für eine langfristig anzustrebende Kosten-Nutzen-Analyse wäre es jedoch die notwendige Grundlage.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit bestimmter Variablen der InVeKoS-Daten eröffnete dabei 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 LfU zum Einsatz. Bei Auswertungen auf Basis von Buchführungsdaten ist stets zu berücksichtigen, dass es sich beim Testbetriebsnetz um eine Stichprobe handelt. Hinsichtlich Teilnahme an der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ konnte auf die Grundgesamtheit der Förderfälle zurückgegriffen werden.

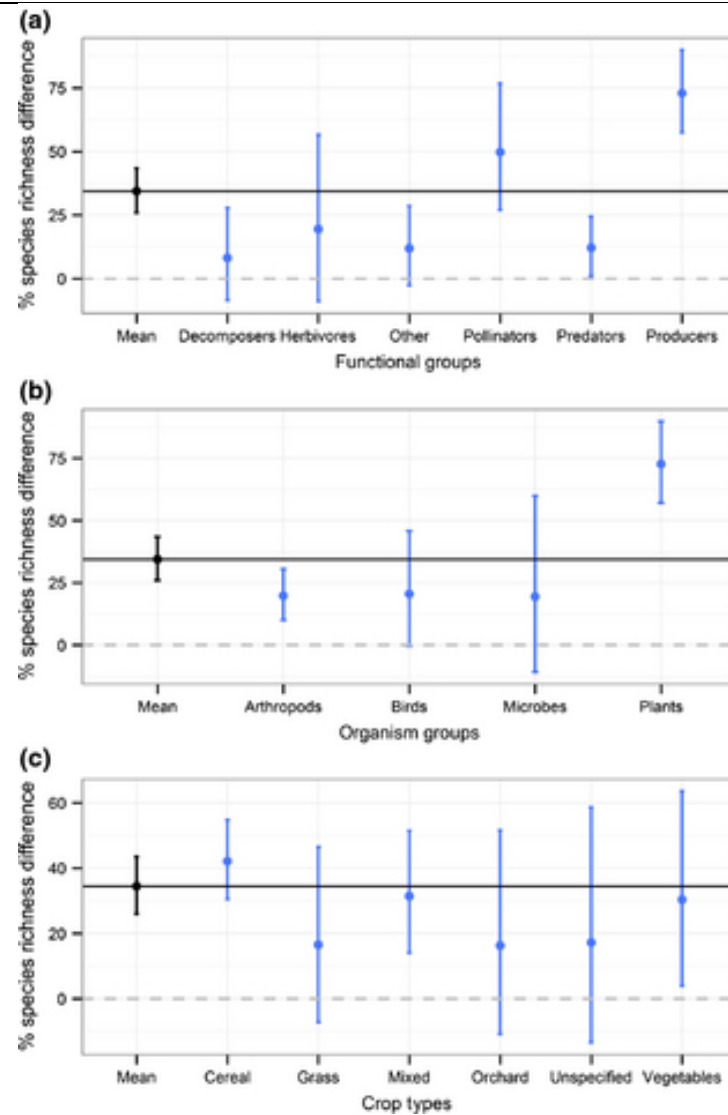
4.8.4 Bewertung

Biodiversität

Die Umweltwirkungen des ökologischen Landbaus sind Gegenstand zahlreicher Studien. Seine starke Förderung wird mit geringeren Umwelteinflüssen und verringerten stofflichen Belastungen begründet. Tuomisto et al. (2012) verglichen in einer Metaanalyse konventionelle und ökologische Bewirtschaftungssysteme in Europa in elf unterschiedlichen Kategorien: organische Bodensubstanz, Stickstoffeinträge, Lachgasemissionen, Ammoniakemissionen, Phosphoreinträge, Landnutzung, Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen, Eutrophierungs- und Versauerungspotential und Biodiversität. Ihren Ergebnissen zufolge weist der ökologische Landbau generell positivere Umweltwirkungen auf als konventionelle Systeme wenn die Fläche als Bezugsgröße verwendet wird. Eine produktbezogene Betrachtung relativiert die Vorzüge des ökologischen Landbaus. Pro Flächeneinheit weisen Böden ökologisch wirtschaftender Betriebe mehr organische Substanz auf als konventionell bewirtschaftete Böden.

Nährstoffverluste (Auswaschung von Stickstoff ins Grundwasser, Lachgas- und Ammoniakemissionen) pro ha fallen bei Ökobetrieben geringer aus. Bei produktbezogener Betrachtung jedoch sind sowohl Ammoniak- und Lachgasemissionen als auch Stickstoffverluste unter ökologischer Bewirtschaftungsweise höher als unter konventioneller Form der Landbewirtschaftung. Der produktbezogene Energiebedarf ist beim ökologischen Landbau erwartungsgemäß niedriger, dafür wird für den mengenmäßigen Output im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung mehr Land benötigt und das Eutrophierungs- und Versauerungspotential ist höher (Tuomisto et al. 2012). Ein eindeutigeres Bild ergibt sich bei Biodiversitätseffekten. Die Artenvielfalt profitiert von ökologischen Bewirtschaftungsformen unabhängig von der Betrachtungsebene in besonderem Maße. Die Programmierung unter Schwerpunktbereich 4A ist somit als richtig einzustufen. Tuck et al. (2014) untersuchten in einer breit angelegten Metastudie die Biodiversitätseffekte des ökologischen Landbaus. Ihre Untersuchungen mündeten u.a. in der Erkenntnis, dass ökologisch bewirtschaftete Flächen eine um 30 % höhere Artenvielfalt aufweisen als konventionell bewirtschaftete (vgl. Abbildung 35). Die Höhe des Unterschieds hängt von der untersuchten Art und dem Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Nutzung (Marktfrucht, Tierhaltung etc.) ab. In Regionen mit hoher Bewirtschaftungsintensität erzeugt der ökologische Landbau die höchsten Biodiversitätswirkungen.

Abbildung 35: Biodiversitätseffekte des Ökologischen Landbaus



The difference in species richness (%) on organic farms, relative to conventional, classified: (a) by functional group (n : decomposers = 19, herbivores = 6, other = 27, pollinators = 21, predators = 49, producers = 62), (b) by organism group (n : arthropods = 89, birds = 17, microbes = 6, plants = 62) and (c) by crop types (n : cereals = 100, grasses = 13, mixed = 40, orchard = 9, unspecified = 6, vegetables = 16). The grand mean is shown in black, accompanied by the black line. The dashed lines show the zero line. 95% credible intervals are calculated from posterior standard errors.

Quelle: Tuck et al., 2014 (unverändert); Lizenz: CC BY 3.0

Wasserschutz

In Tabelle 47 wird der Wirkungsbeitrag des Ökologischen Landbaus hinsichtlich des Wirkungspfads N-Bilanzsaldo und Nährstoffausträge dargestellt. Osterburg et al. (2007, S. 84) ermittelten für den Ökologischen Landbau eine mittlere Reduzierung des Stickstoff-Saldos von 60 kg/ha im Vergleich zu herkömmlicher Bewirtschaftung. In Bayern konnte der N-Saldo auf diese Weise zwischen 2014 und 2014 um durchschnittlich 12.076 t pro Jahr verringert werden. Es muss jedoch beachtet werden, dass es sich hier um einen theoretischen Wert handelt, der nicht über eine tatsächliche Wirkungskontrolle mit Messdaten belegt werden kann.

Tabelle 47: Wirkungsbewertung des Wasserschutzbeitrags des Ökologischen Landbaus

	2014	2015	2016
Geförderte Fläche (ha)	179.109	201.578	223.076
Reduktion N-Saldo (60 kg/ha) in t	10.747	12.095	13.385
Öffentliche Ausgaben (€)	40.233.882	60.783.686	68.379.888
Kostenwirksamkeit (€/kg)	3,74	5,03	5,11

Quelle: StMELF-Förderdaten

Bodenschutz

Die Förderung des Ökolandbaus dient wesentlich der Steigerung bzw. dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit durch eine Erhöhung des Humusgehalts. Als Ergebnis der Humusbilanz (ohne Berücksichtigung der Humusreproduktion von Erntenebenprodukten wie Stroh und Rübenblatt sowie des Wirtschaftsdüngereinsatzes) errechneten Moser et al. (2016, S. 129) für ökologisch wirtschaftende Betriebe in Nordrhein-Westfalen eine Differenz des Humus-C-Gehaltes von fast 380 kg je ha und Jahr im Vergleich zu konventionell wirtschaftenden Betrieben. Es kann angenommen werden, dass für Bayern ähnliche Werte zutreffen.

Sekundäreffekte

Bei flächenbezogener Betrachtung ohne Berücksichtigung von indirekten Landnutzungsänderungen kann der ökologische Landbau zum Klimaschutz beitragen. Eine produktbezogene Betrachtung würde den positiven Effekt auf eine „Tendenz zu klimaschonender Produktion“ begrenzen. Unter Berücksichtigung unterschiedlicher Systemgrenzen und Faktoren, u.a. (höhere) C-Sequestrierung und (verringerte) Import von Futtermitteln, kann eine Wirkung grob auf 1,75 t CO₂-Äq/ha (Flessa et al. 2012, S. 299) geschätzt werden. Es handelt sich dabei um einen Richtwert aus der Literatur. Die zugrunde liegenden Studien weisen teilweise sehr unterschiedliche Systemgrenzen und Betrachtungsebenen der THG-Bilanzierung auf (z.B. mit oder ohne Einbezug von Futtermittelzukaufen. Ferner ist der ökologische Landbau grundsätzlich durch ein komplexes Zusammenspiel von Betriebszweigen (bspw. Tierhaltung und Ackerbau), Fruchtfolgegliedern (bspw. Leguminosen und Marktfrüchte) und der damit im System generierten innerbetrieblichen Leistungen geprägt. Ein Vergleich zwischen konventioneller und ökologischer Bewirtschaftung greift daher bei der Betrachtung nur eines Betriebszweiges (bspw. Milchproduktion) oder nur einzelner Fruchtfolgeglieder (bspw. Weizenproduktion) nicht selten zu kurz. Auch kann das System ökologischer Landbau nicht auf einen Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel reduziert werden. Vielmehr sollte der gesamte Betrieb als Betrachtungs- und Vergleichseinheit gegenüber konventionellen Systemen untersucht werden.

Bei der Vielzahl an unterschiedlichen Systemen im ökologischen Landbau in Bayern, sollte die grobe THG-Wirkung von 1,75 t CO₂-Äq/ha weiter differenziert werden. Es kann angenommen werden, dass der Schwerpunkt des ökologischen Landbaus in Bayern in der Milchviehhaltung liegt, sodass das THG-Reduktionspotential von entsprechenden Systemen betrachtet werden sollte.

Tabelle 48: Bewertung der Klimawirkung des Ökologischen Landbaus

	2014	2015	2016
Geförderte Fläche (ha)	179.109	201.578	223.076
Bruttowirkung CO ₂ -Reduktion (1,75 t CO ₂ -Äq/ha) in kt	313	353	390
Öffentliche Ausgaben (€)	40.233.882	60.783.686	68.379.888
Kosten brutto (€/t CO ₂ -Äq)	129	172	175

Fördersatz wurde mit den Neumaßnahmen 2015 erhöht

Quelle: Eigene Darstellung, StMELF-Förderdaten

Bezogen auf die bewirtschaftete Fläche emittiert der ökologische Landbau weniger Treibhausgase als vergleichbare praxisübliche konventionelle Systeme (Flessa et al. 2012, ebd.). Bei einer produktbezogenen Betrachtung sind die Ergebnisse aufgrund der geringeren Erträge im ökologischen Landbau weniger eindeutig. Die Ableitung einer generellen Überlegenheit ökologischer oder konventioneller Wirtschaftsweisen ist daher mit großen Unsicherheiten behaftet. Das einzelbetriebliche Management hat letztlich in beiden Wirtschaftsformen einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der ertragsbezogenen Emissionen.

Aufgrund der teilweise deutlich niedrigeren Erträge im ökologischen Landbau müssen bei der Bewertung der Klimawirksamkeit der Produktion auch Verlagerungs- und Verdrängungseffekte berücksichtigt werden. Kommt es aufgrund der niedrigeren Erträge zu einer Ausdehnung der gesamten Ackerfläche und damit zur Verlagerung der Produktion auf Flächen, die bisher nicht ackerbaulich genutzt wurden, dann ist davon auszugehen, dass Emissionen aus Landnutzungsänderungen die aufgezeigten Einsparpotenziale des ökologischen Landbaus mindestens ausgleichen. Mögliche Verdrängungseffekte sind jedoch schwer quantifizierbar.

Durch eine bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände soll die Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger gesteigert werden. Der Ökologische Landbau leistet über seine Struktur in Bayern einen indirekten Beitrag zur Zielerreichung des Schwerpunktbereichs 3A. Angesichts der Tatsache, dass in Bayern die Mehrheit der Biobetriebe einem Verband angehören (gemäß Bayerischem Agrarbericht waren es 2015 5.230 Betriebe), stellt sich die Frage, welchen Nutzen diese Landwirte in der Verbandszugehörigkeit sehen. Ein potentieller Vorteil von Verbänden ist der Mehrwert, der durch das Einhalten strengerer Richtlinien entsteht und anhand eines Labels kommuniziert werden kann. Ein weiterer potentieller Vorteil ist die Serviceleistung von Verbänden, beispielsweise Anbauberatung und Vermarktungsunterstützung. Schließlich kann auch die Vernetzung und Austausch mit anderen Landwirten als möglicher Vorteil betrachtet

werden (z.B. auf Fachveranstaltungen, Stammtischen). Somit kann die Verbandszugehörigkeit trotz der höheren Organisationsebene auch auf Betriebsleiterebene hinsichtlich einiger Funktionen als Kooperation betrachtet werden.

4.8.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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.

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2016 7.222 Betriebe und 223.076 ha Fläche im Rahmen der ELER-Förderung unterstützt. Der Flächenzuwachs betrug zwischen 2014 und 2016 rund 25%, der Anstieg bei den Ökobetrieben rund 24%. Damit ist der Freistaat Deutschlands bedeutendstes Öko-Land. Um die heimische Ökoproduktion bis 2020 zu verdoppeln, wurde im Jahr 2013 das Landesprogramm BioRegio Bayern 2020 gestartet. Neben der Förderung des ökologischen Landbaus und Aktivitäten im Bereich der Vermarktung konnten darüber hinaus weitere wichtige Weichen in den Bereichen Bildung, Beratung, Forschung, Netzwerkbildung und Vermarktung gestellt werden. Es bleibt abzuwarten, ob das im Landesprogramm formulierte Ziel erreicht wird, zwischen 2014 und 2016 aber war ein starker und kontinuierlicher Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche zu verzeichnen. Vor allem das Krisenjahr 2015 dürfte viele Milcherzeuger zu einer Umstellung bewogen haben, blieb Bio-Milch doch vom Preisverfall konventionell erzeugter Milch verschont. Generell scheinen Schwierigkeiten und Risiken einer Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweisen für reine Marktfruchtbetriebe größer zu sein als für Betriebe mit Viehhaltung.

Das Hauptverbreitungsgebiet der Förderung liegt nach wie vor in den Grünlandgebieten der Alpen und des Alpenvorlandes (Agrargebiete 1 und 2) und in Teilen Nordbayerns (Agrargebiete Ostbayerisches Mittelgebirge II, Fränkische Platten, Spessart und Rhön). In diesen Regionen wurden auch starke Flächenanstiege verzeichnet. Insgesamt wurde das im EPLR formulierte Flächenziel bereits nach drei Jahren erreicht.

4.9 M13.1-13.3 Ausgleichszulage - Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete

4.9.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

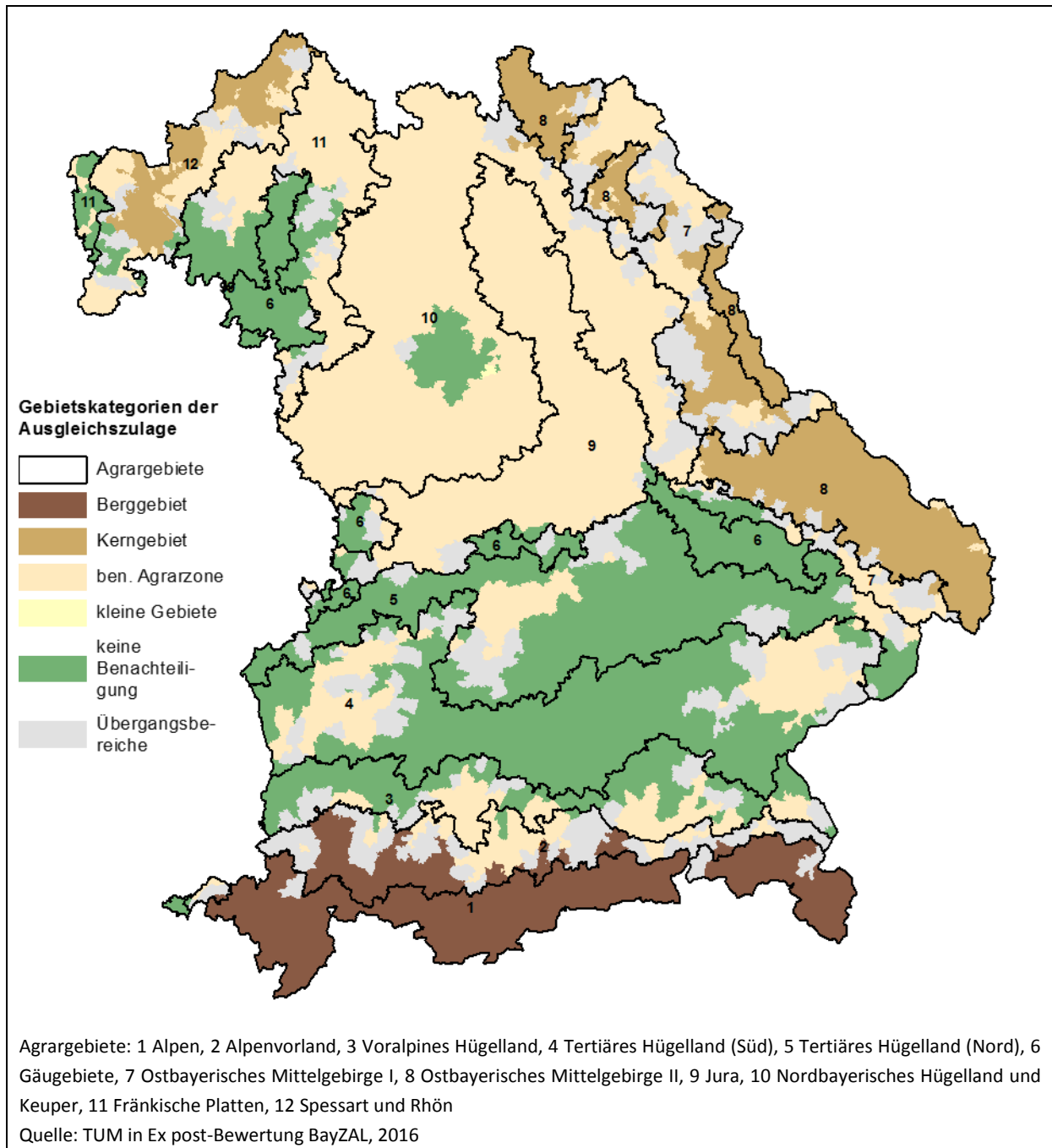
Förderziele und –inhalte: In benachteiligten Gebieten erhalten Landwirte zum Ausgleich der natürlichen ungünstigen Standortbedingungen oder anderer spezifischer Produktionsnachteile eine Ausgleichszulage für Einkommensnachteile aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen (Vorhabensarten M 13.1 bis M 13.3). In der bayerischen Richtlinie wird unterschieden zwischen benachteiligten Agrarzonen (einschl. Kerngebiet), Berggebieten und sogenannten Kleinen Gebieten.

Insgesamt werden in Bayern ca. 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu den benachteiligten Gebieten gerechnet.

- Ca. 10 % der benachteiligten Gebiete sind Berggebiete entsprechend dem Maßnahmencode M13.1.
- Ca. 90 % der als benachteiligt ausgewiesenen Fläche fällt in die beiden anderen Gebietskategorien „andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind“ (M13.2) und „andere, aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ (M 13.3).

Die folgende Karte zeigt die unterschiedlichen Gebiete, in denen die Ausgleichszulage gewährt wird. Der Darstellung liegen die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden zugrunde. Da die Grenzen zwischen den Gebietskategorien der AGZ auf der Ebene von Gemarkungen verlaufen, sind im Zuge dieser Evaluierung nicht alle Gemeinden eindeutig einer Gebietskategorie der Ausgleichszulage zuordenbar. Diese Gemeinden werden als Übergangsbereiche in der Karte grau dargestellt. Kleine Gebiete erstrecken sich in den seltensten Fällen auf ein ganzes Gemeindegebiet. Diese Gebietskategorie ist deshalb in der Karte kaum ersichtlich.

Aus der Karte wird der hohe Anteil an benachteiligten Flächen in Bayern deutlich. Lediglich die Agrargebiete vier, fünf und sechs sind offensichtlich oder nur in geringem Umfang benachteiligt. Die Kerngebiete erstrecken sich insbesondere auf die östlichen Mittelgebirgsregionen (Bayerischer- und Oberpfälzer Wald, Fichtelgebirge und Frankenwald) sowie auf den Raum Spessart/Rhön (Agrargebiet 12). Die Berggebiete sind auf den Alpenraum begrenzt. Die benachteiligte Agrarzone ist die Gebietskategorie mit dem größten Flächenumfang und erstreckt sich vor allem über den nordbayerischen Raum.

Abbildung 36: Gebietskulissen der Ausgleichszulage auf Gemeindeebene

Die „Ausgleichszulage“ sichert die Weiterbewirtschaftung der Flächen durch den teilweisen Ausgleich von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten, die in benachteiligten Gebieten wirtschaftenden Landwirten im Vergleich mit Landwirten in nicht benachteiligten Gebieten entstehen. Dadurch soll die landwirtschaftliche Bewirtschaftung auch an schwierigen Standorten aufrechterhalten, die Aufgabe von Flächen möglichst verhindert und vor allem durch die Weiterbewirtschaftung eher extensiver Standorte auch ein positiver Beitrag zum Erhalt der Artenvielfalt geleistet werden.

Die Zahlungen sollen darüber hinaus, durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe und Förderung einer dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten, zur Erhaltung der Landschaft und der Strukturvielfalt sowie der landschaftlichen Eigenart einer artenreichen Kultur-

landschaft beitragen. Damit korrespondiert häufig die Beibehaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen, die indirekt zur Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind und zur Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert beitragen. Maßnahme 13 wurde deshalb der Priorität 4 zugeordnet. Obwohl eine primäre Zielsetzung (Primäreffekt) im ELER-Schwerpunktbereich 4 programmtechnisch geeignet erscheint, sind die erwarteten Sekundäreffekte im Schwerpunktgebiete 6B Lokale Entwicklung durchaus schlüssig nachzuvollziehen (vgl. Interventionslogik)⁷⁰.

Die Ausgestaltung der Prämie ist aus der folgenden Tabelle zu entnehmen, diese zeigt die Förderkriterien in der Gebietskulisse des Berggebiets (M13.1). Anschließend werden die Förderbedingungen für das sonstige benachteiligte Gebiete (M13.2) und die kleinen Gebiete (M13.3) dargestellt.

Tabelle 49: Höhe der Ausgleichszulage in Berggebieten (M13.1)

Almen/Alpen, Flächen über 1.000 m Höhe	Flächen über 800 m, Flächen von 600 bis 800 m und auf min. 50 % der Flächen Hangneigung > 18 %	Prämienstaffeln nach abnehmender EMZ
EMZ-unabhängig Prämie: 200 €/ha	EMZ-unabhängig Prämie: 25€/ha für die ersten 10 ha (zusätzlich)	EMZ-abhängig Prämie: • 42-200 €/ha • je 100 EMZ-Punkte 9,30 € • >= 4374 EMZ-Punkte: 42€/ha • <= 2675 EMZ-Punkte: 200€/ha
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb;		
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha		
Der Durchschnittsbetrag sämtlicher Ausgleichszulagen in Berggebieten in Bayern überschreitet den Höchstbetrag von 200 €/ha nicht.		

Die Ausgleichszulage wird als reine Flächenprämie, differenziert nach dem Grad der Benachteiligung, gewährt. Maßstab dafür ist in den benachteiligten Gebieten die Durchschnitts-LVZ (Landwirtschaftliche Vergleichszahl)⁷¹ der Gemeinden bzw. Gemarkungen und im Berggebiet sowie den Kleinen Gebieten die durchschnittliche Ertragsmesszahl (EMZ) der Gemarkung, in der die Flächen des Betriebes liegen.⁷² Ab einer Fläche (LF) des Betriebes über 100 ha werden die Zahlungen um 25 % gekürzt. Im Berggebiet werden die ersten 10 Hektare mit einem Aufschlag von 25 €/ha versehen.

⁷⁰ Forschungsgruppe ART: Feinkonzept zur Bewertung des EPLR Bayern 2020, Triesdorf 2016, S.

⁷¹ Landwirtschaftliche Vergleichszahl: Als Maßstab für die Benachteiligung gilt die durchschnittliche LVZ der Gemeinde bzw. der Gemarkung, in der die Flächen des jeweiligen Betriebes liegen; sie wird jährlich von der Finanzverwaltung ermittelt. Die Ertragsmesszahl wird als Maßzahl für die natürliche Ertragsfähigkeit eines Standorts verwendet.

⁷² Vgl. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/rili_agz_2015.pdf.

Tabelle 50: Höhe der Ausgleichszulage in sonstigen benachteiligten Gebieten (M13.2)

Grünland/Ackerfutterflächen (ohne Mais)	Ackerland (ausschl. Intensivkulturen)
LVZ-abhängig Prämie: • 25-200 €/ha • je LVZ-Punkt 9,30 € • >= 30 LVZ-Punkte: 25€/ha • <= 11,7 LVZ-Punkte: 200€/ha	LVZ-abhängig Prämie: • 25-100 €/ha • je LVZ-Punkt 4,65 € • >= 27,4 LVZ-Punkte: 25€/ha • <= 11,7 LVZ-Punkte: 100€/ha
LVZ-unabhängige Prämie für Flächen in Höhenlagen von 1.000 m und mehr	
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb	
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha	
Der Durchschnittsbetrag sämtlicher Ausgleichszulagen in der benachteiligten Agrarzone (einschl. kleine Gebiete) in Bayern überschreitet den Höchstbetrag von 200 €/ha nicht.	

Tabelle 51: Höhe der Ausgleichszulage in „Kleinen Gebieten“ (M13.3)

Grünland und Ackerland/Ackerfutterflächen
EMZ-abhängig Prämie: • 25-100 €/ha • je 100 EMZ-Punkte 4,65 € • >= 4288 EMZ-Punkte: 25€/ha • <= 2675 EMZ-Punkte: 100€/ha
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha

In allen benachteiligten Gebieten liegen die durchschnittlichen Werte der Gemeinden und Gemarkungen deutlich unter dem Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete. Gemäß Nationaler Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland werden Einkommensverluste und zusätzliche Kosten nur teilausgeglichen. Aufgrund der Erfahrungen aus der letzten Förderperiode werden die Ziele der Maßnahme bereits durch einen Teilausgleich erreicht. Förderfähige Antragsteller sind aktive Landwirte mit Betriebssitz in Bayern und deren Gebietsflächen in der Bundesrepublik Deutschland. Des Weiteren werden Zahlungen nur gewährt, sofern eine förderfähige Fläche von mindestens 3 ha erreicht wird.

Im Jahr 2018 werden voraussichtlich in Bayern neue Gebietskulissen abgegrenzt, um die in der ELER-Verordnung aufgeführten Abgrenzungskriterien für andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind, (ELER, Art. 31 und 32, Abs. 3) einzuführen.

4.9.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Im Förderzeitraum sollten gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie konkrete quantifizierte Förderziele erreicht werden:

- Berggebiete: 217.000 ha
- Benachteiligte Gebiete: 1.775.000 ha
- Kleine Gebiete: 5.000 ha

Für die insgesamt 1,997 Mio. ha in allen drei Gebietskategorien ist ein Mittelvolumen von 776 Mio. € vorgesehen. Die finanziellen Mittel werden zu 50 % von der EU, zu 30 % vom Bund und zu 20 % vom Land Bayern zur Verfügung gestellt (GAK-Mittel). Die eingeplanten finanziellen Mittel in den drei Gebietskategorien wurden bis Ende 2016 bereits in Höhe von 330.781.559 € ausbezahlt (42 %).

Die angestrebten Flächenziele konnten nach Monitoringangaben bislang nicht erreicht werden (Durchschnitt 2014-16). Obwohl durchschnittlich in den Jahren ca. 1,4 Mio. Hektar Fläche gefördert wurden, hinkt die Zielrealisierung teils beträchtlich hinterher:

- Berggebiet 210.735 ha (97,1%)
- Sonstige benachteiligte Gebiete 1.185.754 ha (66,8%)
- Kleine Gebiete 4.439 ha (88,8 %)

Die Zielerreichungsgrade von nur rund 67 % in den sonstigen benachteiligten Gebieten könnte sowohl auf eine Intensivierung der Landbewirtschaftung (nicht geförderte Intensivfrüchte) und vermehrte Ackernutzung als auch auf aus der Bewirtschaftung genommene Flächen hindeuten. In beiden Gebietskategorien wurden weniger Betriebe gefördert als in der vorangegangenen Förderperiode. Ursächlich könnte hier ein sich rascher als erwartet vollziehender Strukturwandel sein und ein höherer Anteil von Kulturen, die nicht förderfähig sind.

Tabelle 52: Physische und finanzielle Umsetzung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben (ha)	Berggebiete: 217.000 ha Benachteiligte Gebiete: 1.775.000 ha Kleine Gebiete: 5.000 ha Gesamt: 1.997.000 ha	210.735 ha ¹ 1.185.754 ha ¹ 4.439 ha ¹ 1.400.928 ha ¹	70,2 %
Bewilligte öffentliche Ausgaben (€)	776.000.000 €	108.332.948 € (2014) 111.557.015 € (2015) 110.891.596 (2016) Gesamt: 330.781.559 €	42,6 %
Anzahl Begünstigte ¹ (Anz.)		62.606 (2014) 62.333 (2015) 61.468 (2016)	
Ausgezahlte öffentliche Ausgaben insges. (€)	776.000.000 €	330.781.559 €	42,6 %
¹) Monitoringdaten StMELF, es werden die jeweils höchsten Angaben der Einzeljahre angegeben.			

Nach Analyse der Auszahlungsdaten erhielten im Jahr 2014 62.606 Betriebe für 1,38 Mio. ha AGZ-Prämien, im Jahr 2015 62.333 Betriebe (1,41 Mio. ha) und im Jahr 2016 61.468 Betriebe (1,396 Mio. ha). In den Monitoringdaten werden jeweils die Einzeljahre gezählt, die den höchsten Stand auswei-

sen. Insgesamt lassen sich damit 1.400.928 ha LF der EPLR-Förderung zuordnen. Dadurch werden 70 % des Ziels (vgl. Tabelle 52) erreicht.

Regionale Verteilung

Den größten Anteil der bislang geförderten Fläche mit 1,18 Mio. ha entfällt auf die sonstigen benachteiligten Gebiete, gefolgt von den Berggebieten (210.548 ha) und den kleinen Gebieten (3.447 ha). In Tabelle 53 wird die durchschnittlich gewährte Förderhöhe pro ha und pro Betrieb dargestellt. Demnach erhielten Betriebe im Berggebiet mit durchschnittlich 127 €/ha höhere Förderbeträge als Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten (70 €/ha). Dies entspricht der mit zunehmender Benachteiligung gestaffelten Prämienhöhe, nach der Betriebe umso höhere Zuschüsse erhalten, je stärker die Benachteiligung (gemessen an der EMZ bzw. LVZ) ist. Aufgrund der ungleichen Betriebsgrößen (vgl. Darstellung in Abschn. 4.5.4) und der unterschiedlichen Prämienstaffelung erhalten die Betriebe im Berggebiet etwa 2.810 €, die Betriebe im benachteiligten Gebiet 1.520 € und die Betriebe im kleinen Gebiet rd. 425 € je Antragsteller.

Der Anteil der Mittel nach Gebietskategorien korrespondiert nicht ganz mit der Flächenverteilung, weil aufgrund der Prämien-Staffelung unterschiedliche Förderintensitäten zu verzeichnen sind. Etwa 75 % der Mittel entfallen demnach insgesamt auf das benachteiligte Gebiet, über 24% auf das Berggebiet und nur 0,1 % auf die sogenannten kleinen Gebiete.

Tabelle 53: Durchschnittliche Zuschusshöhe pro gefördertem ha und pro Betrieb differenziert nach Gebietskategorie, 2014-2016

Auszahlungen	Berggebiete	benachteiligte Gebiete	Kleine Gebiete
Durchschnitt € je Betrieb	2.817,47	1.523,19	425,71
Durchschnitt € je ha	127,26	70,50	40,89
Insgesamt je Gebietskategorie (€)	26.804.577	83.318.173	125.746
Anteil der Gebietskategorien	24,3%	75,6%	0,1%
Durchschn. geförderte Fläche insges. (ha)	210.548	1.181.938	3.447

Quelle: Eigene Berechnung, StMELF-Förderdaten

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Die Ausgleichszulage gilt als traditionelles Instrument der Agrarstrukturpolitik, um eine Teilkompensation natürlicher Bewirtschaftungsnachteile zu ermöglichen. Die Orientierung der Förderhöhe am Grad der Benachteiligung auf Grundlage der LVZ war jahrzehntlang ein akzeptierter Maßstab, da dadurch Nachteile gemessen an der Standortbonität ebenso wie Hangneigung oder Verkehrslage erfasst wurden. Letztere gelten jedoch eher als wirtschaftliche Nachteile. Seit Beginn der neuen E-LER-Förderperiode orientiert sich die Bemessung der Ausgleichszulage im Berggebiet ausschließlich an der natürlichen Ertragsfähigkeit gemessen an der Ertragsmesszahl (EMZ), während in den sonstigen benachteiligten Gebieten weiterhin noch die LVZ angewendet wird. Dies auch deshalb, weil voraussichtlich 2018 für diese Gebietskategorie eine Neuabgrenzung der Kulisse auf Grundlage der 8 biophysikalischen Parameter (ELER-VO 1305/2013, Anhang III) erfolgt. Ab diesem Zeitpunkt wird voraussichtlich auch eine Neubemessung der Prämien mit Hilfe von Ertragsmesszahlen durchgeführt. Aus Abbildung 37 sind die unterschiedlichen Ertragsmesszahlen der Gebietskategorien ersichtlich.⁷³

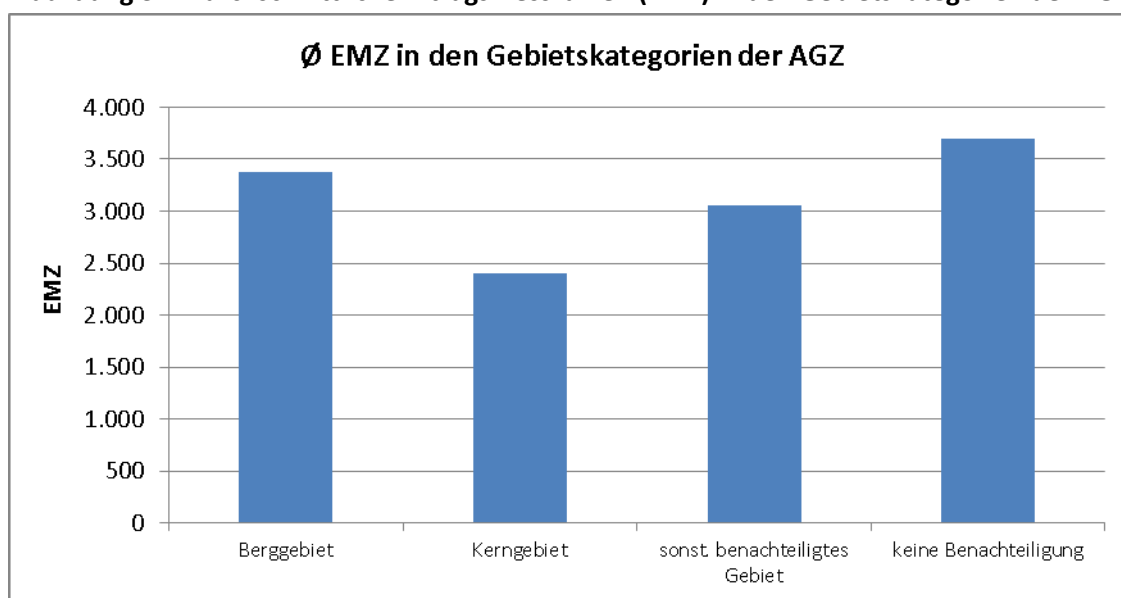
⁷³ EMZ-Daten der Testbuchführungsbetriebe 2012-2016.

Während Gebiete ohne Benachteiligung mit Abstand die höchste Ertragsfähigkeit mit 3.700 EMZ-Punkten aufweisen, folgen die Berggebiete mit 3.375 Punkten und die sonstigen benachteiligten Gebiete mit 3.060 Punkten. Die Kerngebiete des benachteiligten Gebiets, häufig in den Mittelgebirgslagen, hängen mit deutlichem Abstand (EMZ 2.400) weit zurück.

Seit dem Förderjahr 2015 wurde nach Vorgaben der ELER-Verordnung eine Degressionsregelung für Betriebe mit mehr als 100 ha Antragsfläche angewendet (s. Tabelle 49). Die AGZ-Prämien für Flächen über 100 ha LF werden um 25 % gekürzt. Unter die Degressionsregelung fielen in den ersten beiden Jahren rund 5,3% (3.424) bzw. 5,5% (3.527) der geförderten Betriebe, davon etwa 140 auch im Berggebiet.

Innerhalb der Berggebietskulisse wurde aufgrund der hohen Benachteiligung für die ersten Hektare ein Zuschlag von 25€/ha gezahlt. Unter diese Regelung fielen mehr als 9.500 Betriebe.

Abbildung 37: Durchschnittliche Ertragsmesszahlen (EMZ) in den Gebietskategorien der AGZ



Quelle: Testbetriebsnetz 2012-2016, LfL 2016

Bewertung der administrativen Umsetzung

Die AGZ ist ein Instrument, das bereits über Jahrzehnte eine zentrale Stellung in der bayerischen Landwirtschaftsförderung einnimmt. Der allgemeine Informationsstand der Landwirte ist hoch. Bei Änderungen der Förderbedingungen werden die Landwirte über Informationsveranstaltungen und die Fachpresse ausreichend informiert. Der Antrag für die Ausgleichszulage wird in Verbindung mit dem Antrag auf Gewährung der Direktzahlungen im Mehrfachantrag gestellt. Zuständig für die Antragsannahme und Antragsgewährung sind die lokalen Ämter für Landwirtschaft. Die Antragsdaten werden durch die Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm einer ersten Verwaltungskontrolle unterzogen. Diese beinhalten u. a. die Prüfung der Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität des Antrags, damit eine Bewilligung erfolgen kann. Bei der Plausibilitätsprüfung wird beispielsweise sichergestellt, dass Flächen nicht doppelt beantragt werden.

Die Verwaltungskontrolle bei der Antragstellung erfolgte für alle Antragsteller. Zusätzlich wird zentral vom StMELF die Vor-Ort Kontrolle bei 5 % der Antragsteller geplant. Hierfür werden mithilfe einer Risikoanalyse und einer Zufallsauswahl Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. Auffällige Betriebe werden direkt vom AELF in die Vor-Ort-Kontrolle einbezogen. Im Zuge der Vor-Ort-Kontrollen werden bei 1 % der Antragsteller gleichzeitig auch die Bestimmungen nach Cross Compliance überprüft. Die Einhaltung dieser Bestimmungen ist Grundvoraussetzung für die Gewährung der Zuschüsse.

Nach erfolgter Bewilligung führt die Zahlstelle beim bayerischen StMELF die Auszahlung für die Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch. Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – wie Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutzprogramm – als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ/EMZ der Gemeinde bzw. Gemarkung, Ausschluss bestimmter Kulturarten etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Die Umsetzung hat sich aufgrund der weitgehend optimierten Fördergestaltung bewährt.

4.9.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Für den Schwerpunktbereich 4A wird obligatorisch folgende Bewertungsfrage zu beantworten sein: „In welchem Umfang wurden im Rahmen des EPLR 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, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?“ Darüber hinaus werden durch die Blockprogrammierung auch Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 4B und 4C relevant: „In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt? (4B)“ und „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? (4C)“.

Legt man den Fokus der Bewertung auf die **maßnahmenspezifischen Ziele**, streben die Vorhabensarten in M13 durch die Förderung der Weiterbewirtschaftung der Flächen und der Verhinderung der Nutzungsaufgabe vor allem eine Erhaltung der (von der Landwirtschaft abhängigen) Strukturvielfalt an. Dass durch die Weiterbewirtschaftung insbesondere von eher extensiveren Standorten auch der Erhalt der Artenvielfalt unterstützt werden kann, ist denkbar, jedoch nicht immer zwingend. Dies auch, weil kaum Auflagen für die Inanspruchnahme der Zahlungen einzuhalten sind, lediglich Intensiv-Früchte von einer Förderung ausgeschlossen werden. Ein Primäreffekt auf die Verbesserung und den Erhalt der Artenvielfalt ist deshalb nur begrenzt zu erwarten. Das Wirkungsspektrum einer Förderung zur Aufrechterhaltung einer (mehr oder weniger extensiven) Landbewirtschaftung hat in den jeweiligen Gebietskategorien, in denen höhere Ertragsniveaus durch die begrenzenden natürlichen Standortbedingungen kaum zu erreichen sind, eher den Charakter von **Sekundäreffekten**. Hier ist zwischen Berg- und Kerngebieten sowie den sonstigen benachteiligten Gebieten zu unterscheiden, deren Produktionsstrukturen und Produktionsintensitäten stark voneinander abweichen können,

zumal selbst innerhalb einer Gebietskategorie häufig große Unterschiede bestehen, z.B. im Anbauprogramm, in der Produktionsintensität oder bei den Acker- und Grünlandanteilen.

Für die benannten Sekundäreffekte 6B wird darüber hinaus die Frage relevant, „in welchem Umfang im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert wurde?“. Die Sicherung der Erwerbstätigkeit durch landwirtschaftliche, landwirtschaftsnahe und vielmehr noch durch außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten und der Kombinierbarkeit mit den landwirtschaftlichen Aktivitäten spielt dabei eine große Rolle. In vom Tourismus stärker frequentierten Gebieten ist dabei die landschaftlich-kulturelle Attraktivität eine wichtige Vorleistung, die häufig nur durch die aktive Landwirtschaft in geeigneter Weise bereitgestellt werden kann. Eine Messung der Auswirkungen der Förderung mit Hilfe von statistischen Kennzahlen kann jedoch aufgrund der komplexen Zusammenhänge nicht durchgeführt werden.

Als Bewertungskriterien werden folgende Aspekte für wesentlich erachtet:

- Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsstrukturen und Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen; Erhaltung der (von der Landwirtschaft abhängigen) Strukturvielfalt
- Sicherung einer angepassten Intensität der Landnutzung; Beitrag zur Sicherung einer besonders umweltschonenden Landbewirtschaftung
- Wirtschaftliche Stabilisierung von Betrieben zur Sicherung der Kulturlandschaft (durch Erhalt landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher) Erwerbstätigkeiten und Einkommen

Das Bewertungskonzept sieht Vergleiche zwischen den benachteiligten Gebietskategorien und den nicht benachteiligten Gebieten vor. Sowohl die betriebsstrukturellen und ökonomischen Entwicklungen als auch die Art und Änderung flächenbezogener Nutzungen sollen skizziert werden. Dabei wird - sofern möglich - auf die Verwendung von Zeitreihen fokussiert.

Zur Analyse der Primär und Sekundäreffekte ist folgendes methodisches Vorgehen geplant:

- Auswertung Monitoring-Daten;
- Analyse von Agrarstatistik- und InVeKoS-Daten (einschl. sozioökonomischen Status, Betriebsgrößen, Tierbestand und Teilnahme an AUKM-Vorhabensarten) zu betriebsstrukturellen Veränderungen;
- Auswertung von InVeKoS-Daten zur Analyse von Landnutzungsänderungen innerhalb und außerhalb des Fördergebiets;
- Durchführung eines Begünstigten-/Nichtbegünstigten-Vergleiches zur Bewertung der Kompensation von Einkommensnachteilen durch die Ausgleichszulage (Daten des Testbetriebsnetzes).

Ergänzt werden die Sekundärdatenanalysen mit Expertenbefragungen zur Bedeutung, Passgenauigkeit und Auswirkung der Ausgleichszulage für die anvisierten Primäreffekte, aber auch in Hinblick auf die Sekundäreffekte. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Analyse anderer Maßnahmen (AFP, KULAP, etc.) geplant, auch eine Befragung von Landwirten durchzuführen (Stichprobe). Im Mittelpunkt steht dabei insbesondere die Bedeutung der AGZ für die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung und die Gestaltung der landwirtschaftlichen Arbeits- und Betriebsorganisation einschl. außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten.

In der ELER-DVO sind keine Ergebnisindikatoren für Maßnahme 13 vorgegeben. Neben den Monitoring- bzw. Outputindikatoren werden folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren vorgeschlagen, um die Aussagekraft der Bewertung erhöhen zu können.

- Entwicklung der Zahl der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete und der damit verbundenen (landwirtschaftlichen) Erwerbstätigkeit.
- Veränderung struktureller Kennzahlen (durchschnittliche Betriebsgröße, Arbeitskräfte, Pachtanteil, Anteil der Betriebe in Betriebsgrößenklassen, Viehbestand und -besatz, insbes. Raufutterfresser- / Rinder-GV)
- Gewinnentwicklung der Betriebe innerhalb und außerhalb des Fördergebiets (einschl. Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn)
- Ausgaben Dünge- und Pflanzenschutzmittel je Hektar.

Darüber hinaus werden – abhängig von der Verfügbarkeit - Indikatoren zur Art und Veränderung der Flächennutzung in- und außerhalb der Gebietskulissen analysiert, z.B.:

- Entwicklung der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF)
- Dauergrünland- und Ackerflächenanteil
- Veränderung des Waldanteils
- Entwicklung der Raufutterfläche
- Anteil Intensiv-Kulturen
- Veränderung des Brachflächenanteils
- Anteil von Natura2000-Flächen an der Fördergebietsfläche
- Anteil AUKM-Fläche gesamt an Fördergebietsfläche (davon GL / Acker) und nach Gebietskategorien
- Anteil naturschutzrelevanter KULAP/ VNP-Maßnahmen (4A) an Dauergrünlandfläche.

Mit Hilfe der Flächen-Kennwerte lässt sich einerseits aufzeigen, in welchem Umfang eine Marginalisierung und Aufgabe der Flächenbewirtschaftung verhindert werden kann, andererseits wird deutlich, welcher Anteil der Gebietskategorien in einer besonders extensiven Wirtschaftsweise bewirtschaftet wird. Mittelbar lassen sich daraus Schlüsse ziehen für die Überprüfung des Ziels „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt“ sowie die Verbesserung der Wasser- und Bodenbewirtschaftung.

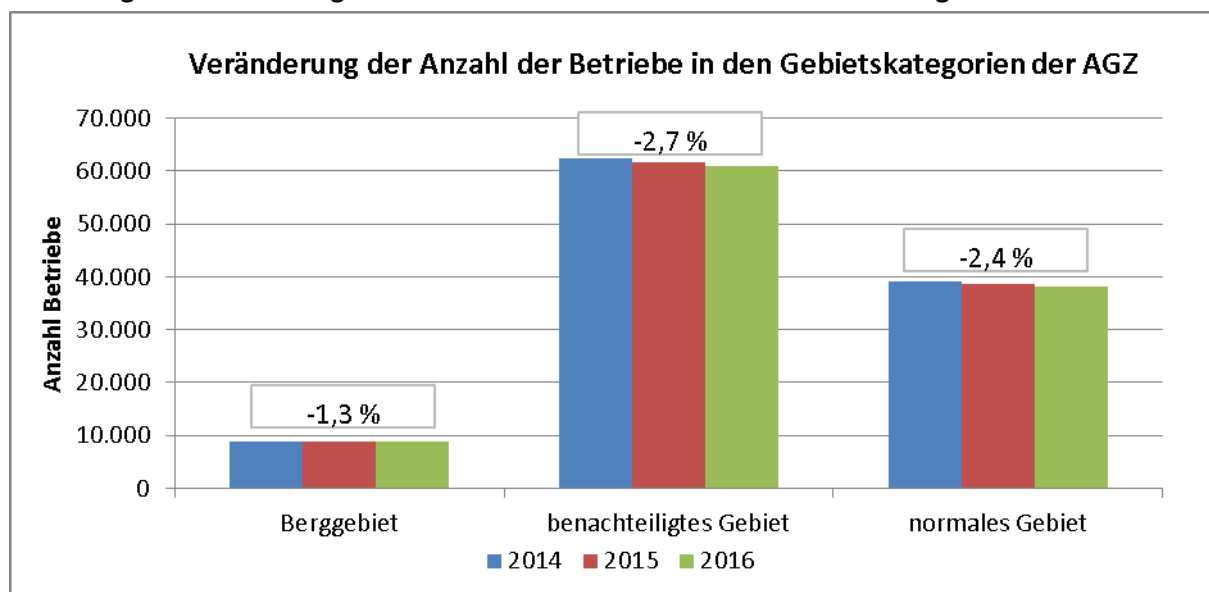
4.9.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2016 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren, den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbare Wirkungspfade (erwartete Wirkungen) gelegt.

1) Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsstrukturen und Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen; Erhaltung der (von der Landwirtschaft abhängigen) Strukturvielfalt

Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer kontinuierlichen Landbewirtschaftung im Fördergebiet. Bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund naturgegebener Benachteiligungen gehen wichtige Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum verloren und der Erhalt der Kulturlandschaft kann nicht gewährleistet werden. Für die Beurteilung, ob die Ausgleichszulage zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Nutzung beiträgt, wird zunächst die Entwicklung der Anzahl der Betriebe sowie der Betriebsgrößenstruktur differenziert nach den Gebietskategorien der Ausgleichszulage analysiert. Außerdem werden Daten zu den Erwerbsformen und zur Beschäftigungsstruktur der Landwirtschaft aufgezeigt, die Hinweise auf die Bedeutung der Bindung der Arbeitskräfte in den ländlichen Gebieten geben können. Für die Auswertung der Beschäftigungsstruktur in den Betrieben und weitere wirtschaftlichen Kennzahlen werden die Daten des Bayerischen Testbetriebsnetzes ausgewertet.

In Abbildung 38 ist der Rückgang der Betriebe in Bayern differenziert nach Gebietskategorien dargestellt. Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2016 bei rund 2,45 %. Auch bei dieser kurzfristigen Betrachtung der letzten 3 Jahre wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten –wie in früheren Untersuchungen - unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,3%). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit -2,7% verzeichnet, die auch die besonders unterdurchschnittlich ertragsfähigen Standorte der „Kerngebiete“ umfasst.

Abbildung 38: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den AGZ-Gebietskategorien

Quelle: Betriebskennzahlen, InVeKoS

Dies ist insofern erstaunlich, als die Berggebiete zusammen mit den Kerngebieten zu den Regionen mit den ungünstigsten Produktionsbedingungen zählen. Gründe dafür, dass in den Berggebieten vergleichsweise wenige Landwirte ihren Betrieb aufgaben, sind sicherlich auch die in Berggebieten günstigen Diversifizierungsmöglichkeiten (Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung). Wichtiger noch dürfte das allgemein hohe Niveau an staatlichen Transferzahlungen sein: Prämien aus der ersten Säule der Agrarpolitik, KULAP-Prämien und Ausgleichszulagen etc. Dies gilt umso mehr, als in den Berggebieten aufgrund der hohen natürlichen Standortnachteile im Durchschnitt die höchsten Prämien pro ha LF und Betrieb gezahlt werden. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt im Alpenraum auch das Selbstverständnis und Traditionsbewusstsein der Bergbauern. Stärker als in anderen Agrargebieten sind die Betriebsinhaber dort in der Landwirtschaft verwurzelt. Im nicht benachteiligten Gebiet vollzog sich der Strukturwandel nur unwesentlich langsamer als in den sonstigen benachteiligten Gebieten (-2,4%). Hier entsprach die Anzahl der Betriebe, die die Bewirtschaftung im Zeitraum 2014 bis 2016 aufgegeben haben, im Wesentlichen dem bayerischen Durchschnitt.

Insgesamt nimmt die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 2014 bis 2016 in allen Gebietskategorien vergleichsweise gleichmäßig ab. Das heißt, dass zwischen dem Grad der Benachteiligung und den Betriebsaufgaben keine Korrelation festzustellen ist. Die von allen Betrieben bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche in Bayern ist mit rd. 3.206.000 ha ebenfalls vergleichsweise konstant geblieben.

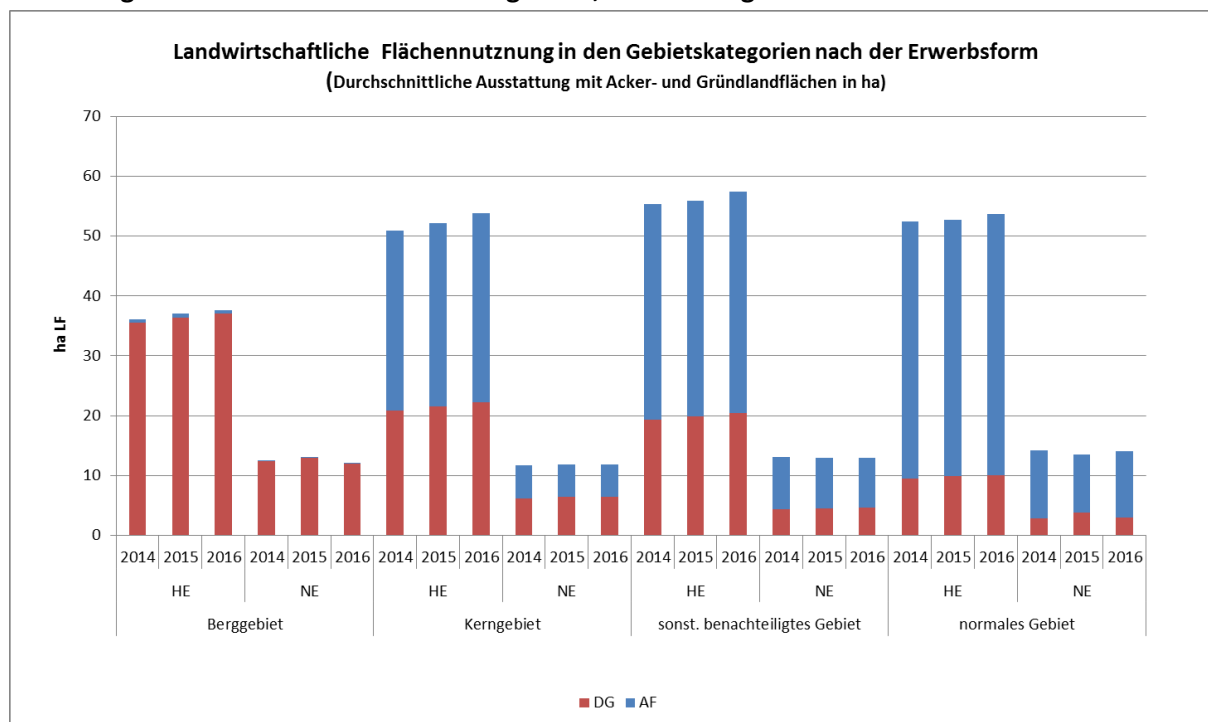
Betriebsgrößenstruktur

Im Jahr 2016 betrug den InVeKoS-Daten zufolge die durchschnittliche Betriebsgröße der Haupterwerbsbetriebe im Berggebiet rund 37 ha, im Kerngebiet rund 53 ha und in der Benachteiligten Agrarzone etwa 56 ha. Haupterwerbsbetriebe im nicht benachteiligten Gebiet bewirtschafteten durchschnittlich eine Fläche von 53 ha. Auch bayernweit lag der Durchschnitt 2016 bei über 53,5 ha. In allen Gebietskategorien waren in den letzten drei Jahren leichte Zunahmen (2-5 %) der Betriebsgrößen zu verzeichnen, bayernweit stieg die durchschnittliche LF-Ausstattung der HE-Betriebe um ca.

3,5 % (+1,8 ha). Dies deutet auf den sich weiter fortsetzenden Strukturwandel mit Flächenwachstum in allen Gebietskategorien hin.

Wie aus Abbildung 39 ersichtlich, variiert die Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen beträchtlich. Während im Berggebiet aufgrund der Standortbedingungen fast ausschließlich Dauergrünland vorherrscht, sinkt der Grünlandanteil im Kerngebiet mit ca. 41% der LF und im sonstigen benachteiligten Gebiet (ca. 35% der LF) stark ab. Das Acker-Grünland-Verhältnis ist in den Haupteinwerbsbetrieben der jeweiligen Gebietskategorien in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben.

Abbildung 39: Durchschnittliche Betriebsgrößen, Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen



Quelle: Betriebskennzahlen, InVeKoS

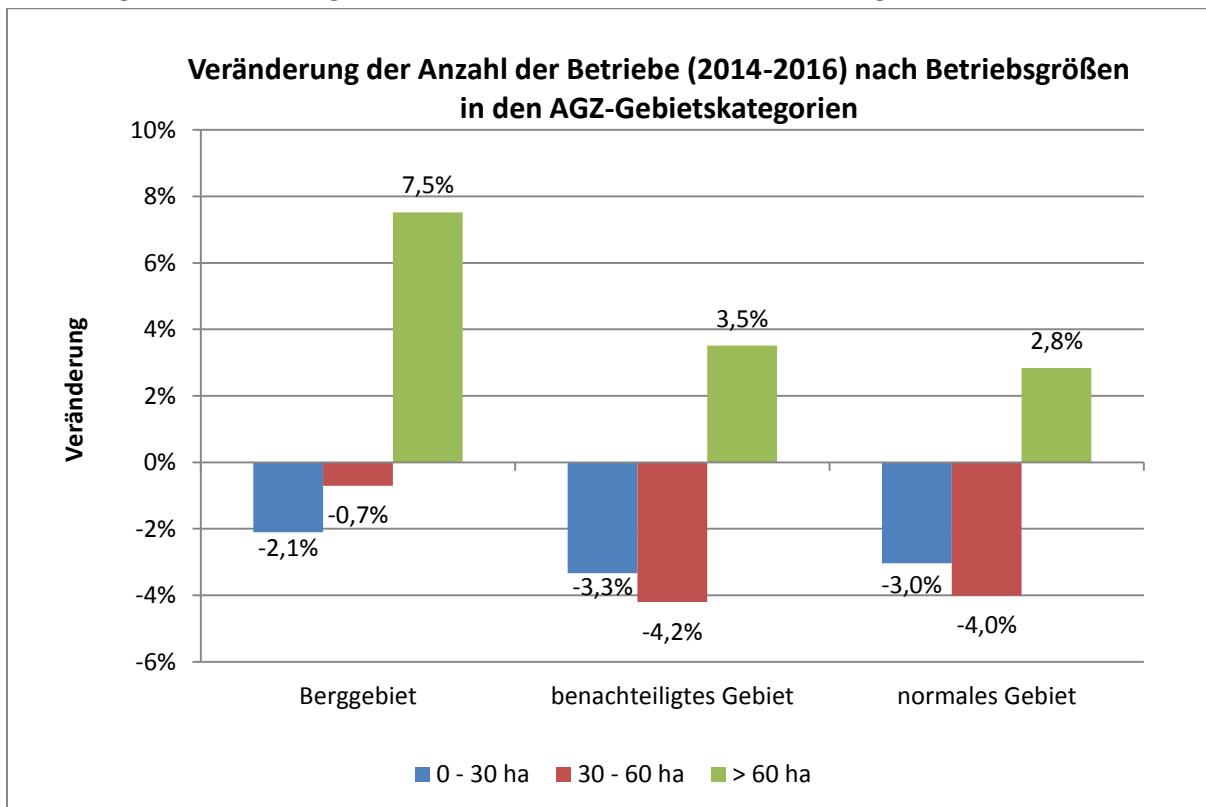
Während in den Normalen Gebieten und in den Berggebieten noch rund 47 % aller Betriebe im Haupteinwerb bewirtschaftet werden, ist die Bedeutung der im **Nebenerwerb** geführten Betriebe in den benachteiligten Gebieten deutlich höher: Hier sind bereits 64 % der Betriebe auf außerlandwirtschaftliche Einkommen angewiesen. Insbesondere im Kerngebiet sind zwei Drittel aller Landwirte im Nebenerwerb tätig.

Bei den Nebenerwerbsbetrieben ergibt sich mit rund 13 ha LF ein gleichmäßigeres Bild in der durchschnittlichen Flächenausstattung. Wie aus Abbildung 39 ersichtlich, ist in allen Gebietskategorien eine ähnliche Gesamt-Betriebsgröße vorhanden. Allerdings ist auch hier ein grundlegender Unterschied im Umfang der Acker- und Grünlandflächen zu verzeichnen. In diese Betrachtungen wurden auch Betriebe mit einer LF <5 ha einbezogen, um die Vielzahl kleiner Betriebe in Bayern zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der **Betriebsgrößenstruktur** lässt weitere Aussagen hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu. Wie aus Abbildung 40 zu erkennen ist, gaben in Bayern vor allem kleine Betriebe in der Größenklasse 0-30 ha LF auf. Darüber hinaus sind jedoch auch hohe Ab-

nahmen in der Klasse 30-60 ha LF zu erkennen. Diese Entwicklung ist in allen Gebieten festzustellen, am stärksten jedoch im benachteiligten Gebiet. Die Ursache können sowohl Betriebsaufgaben als auch Wachstum in die nächstgrößere Größenklasse sein. Über die verschiedenen Gebietskategorien hinweg ist eine Zunahme von Betrieben nur noch in der Betriebsgrößenklasse mit einer Flächenausstattung von über 60 ha LF zu verzeichnen. Interessanterweise war der relative Anstieg in dieser Betriebsgrößenklasse in den am stärksten benachteiligten Gebieten (Berggebiet und sonstiges benachteiligtes Gebiet) am höchsten. Es ist anzunehmen, dass größere Betriebsstrukturen hier als Grundlage einer lebensfähigen Wirtschaftseinheit angesehen wurden, um auch zukünftig rentabel Agrarprodukte erzeugen zu können.

Abbildung 40: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den Gebietskategorien der AGZ



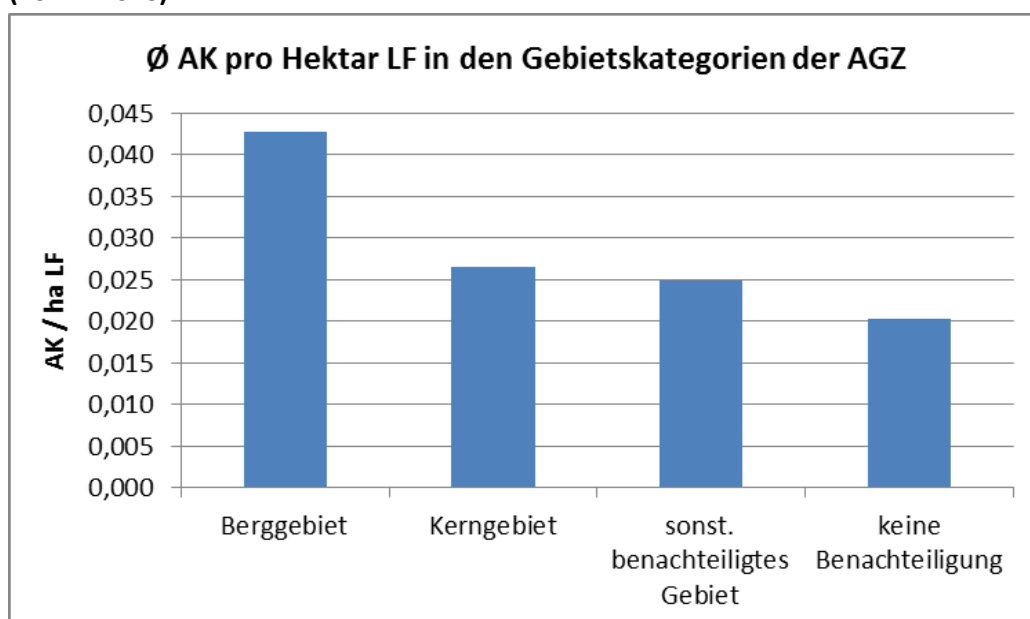
Quelle: Betriebskennzahlen, InVeKoS

Dennoch ist aus der Analyse der Betriebe nach Erwerbsformen auch zu sehen, dass der Anteil von Nebenerwerbsbetrieben in den letzten Jahren stabilisierend auf die Landbewirtschaftung auswirkt. Während sich die Haupterwerbsbetriebe seit 2014 um -4,5% auf rd. 43.000 verminderten, verzeichneten die Nebenerwerbsbetriebe mit nur -1,0% eine wesentlich geringere Abnahme auf zuletzt rd. 64.750 Betriebe (2016).

Arbeitsintensität: Für weitere Aussagen hinsichtlich des Beitrags der AGZ zur **Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsstrukturen** wurde die Entwicklung der Beschäftigungsstruktur ausgewertet. Hierfür wurden die Daten des Bayerischen Testbetriebsnetzes herangezogen. Wie aus Abbildung 41 ersichtlich, ergab die Auswertung zur Beschäftigungsstruktur in den Gebietskategorien deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Höhe des AK-Bedarfs pro ha LF. In den Berggebieten sind aufgrund der ungünstigen Arbeitsbedingungen deutlich mehr Arbeitskräfte notwendig als in den übrigen Gebieten.

Da in allen Gebietskategorien Rationalisierungsmaßnahmen und eine zunehmende Technisierung sowie in den Betriebsgrößenkategorien über 60 ha auch Wachstumsschritte für eine Steigerung der Arbeitsproduktivität sorgen, hat sich die Anzahl der AK pro ha LF in den Betrieben aller Regionen im Verlauf der letzten Jahre leicht vermindert. Am deutlichsten fiel dieser Rückgang im nicht benachteiligten Gebiet aus. Gerade in den Berg- aber auch in den Kerngebieten sind aufgrund der kleineren Betriebsstrukturen und der schwierigeren Bedingungen höhere Arbeitsintensitäten zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung erforderlich. Die Ausgleichszulage unterstützt Betriebe bei der Sicherung und Aufrechterhaltung der notwendigen Bewirtschaftungsstruktur.

Abbildung 41: Durchschnittliche AK pro ha LF differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ (2012 - 2016)



Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2012-2016

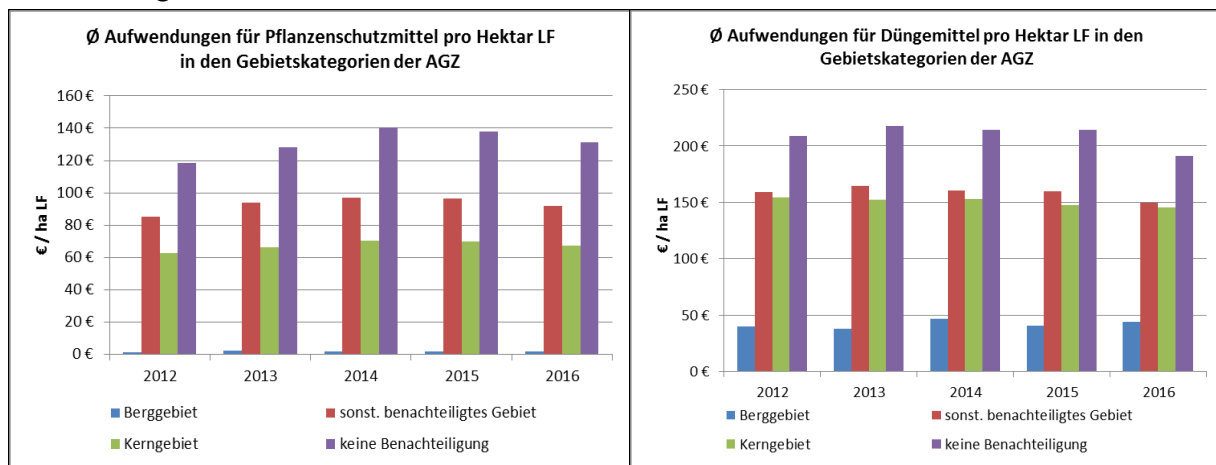
2) Sicherung einer angepassten Intensität der Landnutzung; Beitrag zur Sicherung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurde analysiert, inwieweit sich die Intensität der Flächenbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten von der in nicht benachteiligten Gebieten unterscheidet. Die Intensität der Flächennutzung hat Auswirkungen auf die Biodiversität, die Gewässerqualität, die Bodenqualität und das Klima. Als Kenngrößen für die Intensität der Flächenbewirtschaftung wurden zunächst die für Düngemittel und Pflanzenschutzmittel getätigten Aufwendungen analysiert, fernerhin Daten zur Viehhaltung ausgewertet. Für diese Analysen wurden Tierhaltungsdaten und Testbetriebs-Daten ausgewertet.

Die Auswertung der Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskategorien (Abbildung 42). Obwohl die Daten nicht preisbereinigt wurden, ist ein Vergleich der Ausgaben in den verschiedenen Gebietskategorien aussagekräftig.⁷⁴

⁷⁴ Die Angaben sind in nominalen Preisen wiedergegeben d.h. mangels eines geeigneten Preisindex nicht inflationsbereinigt. Gestiegene Ausgaben sind folglich nicht automatisch mit einer höheren Intensität der Landbewirtschaftung gleichzusetzen, sondern können auch auf Preissteigerungen beruhen.

Abbildung 42: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel nach AGZ-Gebietskategorien



Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2012-2016

Generell waren die Aufwendungen sowohl für Dünge- als auch für Pflanzenschutzmittel in den nicht benachteiligten Gebieten höher als in den benachteiligten. Das höhere Ertragspotenzial dieser Standorte ermöglicht den Anbau von Früchten mit höherem Faktoreinsatz, dies betrifft auch den Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz. Es bleibt allerdings zu beachten, dass mit zunehmender Benachteiligung der Anteil an Grünlandflächen steigt. Grünlandflächen bedürfen im Vergleich zu Flächen unter Ackernutzung im Marktfruchtbau generell geringere Mengen an Dünger und Pflanzenschutzmitteln. Der Aufwand an Betriebsmitteln erhöht sich korrespondierend mit steigender Standortgüte und zunehmender Ertragsfähigkeit des Bodens.⁷⁵

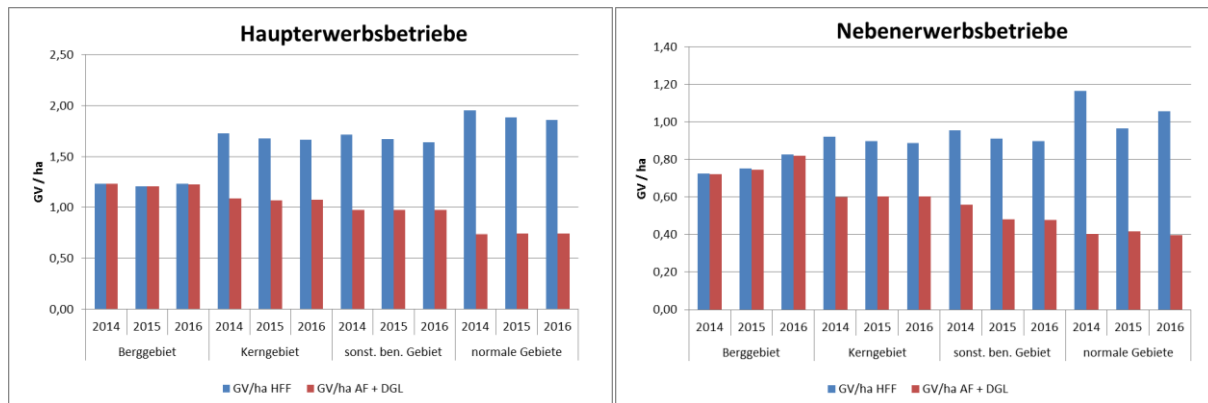
Auch wenn die Wirkung von Dünge- und Pflanzenschutzmaßnahmen auf die Umweltgüter wesentlich von Wirkstoff und Dosierung der Mittel sowie vom Betriebsmanagement abhängig ist, kann doch davon ausgegangen werden, dass mit zunehmendem Betriebsmitteleinsatz auch die potenzielle Beeinträchtigung der Umweltgüter steigt. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass die Umweltauswirkungen der Bewirtschaftung von Grünlandflächen weniger negativ ausfallen als die Bewirtschaftung von Ackerflächen. Dies liegt zum einen an den angebauten Kulturen sowie den Bodenbearbeitungsmaßnahmen auf Ackerflächen, die zu Bodenverdichtung und Bodenerosion führen können.

Tierhaltung: Aufgrund der natürlichen Benachteiligung ist der Grünlandanteil im Fördergebiet der Ausgleichszulage deutlich höher als in den begünstigten Gebieten. Die Bewirtschaftung von Grünland ist i.d.R. an die Tierhaltung gebunden. Der durchschnittliche Viehbesatz in den benachteiligten Gebieten einschl. der Kerngebiete beträgt rund 1,7 RGV/ha Hauptfutterfläche (HFF), in den nicht benachteiligten Gebieten 1,9 RGV je ha und in den Berggebieten 1,2 RGV/ha HFF.

⁷⁵ In einer früheren Auswertung im Rahmen der Ex post-Bewertung des BayZAL (2016) wurden Betriebe mit vergleichbarer Ausrichtung (Marktfruchtbetriebe) in der benachteiligten Agrarzone mit Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet verglichen. Für die Jahre 2007, 2010 und 2013 erreichten die Aufwendungen für Düngemittel in der benachteiligten Agrarzone im Durchschnitt nur zu 61 %, 60 % und 65 % das Niveau der Aufwendungen von Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Analog dazu lagen die Aufwendungen für Pflanzenschutzmittel bei 48 %, 48 % und 49 % des Aufwandes von Betrieben im nicht benachteiligten Gebieten.

Bereits in früheren Bewertungen wurde gezeigt, dass der durchschnittliche Viehbesatz an Raufutterfressern im nicht benachteiligten Gebiet deutlich höher lag als in den benachteiligten Gebieten. Folglich wurden aufgrund der geringeren Standortgüte die Flächen im benachteiligten Gebiet extensiver bewirtschaftet als Flächen im nicht benachteiligten Gebiet. In den Nebenerwerbsbetrieben ist eine analoge Situation bezüglich des Viehbesatzes festzustellen, allerdings auf einem niedrigeren Niveau, da die Tierhaltung in den Betrieben der benachteiligten Gebietskategorien im Durchschnitt deutlich unter 1 GV/ha HFF liegt.

Abbildung 43: Viehbesatz in Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben nach Gebietskategorien (RGV)



Quelle: Betriebskennzahlen (InVeKoS), StMELF 2016

Die Veränderung des Viehbesatzes zeigt allerdings auch, dass vor allem im Berggebiet ein überdurchschnittlicher Zuwachs der Rinderhaltung zu verzeichnen ist. Mit einer Zunahme von etwa 3.000 raufutterverzehrenden Großvieheinheiten steigt der Viehbesatz um +1,3% (vgl. Tabelle 54) gegen den bayerischen Trend (-0,3%). Letztlich wird dadurch die Verwertung der umfangreich vorhandenen Grünlandflächen gesichert und in der Nutzung gehalten. Die starke Abnahme von Raufutter-Verwertern im sonstigen benachteiligten Gebiet (-3.000 RGV; -0,3%) und in den nicht benachteiligten Gebieten (-8.090 RGV, -1%) erschwert dagegen in Teilen dieser Region die künftige Futternutzung des Grünlands.

Die Analyse der Flächenentwicklung in den Gebietskategorien nach Hauptnutzungsarten zeigt, dass sich Rückgänge bei allen Nutzungsformen ergeben. Die Veränderungen seit 2015 dürften – wie in der Vergangenheit auch – zum Teil auf Verluste für z.B. Siedlungs-/Verkehrsflächen und die Ausweisung von Kompensationsflächen zurückzuführen sein. Insgesamt reduzierte sich die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Bayern um -0,23% auf rund 3.206.230 ha (InVeKoS). Während die größten Verluste beim Ackerland in den eher günstigeren „Normalgebieten“ auftraten (-2.820 ha, -0,3%), verminderte sich die Dauergrünlandfläche vor allem im Berggebiet (-0,5%) und den sonstigen benachteiligten Gebieten (-0,2%). Dagegen waren den InVeKoS-Daten zufolge geringe Zuwächse beim Grünland vor allem in den Kerngebieten (+0,14%) und in den Normalgebieten (+0,08%) zu verzeichnen. Möglicherweise werden hierbei auch Agrarumweltprogramme genutzt, die eine (Wieder-)Anlage von Grünland unterstützen. Auch die Regelungen der Direktzahlungs-Durchführungsverordnung (1. Sä-

le), die einen Grünlanderhalt vorsehen (bzw. in FFH-Gebieten eine Rückumwandlung in Grünland), beeinflussen die „Neuentstehung“ solcher Flächen.⁷⁶

Wie Tabelle 54 zeigt, erhöhte sich die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen als Hauptfutterfläche um knapp 19.000 ha (+1,12%). Dies dürfte sowohl dem Bedarf als Futtergrundlage für Nutztiere als auch der Produktion von landwirtschaftlichen Grundstoffen für die Bio-Energieerzeugung geschuldet sein.

Tabelle 54: Flächen- und GV-Entwicklung in den AGZ-Gebietskategorien

		Fläche (LF)	Dauergrünland	Ackerfläche	Hauptfutterfläche	Wald- und Forstfläche	Raufutter-GV
Veränderungen in ha bzw. GV (2016 zu 2015)							
Berggebiete	1	-1.102,84	-1.088,63	13,00	-1.123,87	5.622,41	2.980,35
Kerngebiete	2	-458,20	306,18	-296,99	3.668,54	-13.452,01	798,97
Sonstige benachteiligte Gebiete	3	-2.521,89	-875,02	171,63	11.852,66	-10.234,80	-3.167,52
kleine Gebiete	4	-0,90	1,35	-2,06	-6,32	0,00	3,96
Normalgebiete	5	-3.210,91	198,45	-2.822,88	4.582,83	-7.508,69	-8.090,34
Summe		-7.294,74	-1.457,67	-2.937,30	18.973,84	-25.573,09	-7.474,59
Veränderungen in Prozent (2016 zu 2015)							
Berggebiete	1	-0,53%	-0,53%	0,49%	-0,54%	7,65%	1,32%
Kerngebiete	2	-0,09%	0,14%	-0,11%	1,16%	-7,29%	0,18%
Sonstige benachteiligte Gebiete	3	-0,20%	-0,20%	0,02%	1,72%	-3,63%	-0,31%
kleine Gebiete	4	-0,25%	1,13%	-1,34%	-4,35%	0,00%	4,29%
Normalgebiete	5	-0,25%	0,08%	-0,28%	0,95%	-4,06%	-0,98%
Summe		-0,23%	-0,13%	-0,14%	1,12%	-3,53%	-0,30%

Quelle: Betriebskennzahlen (InVeKoS), StMELF 2016

Im weiteren Verlauf der Förderperiode sollen zwei weitere Indikatoren, die aktuell nicht verfügbar waren, analysiert werden:

- Veränderung der Bewirtschaftungsintensität der LF in den einzelnen Gebietskategorien über die Förderperiode. Als Kennzahl für die Bewirtschaftungsintensität soll beispielhaft die Entwicklung des Anteils von Intensivkulturen Mais und Weizen an der LF zwischen 2013 und dem jeweiligen Betrachtungsjahr untersucht werden.
- Anteil der Fläche in den unterschiedlichen Gebieten unter den Verpflichtungen von Agrarumweltmaßnahmen. Sie soll Hinweise über die Nutzungsintensität bzw. den „Extensivierungsgrad“ der Flächen in den Gebietskategorien liefern.

Dadurch lassen sich die Unterschiede in den Flächennutzungen und -intensitäten detaillierter erfassen.

3) Wirtschaftliche Stabilisierung von Betrieben zur Sicherung der Kulturlandschaft (durch Erhalt landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher Erwerbstätigkeiten und Einkommen)

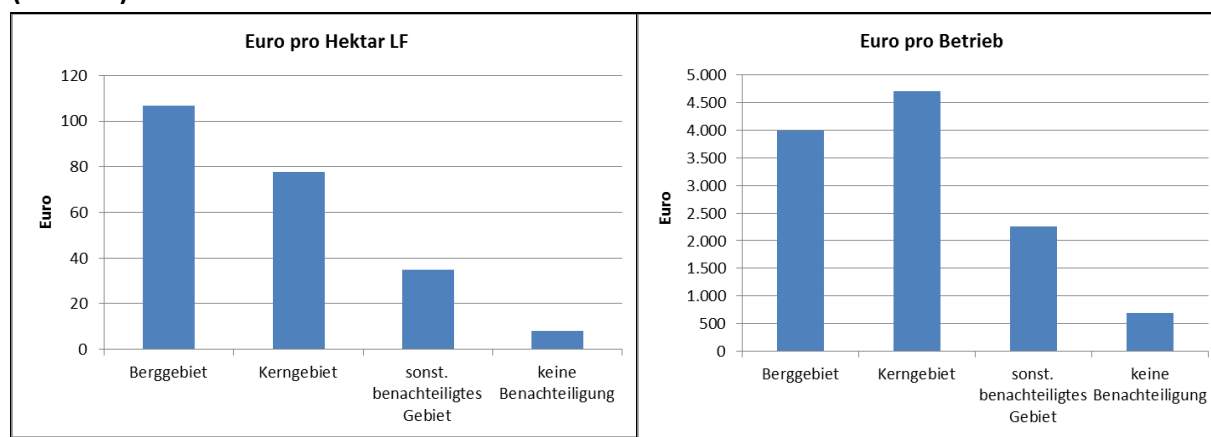
Ein wesentlicher Baustein zur Beantwortung der Bewertungsfrage ist die Analyse von wirtschaftlichen Kenngrößen wie Gewinn und Umsatz der Betriebe, differenziert nach Gebietskategorien. Dabei soll gezeigt werden, inwiefern sich die natürliche Benachteiligung auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe auswirkt und inwiefern die Ausgleichszulage einen Beitrag zum Ausgleich dieser natürlichen

⁷⁶ Seit 2015 wird die Definition des Grünlands auf Basis eines EuGH-Urteils neu geregelt, deshalb ist ein Zeitreihenvergleich mit den Flächennutzungsdaten der Jahre vorher kaum möglich. Die Neudefinition von Grünland zählt auch Flächen zum Dauergrünland, die vorher als Ackerfrüchte charakterisiert waren (z.B. „Umwandlung“ von 5-jährigem Ackergras in Dauergrünland).

Standortnachteile leistet. Die Basis für die folgenden Betrachtungen bilden die Ergebnisse der Testbuchführungsbetriebe (HE).⁷⁷

Liegt der Gewinn in den benachteiligten Gebieten dauerhaft deutlich unter der Gewinnentwicklung in Gunstlagen, so steigt grundsätzlich das Risiko der Bewirtschaftungsaufgabe. Bei vergleichsweise guten alternativen Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft ist die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung umso stärker gefährdet. Aus der Höhe der Kompensationszahlung ist auf betrieblicher Ebene häufig ein mehr oder weniger deutlicher Beitrag zum Betriebsertrag bzw. Gewinn zu erwarten. Wie aus Abbildung 44 ersichtlich, werden im Berggebiet zwar die höchsten Hektarprämien gezahlt, die Haupteinwerbsbetriebe in den Kerngebieten des sonstigen benachteiligten Gebiets erhalten jedoch die höchsten Summen je Betrieb. Mit ca. 4.700 € liegen diese nahezu doppelt so hoch wie die betrieblichen AGZ-Zahlungen im sonstigen benachteiligten Gebiet. Das dürfte ein Ansporn für die Weiterbewirtschaftung der Flächen in den Kerngebieten sein.

Abbildung 44: Durchschnittliche Zuschusshöhe je ha LF und je Betrieb nach AGZ-Gebietskategorien (2012-16)

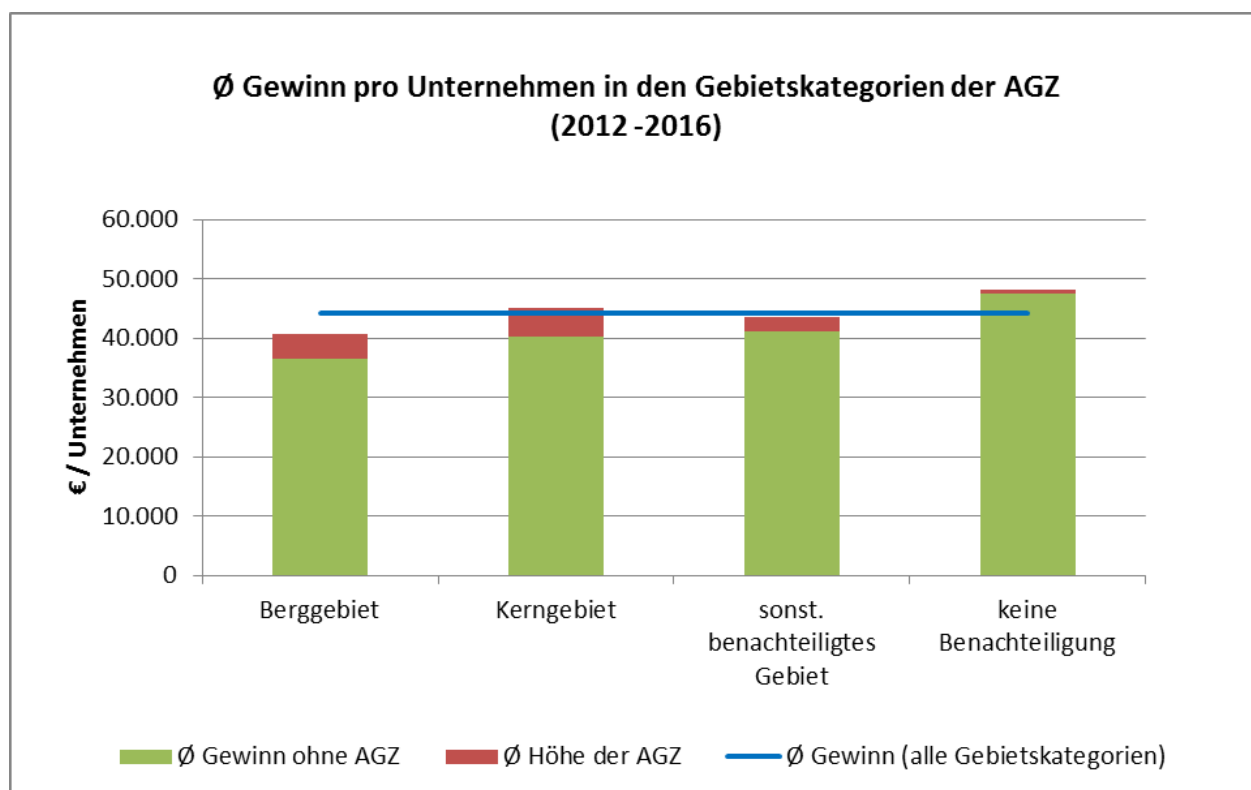


Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2016

Abbildung 45 zufolge lag der durchschnittliche Gewinn pro Haupteinwerbsbetrieb zwischen 2012 und 2016 im nicht benachteiligten Gebiet über den Werten in den benachteiligten Gebieten. Im besonders stark benachteiligten Berggebiet war der durchschnittliche Betriebsgewinn mit rd. 40.700 € am niedrigsten. Im sonstigen benachteiligten Gebiet und im Kerngebiet korrespondierte die Gewinnentwicklung fast mit dem bayerischen Durchschnitt.

⁷⁷ Einerseits liegt für die Haupteinwerbsbetriebe eine ausreichend große Anzahl an Beobachtungen vor, andererseits liegt bei ihnen der Fokus stärker auf der landwirtschaftlichen Erzeugung als bei Nebenerwerbsbetrieben. Die Gewinnentwicklungen sind in nominalen Preisen dargestellt. Hier ist jedoch im Blick zu behalten, dass das Gesamteinkommen sich häufig aus verschiedenen Einkommensquellen zusammensetzt und nicht immer (vollständig) in den Buchführungsabschlüssen erfasst wird. Zur Analyse des landwirtschaftlichen Einkommens wird die Datengrundlage jedoch als ausreichend eingeschätzt.

Abbildung 45: Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ



Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2016

Wie aus der Abbildung 45 ersichtlich, betrug der durchschnittliche Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn zwischen 2012 und 2016 im Berggebiet durchschnittlich rund 10 %, im Kerngebiet rund 12 % und in der Benachteiligten Agrarzone etwa 5 %. Die Ausgleichszulage trägt offensichtlich in den benachteiligten Gebieten wesentlich zum Einkommen bei. Sie wird deshalb als ergänzende Stütze der dortigen Bewirtschafter angesehen. Die Einkommensdifferenz zu den nicht benachteiligten Gebieten wird dadurch spürbar gesenkt.

Bei Analysen zur Gewinnentwicklung ist im Blick zu behalten, dass sich in der Mehrzahl der bayerischen Betriebe das Haushaltseinkommen aus verschiedenen Einkommensquellen zusammensetzt. Die bisher angestellten Untersuchungen beschränkten sich auf den Gewinn, der aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit erwirtschaftet wurde. Im weiteren Verlauf der Förderperiode soll versucht werden, auch das Gesamteinkommen als weitere maßgebliche Größe für die Bewertung heranzuziehen. Bei Nebenerwerbsbetrieben beispielsweise machen Einkünfte aus nicht landwirtschaftlicher, selbständiger oder nicht selbständiger Erwerbstätigkeit häufig einen großen Teil des Gesamteinkommens aus.

4.9.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

In Bayern werden ca. 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu den benachteiligten Gebieten gerechnet. Ziel der Ausgleichszulage ist es, die natürlichen Standortnachteile (teilweise) zu mildern und damit einen Beitrag zur Sicherung der Weiterbewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen zu schaffen. Die Stabilisierung der Landbewirtschaftung in den unterschiedlichen Gebietskulissen soll

darüber hinaus einen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und ihrer vielfältigen Funktionen leisten. Grundsätzlich soll dazu die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit aufrechterhalten werden.

Durch die entsprechend der LVZ bzw. EMZ gestaffelte Prämienhöhe sowie durch die unterschiedliche Prämienhöhe für Grün- und Ackerland im sonst. benachteiligten Gebiet werden die natürlichen Benachteiligungen innerhalb der einzelnen Gebietskategorien der Ausgleichszulage überwiegend ausgeglichen. In den benachteiligten Gebieten, in denen die Landwirte nur wenig außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten haben, leistet die Ausgleichszulage einen wichtigen Beitrag für das betriebliche Einkommen. Dies gilt insbesondere für die benachteiligten Agrarzonen, die fern der Ballungszentren liegen und in denen der Tourismus nur eine untergeordnete Rolle spielt. Aber auch in Betrieben, die aufgrund des hohen Arbeitsaufwandes (insbesondere Milchviehbetriebe auf Grünlandstandorten) kaum im Nebenerwerb geführt werden können, nimmt die Ausgleichszulage eine wichtige Funktion für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung ein.

Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2016 bei rund 2,45 %. Auch bei dieser kurzfristigen Betrachtung der letzten 3 Jahre wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten –wie in früheren Untersuchungen - unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,3%). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit -2,7% verzeichnet, die auch die besonders unterdurchschnittlich ertragsfähigen Standorte der „Kerngebiete“ umfasst.

Den größten Anteil der bislang geförderten Fläche mit 1,18 Mio. ha entfällt auf die sonstigen benachteiligten Gebiete, gefolgt von den Berggebieten (210.548 ha) und den kleinen Gebieten (3.447 ha). Betriebe im Berggebiet erhielten mit durchschnittlich 127 €/ha höhere Förderbeträge als Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten (70 €/ha). Aufgrund der ungleichen Betriebsgrößen und der unterschiedlichen Prämienstaffelung erhalten die Betriebe im Berggebiet etwa 2.810 €, die Betriebe im benachteiligten Gebiet 1.520 € und die Betriebe im kleinen Gebiet rd. 425 € je Antragsteller. Da der Prämienberechnung die Ertragsfähigkeit auf Gemarkungsebene zugrunde gelegt wird, kann auf der Einzelfläche sowohl eine Unter- wie auch eine Überkompensationen der Standortnachteile eintreten. Eine noch differenziertere Bemessung z.B. auf Basis der einzelflächenspezifischen EMZ dürfte deshalb die Zielgenauigkeit der Maßnahme erhöhen.

Der Zielerreichungsgrad von nur rund 67 % der Zielfläche in den sonstigen benachteiligten Gebieten könnten auf eine tendenzielle Intensivierung der Landbewirtschaftung (mit der Angabe weniger antragsberechtigter Flächen) hindeuten. Während im Berggebiet nahezu alle Betriebe mit ihren Flächen partizipierten, nahmen in den Gebieten außerhalb der Berggebiete weniger Betriebe mit geringerer Fläche als in der vorangegangenen Förderperiode teil. Ursächlich könnte hier ein sich rascher als erwartet vollziehender Strukturwandel sein und ein höherer Anteil von Kulturen, die nicht förderfähig sind.

Insgesamt führt die Gewährung einer Ausgleichszulage nicht dazu, dass Flächen extensiver bewirtschaftet werden, da keine Umweltauflagen zu erfüllen sind. Das primäre Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer (angepassten) standortverträglichen Bewirtschaftung. Mit Hilfe der Auswertung von Faktorinputs (Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) lässt sich

jedoch zeigen, dass in den benachteiligten Gebieten aufgrund der geringen Ertragserwartungen generell extensiver gewirtschaftet wird. In diesen Regionen sind häufig Flächen mit hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit zu finden, deren Bedeutung an eine extensive Bewirtschaftung gebunden ist, z.B. extensives Grünland.

Empfehlungen:

In Bayern werden verschiedene Gebiete hinsichtlich der Benachteiligung unterschieden:

- **Berggebiete (M13.1):** Die Zuschusshöhe für die einzelnen Betriebe berechnet sich aus der EMZ der Gemeinde bzw. der Gemarkung in der die Flächen liegen. Sofern in der Gemeinde/Gemarkung Flächen über 1000 m NN liegen, steigt die Zuschusshöhe für die Betriebe stark an, auch wenn die jeweiligen Betriebsflächen keine extreme Benachteiligung aufweisen. Außerdem kommt die Benachteiligung vor allem in der Hängigkeit der Flächen und den arbeitswirtschaftlichen Erschwernissen zum Ausdruck. Um hier mögliche Über- oder Unterkompensationen zu vermeiden, sollte zukünftig für die Gewährung der Ausgleichszulage eine betriebsindividuelle Lösung angestrebt werden und die AGZ im Berggebiet auch in Abhängigkeit von der Hangneigung ausgezahlt werden. Außerdem lässt sich dadurch auch die Adäquanz der Gebietskulisse überprüfen. Dies könnte in einer generellen Überprüfung von Gebieten mit gleichartigen Erschwernissen auch außerhalb des Berggebietes kombiniert werden (ggf. Erweiterung des Berggebietes auf entsprechende Flächen).
- **Andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind“ (M13.2) und „andere, aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ (M13.3):** Betriebe in den sogenannten Kerngebieten wirtschaften in der Regel als Futterbaubetriebe mit einem hohen Anteil an Grünlandflächen, während in der benachteiligten Agrarzone viele Futterbau- und Gemischtbetriebe aber auch reine Marktfruchtbetriebe anzutreffen sind. In beiden Gebieten ist ein leicht überdurchschnittlicher Rückgang an Betrieben und vor allem in der Tierhaltung zu verzeichnen. Generell ist in diesen Gebieten eine hohe Varianz der natürlichen Standorte vorzufinden. Eine Weiterentwicklung der Ausgestaltung der AGZ auf Basis des digitalen Geländemodells zur Bewertung der Arbeiterschwernis auf Einzelflächen könnte den tatsächlichen Grad der Benachteiligung genauer erfassen und eine spezifischere Anpassung des Förderbetrags ermöglichen. Im Jahr 2018 sollen in Bayern neue Gebietskulissen abgegrenzt werden, um die in der ELER-Verordnung aufgeführten Abgrenzungskriterien für andere Gebiete als Berggebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind (ELER, Art. 31 und 32, Abs. 3) einzuführen. Im Rahmen der damit verbundenen Neugestaltung der AGZ sollten betriebsspezifische Bemessungsgrundlagen für die AGZ ermittelt werden.

4.10 M16 EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“

4.10.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Um im globalen Wettbewerb zu bestehen und künftigen Herausforderungen begegnen zu können sind Wissensaustausch, Forschung und Innovationen wichtige Bausteine für den land- und forstwirtschaftlichen Sektor. Die Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) ist ein Instrument der EU, gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wurde im Rahmen der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die EIP-Agri eingeführt. Diese hat zum Ziel, die landwirtschaftliche Produktion bei geringerem Ressourcenverbrauch zu steigern und somit nachhaltiger zu gestalten.

Weitere Ziele der EIP-Agri sind:

- Stärkung des Informations- und Wissenstransfer zwischen Praxis und Wissenschaft,
- Förderung von Innovationen zur Minderung des finanziellen Risikos bei der Umsetzung von neuen Ideen und Vorhaben,
- Verbesserung der Interaktion zwischen Wissenschaft und Praxis.

Zentrales Element zur Erreichung dieser Ziele ist die Einrichtung Operationeller Gruppen (OG) mit Vertretern der Wissenschaft, der Erzeuger, der Wirtschaft etc., welche innovative Lösungen für konkrete praktische Probleme auf Grundlage eines Geschäftsplans entwickelt.

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 werden umfangreiche Primäreffekte erwartet. Hinzu kommen (programmierte) Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 1A, 1B, 3A, 4B, 4C und 5E.

Ausgestaltung der Förderung

Art der Förderung	Eine Förderung ist möglich für: – die Einrichtung und die Zusammenarbeit von Projektpartnern in OG in Verbindung mit – der Durchführung eines Innovationsprojektes. Nicht zuwendungsfähig sind: – reine Grundlagenforschung – Vorbereitungsarbeiten für Antrag sowie Antragstellung
Zuwendungsvoraussetzungen	– Die OG führt ein Innovationsprojekt durch, das sich auf eine neue Entwicklung oder Weiterentwicklung stützt. – Die OG muss ihren Sitz in Bayern haben. – Das Vorhaben der OG muss in Bayern durchgeführt werden (begründete Ausnahmen möglich). – Ein Leadpartner mit Sitz in Bayern ist festzulegen. Er ist Mitglied der OG. – Die OG legt einen Geschäftsplan vor.
Geforderte Inhalte im Geschäftsplan	– Festlegung der Projektteilnehmer und Benennung eines Leadpartners – Kooperationsvereinbarung – Beschreibung des Vorhabens – Zeitplan

	– Ausgaben- und Finanzplan
Verpflichtungen	Die OG muss während der Projektlaufzeit und nach Projektabschluss folgende Verpflichtungen einhalten: – Vorlage eines jährlichen Fortschrittsberichts über das Innovationsprojekt – Vorlage eines ausführlichen Abschlussberichts nach Beendigung des Projektes. – Veröffentlichung der wesentlichen Ergebnisse des Abschlussberichtes im EIP-Netzwerk. – Vorstellung der Ergebnisse nach Projektabschluss im Rahmen eines externen Ergebnisworkshops. – Einhaltung aller zusätzlich im Geschäftsplan von der OG vereinbarten Verpflichtungen.
Quelle: Steckbrief Bayern zu EIP – Übersicht zur Umsetzung in Bayern http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/103742/ Stand: 2/2017	

Zusammensetzung einer Operationellen Gruppe

Die OG umfasst mindestens drei voneinander unabhängige Akteursgruppen.

- Obligatorisch sind mindestens ein landwirtschaftlicher Erzeuger und eine Akteursgruppe aus dem Bereich Forschung/Wissenschaft.
- Zuwendungsempfänger ist eine OG in Form einer juristischen Person (mit Ausnahme von kommunalen Gebietskörperschaften) oder in Form einer Personengesellschaft

Verfahren zur Auswahl⁷⁸

Die Umsetzung der EIP-Maßnahme wird auf der Basis von Förderaufrufen erfolgen. Die Auswahlkriterien sowie die beim Aufruf zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und der Antragsendtermin werden zum gleichen Zeitpunkt bekannt gegeben. Die Anträge sind mit einem einheitlichen Vordruck bei der Bewilligungsbehörde einzureichen. Diese prüft, ob die eingereichten Anträge die Fördervoraussetzungen erfüllen. Anschließend bewertet ein Expertengremium auf Grundlage der Auswahlkriterien die grundsätzlich förderfähigen Vorhaben und erstellt eine Rankingliste. Die Vorhaben müssen eine Mindestpunktzahl (Schwellenwert) erreichen. Aufgrund ihrer Rangfolge und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden die Förderanträge schließlich ausgewählt. Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ist nicht möglich.

Bewertung der Vorhaben

Die OG und das entsprechende Projekt werden nach folgenden Auswahlkriterien bewertet:

- Organisation der OG (Zusammensetzung, Management und Zusammenarbeit),
- Bewertung der Qualität des Innovationsprojektes (Qualität der Projektziele und des Konzeptes, Innovationspotential, Umsetzbarkeit und Praxistransfer von Ergebnissen),
- Beitrag zu den thematischen EU-Schwerpunkten und zu definierten bayerischen Prioritäten.

⁷⁸ Vgl. Steckbrief Bayern zu EIP – Übersicht zur Umsetzung in Bayern auf: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/103742/> Stand: 2/2017.

4.10.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung

Im EPLR sind 7 Mio. € für die gesamte Förderperiode vorgesehen. Es ist beabsichtigt, bis zu 8 Operationelle Gruppen zu unterstützen.

Tabelle 55: Umsetzung der Maßnahme 16 und Zielerreichungsgrad

Input (Finanz) & Output-Indikatoren	Ziel (bis 2020)	Umsetzung (bis 31.12.2016)	Zielerreichungsgrad
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	7.000.000 €	0 €	0 %
O16: Zahl der unterstützten EIP-Gruppen, Zahl der unterstützten EIP-Vorhaben sowie Zahl und Art der Partner in den EIP-Gruppen	8	0	0 %

Quelle: StMELF-Förderdaten

Bis zum 31.12.2016 lag keine Richtlinie vor. Aus diesem Grund konnten unter Maßnahme 16 keine Fördervorhaben durchgeführt werden. Die Veröffentlichung der Richtlinie wird nach Angaben des Fachreferats für Mitte 2017 erwartet, so dass spätestens im 2. Halbjahr 2017 ein Aufruf zur Einreichung von Projekten stattfinden kann.

Bewertung der Umsetzung und der Fördervorhaben

Information: Die Erst-Information über EIP in Bayern erfolgte über einen bereits im Jahr 2014 stattgefundenen Innovationskongress sowie über einen im Jahr 2015 stattgefundenen Auftakt-Workshop. Darüber hinaus fanden bilaterale Gespräche mit verschiedenen Interessenten und Gruppierungen in Vorbereitung eines ersten Aufrufs statt. Ergänzend dazu wurden Informationen zu EIP auf der Homepage des StMELF eingestellt. Zusätzlich finden sich Hinweise zu EIP auf der Internetseite der Deutschen Vernetzungsstelle als bundesweit koordinierender Stelle. Angaben des Fachreferats zufolge geht man davon aus, dass EIP unter wissenschaftlich tätigen Akteuren / Gruppierungen bekannt ist. Unter den Landwirten wird der Bekanntheitsgrad der Maßnahme allerdings als gering eingeschätzt.

Resonanz

Unter anderem im Rahmen des Auftakt-Workshops und des Innovationskongresses wurden bereits rund 40 Ideen entwickelt. Gemäß der Verwaltung besteht kein Mangel an Ideen, so dass es zu einem echten Auswahlverfahren kommen kann. Die Resonanz wird somit unter den Akteuren aus Forschung / Wissenschaft als recht hoch eingestuft.

Ausgestaltung (Förderbestimmungen und Verfahren)

Der grundsätzliche Ansatz von EIP wird positiv betont. Noch vor der Einführung einer Richtlinie wird es schon jetzt als problematisch bewertet, dass die Vorgaben nicht standardisiert sind bzw. standardisiert bearbeitet werden können. Als vergleichsweise schwierig werden auch die für die Projekte notwendigen Vergabeverfahren bewertet; einige Antragsteller (Landwirte) könnten damit schlichtweg überfordert sein. Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass die Kostenplausibilisierung ein großes Hemmnis sein kann. Von Seiten der Verwaltung möchte man mit EIP einem „bottom up-Ansatz“ folgen, gleichzeitig erkennt man, dass der Aufwand sehr groß ist und eher erfahrenere Antragsteller begünstigt, die sich dann „ihre“ Landwirte suchen. Dies bestätigen auch Erfahrungen anderer Länder, in denen die wissenschaftliche Seite die Praxispartner für die Umsetzung von innovati-

ven Ideen sucht. Generell scheint bei den Akteuren noch viel Unsicherheit zu bestehen, weil professionelle „Abwicklungspartner“ mit Erfahrung in der Beantragung und Umsetzung von EIP-Projekten fehlen. Aus Sicht der Verwaltung sollte EIP einfacher ausgestaltet sein. Auch wiederholte Korrekturen durch die Europäische Kommission führten zu Änderungen der Maßnahme. Zukünftig sollte auch die Innovationsberatung eine größere Rolle spielen.

4.10.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Für die Maßnahme 16 ist die KOM-Bewertungsfrage für die Schwerpunktbereiche 2A⁷⁹ relevant. Für die Sekundäreffekte sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 1A, 1B, 3A, 4B, 4C und 5E relevant.

Für EIP sind die Ergebnisindikatoren T1 und T2 (Gesamtzahl der Kooperationsvorhaben, die im Rahmen der Maßnahme „Zusammenarbeit“ unterstützt werden) vorgesehen. Der Ziel-Indikator 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) wird weder für ausreichend noch zweckmäßig befunden, um eine indikatorengestützte Bewertung der mit der EIP-Maßnahme verfolgten Zielerreichung durchzuführen. Aus diesem Grund wurden die folgenden Bewertungsindikatoren ergänzt:

- Erfolg/Nutzen der EIP-Kooperationsvorhaben (qualitativ),
- Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Projekte.

Erst im nächsten Durchführungsbericht bzw. im Rahmen der Ex post- Bewertung dürften diese jedoch relevant werden.

4.10.4 Bewertung

Da zum Zeitpunkt der Berichtslegung keine genehmigte Richtlinie vorliegt, ist eine Bewertung auf der Basis bewilligter oder umgesetzter Fördervorhaben nicht möglich.

In Bayern besteht auf Grund langer Vorlaufzeiten im Vergleich zu den anderen Ländern ein erheblicher Nachholbedarf. Unter anderem führte die Ausarbeitung der Richtlinie dazu, dass Änderungen in dem von der EU genehmigten EPLR vorgenommen werden mussten. Darüber hinaus strebt Bayern einen Start der Fördermaßnahme erst an, wenn die Verwaltungsarbeiten zu den Antrags- und Bewilligungsverfahren abgeschlossen sind. Ziel ist damit Fehler und Korrekturen bei der Umsetzung der Maßnahme zu vermeiden.

Inwieweit programmierte Primär- und Sekundäreffekte unterstützt werden, kann nicht zuverlässig abgeschätzt werden, da keine Erfahrungen mit dem Instrument EIP vorliegen. Das Eintreten der erwarteten Effekte hängt stark von der Umsetzung und Zielrichtung der geförderten Projekte ab. Das Spektrum dieser Projekte wird jedoch vermutlich durch die geplante geringe Anzahl an operationellen Gruppen begrenzt.

⁷⁹ KOM-Bewertungsfrage 4: 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 Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung zu verbessern?

Zielerreichung und Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen

Zur Zielerreichung der Maßnahme 16 können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen getroffen werden. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass mit der Umsetzung der Maßnahme die Ziele erreicht werden können.

4.10.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen	Empfehlungen
Für EIP liegt noch keine Richtlinie vor. Die Umsetzung der Maßnahme hat noch nicht begonnen, sie hinkt damit deutlich hinter den anderen EPLR-Maßnahmen hinterher, auch im Vergleich mit anderen Bundesländern.	
Die Veröffentlichung der Richtlinie wird 2017 erfolgen und die Umsetzung der Maßnahme unmittelbar danach beginnen.	

4.11 M19 LEADER

4.11.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Mit dem Förderinstrument LEADER werden ländliche Regionen in ihrer selbstbestimmten Entwicklung gestärkt. Die Förderung von Bürgerengagement und Vernetzung soll dazu beitragen, regionsspezifische und möglichst innovative Ansätze zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den LEADER-Regionen zu entwickeln. Im Vordergrund stehen dabei die umfassendere Inwertsetzung vorhandener Stärken und Potenziale und die Nutzung von Synergieeffekten, um Entwicklungshemmnisse zu beseitigen. LEADER-Vorhaben sollen darüber hinaus zur Verbesserung von unternehmens- und haushaltsorientierten Dienstleistungen bzw. Infrastrukturen beitragen, regionale Wertschöpfungsketten stärken und die Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen zur Vernetzung ländlicher Partner unterstützen. Aufgrund des integrierten und sektorübergreifenden Ansatzes sind die Herausforderungen des demografischen Wandels und der Chancengleichheit wie auch der Umwelt- und Klimaschutz wichtige Querschnittsthemen von LEADER.

Im Zentrum stehen die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) als öffentlich-private Partnerschaften, in denen die Wirtschafts- und Sozialpartner mit mindestens 51% der Stimmen vertreten sind. Nachdem in der Förderphase 2007 bis 2013 bayernweit 58 LAG aktiv waren, wurden für die aktuelle Förderperiode 68 Lokale Aktionsgruppen nach einem Auswahlverfahren anerkannt. Von diesen arbeiten 30 LAGn im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“.

Für den Förderzeitraum 2014 bis 2020 verfügt jede LAG über ein Förderbudget i.H.v. 1,5 Mio. €. Darin eingeschlossen sind 400.000 € für Kooperationsprojekte und 1,1 Mio. Euro für sonstige Projekte (einschließlich 250.000 € für das LAG-Management). Bayernweit stehen für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien aller lokalen Gruppen ca. 111 Mio. € an ELER- und Landesmitteln zur Verfügung. Einschließlich der kommunalen Mittel sind 157 Mio. € eingeplant.

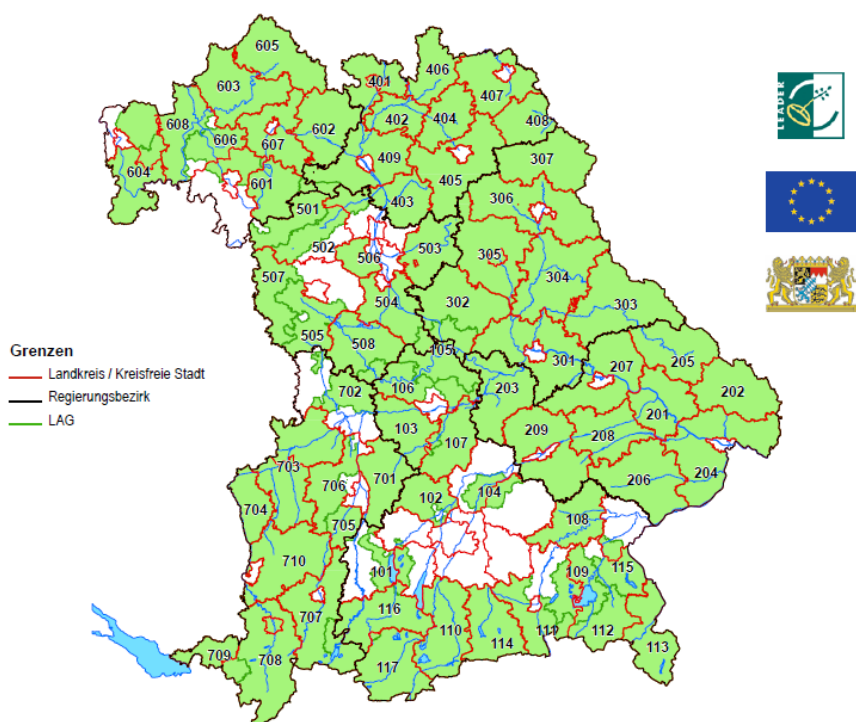
Die Gebietskulissen variieren zwischen 155.466 ha (Schwäbisches Donautal) und 30.114 ha (Begegnungsland Lech – Wertach); im Durchschnitt umfasst eine LAG eine Fläche von etwa 90.000 ha. Analog dazu variiert die eingebundene Bevölkerung von rd. 37.000 Einwohnern (Südlicher Steigerwald) bis zu knapp 214.000 Einwohnern (Schwäbisches Donautal) – bei einem Mittelwert von 106.900 Einwohnern je LAG.

Die LAGn sind in der Rechtsform eines eingetragenen Vereines organisiert (e.V.). Die LAGn tragen die Verantwortung für die Erstellung und Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie (LES) in ihrer jeweiligen Region. In der LES wurden gebietsspezifische Ziele und Strategien für den Förderzeitraum entwickelt sowie ein Aktionsplan mit Finanzkonzept und einer Kapazitätsübersicht der LAG dargestellt. Anhand von selbst gewählten und in der LES festgeschriebenen Projektauswahlkriterien entscheiden die LAG-Gremien eigenständig darüber, welche Projekte über LEADER gefördert werden sollen. Bei der Erstellung und Umsetzung ihrer LES wurden die bayerischen LAGn auf Regierungsbereichsebene von neun LEADER-Koordinatoren unterstützt.

Insgesamt umfassen die bayerischen LEADER-Gebiete 86 % der Landesfläche mit 58 % der Bevölkerung (siehe Karte). Somit wird LEADER – unter Ausschluss der Ballungsräume – nahezu flächendeckend in Bayern umgesetzt.

Abbildung 46: LEADER in Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

LEADER in Bayern 2014 - 2020**68 Lokale Aktionsgruppen (LAG) in Bayern (Stand: August 2015)**

- | | |
|---|--|
| 101 LAG Ammersee | 401 Coburg Stadt und Land aktiv |
| 102 Dachau AGIL Amper-Glonn-Ilm-Land | 402 Region Obermain |
| 103 Altbayerisches Donaumoos | 403 LEADER-Aktionsgruppe Kulturerlebnis Fränkische Schweiz |
| 104 Mittlere Isarregion | 404 LAG Kulmbacher Land |
| 105 Altmühl-Jura | 405 Bayreuther Land |
| 106 LAG Altmühl-Donau | 406 LAG Landkreis Kronach im Frankenwald |
| 107 LAG Landkreis Pfaffenhofen a. d. Ilm | 407 LAG Landkreis Hof |
| 108 LAG Mühlendorfer Netz – Leben an Inn, Isen und Rott | 408 Fichtelgebirge-Innovativ |
| 109 Regionalinitiative Chiemgauer-Seenplatte | 409 Region Bamberg |
| 110 LEADER Aktionsgruppe Bad Tölz-Wolfratshausen | 501 LAG Südlicher Steigerwald |
| 111 Regionalinitiative Mangfalltal-Inntal | 502 LAG Aischgrund |
| 112 Chiemgauer Alpen | 503 LAG Nürnberger Land |
| 113 Regionales Entwicklungsforum Berchtesgadener Land | 504 LAG ErLebenswelt Roth |
| 114 Kreisentwicklung Miesbacher Land | 505 LAG Region Hesselberg |
| 115 LEADER Traun-Alz-Salzach | 506 LEADER Region Landkreis Fürth |
| 116 LAG Auerbergland-Pfaffenwinkel | 507 LAG Region a.d. Romantischen Straße |
| 117 Regio Zugspitzregion | 508 LAG Altmühlfranken |
| 201 LAG Landkreis Deggendorf | 601 Z.I.E.L. Kitzingen |
| 202 LAG Landkreis Freyung-Grafenau | 602 LAG Haßberge |
| 203 LAG Landkreis Kelheim | 603 LAG LEADER im Landkreis Bad Kissingen |
| 204 Regionalinitiative Passauer Land | 604 Main 4Eck Miltenberg |
| 205 LAG ARBERLAND | 605 LAG Rhön-Grabfeld |
| 206 LAG Landkreis Rottal-Inn | 606 LAG Wein, Wald, Wasser |
| 207 Regionalentwicklungsverein Straubing-Bogen | 607 Schweinfurter Land – Raum für partnerschaftliche Entwicklung |
| 208 LAG Dingolfing-Landau | 608 LAG Spessart |
| 209 LAG Landkreis Landshut | 701 Wittelsbacher Land |
| 301 Regionalentwicklung Landkreis Regensburg | 702 LAG Monheimer Alb-Altmain-Jura |
| 302 LAG REGINA-Neumarkt | 703 LAG Schwäbisches Donautal |
| 303 Aktionskreis Lebens- und Wirtschaftsraum Landkreis Cham | 704 Regionalentwicklung Landkreis Neu-Ulm |
| 304 Regionalentwicklung im Landkreis Schwandorf | 705 Begegnungsland Lech – Wertach |
| 305 Regionalentwicklung Amberg-Weizbach | 706 Regionalentwicklung Augsburg Land West |
| 306 Forum Neustadt Plus; Lebens- und Wirtschaftsraum | 707 bergaualand Ostallgäu |
| Landkreis Neustadt a.d. Waldnaab | 708 Regionalentwicklung Oberallgäu – Bayerischer Bodensee |
| 307 InitIAKTIV/Kreis Tirschenreuth | 709 Regionalentwicklung Westallgäu – Bayerischer Bodensee |
| | 710 LAG Kneipp- und Unterallgäu |

Quelle: StMELF 2017

Ausgestaltung der Förderung

Förderziele

LEADER wird auf der Grundlage der bayerischen LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung gemäß Art. 32 bis 35 der VO (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42 bis 44 der VO (EU) Nr. 1305/2013 umgesetzt. Folgende Ziele werden im bayerischen EPLR und in der Richtlinie für die Maßnahme genannt:

- Erarbeitung und Umsetzung innovativer und integrierter Entwicklungsstrategien zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität der jeweiligen Region,
- Stärkung von Bürgerengagement und Zusammenarbeit verschiedener Akteure und Sektoren,
- Förderung von Wertschöpfung und gegenseitiger Wertschätzung durch Vernetzung von Partnern und Projekten,
- Kooperation und Bildung von Netzwerken zur Bündelung von Kräften innerhalb und zwischen LEADER-Gebieten.

Fördergegenstände

Eine Förderung im Rahmen der vorliegenden LEADER-Förderrichtlinie ist möglich für:

- die vorbereitende Unterstützung zur Erstellung einer Lokalen Entwicklungsstrategie (abgeschlossen),
- Projekte zur Umsetzung der LES einer Lokalen Aktionsgruppe,
- gebietsübergreifende und transnationale Kooperationsprojekte zwischen LAGn,
- das LAG-Management.

Fördervoraussetzungen für LEADER-Projekte

- Projekt liegt grundsätzlich im Gebiet einer LAG.
- Projekt dient zur Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie einer LAG.
- Projekt hat im Projektauswahlverfahren der LAG die Mindestpunktzahl erreicht und ist von der LAG befürwortet worden.

Dabei darf es sich bei LEADER-Projekten nicht um Pflichtaufgaben von Gebietskörperschaften handeln. Außerdem muss ein Konzept zur nachhaltigen finanziellen Tragbarkeit des Projekts vorliegen.

Potenzielle Zuwendungsempfänger

- juristische Personen des öffentlichen Rechts (ausgenommen staatliche Behörden),
- juristische Personen des privaten Rechts,
- natürliche Personen,
- Personengesellschaften.

Förderintensität

Im Rahmen der vorbereitenden Unterstützung erhielt jede LAG einen maximalen Festbetrag in Höhe von 10.000 Euro. Die Projektfördersätze liegen bei produktiven Investitionen für Einzelprojekte bei 30 %, bei gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten bei 40 %, bei sonstigen Einzelprojekten bei 50 %; gebietsübergreifende Kooperationsprojekte werden mit 60 %, transnationale Kooperationsprojekte sogar mit 70 % gefördert.

Das LAG-Management wird mit einem Fördersatz von 50 % bezuschusst, begrenzt auf ein maximales Budget von 250.000 Euro je LAG. Bei LAGn, die gemäß des jeweils gültigen Landesentwicklungsprogramms im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ liegen, erhöhen sich alle genannten Fördersätze um 10 %-Punkte.

Zuordnung Schwerpunktbereiche

Die LEADER-Maßnahme ist mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) dem ELER-Schwerpunktbereich 6B zugeordnet. Weitere Sekundäreffekte sollen in den Schwerpunktbereichen 1A, 3A und 6A erzielt werden. Zum aktuellen Bewertungszeitpunkt wird zunächst nur auf die Bewertungsfrage zum geplanten Primäreffekt Bezug genommen. Sekundäreffekte sind zwar erkennbar, lassen sich aufgrund der Kürze des Bewertungszeitraums noch nicht klar benennen.

4.11.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im Förderzeitraum sollen gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie quantifizierte Förderziele erreicht werden. Die Output- und Zielindikatoren sind in der ELER-DVO vorgegeben. Die Bewertung des erzielten Outputs und der Zielerreichung erfolgt über die in Tabelle 57 ausgewiesenen Bewertungsindikatoren.

Für die Umsetzung von LEADER sind öffentliche Ausgaben von 157 Mio. Euro vorgesehen. Bis Ende 2016 wurden 360 Vorhaben mit geplanten Gesamtausgaben i.H.v. 71,9 Mio. € und öffentliche Mittel i.H.v. 46,1 Mio. € bewilligt. Der Anteil der Zuschüsse beträgt daran 28,1 Mio. € (dav. 18,6 Mio. € ELER-Mittel).

Bis zum 31.12.2016 wurden Auszahlungen mit einem zuwendungsfähigen Fördervolumen von lediglich 1,58 Mio. € (1 % des Zielwertes) getätigt. Darin eingeschlossen sind die Ausgaben für 47 abgeschlossene und 41 noch nicht abgeschlossene Vorhaben. Mit einer Ausnahme handelt es sich bei den abgeschlossenen Vorhaben um die (geförderte) Erstellung von Lokalen Entwicklungsstrategien.

Für die 41 Projekte noch nicht abgeschlossenen Vorhaben sind bereits finanzielle Zuwendungen i.H.v. 1,17 Mio. € geflossen. Darin enthalten sind auch Ausgaben für gebietsübergreifende Kooperationsprojekte und die LAG-Managements (vgl. Tabelle 56).

Tabelle 56: Auszahlungsdaten Stand 31.12.2016

Teilmaßnahme	Schlusszahlung (47 Vorhaben)		Teilzahlung (41 Vorhaben)	
	Zuwendung insgesamt [Euro]	Öffentliche Mittel im Sinne des Monitoring [Euro]	Zuwendung insgesamt [Euro]	Öffentliche Mittel im Sinne des Monitoring [Euro]
M 19.1 Vorbereitende Unterstützung	397.373,41	659.109		
M 19.2 Beitrag zur Umsetzung der lokalen Strategie	4.200,00	4.200	145.402,86	232.877
M 19.3 Gebietsübergreifende Kooperation			58.985,91	89.610
M 19.4 Management und Betrieb der LAG			972.763,24	1.383.207
Quelle: VAIF-Auszahlungsdaten LEADER, StMELF 2016				

Der Outputindikator „Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen“ (Zielindikator O19: 65) wurde mit 68 ausgewählten LAG übertroffen. Die im EPLR anvisierten Zielwerte hinsichtlich der vom Programm begünstigten Bevölkerung im ländlichen Raum wurde mit 57,7 % (Zielindikator T 21: 56,7 %) bzw. 7,25 Mio. erreichten Personen (Zielindikator O.18: 5.5 Mio. Personen) ebenfalls leicht übertroffen. Von den im EPLR anvisierten 100 neu geschaffenen Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2023 (Zielindikator T23) wurden durch abgeschlossene LEADER-Projekte bisher 4 Arbeitsplätze realisiert.

Die Antragsteller / Träger der 360 bewilligten Projekte waren zu mehr als der Hälfte öffentliche Einrichtungen (Kommunen, Zweckverbände, Körperschaften d.ö.R. – 185 Fälle); die übrigen Träger verteilen sich auf Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Verbände, Kirchen – 44 Fälle), auf KMUs (21 Fälle – inkl. Landwirtschaft) und sonstige Akteure (z.B. Privatpersonen). Bei 65 Vorhaben waren die LAGn unmittelbarer Antragsteller und Projektträger (VAIF-Bewilligungsdaten). Insgesamt wurden 46 gebietsübergreifende (45 innerhalb Bayerns, ein Projekt innerhalb Deutschlands) und zwei transnationale Kooperationsprojekte im EU-Ausland bewilligt. An diesen waren 52 bayerische lokale Aktionsgruppen beteiligt. Abgeschlossen war von diesen Kooperationsprojekten zum Ende des Jahres 2016 noch keines. Es fanden lediglich bei zwei verschiedenen Projektträgern Teilzahlungen statt.

Tabelle 57: Umsetzung und Output- und Zielindikatoren

Output-/Ziel-Indikatoren		Ziel bis 2020 (gerundet)	Realisierung (bis 31.12.2016) (gerundet)	Zielerrei- chungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben			360	
Bewilligte öffentliche Ausgaben (Euro)			46,1 Mio. Euro	
Abgeschlossene Fördervorhaben			47	
Ausgezahlte öffent- liche Ausgaben insges. (Euro)	vorbereitende Unterstützung (19.1)	1.000.000	659.109 (n=46)	
	Unterstützung für die Durchführung von Vorhaben im Rahmen der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (19.2)	112.000.000	237.007 (n=8)	
	Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnah- men der lokalen Aktionsgruppe (19.3)	29.000.000	89.610 (n=4)	
	Unterstützung für laufende Kosten und Sensibilisierung (19.4)	15.000.000	1.383.207 (n=30)	
Davon Auszahlungen in abgeschlossenen Fördervorhaben (nur bei investiven Maßnahmen)			663.309 (19.1 und 19.2)	
Nettobevölkerung, die von verbesserten Dienstleistungen profitiert		1.000.000		
T21: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten		56,7	57,7	101,8
T23: In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (LEADER)		100		
O1 - Öffentliche Ausgaben insgesamt		157.000.000	663.309	
O18 - Von einer lokalen Aktionsgruppe abgedeckte Per- sonen		5.500.000	7.250.000	131,8
O19 - Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen		65	68	
O20 - Zahl der unterstützten LEADER Projekte			47 abgeschl. 41 teilausbe- zahlt	
O21 - Zahl der unterstützten Kooperationsprojekte	Kooperation ge- bietsübergreifend		0	
	Kooperation trans- national		0	
O22 - Art und Anzahl der Projektträger	LAG		54	
	NRO		0	
	Sonstige(s)		2	
	Öffentliche Stellen		0	
	KMU		0	
O23 - Zahl der an einem Kooperati- onsprojekt beteiligten lokalen Akti- onsgruppen (einmalig erfasst)	Kooperation ge- bietsübergreifend		0	
	Kooperation trans- national		0	
Quelle: VAIF-Förderdaten LEADER, StMELF 2016; sowie Monitoringdaten EPLR, StMELF 2016				

Regionale Verteilung der Förderfälle und Fördermittel

In den Regierungsbezirken wurden LEADER-Projekte in unterschiedlichem Maße umgesetzt (s. Tabelle 58). Die räumliche Verteilung der Projekte zeigt eine Konzentration in den südlichen Landesteilen (Oberbayern und Schwaben), in denen 40 % der bayerischen LEADER-Gruppen aktiv sind. Von den bayernweit 360 bewilligten Projekten wurde knapp jedes vierte Projekt in Oberbayern beantragt (80 Projekte), gefolgt von Schwaben mit 64 Projekten. Die Regierungsbezirke Niederbayern, Oberpfalz,

Mittelfranken und Unterfranken nahmen auch entsprechend ihres Flächenanteils mittlere Plätze ein. Oberfranken belegte mit 35 bewilligten Projekten den letzten Rang.

Tabelle 58: Auswertung der VAIF-Daten nach Regierungsbezirken bis zum 31.12.2016

Regierungs- bezirk	Anzahl der Projekte	Gesamtkosten (brutto)*	Gesamtkosten / Projekt*	Zuwendung gesamt*	Zuwendung / Projekt*
Oberbayern	80	17.012.209	212.653	6.792.700	84.909
Niederbayern	50	8.100.560	162.011	3.136.986	62.740
Oberpfalz	45	5.808.308	129.074	3.021.538	67.145
Oberfranken	35	7.118.023	203.372	3.836.284	109.608
Mittelfranken	45	8.886.078	197.468	3.573.795	79.418
Unterfranken	41	7.343.941	179.121	2.809.415	68.522
Schwaben	64	17.596.560	274.946	4.946.866	77.295
Gesamt	360	71.865.679	199.627	28.117.583	78.104

*Werte gerundet

Quelle: StMELF: Bewilligungsdaten 2016

Umsetzung und Förderverfahren

Die Implementierung des bayerischen LEADER-Programms wird durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Publizität/Informationspolitik zur Fördermaßnahme
 - Das StMELF ermöglicht es, mit einer detaillierten Internetseite, der Broschüre „Blickpunkt LEADER“ und über das neu gegründete LEADER-Netzwerk mit Online-Plattform aktuelle Informationen ausführlich zu streuen. Auch die Informationsarbeit der LEADER-Koordinatoren in den Regierungsbezirken trägt hierzu bei. Diese stehen zudem in engem Kontakt mit den regionalen Fachzentren für "Diversifizierung und Strukturentwicklung".
- Auswahlverfahren, -kriterien
 - Das Projektauswahlverfahren und die Festlegung sowie Anwendung der Projektauswahlkriterien erfolgen ausschließlich durch die LAG. Die Auswahlkriterien wurden von der LAG in ihrer LES in Form einer „Checkliste Projektauswahlkriterien“ festgelegt. Die Bewertung der einzelnen Projekte anhand dieser Liste erfolgt durch das LAG-Entscheidungsgremium. Neben vorgegebenen übergeordneten und LEADER-spezifischen Kriterien besteht für jede LAG die Möglichkeit, weitere regionalspezifische Kriterien und auch deren Gewichtung festzulegen. Bei der Projektauswahl muss die Kohärenz mit der Strategie durch eine Bewertung der einzelnen Projekte nach ihrem Beitrag zur Zielerreichung bzw. ihrem Beitrag zur Umsetzung der LES berücksichtigt werden. Eine LEADER-Förderung setzt voraus, dass das betreffende Projekt im Projektauswahlverfahren der LAG die Mindestpunktzahl erreicht.
- Ablauf des Förderverfahrens
 - Die für die Bewilligung zuständigen Fachzentren nehmen auch Auszahlungsanträge entgegen und prüfen die Anträge der Projektträger. Die LEADER-Koordinatoren unterstützen die LAGn bei Entwicklungsprozessen und der Vernetzung der verschiedenen Partner in der Region und beraten Antragsteller bei der Planung und Umsetzung von Projekten. Sie stimmen Projekte, die andere Fachbereiche im ländlichen Raum berühren, mit den

betroffenen Behörden ab, klären Zuständigkeiten und verfassen zu jedem LEADER-Förderantrag eine Stellungnahme.

- Einschätzung, ob die anvisierten Zielgruppen/Zielgebiete erreicht werden
 - Dank der breiten Informationsstreuung und der positiven Erfahrungen aus den vergangenen Förderphasen resultierte eine hohe Nachfrage nach LEADER. Das zeigt sich an der hohen Zahl von LAGn ebenso wie am hohen Bevölkerungsanteil, der vom Programm grundsätzlich begünstigt wird. Beide Zielwerte wurden in der Praxis übertroffen. Insofern konnten die Zielgruppen bedient werden; voraussichtlich dürften die verfügbaren Finanzmittel jedoch zum Engpassfaktor werden.

4.11.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Aufgrund der vielfältigen regionalen Partnerschaften reicht es nicht aus, bei Indikatoren ausschließlich auf physische oder monetäre Größen Bezug zu nehmen. Für eine umfassendere Abbildung des Umsetzungsprozesses sind qualitative Analysemethoden erforderlich. Zur Analyse der Primär- und Sekundäreffekte ist deshalb folgendes methodische Verfahren vorgesehen:⁸⁰

- Sichtung und Auswertung von Bewilligungsdaten (VAIF-System),
- Auswertung der Präsentation des 1. bayerischen LEADER-Forums in Aldersbach,
- Online-Befragung aller bayerischen LAGn zum Umsetzungsfortschritt,
- Leitfaden-gestützte Befragung von ausgewählten LAG-Geschäftsstellen und LEADER-Koordinatoren.

Für den Durchführungsbericht 2016 wurden die Bewilligungsdaten (VAIF) und die Auszahlungsdaten bis Ende 2016 ausgewertet. Neben monetären Daten (Projektkosten, Zuwendungshöhen) wurden auch die Themenschwerpunkte der Projekte ausgewertet. Darüber hinaus erfolgte eine Analyse der Kooperationsprojekte.

Um Primärdaten aus bayerischen LAGn zu erhalten, erfolgte eine Erfassung von Informationen zum Umsetzungsfortschritt bei den LAGn in den Bereichen

- Stand der LES-Umsetzung (Inhalt, Strategie),
- Arbeitsschwerpunkte zur Initiierung regionaler Prozesse (Kommunikation, Abstimmung, ..) sowie Managementaufgaben.

Hierzu wurde zusammen mit dem zuständigen Referat ein Online-Fragebogen entwickelt (s. Anhang). Durch zwei Nachfassaktionen konnte ein sehr hoher Rücklauf von 93% erreicht werden, d.h. 63 LAGn nahmen an der Befragung teil. Dies gelang deshalb, weil die LAGn ihre ausgefüllten Daten auch für das interne Monitoring verwenden konnten.

Darüber hinaus wurde eine Stichprobe von neun LAGn gezogen, die im März 2017 vor Ort bzw. telefonisch befragt wurden. Die Auswahl der LAG-Geschäftsstellen erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Regierungsbezirk in dem die LAG liegt,
- Dauerhaftigkeit der LAG,
- Gebietsgröße der LAG,

⁸⁰ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020, S.73. Dort wird sowohl der Bedarf an Primärdaten als auch an Sekundärdaten aufgezeigt. Neben den Datenquellen werden Erfassungssysteme, Erhebungszeitpunkte und –häufigkeit angegeben.

- Organisatorische Aufstellung/Anbindung der LAG.

Neben Fragen zur Vorbereitungsphase und Entstehung der LAG ging es dabei auch um die Erstellung der LES, den Informationsfluss zwischen den Beteiligten sowie die Akzeptanz und Bekanntheit des LEADER-Programms. Thematisiert wurden aber auch Kooperationsprojekte und die laufenden LAG-Prozesse (Arbeitsschwerpunkte, Projektauswahlverfahren, Änderungen der LES). Die Bewertungskriterien des EU-Helpdesks dienten dazu, den Umfang der Zielerreichung von LEADER abzuschätzen. Ergänzend dazu wurden zwei LEADER-Koordinatoren zu vergleichbaren Umständen befragt.

In einem späteren Schritt werden ausgewählte LES-Konzepte sowie Jahresberichte der LEADER-Geschäftsstellen ausgewertet. Dies beinhaltet auch die Analyse von Selbstevaluierungsberichten bzw. Selbstevaluierungssystemen. Eine Online-Befragung soll jährlich beibehalten werden, um Umsetzungsfortschritte besser dokumentieren und die Regionen bei ihrem Monitoring unterstützen zu können.

Zur Bewertung von LEADER ist gemäß ELER-DVO folgende Bewertungsfrage zu beantworten: „In welchem Umfang wurde im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert“ (Schwerpunktbereich 6B)? Für die Bewertung der Sekundäreffekte der Maßnahme sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 1A, 3A und 6A zu beantworten.⁸¹

Im vorliegenden Bericht liegt der Fokus weniger auf der Beantwortung der spezifischen Bewertungsfragen als vielmehr auf der Implementierung und den Durchführungsmechanismen des laufenden Programms. Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Bewertungskriterien auf die Bewertung des bayerischen LEADER-Programms angepasst:

- Dienstleistungen und lokale Infrastruktur im ländlichen Raum wurden verbessert;
- Bevölkerung im ländlichen Raum hat von den lokalen Aktionen profitiert;
- Arbeitsmöglichkeiten wurden auf Grundlage der lokalen Entwicklungsstrategie geschaffen
- Zusammenarbeit und Netzwerke in ländlichen Gebieten haben dazu beigetragen, die lokalen Ressourcen besser zu nutzen (in Wert zu setzen)
- (Neue) sektorübergreifende Ansätze wurden in den LAG und LEADER-Gebieten realisiert
- Mit den Projekten wurden Beiträge zu regionalen Schwerpunkt-Themen geleistet (z.B. „Demographischer Wandel“, Sicherung der Daseinsvorsorge, „Interkommunale Zusammenarbeit“ oder „Klimaschutz“)

⁸¹ 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? (1A)

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, Erzeugergemeinschaften und –organisationen und Branchenverbände zu steigern? (3A)

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? (6A)

Für die Bewertung der LEADER Maßnahme sind Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) anzuwenden:

- Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten (Outputindikator T21)
- In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (Outputindikator T 23)

Folgende ergänzende Bewertungsindikatoren werden darüber hinaus verwendet, um eine programmspezifischen Bewertung durchführen zu können:

Tabelle 59: Ergänzende Bewertungsindikatoren

Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen		Indikatoren aus LAG-Monitoring (Online Fragebogen N=63) bzw. Datenquelle	Werte
M 19.1 Vorbereitung	Umfang, Beteiligung, Qualität der Vorbereitungsphase	Interviews, qualitative Erhebung	siehe Kapitel „Bewertung“
M 19.2 Beitrag zur Umsetzung der lokalen Strategie	Projektträger- / maßnahmenartbezogene Outputindikatoren*	•	Körperschaft öffentlichen Rechts 51 % LAG 18 % Nicht staatliche Organisation 12 % KMU 6 % Andere 13 %
	Investitionsrichtung / -schwerpunkte*	In der LES vorgesehener Mittelan-satz (in Euro)	Freizeit / Tourismus 32.089.593 Soziales / Demographie 24.441.322 Kultur / kulturelles Erbe 24.523.104 Lebensqualität/Grundversorgung 17.453.564 Bildung 19.070.094 Natur / Umwelt 14.132.602 Gesundheit / Erholung 14.804.829 wirtschaftliche Entwicklung 11.643.373 Klima / Energie 9.868.350 Land- und Forstwirtschaft 9.129.800
	Projektergebnisse nach LAG-Handlungsfeldern*	Mit den Projekten wurden Beiträge zu den regionalen Schwerpunkt-Themen geleistet, z.B. Umwelt, Bekämpfung / Anpassung an den Klimawandel, Innovation, Demografie	Freizeit / Tourismus 22 % Soziales / Demographie 12 % Kultur / kulturelles Erbe 12 % Lebensqualität / Grundversorgung 10 % Bildung 10 % Natur / Umwelt 9 % Gesundheit / Erholung 7 % wirtschaftliche Entwicklung 6 % Klima / Energie 5 % Land- und Forstwirtschaft 5 %

M 19.2 Beitrag zur Umsetzung der lokalen Strategie (Fortsetzung)	Umsetzungsgrad und Zielerreichung bezogen auf die Programm- und LES-Ziele**	Zahl der bis 31.12.2016 gestarteten LES-Projekte (alle in der Umsetzung befindlichen Vorhaben; Zeitpunkt der Umsetzung: ab Bewilligung) an**	360 (gemäß Bewilligungsdaten)
	Zahl und Art neuer Netzwerke / LEADER-Prozesse**	Zahl der in der LAG beteiligten anderen Regionalinitiativen und lokalen Netzwerke	368
	Kooperationsprojekte innerhalb des Gebiets*	Anzahl von Beteiligungen an gebietsübergreifenden Kooperationsprojekten	45
	Neuartige Ideen/Lösungen, Innovation**		65
	Beitrag zur Entwicklung der regionalen Identität sowie des regionalen Bekanntheitsgrads**	- Anzahl regionaler Infobriefe und Newsletter - Anzahl sonstiger Publikationen und Presseartikel mit LAG/LES-Themen	186 3.552
M19.3 Gebietsübergreifende Kooperation	Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Regionen	Qualitative Erhebung in Form von Intensivinterviews	siehe Kapitel „Bewertung“
	Zahl und Art der Transfer-Treffen**	Anzahl der Teilnahmen an regionalen und überregionalen Netzwerken / Erfahrungsaustauschen / Transfer-Besuchen	650 **
	Beitrag Kooperationen zur Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien**	Anzahl der Treffen von LAGn mit Kooperationspartnern	258
	Kooperationsergebnisse gebietsübergreifend**	- Anzahl von LAG-Beteiligungen an Kooperationsprojekten (Mehrfachnennungen möglich) - gebietsübergreifend	339 317

		transnational	22
M 19.4 Management und Betrieb der LAG	Zusammensetzung und Entwicklung der LAG**	- Anzahl der LAG-Mitgliederversammlungen - Anzahl der Sitzungen der Steuerungsgruppe / Lenkungsgruppe	149 297
	Einbindung und Mobilisierung lokaler Akteure / Bürgerengagement-Vorhaben**	- Projekt „Bürgerengagement“ beantragt - Anzahl der öffentlichen Informationsveranstaltungen (Regionalforen, themenbezogene Veranstaltungen der LAG)	22 258
	Beratung, Projektbegleitung, Newsletter u.ä.**	- Zahl der durchgeführten Projektauswahlrunden im Entscheidungsgremium - Zahl der eingereichten Projekte in den Auswahlverfahren - Zahl der Fortbildungstage	280 757 322 (durchsch. 5,3)
	- Synergien durch reg. Konzeptabstimmung (CLLD) ** - Zusätzliche / bessere Projekte, Akteure, Mittel, Kooperationen	Anzahl der Beteiligung des LAG-Managements in anderen Gremien/Steuerungsgruppen und lokalen Netzwerken	283
* Quelle: VAIF-Daten Bewilligungsdaten des StMELF **Quelle: Befragungen der LAGn (n= 63)			

4.11.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und -indikatoren sowie den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2016 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren und den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung gelegt.

1. Vorbereitungs-/Auswahlphase

Mit der Ausschreibung des LEADER- Auswahlverfahrens im Juni 2014 zur Beteiligung an LEADER 2014 – 2020 wurde interessierten Regionen erneut die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen des ELER mit gebietsspezifischen Strategien zu beteiligen. Die Vorbereitung der Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) war über die Teilmaßnahme M 19.1 mit einem Festbetrag von max. 10.000 Euro je LAG zuwendungsfähig. Die Voraussetzung zur Teilnahme an LEADER war die Schaffung einer eigenständigen Rechtsform (Mindestvorgabe „e.V.“).

Die Erfolge und positiven Erfahrungen mit dem vorangegangenen LEADER-Programm regten die Nachfrage in der neuen Bewerbungsphase an. Dies hatte zur Folge, dass teils Entscheidungsträger auf Gemeinde- und Landkreisebene die Neugründung von LAGn forcierten, teils schon bestehende LAGn sich aus unterschiedlichsten Gründen neu organisierten, z.B. um sich zu vergrößern oder eine rechtsfähige Trägerorganisation zu gründen.

Das Auswahlverfahren erfolgte als Wettbewerb der Bewerbergebiete gegen eine Qualitätsschwelle in Form von Qualitätskriterien mit festgelegter Mindestpunktzahl. Von 68 Bewerbern erreichten 50 die Mindestpunktzahl und konnten bereits in der ersten Auswahlitzung der Jury ausgewählt werden. 18 weitere LAG-Bewerber erhielten die Gelegenheit, ihre LES zu überarbeiten. Alle 18 konnten schließlich anerkannt werden. Somit wurden alle Regionen, die sich mit einer – den Vorgaben der Verwaltungsbehörde folgenden - LES um LEADER-Mittel beworben hatten, in einem umfassenden Verfahren – und unter Beteiligung externer Experten – ausgewählt. Die offizielle Anerkennung der LAGn erfolgte im März bzw. Mai 2015.

Mit der vom StMELF herausgegebene „Hinweise zur Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategien“ sowie einen „Leitfaden zur Lokalen Entwicklungsstrategie“ erhielten die Bewerber ausführliche Informationen zur inhaltlichen Vorgehensweise in der Erarbeitungsphase an die Hand. In der Vorbereitungs- und Erarbeitungsphase der LES wurde der Informationsfluss zwischen dem StMELF, den LEADER-Koordinatoren und den LAGn von den Befragten als sehr zufriedenstellend gewürdigt, nur vereinzelt gab es erhöhten Abstimmungsbedarf.

Die Erstellung der LES erfolgte in den meisten LAGn mit Unterstützung durch externe Fachbüros. Häufig wurden jedoch nur Teile der Konzepterstellung an externe Dienstleister vergeben bzw. nur Unterstützung für die Durchführung von größeren Beteiligungsveranstaltungen organisiert. Neben der Frage der zur Verfügung stehenden Zeit für die Erstellung der LES stellte dies für einzelne Regionen auch eine Kostenfrage dar. Einige der LAGn finanzierten die LES-Erstellung aus eigenen Mitteln und nahmen die zur Verfügung stehenden LEADER-Mittel nicht in Anspruch. Insgesamt war die Vorbereitungsphase geprägt von einer aktiven und regen Beteiligung in den LAGn.

In einigen Fällen wurde von den Befragten allerdings darauf hingewiesen, dass sich der Ablauf der Erstellung verwandter Konzepte (z.B. ILE, FLAG, IRE etc.) stark ähnelte, was dazu führte, dass sich die Anzahl der Teilnehmer in den Arbeitskreisen geringer als erwartet herausstellte. Eine Abstimmung bei der Konzepterstellung erfolgte in unterschiedlicher Ausprägung, in vier Fällen erfolgten Modellkooperationen zwischen LEADER- und IRE-Konzepten, die sich mit einer gemeinsamen Strategie jeweils für die Initiativen LEADER und IRE bewarben. Zudem nutzen zwei Gebiete eine gemeinsame LAG für LEADER und EMFF (bei insgesamt vier FLAGs in Bayern).

Parallel erfolgte die Erstellung der bayerischen LEADER-Förderrichtlinie im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gemäß EU-Verordnungen, welche am 26. Januar 2015 nach Genehmigung durch das Bayerische Finanzministerium in Kraft trat und zum 17. März 2015 durch eine aktualisierte Version ersetzt wurde. Auf Grundlage der eingereichten LES und der genehmigten LEADER-Förderrichtlinie konnten im Februar 2015 die Antragstellung für die „vorbereitende Unterstützung“ (M 19.1) und nach Anerkennung der LAGn die Antragstellung für das LAG Management (Ende März; M 19.4) sowie für sonstige Projekte (M 19.2) ab Juli 2015 erfolgen.

2. Implementierung der LAG und Umsetzungsstart

Die Geschäftsführung und das LAG-Management können ebenfalls mit Hilfe von EPLR-Mitteln unterstützt werden (M 19.4). Darin enthalten sind ebenfalls Budgets zur Förderung der Bürgermitwirkung (Sensibilisierung, Öffentlichkeitsarbeit etc.) und zur Selbstevaluierung der lokalen Strategien.

Laut Angaben der Befragten hing die Einrichtung der LAG-Geschäftsstellen bzw. die Vergabe der Managements von unterschiedlichsten Faktoren ab. Viele bereits bestehende LAGn nutzten vorhandene Ressourcen z.B. auch zur Überbrückung der beiden Förderperioden. Zur finanziellen Unterstützung wurden in etablierten LAGn, die teilweise von den Landkreisen mit eigenem Personal ohne LEADER-Förderung besetzt werden, Geschäftsbesorgungsverträge geschlossen. In neu gegründeten LAGn oder in LAGn, die mit einer Neu-Besetzung bzw. -Vergabe des Managements befasst waren, verzögerte sich der Umsetzungsstart bisweilen. Vorhandene Umsetzungserfahrungen von kontinuierlich arbeitenden regionalen Managements erleichtern in der Regel einen raschen Umsetzungsbeginn (z.B. der Startprojekte).

Die weitere Startphase verlief den Ausführungen der LAGn zufolge gut, die ersten Bewilligungen erfolgten Ende 2015. Eine erforderlich gewordene erneute Überarbeitung der Formulare und Richtlinien im Herbst 2016 führte jedoch dazu, dass die anfängliche „Starteuphorie“ wieder gedämpft wurde. Die Abstimmung innerhalb der LAGn sowie auch mit den LEADER-Koordinatoren wurde als gut empfunden. Bei wesentlichen Programmänderungen ist jedoch eine schnelle Kommunikation auch für die LAGn essentiell. Eine möglichst unmittelbare Information durch die LEADER-Koordinatoren als Bindeglied bzw. Vermittler zwischen lokaler Ebene und Programmebene (Fachreferat) ist deshalb von großer Bedeutung.

Arbeitsschwerpunkte

Der Online-Befragung zufolge besteht das LAG-Management aus durchschnittlich 1,8 Arbeitskräften. Die bisherigen Schwerpunkte der Arbeit lagen in der Projekt- und Förderberatung und der Informationsarbeit (potenzieller) Projektträger (über 30% der Arbeitszeit). Die Steuerung der LES und des

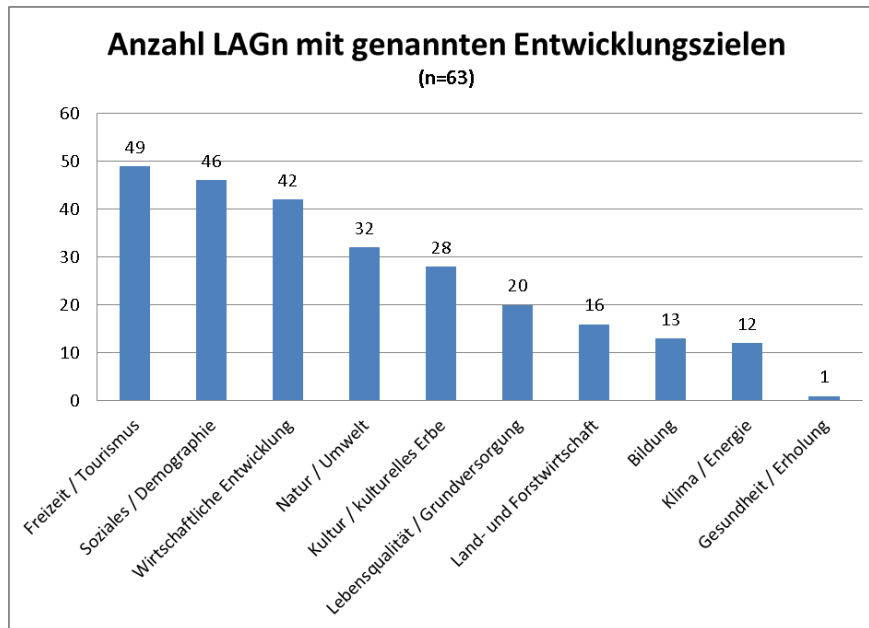
Auswahlverfahrens sowie die Erledigung allgemeiner Verwaltungstätigkeiten (Protokolle etc.) nahmen knapp 20% der Arbeitszeit in Beschlag. Die Koordination, Unterstützung und Begleitung bei der Antragstellung, Vor-Ort-Besuche der Projektträger (z.T. zusammen mit den LEADER-Koordinatoren) sowie die Öffentlichkeitsarbeit nahmen in etwa 10% der Arbeitszeit ein. Die LAG-Managements kommen den Befragungen zufolge mit den Aufgaben Sitzungsorganisation, Öffentlichkeitsarbeit sowie der Unterstützung bei Projektanträgen gut bis sehr gut zurecht. Bayernweit wurden über 3.500 Presseartikel und mehr als 180 Newsletter zu LEADER-Themen veröffentlicht (vgl. Tabelle 59). In mehr als 250 öffentlichen Informationsveranstaltungen wurden (themenbezogen) für die Beteiligung an der LES-Umsetzung geworben und eine Mobilisierung lokaler Akteure erreicht. Die durchschnittliche Anzahl der Fortbildungstage der LAG-Managements beträgt 5,3.

Bei der Projektberatung ergeben sich immer wieder Herausforderungen, einerseits motivierende Beratungsarbeit zu leisten, andererseits aber auch Hinweise auf die hohen EU-rechtlichen Vorgaben, Nachweis- und Dokumentationspflichten sowie Prüf- und Kontrollverfahren und mögliche auftretende Probleme zu geben (z.B. hinsichtlich Kostenplausibilisierung, Vergabe, Beihilferecht etc.) .Hier ist eine frühzeitige Einbindung der LEADER-Koordinatoren wichtig.

Aus den Ergebnissen der Online-Befragung wurde ersichtlich, dass viele LAG-Geschäftsstellen an der Gremien- und Netzwerkarbeit in der Region sowie der Entwicklung anderer regionaler Konzepte aktiv beteiligt sind: Viele LAG-Managements liefern Beiträge zur Entwicklung regionaler Konzepte durch Mitwirkung an Sitzungen, konzeptionellen Beiträgen, Entwicklung von Projektvorschlägen, aber auch Mitverantwortlichkeiten in den jeweiligen Gesamtprozessen. Besonders in den Bereichen Tourismus, ILEK, Bildungskonzepte und Demographie sticht die Teilnahme hervor. Insgesamt wurden die Beteiligung an über 280 Konzepten bzw. regionalen Gremien genannt.

LES-Umsetzung und -steuerung

Den Befragungsergebnissen und VAIF-Daten zufolge wurden die meisten Projekte in den „klassischen“ LEADER-Bereichen Freizeit, Erholung und Tourismus, aber auch in den Bereichen Soziales und Demographie sowie wirtschaftliche Entwicklung geplant (vgl. Abbildung 47, jeweils mehr als 40 Nennungen von LAGn). Weitere häufig genannte Ziel-Bereiche betreffen die Inwertsetzung von Natur und Umwelt sowie des kulturellen Erbes. Etwas weniger häufig wurden das übergreifende Ziel der Verbesserung der Lebensqualität und der Grundversorgung sowie die land- und forstwirtschaftliche Entwicklung, die Bildung sowie Klima und Energie genannt. In den meisten Regionen erfolgte ein rascher Start der LES-Umsetzung mit vorbereiteten Auftakt- oder Startprojekten.

Abbildung 47: Entwicklungsziele in den LES

Quelle: Onlinebefragung 2016, Mehrfachnennungen möglich

Bei der Steuerung und Koordinierung des Gesamtprozesses gemäß den LAG-eigenen Aktionsplänen gibt es verschiedene Herangehensweisen. Diejenigen LAGn, die aktiver steuern, nutzen als Steuerungsmöglichkeit folgenden Instrumente:

- Koordinierung und Diskussion in den Steuerungsgruppen mit Festlegung von Schwerpunktthemen;
- Anpassung der finanziellen Ausstattung an die Nachfrage (z.B. die Entwicklungsziele) und Anpassung bzw. Beschränkung von Budgets je Auswahlrunde;
- sowie bei schwacher Nachfrage eine verstärkte direkte Projektträgerakquise.

Andere LAGn greifen aufgrund anderweitig zu bearbeitender Aufgabenbereiche weniger steuernd ein und warten Projektanfragen ab bzw. befassen sich mit den Startprojekten aus der LES. Mit den Anforderungen wie Zielstruktur (Entwicklungsziele, Handlungsziele etc.) sowie den Programmelementen „Aktionsplan“, „Auswahlverfahren/Dokumentation“ und „Steuern über Ziele“ kommen die LAGn laut eigenen Aussagen unterschiedlich gut zurecht. Aufgrund von Unklarheiten über die exakte Auslegung und Anwendung bestimmter Programmelemente bestand bei den LAGn zum Teil der Wunsch nach weiteren Informationen zur Umsetzung / Nutzung dieser LES-Komponenten, z.B. im Rahmen des LEADER-Netzwerks.

Etwa ein Drittel der LAGn hat das „Projekt Bürgerengagement“ initiiert und ist erst im zweiten Halbjahr 2016 angelaufen. Die rein aus Landesmitteln finanzierte Zuwendung beträgt pro LAG max. 20.000 € (Festbetrag) und ermöglicht die Umsetzung kleiner bürgerschaftlich getragener Aktionen. Die meisten Maßnahmen befanden sich Anfang 2017 in Vorbereitung.

In allen LAGn erfolgte eine LES- Ergänzung bezüglich der Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zur Förderhöhe. In etwa einem Viertel aller LAGn erfolgten zudem Änderungen an den LES-Entwicklungszielen sowie der Zuweisung der Fördermittel in den jeweiligen Entwicklungszielen auf-

grund veränderter Förderschwerpunkte, welche sich an regionalen Bedarfen bzw. veränderten Entwicklungszielsetzungen orientieren. Des weiteren wurden Änderungen in Projektauswahlverfahren (Erhöhung der erforderlichen Mindestpunktezahls zum Ausschluss bestimmter Projektarten, Steuerung des Mittelabflusses durch die Koppelung der maximalen Fördersumme an die erreichten Punkte im Projektauswahlverfahren), Festsetzungen über die maximale Förderhöhe für produktive Investitionen sowie Fokussierungen von Indikatoren vorgenommen. Durch die breite gefächerte Ausformulierung vieler LES können insgesamt vielerlei Schwerpunkte bedient werden.

Projektauswahlverfahren

Nach Angaben der LAGn in der Online-Befragung fanden bis Ende 2016 insgesamt 280 Auswahlrunden statt (vgl. Tabelle 59) im Durchschnitt somit 4,4 Sitzungen je LAG und Jahr. Die Spannweite reicht von einer bis acht Auswahlrunden. Mehrheitlich findet die Vorbereitung der Projektauswahl durch eine Vorbewertung der LAG- Managements statt. Die Sitzungen werden transparent und öffentlich durchgeführt. Die LAGn haben laut Aussagen der Befragten trotz vereinzelt anfänglicher Komplikationen größtenteils eine gewisse Routine mit diesem Verfahren entwickelt. Die Checklisten werden für die Projektauswahl richtlinienkonform angewendet. Oftmals werden die Checklisten schon bei der Projekterstberatung genutzt, um die Qualität der Projekte weiter zu verbessern oder das Projekt aufgrund nicht passender Ziele einem anderen Förderprogramm zuzuweisen. Die hauptsächliche Steuerung findet somit über die vergleichsweise frühe Projektqualifizierung anhand der Auswahlkriterien statt. Außerdem berät sich LAG-Management und LEADER-Koordinator schon in einem frühen Projektstadium, inwiefern das Projekt im LEADER-Programm angemessen verortet ist oder nicht. Dadurch kann in erheblichem Maß unnötiger – auch finanzieller – Aufwand seitens potentieller Antragsteller sowie ein hohes Frustrationspotential bei abgelehnten Projektträgern vermieden und eine hohe Qualität der Projekt sichergestellt werden. Eine verschärfte Konkurrenz zwischen qualitativ hochwertigen Projekten (durch Ranking) im Projektauswahlverfahren selbst wird aller Voraussicht nach bei zunehmender Budgetausschöpfung durch die LAGs und bei knapper werdenden finanziellen Mitteln eintreten.

Die persönliche Projektvorstellung durch den jeweiligen Projektträger vor dem Entscheidungsgremium wie auch die Möglichkeit einer inhaltlichen Diskussion der Projekte, werden als essentiell erachtet. Trotz unterschiedlicher Wahrnehmung sehen die LAGs im Auswahlverfahren insgesamt ein gutes Instrument zur Zielsteuerung, angemerkt werden dagegen der erhöhte bürokratische Aufwand bei der Vor- und Nachbereitung (Dokumentation etc.).

Kooperationsprojekte

Kooperationen sind ein wichtiger Bestandteil von LEADER. Dies bestätigt auch die Zahl der Transfer-Treffen sowie die Zahl der gebietsübergreifenden Kooperationen (vgl. Tabelle 59). Im Berichtsjahr befinden sich viele LAGn in der Anbahnungsphase. Betont wurde in den Interviews die Wichtigkeit eines federführenden Akteures. Zum Teil gibt es neben aus der Vergangenheit etablierten Kooperationsnetzwerken auch internationale Kooperationen (z.B. mit Österreich). Dennoch werden bundesländerübergreifende Kooperationen aufgrund der verschiedenen haushaltsrechtlichen Vorgaben der Länder als anspruchsvoll bewertet. Bayern ermöglicht hier relativ unbürokratische Lösungen, insbesondere hinsichtlich der Vergabeprüfung durch Zahlstellen außerhalb Bayerns.

Bekanntheit und Akzeptanz

Die Bekanntheit des LEADER-Programmes wird in den Kommunen und bei den politischen Entscheidungsträgern in der Regel als hoch eingeschätzt. Obwohl die Bemühungen in Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit – gemessen an der Zahl der eigenen Publikationen und der Beiträge zu LEADER – recht hoch sind (vgl.), wird die Bekanntheit bei der ansässigen Bevölkerung als eher mittelmäßig eingeschätzt. Einige LAGn sehen dies als Grund, ihre Bemühungen in der Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren. Es wird diesbezüglich angemerkt, dass die Zusammenarbeit mit der lokalen Presse (in den meisten Fällen) gut funktioniert. Die Akzeptanz des Programms wird von den meisten Befragten zum momentanen Zeitpunkt als gut eingeschätzt, die Zielgruppen werden erreicht. Vielen Kommunen ist der erhöhte administrative Aufwand bewusst, Träger größerer, landkreisweiter Projekte (z.B. Tourismusverbände etc.) sehen LEADER trotzdem nach wie vor als attraktives Programm. Allerdings wird das Programm als vermehrt „bürokratisch“ wahrgenommen, gerade hinsichtlich der Themen Vergaberecht, Beihilferecht, Mehrwertsteuer, Prüfintensität und Dokumentationsaufwand.

3. Programmfortschritt gemessen an Output- und Result-Indikatoren, Strategieumsetzung sowie auftretende Umsetzungsprobleme

Die Zielerreichung und der bisherige Programmfortschritt sollen sowohl anhand der Monitoring-Indikatoren und den Primär-Erhebungen auf LAG-Ebene aufgezeigt werden.

Als die bislang größten **Umsetzungserfolge** schätzen die Befragten die hohe Anzahl der sowohl schon genehmigten als auch umgesetzten Projekte, insbesondere auch von ersten Kooperationsprojekten ein. Nach Auswertung der VAIF-Förderdatenbank liegen bereits 360 Bewilligungen in Bayern vor (vgl. Tabelle 59). Einschließlich der von den LAG in Vorbereitung befindlichen und beschlossenen Vorhaben lassen sich etwa doppelt so viele Projektanbahnungen identifizieren. Gemäß Online-Befragung wurden 685 Projekte in den Entscheidungsgremien diskutiert, bewertet und ausgewählt (von 757 in die Auswahlrunden eingebrachten Vorhaben). Insgesamt fanden in der Förderperiode 280 Sitzungen zur Auswahl von Projekten statt (n=63).

Finanzierung und Mittelbindung

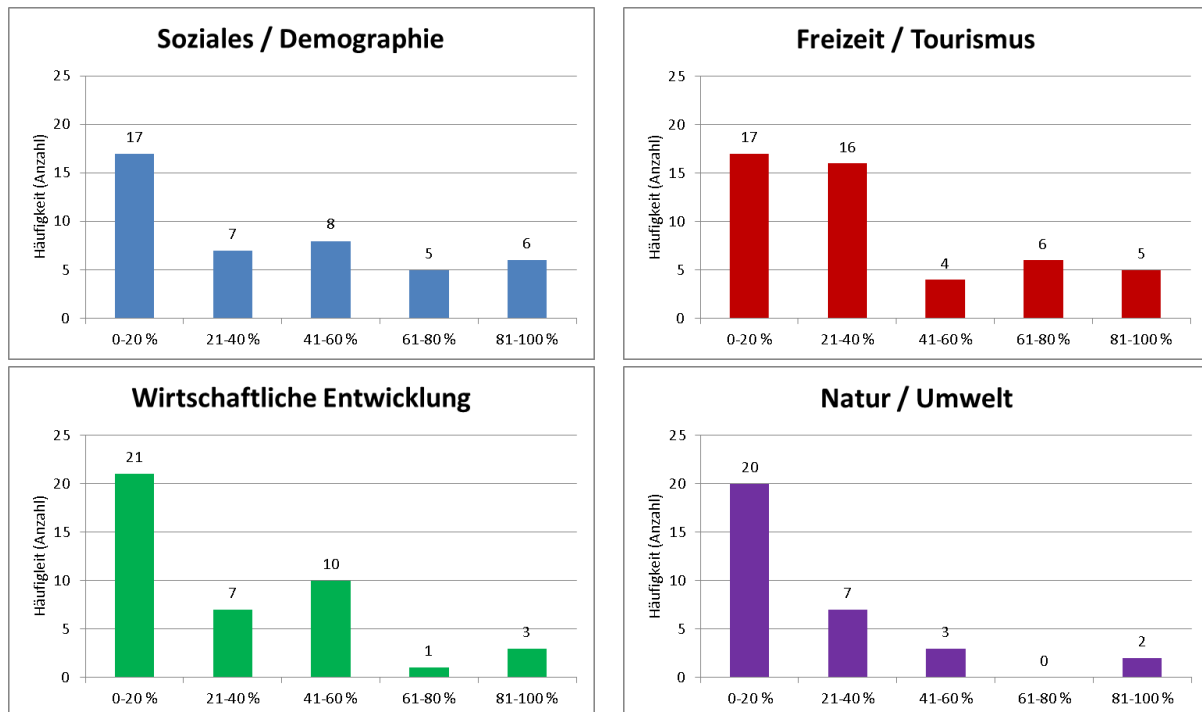
Für die Umsetzung des EPLR im Bereich LEADER sind öffentliche Ausgaben von 157 Mio. Euro vorgesehen. Zum 31.12.2016 wurden vom Gesamtbudget 28 Mio. Euro bewilligt. Bis Ende des Jahres 2016 wurden Auszahlungen in Höhe von 1,58 Mio. Euro getätigt und 47 Vorhaben im Umfang von etwas mehr als 400.000 Euro (246 T Euro EU-Mittel und 154 T Euro Landesmittel) bereits abgeschlossen. Diese abgeschlossenen Vorhaben beziehen sich auf 46 Maßnahmen für die Erstellung von Lokalen Entwicklungsstrategien (19.1 - 408.000 Euro an Zuwendung mit einer gesamten öffentlichen Mittelverwendung in Höhe von 659.000 Euro) sowie einem kleineren Einzelprojekt (19.2) in Höhe von 4.200 Euro. Weitere 41 Projekte im Umfang von 1,17 Mio. Euro (628 T Euro EU-Mittel und 548 T Euro Landesmittel) sind bereits ausbezahlt, jedoch noch nicht abgeschlossen. In Einzelprojekten (19.2) sind bisher sieben noch nicht abgeschlossene Maßnahmen mit getätigten Teilzahlungen mit einer Summe von 237.000 Euro registriert. Vier noch nicht abgeschlossene Maßnahmen mit ebenfalls getätigten Teilzahlungen in Höhe von knapp 90.000 Euro wurden für gebietsübergreifende Kooperationsprojekte (19.3) getätigt. Für LAG-Managements (19.4) wurden bisher 30 Teilzahlungen in Höhe circa von 1.4 Mio. Euro abgewickelt.

Auf der lokalen Ebene bietet sich ein sehr ambivalentes Bild zum Umsetzungsfortschritt. Aus der Förderdatenbank (VAIF) ist ersichtlich, dass die Spannweite der bewilligten Zuwendungen von 2.000 € bis 1,2 Mio. € je LAG reicht. Im Mittel wurden etwa 413.000 €/LAG durch Zuwendungsbescheide gebunden.

Bereits zum aktuellen Berichtszeitpunkt sind jedoch in einigen LAGn beträchtliche finanzielle Mittel gebunden. Aus der in Abbildung 48 aufgezeigten Darstellung der vier in der Online-Befragung am häufigsten angegebenen Entwicklungsziele (s.o.) wird ersichtlich, dass bis zu einem Drittel der LAG bereits hohe Zielerreichungsgrade von über 40% angaben. In einigen Fällen nähern sich die Zielerreichungsgrade – gemessen an den in den LAG-Entwicklungszielen gebundenen Mitteln - sogar schon der 100%-Marke.

Abbildung 48: Grad der Zielerreichung nach Entwicklungszielen

Anteil der im jeweiligen Entwicklungsziel gebundenen Mittel (bis 31.12.2016)



Häufigkeit: Anzahl der LAG (mit jeweiliger pozentualer Mittelbindung)

Quelle: Online-Befragung 2016

Neben Mittelumschichtungen aus anderen Handlungsfeldern beschäftigen sich diese LAGn teils mit der Frage der Mittelverfügbarkeit für die weitere Förderperiode, insbesondere wenn noch größere Investitionen anstehen. Das vergleichsweise geringe LEADER-Volumen zusammen mit einem hohen Organisations- und Gründungsaufwand hat deshalb – nicht nur in flächen- und einwohnerstarken LAGn - häufig zur Suche nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten geführt. Oftmals nutzen die LAGn zur Finanzierung außerhalb von LEADER durchgeführten Projekten die Dorferneuerung (ELER-Projektförderung), Landschaftspflege- und Naturpark-Richtlinien, Städtebauförderung (z.B. ISEK) oder sonstige Förderprogramme. Für die zusätzliche Finanzierung von LEADER-geförderten Projekten wird häufig auf die Förderung für nichtstaatliche Museen zurückgegriffen. Diese übergreifende Koordinierungsfunktion der LAG stellt ein wichtiges Element im LEADER-Prozess dar.

Durch die Strukturierung und den systematischen Aufbau der LES wird LEADER häufig als wichtiger Teil der Regionalentwicklung in den jeweiligen Gebietskulissen angesehen. Mit Hilfe der LES gelingt es im Einzelfall, auch andere Fördermittelgeber (z.B. Fachministerien auf Bundes- und Landesebene), für eine Finanzierung von Vorhaben zu gewinnen. Die Anerkennung der LES als „regionales Entwicklungskonzept“ auch für andere Fachförderprogramme sollte künftig ausgeweitet werden.

Als anfängliche **Umsetzungshemmnisse** wird die lange Anlaufzeit durch Änderungen und Verschärfungen in den EU-Vorgaben in jeder Förderperiode und damit einhergehende Anlaufzeiten bis zur Fertigstellung entsprechender Förderunterlagen erachtet. Auch die Richtlinienänderung im Dezember 2016 führte in einigen LAG zu Verzögerungen. Die Erteilung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns für bereits in den LAGn beschlossene Projekte kann dabei Verzögerungen vermeiden helfen. Im Hinblick auf die Transparenz und Art und Weise der Kommunikation wünschen sich viele LAGn für die Zukunft einen noch konsistenteren Informations- und Kommunikationsfluss zwischen den am Programm beteiligten Institutionen.

In Hinblick auf den gestiegenen förderadministrativen Aufwand und erhöhte Prüfintensitäten wurde in den Befragungen auf potenziell zukünftige Akzeptanzbeeinträchtigungen hingewiesen. Insbesondere durch die Einhaltung des Vergaberechts und den Zwang zur Kostenplausibilisierung wird die Relation zwischen Projektnutzen und Aufwand vor allem bei kleineren Projekten in ein ungünstiges Verhältnis gerückt.

In Zukunft werden in den LAGn Fragestellungen nach dem optimalen Einsatz knapper werdender LEADER Mittel aufkommen. In Vergangenheit konnten einige LAGn von den nicht abgerufenen Mitteln anderer LAGn profitieren, welche ihnen zum Ende der Förderphase zur Verfügung standen. Sowohl aufgrund des gewachsenen Erfahrungsschatzes der LAGn als auch vermehrt großvolumig geförderter Projekte werden alle LAGn ihre vorhandenen Mittel bestmöglich ausschöpfen. Ob folglich Möglichkeiten zur Umverteilung von Förderbudgets zwischen LEADER-Regionen entstehen, ist deshalb ungewiss. Um die begonnenen regionalen Entwicklungsprozesse zielgerecht und kontinuierlich weiterführen zu können, wird in den LAGn die Akquise weiterer, auch alternativer Finanzierungsquellen an Bedeutung gewinnen. Abhängig vom weiteren Verlauf sollte außerdem eine Ausweitung des LEADER-Budgets auf Programmebene spätestens im Durchführungsbericht 2019 thematisiert werden.

4. Zusammenfassende Beantwortung

Für die Umsetzung des EPLR im Bereich LEADER sind öffentliche Ausgaben von 157 Mio. Euro vorgesehen. Zum 31.12.2016 wurden vom Gesamtbudget 28 Mio. Euro bewilligt. Bis Ende des Jahres 2016 wurden Auszahlungen in Höhe von 1,58 Mio. Euro getätigt, 47 Vorhaben bereits abgeschlossen und weitere 41 bereits ausbezahlt, jedoch noch nicht abgeschlossen. Wie bereits erwähnt, wurden die Indikatoren „Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen“ und „vom Programm begünstigten Bevölkerung im ländlichen Raum“ erfüllt bzw. übertroffen. Die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsplätze liegt mit vier noch vergleichsweise weit hinter dem Zielwert von 100.

Die LES-Erstellungsphase wie auch die Startphase wurden trotz einiger Verzögerungen von allen Beteiligten als zügig und effektiv wahrgenommen. Besonders die Erfolgserlebnisse aus der vergangenen

Förderphase wirkten motivierend auf politische Entscheidungsträger und bestehende LAG-Managements im Hinblick auf eine neue oder wiederholte Bewerbung als LEADER-Region. Die erforderlich gewordene Überarbeitung der Richtlinie und Formblätter sowie die damit einhergehenden Verzögerungen im LEADER-Prozess führten in vielen LAGs vorübergehend zu einer gewissen Dämpfung des anfänglichen Start-Elans. Bereits in den LAGn beschlossene Vorhaben von Projektträgern konnten erst verzögert weitergeführt werden. Aufgrund der administrativen Anforderungen wird das Programm vermehrt für finanziell großvolumigere Projekte von Trägern in Betracht gezogen, die einen dementsprechenden verwaltungstechnischen Einsatz aufbringen können. Gerade kleinere Projektträger (Vereine etc.) empfinden den Verfahrensablauf des Prozesses als zu beschwerlich. Der Charakter von LEADER als flexibles Förderprogramm für ländliche Regionalentwicklung leidet darunter. Um die positive Wahrnehmung des LEADER-Ansatzes zu bewahren und den Zielgruppen des Programms eine Durchführung ihrer Ideen nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Antragsabwicklung, Formalitäten, etc.) gewährleisten zu können, sind vermehrt vereinfachte Regelungen zu entwickeln. Diese sollten eine Reduktion der derzeitigen Komplexität anstreben, z.B. durch Bagatellgrenzen und differenziertere Schwellenwerte. Je nach „Projektgröße“ könnten die Anforderungen bei Vergabe, Kostenplausibilisierung, Beihilferecht etc. gestaffelt werden.

4.11.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen	Empfehlungen
Die Startphase und der LEADER-Ansatz an sich werden als positiv wahrgenommen. LEADER trifft auf eine hohe Nachfrage in den bayerischen Regionen, die Gemeinden in ländlichen Gebieten beteiligen sich in hohem Umfang an den Lokalen Aktionsgruppen.	Um Kontinuität zu gewährleisten sollte die Übergangsphase zwischen den Förderperioden bzw. die LES-Erstellungsphase grundsätzlich durch entsprechende Übergangsverordnungen finanziell und personell abgesichert sein.
Das Programm und das Abwicklungsverfahren ist gekennzeichnet durch einen, auch im Vergleich zu vergangenen Förderphasen, erhöhten Bürokratie-, Prüf- und Kontrollaufwand. Ungeklärte Details sowie Nachjustierungen im laufenden Prozess verunsichern die am Prozess beteiligten Akteure. Dies belastet in einigen Regionen das Image von LEADER. Sowohl von Vertretern der lokalen Aktionsgruppen als auch der Zivilgesellschaft wird ein Neustart von LEADER vorgeschlagen.	Stärkere Nutzung des neu geschaffenen LEADER-Netzwerkes zur transparenten und konsistenten Kommunikation zwischen StMELF und LAG bei wichtigen Themen wie z.B. des Status quo bei Richtlinien- oder Formularänderungen sowie zu neuen oder alternativen Fördermöglichkeiten. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen (Bagatellgrenzen, differenzierte Schwellenwerte bei Vergabe, Kostenplausibilisierung). Um LEADER auch (wieder) als Arbeitsfeld für neuartige Projekte nutzen zu können, sind administrative Vereinfachungen im EU-Beihilfe- und Prüfrecht anzustreben.
Die administrativen Anforderungen an das Management sind insgesamt höher als in Vergangenheit. Die Abstimmung zwischen LAGn und Förderstellen wird durch die LEADER-Koordinatoren erleichtert. Aufgrund der gestiegenen administrativen Tätigkeiten wird LEADER vielfach nur noch für finanziell großvolumigere Projekte von der Zielgruppe der Kommunen in Anspruch genommen, die die Möglichkeit haben auf hauptamtliche Verwaltungsstrukturen zurückzugreifen. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und erwartetem Nutzen beeinflusst somit die Programm-Nachfrage.	Aktivere Nutzung des LEADER-Netzwerkes zum erweiterten Aufbau von Kooperation und Synergien sowie zur Schaffung eines bayernweiten Überblicks und Austauschs.
Etwa ein Drittel der LAGn nutzt das „Projekt Bürgerengagement“, stellt sie aber vor neue Herausforderungen.	
Kooperationen sind bei LEADER erwünscht. Es sollte jedoch eine verstärkte Sensibilität dafür herrschen, dass die Detailregelungen in den einzelnen Ländern die übergreifenden Kooperationen erschweren und zu erhöhtem Abstimmungsaufwand und -problemen führen können. Bayern ermöglicht hier relativ unbürokratische Lösungen, insbesondere hinsichtlich der Vergabepfung durch Zahlstellen außerhalb Bayerns.	Weitere Vereinfachungen (z.B. bundesländerübergreifende administrative Ausgestaltung von Kooperationsprojekten) sollten beraten werden.

Die LES wird als wichtiges Strategieelement in der gebietsbezogenen Regionalentwicklung angesehen. Es herrschen jedoch inhaltliche und thematische Überschneidungen zu anderen regionalen Konzepten in gleichen Gebietskulissen.	Eine enge Abstimmung, der Konzeptinhalte (z.B. zwischen LEADER, ILEK, FLAG und weiteren Konzepten in einer Gebietskulisse) wie auch der Konzept-Verantwortlichen kann helfen, terminliche und inhaltliche Überschneidungen zu reduzieren und einen konzeptionellen Mehrwert zu schaffen (ein regionales Entwicklungskonzept für verschiedene Förderbereiche).
Bislang wurden rd. 29 % des bis zum Jahr 2020 vorgesehenen Budgets in Höhe von 157 Mio. Euro gebunden. Auf der lokalen Ebene ist ein ambivalentes Bild zum Umsetzungsfortschritt zu verzeichnen. Während in Gebieten, die in hohem Umfang Mittel binden konnten, Schwerpunktsetzung und Budgetierung sowie die Akquise weiterer Finanzierungsquellen an Bedeutung gewinnt, muss in anderen Regionen die LES-Umsetzung noch forciert werden.	Bei absehbar hoher Nachfrage werden in vielen LAGn die bereitgestellten Budgets nicht für die LES-Umsetzung ausreichen. Abhängig vom weiteren Verlauf sollte deshalb eine Ausweitung des LEADER-Budgets auf Programmebene anvisiert werden, um begonnene Entwicklungsprozesse kontinuierlich unterstützen zu können, ggf. durch Umschichtung von ELER-Mitteln aus anderen Maßnahmen.
Die Projektauswahlverfahren werden systematisch durchgeführt. Die Auswahlkriterien (Checkliste) dienen häufig bereits in der Beratung als flankierende Maßnahme zur Projektqualifizierung, eine Steuerung erfolgt in den meisten LAG somit zu einem früheren Zeitpunkt. Eine persönliche Projektvorstellung mit inhaltlicher Diskussion hat sich im Auswahlprozess bewährt. Die Zusammensetzung der Kriterien aus wenigen allgemeinen Pflicht- und regionsspezifischen Zusatzkriterien hat sich bewährt.	Die Beibehaltung der „schlanken“ und deshalb effektiven Auswahlkriterien-Systeme in den LAGn ist zu empfehlen.
Viele LAG-Geschäftsstellen sind aktiv an der Entwicklung sowie Gremien- und Netzwerkarbeit anderer regionaler Konzepte beteiligt.	Aktuell erfolgt eine starke Fokussierung auf Förderprojekte. Die LAGn sollten jedoch über die reine Förderberatung hinaus noch stärker als Drehscheibe (mit Netzwerkfunktion) der regionalen Entwicklung gesehen werden.

4.12 Maßnahme Technische Hilfe

4.12.1 Einordnung der Maßnahme

Gemäß EPLR Bayern dient die Technische Hilfe (M 20.1) der Vorbereitung, Verwaltung, Umsetzung, Kontrolle, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation, Publizität und Vernetzung von Vorhaben und Maßnahmen. Einsatzbereiche der Technischen Hilfe in Bayern sind:

- Vorhaben zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zu Kontrolle und Prüfung,
- Ausgaben für Löhne und Gehälter von Personal, welches uneingeschränkt für o.g. Aufgaben und zeitlich befristet 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 den ELER Interventionen,
- Erstellung von EDV-Programmen für die verwaltungsmäßige Unterstützung,
- Vorhaben, um den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten im Zusammenhang mit dem ELER zu reduzieren,
- Vorhaben zur Betrugsbekämpfung unter Berücksichtigung der identifizierten Risiken,
- Vorhaben, die den Abschluss der vorhergehenden Programmierungsperiode zu erleichtern, insbesondere die Ex -post-Bewertung des vorhergehenden Programms,
- Vorhaben zur Vorbereitung des Planungszeitraums 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.

Die Aktivitäten der Technischen Hilfe 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.

4.12.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Für die Technische Hilfe sind keine gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren vorgegeben. Ende 2016 waren rund 8.6 Mio. € öffentlichen Ausgaben bewilligt. Dies entspricht einem Anteil von rund 57%. Gemessen an den für das gesamte EPLR zur Verfügung stehende Mittelvolumen an öffentlichen Ausgaben entspricht dies einem Anteil von lediglich 0,43% bzw. bezogen auf die ELER-Mittel einem Anteil von 0,5%.

Tabelle 60: Indikatoren für die Technische Hilfe

Indikatoren	Realisierung (bis 31.12.2016) (gerundet)
Geplante öffentliche Ausgaben für M 20.1	15.159.754 €
davon geplante ELER-Mittel 2014-2020	7.579.877 €
Bewilligte öffentliche Mittel bis 2016	8.585.718 €
Auszahlungen bis 2016 ⁸²	1.556.590 €
Anteil der ausgezahlten Mittel an geplanten öffentlichen Ausgaben	10%
Anteil der ausgezahlten Mittel an gesamten öffentlichen Mitteln (geplant)	0,42%
Anteil der ausgezahlten Mittel an gesamten öffentlichen Mitteln ⁸³	0,04%
Quelle: Monitoring-/ Bewilligungsdaten des StMELF und EPLR 2014-2020	

Tabelle 61: Bewilligungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Anzahl	Öffentliche zuwendungs-fähige Ausgaben (bis 2016) bewilligt	davon Auszahlungen bis 2016 (davon ELER-Mittel)	Anteil ausgezahlte Mittel an geplanten öffentlichen Ausgaben (gerundet)
Personalkosten der LEADER-Koordinatoren 2016-2023	1	6.400.000 € 75%	712.569,18 € (356.284,59 €)	5%
Kosten des Begleitausschusses				
Begleitung				
Bewertungen, Evaluierungen	4	1.411.215 € 16%	91.774,4 € (45.887,20 €)	1%
Analysen, Studien, Modellvorhaben				
Fachtagungen, Seminare				
Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Broschüren, Flyer, Erläuterungstafeln im Rahmen Publizität)	1	774.503 9%	752.247-03 € (376.123,5 €)	5%
Management für Programmsteuerung				
Errichtung rechnergestütztes System für Verwaltung, Begleitung und Bewertung (EDV)				
Summe	6	8.585.718 € 100%	1.556.590,61 € (778.295,31 €)	10%
Quelle: Monitoringdaten des StMELF				

⁸² Bisher ausschließlich Vorfinanzierung aller Ausgaben durch Landesmittel; 2015 und 2016 wurden noch keine ELER-Mittel über Zahlungsanträge beantragt; die hier dargestellten öffentlichen Mittel bzw. die zugehörigen ELER-Mittel sind hier die Mittel, die im Jahr 2017 für Ausgaben 2015 und 2016 bereits über Zahlungsanträge beantragt bzw. noch im Jahr 2017 beantragt werden.

⁸³ Die gesamten öffentlichen Ausgaben (geplant) für das bayerische EPLR belaufen sich auf 3.621.938.478 Euro.

4.12.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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 hinsichtlich der Technischen Hilfe wurden Monitoringdaten bis zum 31.12.2016 gesichtet und ausgewertet.

Da keine gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren für die Technische Hilfe vorgegeben sind, wurden die folgenden zusätzlichen Indikatoren entwickelt:

- Gesamte öffentliche Ausgaben (€)
- Anteil der bewilligten Mittel an a) geplanten öffentlichen Ausgaben b) gesamten öffentlichen Mitteln
- Öffentliche Ausgaben unterteilt nach Aufgabenbereichen (€)
- Anzahl der geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der ELER-Verwaltungsbehörde, hier LEADER-Koordinatoren
- Anzahl der geförderten Bewertungen, Evaluierungen
- Anzahl der geförderten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Publizität.

Qualitative Methoden:

Zusätzlich zu den Finanzdaten wurden Informationen zur Verwendung der Technischen Hilfe durch Gespräche mit den Zuständigen der Verwaltungsbehörde erfasst.

4.12.4 Bewertung

Über die Technische Hilfe werden Mittel bereitgestellt, die der zusätzlichen Unterstützung in der Umsetzung der operativen Programme dienen sollen. Gemäß EPLR 2014–2020 stehen für Maßnahmen der Technischen Hilfe öffentliche Mittel i.H. von 15,16 Mio. EUR zur Verfügung (davon ELER: 7,58 Mio. EUR). Der entsprechende Anteil (0,50%) liegt unter dem nach ELER-Verordnung maximal möglichen Wert (4 % der EU-Mittel). Gemessen am insgesamt zur Verfügung stehenden Mittelvolumen für das bayerische EPLR ist dieser Wert moderat, durchaus aber angemessen.

Da bisher noch keine ELER-Ausgaben über Zahlungsanträge bei der EU abgerufen wurden, erfolgt hier eine Bewertung aufgrund der Bewilligungszahlen der Jahre 2015 und 2016. Im Jahr 2014 erfolgten keine Bewilligungen. Zwischen 2015 und 2016 wurden insgesamt sechs Anträge für die Technische Hilfe gestellt. Insgesamt wurden 8.585.718 € an öffentlichen Mitteln für die Technische Hilfe bewilligt⁸⁴ (davon 50% ELER-Mittel). Davon entfielen 75% auf Personalkosten, 16% für Bewertungen und Evaluierungen und 9% auf Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit.

Für die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Publizität wurde eine Maßnahme unterstützt. Dabei wurden 86.000 Erläuterungstafeln für Zuwendungsempfänger der AUKM und der Ausgleichszulage durch Mittel der Technischen Hilfe vorfinanziert. Die bewilligten Mittel für das Personal machen bislang den Großteil der geplanten Ausgaben aus und wurden bzw. werden für neun bayerische LEADER-Koordinatoren für die Jahre 2016–2023 verwendet. Vier Bewertungen / Evaluierungen, darunter

⁸⁴ Im Jahr 2015 und 2016 erfolgten keine ELER-Auszahlungen, nur Vorfinanzierungen in Höhe von 1,556 Mio. €

die laufende Bewertung und zusätzliche Untersuchungen zur Wirkungsanalyse von Biodiversitätsmaßnahmen werden mit der Technischen Hilfe finanziert.

Insgesamt wird deutlich, dass bislang ein deutlicher Schwerpunkt auf der Förderung der LEADER-Koordinatoren und den Bewertungen und Evaluierungen liegt. Die LEADER-Koordinatoren spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von LEADER. Sie haben vielfältige Aufgaben (Information, Beratung, Koordinierung, Abstimmung etc.) im Zusammenhang mit LEADER. Die LEADER-Koordinatoren sind zentrale Ansprechpartner für die LAGn, Antragsteller, WiSo-Partner und politischen und kommunalen Mandatsträger. Sie stimmen sich bei LEADER-Projekten mit anderen Verwaltungen und insbesondere mit allen LEADER -Bewilligungsstellen in ihren Dienstgebieten ab⁸⁵.

Die bisherige Ausschöpfung des Budgets von 10% - bezogen auf die vorfinanzieren öffentlichen Ausgaben in Höhe von rund 1,6 Mio. € ist für die ersten drei Jahre relativ niedrig, aber angemessen, da die kumulierten Kosten für die LEADER-Koordinatoren bis einschließlich 2023 und die laufende Bewertung (inkl. Ex post-Evaluation) einen kontinuierlichen Mittelabfluss garantieren. Darüber hinaus besteht noch ein ausreichender Puffer an freien Mitteln für die Umsetzung weiterer Projekte für die Öffentlichkeitsarbeit und weiteren Evaluierungen und Studien.

Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

Die Unterstützung der Technischen Hilfe für Personalkosten sowie Bewertungen/Evaluierungen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist positiv zu bewerten. Insgesamt ist die bisherige Unterstützung der Technischen Hilfe für die Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zielführend.

4.12.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen	Empfehlungen
Obwohl ein vergleichsweise geringer Anteil an Finanzmitteln für die Technische Hilfe im bayerischen EPLR eingeplant ist, ist das Budget angemessen.	
Die bisherige Verwendung der Technischen Hilfe ist angemessen. Im Laufe der Förderperiode wird sich zeigen, ob Anpassungen im Budget und/oder in der Ausgabestruktur notwendig werden.	

⁸⁵ Vgl. EPLR Bayern

5 Beantwortung der Bewertungsfragen („SFC-Berichtsstruktur“)

Die Beantwortung der Bewertungsfragen folgt den Vorgaben des jährlichen Durchführungsberichts in der SFC-Berichtsstruktur. Sie ist Teil des jährlichen Durchführungsberichts 2017 (siehe AIR, Kap.7) und enthält die zusammengefassten Darstellungen und Bewertungsaussagen der maßnahmenspezifischen Bewertung des Kapitel 4 des hier vorliegenden Berichts.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (2016): Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland, Daten für die Jahre von 1990 bis 2015. URL: <http://www.ag-energiebilanzen.de>, Abruf 18.04.2017.

Auerswald, K. (2008): Bodenerosion. In: Schachtschabel, P., Blume, H.-P., Brümmer, G.W., Hartge, K.H. und Schwertmann, U., 2008: Lehrbuch der Bodenkunde. Springer Verlag, Berlin Heidelberg.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2017) Bruttowertschöpfung nach differenzierten Wirtschaftsbereichen in Bayern 2000 bis 2016, URL: www.statistik.bayern.de/statistik/vgr/, Abruf am 30.04.2017.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2016) Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden nach ausgewählten Wirtschaftszweigen, Fürth, 2016.

Brand-Sassen, Henning (2004): Bodenschutz in der deutschen Landwirtschaft - Stand und Verbesserungsmöglichkeiten. Dissertation, Göttingen. Fakultät für Agrarwissenschaften.

Defrancesco, Edi; Gatto, Paola; Runge, Ford; Trestini, Samuele (2007): Factors Affecting Farmers? Participation in Agri-environmental Measures: A Northern Italian Perspective. In: *J Agricultural Economics* 0 (0), S. 071003055534001- DOI: 10.1111/j.1477-9552.2007.00134.x.

DESTATIS (2011): Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft in landwirtschaftlichen Betrieben - Erhebung zur Wirtschaftsdüngerausbringung 2010. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Döhler, Helmut; Eurich-Menden, Brigitte; Dämmgen, Ulrich; Osterburg, Bernhard; Lüttich, Manfred; Berg, Werner; Brunsch, Reiner (2002): Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Hg. v. Umweltbundesamt. Berlin.

ELER-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

ELER-Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

European Commission, Working Document: SFC2014 EAFRD AIR technical guidance, Version September 2016– Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2016): Guidelines: Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017. Brussels. Annex 11 – Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.

European Commission: Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

European Commission, Working Document: SFC2014 EAFRD AIR technical guidance, Version September 2016.

European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2016): Guidelines: Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017. Brussels. Annex 11 – Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.

Evaluation Expert Committee: Protokoll vom 25.6.2015.

Flessa, Heinz; Müller, Daniela; Plassmann, Katharina; Osterburg, Bernhard; Techen, Anja-Kristina; Nitsch, Heike et al. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Forschungsgruppe ART: Feinkonzept zur Bewertung des ländlichen Entwicklungsprogramms Bayern EPLR 2020, Triesdorf, 2016.

Forschungsgruppe ART: Ex post-Bewertung BayZAL 2007-2013, Triesdorf 2016.

Haaland, Christine; Naisbit, Russell E.; Bersier, Louis-Félix (2011): Sown wildflower strips for insect conservation. A review. In: *Insect Conservation and Diversity* 4 (1), S. 60–80. DOI: 10.1111/j.1752-4598.2010.00098.x.

Hoegen, B.; Brenk, C.; Botschek, J.; Werner, W. (1995): Bodenerosion in Nordrhein-Westfalen - Gefährdung und Schutzmaßnahmen. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft. Bonn.

Hülsbergen, Kurt-Jürgen (2011): C-Sequestrierung in landwirtschaftlich genutzten Böden. Hg. v. Technische Universität München.

KTBL: Emissionen und Immissionen von Tierhaltungsanlagen – Handhabung der Richtlinie VDI3894 (KTBL_Schrift 494), Darmstadt 2012

LEL: Landinfo 2/2016 Landwirtschaftlicher Hochschultag Hohenheim, S. 14ff.

Lastra-Bravo, Xavier B.; Hubbard, Carmen; Garrod, Guy; Tolón-Becerra, Alfredo (2015): What drives farmers' participation in EU agri-environmental schemes? Results from a qualitative meta-analysis. In: *Environmental Science & Policy* 54, S. 1–9. DOI: 10.1016/j.envsci.2015.06.002.

LfL: Buchführungsdaten Testbetriebsnetz 2012-2016, 2016.

LfU (2013): Ammoniak und Ammonium. Hg. v. Bayerisches Landesamt für Umwelt. Augsburg.

LfU (2015): 35 Jahre Wiesenbrüterschutz in Bayern - Situation, Analyse, Bewertung, Perspektiven.

LIKI-<http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29#grafik>

Lippmann, J.: Stickstoffdynamik im Umfeld einer Legehennenhaltung, LfLUG-Schriftenreihe, Heft 27/2011 S. 87.

Maxwell, Sean L.; Fuller, Richard A.; Brooks, Thomas M.; Watson, James E. M. (2016): Biodiversity: The ravages of guns, nets and bulldozers. In: *Nature* 536 (7615), S. 143–145. DOI: 10.1038/536143a.

Moser, Andrea; Grajewski, Regina; Bathke, Manfred; Bergschmidt, Angela; Dickel, Regina; Eberhardt, Winfried et al. (2016): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Thünen-Institut. Braunschweig.

Nationales Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland (MEN-D), Newsletter 2015.

Osterburg, Bernhard; Rühling, Ivika; Runge, Tania; Schmidt, Thomas; Gödecke, Burkhard; Witt-Altfelder, Petra (2007): Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen nach Wasserrahmenrichtlinie zur Nitratreduktion in der Landwirtschaft. In: Bernhard Osterburg und Tania Runge (Hg.): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer – eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Braunschweig: FAL, S. 3–157.

Pöllinger, Alfred; Kropsch, Michael; Leithold, Agnes; Huber, Gregor; Amon, Barbara; Breininger, Walter; Längauer, Martin (2012): Evaluierung der ÖPUL-Maßnahme "Verlustarme Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern und Biogasgülle". Hg. v. Lehr- und Forschungszentrum Landwirtschaft Raumberg Gumpenstein, Wien.

Prasuhn, Volker (2012): On-farm effects of tillage and crops on soil erosion measured over 10 years in Switzerland. In: *Soil and Tillage Research* 120, S. 137–146. DOI: 10.1016/j.still.2012.01.002.

Pufahl, Andrea (2009): Empirische Wirkungsanalyse direkter Transferzahlungen am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Dissertation, Göttingen.

Rosenbaum, Paul R.; Rubin, Donald B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: *Biometrika* 70 (1), S. 41. DOI: 10.2307/2335942.

Rosner, J.; Zwatz, E.; Klik, A.; Gyuricza, C. (2007): Konservierende Bodenbearbeitungssysteme - Versuche in Niederösterreich. Hg. v. NOEL. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

Rubin, Donald B. (1974): Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. In: *Journal of Educational Psychology* 66 (5), S. 688–701. DOI: 10.1037/h0037350.

Sattler, Claudia; Nagel, Uwe Jens (2010): Factors affecting farmers' acceptance of conservation measures—A case study from north-eastern Germany. In: *Land Use Policy* 27 (1), S. 70–77. DOI: 10.1016/j.landusepol.2008.02.002.

Schindler, Matthias; Schumacher, Wolfgang (2010): Auswirkungen des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen auf wirbellose Tiere in der Agrarlandschaft. Hg. v. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Landwirtschaftliche Fakultät. Bonn.

Statistisches Bundesamt (2016): Destatis-Datenbank „genesis.online“, Tabelle 61241-0001 Erzeugerpreisindizes gewerblicher Produkte: Deutschland, Jahre, Güterverzeichnis (GP2009 2-/3-/4-/5-/6-/9-Steller/ Sonderpositionen), Abruf 18.04.2017.

Statistisches Bundesamt (2016) Fachserie 4 Reihe 4.1.4: Produzierendes Gewerbe Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden nach Bundesländern, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016) Fachserie 4 Reihe 4.1.4: Produzierendes Gewerbe Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden nach Bundesländern, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

StMELF (2011): Das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) - Herzstück bayerischer Agrarumweltpolitik. Hg. v. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

StMELF 2017: Lokale Aktionsgruppen in Bayern.

StMELF (2016): Bayerischer Agrarbericht 2016. Hg. v. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

StMELF: Förderwegweiser 2016; URL: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/> (Abruf 20.4.2017).

StMELF: Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Diversifizierungsförderung (DIV), Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stand Dezember 2015; https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_auswahlverfahren.pdf.

StMELF: Monitoringdaten 2014-2016 zum jährlichen Durchführungsbericht 2016.

StMELF: Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung (787-L-271) vom 15.1.2015 (Az. G4-7271-1/591).

StMELF: Steckbrief Bayern zu EIP – Übersicht zur Umsetzung in Bayern <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/103742/> Stand: 2/2017.

StMELF, VAIF-Datenbank, Förder- und Bewilligungsdaten 2014-2016.

Tuck, Sean L.; Winqvist, Camilla; Mota, Flavia; Ahnstrom, Johan; Turnbull, Lindsay A.; Bengtsson, Janne (2014): Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. In: *The Journal of applied ecology* 51 (3), S. 746–755. DOI: 10.1111/1365-2664.12219.

Tuomisto, H. L.; Hodge, I. D.; Riordan, P.; Macdonald, D. W. (2012): Does organic farming reduce environmental impacts?--a meta-analysis of European research. In: *Journal of environmental management* 112, S. 309–320. DOI: 10.1016/j.jenvman.2012.08.018.

Wagner, C. (2014): Blühflächen: ein Instrument zur Erhöhung der Biodiversität von Vögeln der Agrarlandschaft. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 79–103.

Wagner, C.; Holzschuh, A.; Wieland, P. (2014): Der Beitrag von Blühflächen zur Arthropoden-diversität in der Agrarlandschaft. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 45–65.

Wagner, C.; Volz, H. (2014): Das Projekt „Faunistische Evaluierung von Blühflächen“. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 17–33.