



Ex ante-Evaluierung

**einschließlich strategischer Umweltprüfung (SUP)
des Entwicklungsprogramms für den ländlichen
Raum in Bayern 2014 - 2020**

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

**Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART)
Triesdorf, 30.7.2014**



FORSCHUNGSGRUPPE
Agrar- und
Regionalentwicklung
TRIESDORF

Steingruberstraße 4
91746 Weidenbach-Triesdorf
Tel.: (0 98 26) 333 177
Fax: (0 98 26) 333 194
E-Mail: geissendoerfer@fg-art.de

Internet: www.fg-art.de

Inhalt

Zusammenfassung	7
1. Einleitung	11
1.1 Anlass und Ziel	11
1.2 Beschreibung des methodischen Vorgehens	12
2. Bewertung der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs	15
2.1 Bewertung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse	15
2.2 Empfehlungen zur SWOT	20
3. Relevanz und Konsistenz des Programms	24
3.1 Handlungsbedarf und Verbindung zur Strategie (Relevanz)	24
3.2 Prüfung der externen Kohärenz	26
3.2.1 Bewertung des Beitrags zur Europa 2020 Strategie	29
3.2.2 Partnerschaftsvereinbarung	32
3.2.3 Bewertung der externen Kohärenz mit der 1. Säule der GAP und Einklang mit den ESI-Fonds (GSR) und anderen Strategien	33
3.2.3.1 Kohärenz mit der 1. Säule der GAP	34
3.2.3.2 Kohärenz mit den anderen ESI-Fonds	35
3.2.3.3 Kohärenz mit anderen europäischen und nationalen/regionalen Programmen	38
3.2.3.4 Kohärenz mit den anderen makroregionalen Strategien	40
3.2.4 Fazit und Empfehlungen zur externen Kohärenz	40
3.3 Interne Kohärenz der Maßnahmen und Zielsystem	41
3.3.1 Analyse der strategischen Schwerpunktsetzung nach Prioritäten (Zielgewichtung)	42
3.3.2 Bewertung der Interventionslogik	46
3.3.2.1 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 1	47
3.3.2.2 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 2	50
3.3.2.3 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 3	56
3.3.2.4 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 4	58
3.3.2.5 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 5	67
3.3.2.6 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 6	69
4. Bewertung des erwarteten Beitrags der Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele	79
4.1 Erwartete Auswirkungen	79
4.2 Bewertung der Vorkehrungen für das nationale Netzwerk Ländliche Räume	90
4.3 Bewertung der Verwendung der Technischen Hilfe	91
5. Bewertung der Ziel-Quantifizierung und der Etappenziele	92
5.1 Bewertung der quantifizierten Zielindikatoren	92
5.2 Bewertung der Etappenziele	95
5.3 Bewertung der Monitoring- und Bewertungssysteme und des Evaluationsplans	98

6.	Bewertung des Durchführungsverfahrens	100
7.	Überprüfung der Prämienkalkulation.....	102
8.	Bewertung der Querschnittsthemen.....	103
9.	Zusammenfassung der Strategischen Umweltprüfung	106
10.	Anhang	108

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitsschritte im Evaluationsdesign	12
Abbildung 2: Anforderungen an die Ex ante-Evaluation im Programmzyklus.....	14
Abbildung 3: Zielbaum des bayerischen ELER-Programms 2014-2020.....	27
Abbildung 4: Beitrag von ELER-Maßnahmen zu potenziellen Wirkungsbereichen	79
Abbildung 5: Prioritäten und Querschnittsziele	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Abgrenzung bzw. Kohärenz zwischen Maßnahmen des ELER und EFRE	37
Tabelle 2: Auswahl und Zuordnung von Maßnahmen zu Unterprioritäten und Mittelausstattung	44
Tabelle 3: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 1	47
Tabelle 4: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 2	51
Tabelle 5: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 3	56
Tabelle 6: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 4	58
Tabelle 7: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 5	67
Tabelle 8: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 6	70
Tabelle 9: Erwartete Wirkungen der bayerischen ELER-Maßnahmen	88
Tabelle 10: Zielindikatoren und Zielwerte.....	93
Tabelle 11: Leistungsrahmen (Etappenziele)- Indikatoren.....	96

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
BLE	Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft
CLLD	Community-led local development (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung)
EA	Erschwernisausgleich
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
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
ha	Hektar
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
Mio.	Millionen
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe(n)
P	Priorität
SMART	Spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminiert
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
SöA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse)
VNP	Vertragsnaturschutzprogramm
VO	Verordnung

Zusammenfassung

Die Ex ante-Evaluation prüft die Konsistenz zwischen festgestellten Bedarfen, den Zielen des Programms und der gewählten Maßnahmenstruktur. In der sozioökonomischen Analyse zum ELER-Programm Bayern werden wesentliche ausgewählte sozioökonomische Entwicklungen zur Beschreibung der bayerischen Ausgangssituation aufgezeigt. Die SWOT-Analyse komprimiert die wichtigsten abgeleiteten Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken sowie Handlungsbedarfe angemessen. Die Begründungen der Bedarfsanalyse sind ausreichende Grundlage für die Ableitung einer Entwicklungsstrategie.

Von den formulierten 57 Bedarfen wird die Mehrzahl in den prioritätsbezogenen Zielen, einige auch in prioritätsübergreifenden Zielen aufgegriffen, z.B. werden zahlreiche Bedarfe im Aus- und Weiterbildungsbereich genannt. Die Relevanz der bayerischen ELER-Strategie mit den gewählten Schwerpunkten ist hinreichend begründbar, wird jedoch durch eine vergleichsweise enge Auswahl von programmierten ELER-Maßnahmen begrenzt. Zahlreiche Handlungsbedarfe werden außerhalb der ELER-finanzierten Strategie mit nationalen Maßnahmen aufgegriffen. Um deren Zusammenwirken zu veranschaulichen, enthält die Ex ante-Bewertung einen Zielbaum zur Systematisierung von ELER- und rein national finanzierten Maßnahmen.

Die bayerische Schwerpunktsetzung fokussiert auf das Europa 2020-Ziel „Nachhaltiges Wachstum“ mit den Prioritäten „Förderung der Erhaltung der biologischen Vielfalt“, gefolgt von Wasser- und Bodenschutz und Maßnahmen zur „Verringerung von Treibhausgas-Emissionen aus der Landwirtschaft“ sowie zur „Förderung der Kohlenstoff-Speicherung“. Die Teilmaßnahmen, die in Priorität 4 und 5 programmiert sind, machen einen Anteil von rund 54 % der gesamten Mittel des bayerischen Programms aus (KULAP, VNP, AGZ, Ökolandbau). Wird ein Teil der produktiven Investitionen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz bzw. der Wettbewerbsfähigkeit hinzugerechnet (Art. 17), steigt der Anteil der ELER-Mittel, die zu einem verbesserten Schutz der Umwelt und nachhaltigem Wachstum beitragen, auf über 75 % der gesamten ELER-Mittel. Andere Prioritäten (1, 3, auch 5) werden nur mit geringen ELER-Mitteln ausgestattet. Gleichwohl werden mit deren Zielsetzungen korrespondierende Fördermaßnahmen in Bayern angeboten, jedoch außerhalb des ELER (z.B. Beratungs- und Bildungsmaßnahmen, Qualitätsprogramme, Forst-, Landschaftspflege- und Tierwohl-Fördermaßnahmen sowie Unterstützung von Bio-Energie-Investitionen). Neu hingegen ist die Förderung von Kooperationen (Art. 35) und der Aufbau von Operationellen Gruppen im Zusammenhang mit der Einführung Europäischer Innovationspartnerschaften (EIP).

Die Prüfung der internen Kohärenz zeigte, dass die Schwerpunktsetzung nach Prioritäten und die Interventionslogik der programmierten Maßnahmen gleichzeitig systematisch den bayerischen und europäischen Zielen folgt. Die Konzentration der EU-Mittel auf nur wenige der möglichen Maßnahmen dürfte indes die organisatorische und finanztechnische Implementierung erleichtern.

Eine ex ante-Abschätzung der potenziellen Wirksamkeit der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Wirkungsrichtung und –intensität ließ erkennen, dass das Ausmaß des Wirkungsumfangs von der Reichweite der Maßnahme (Begünstigte, Zielgruppen), der Formulierung der Förderbedingungen, der Mittelausstattung und dem zu erwartenden Realisierungsumfang der jeweiligen Maßnahme bestimmt wird. Aufgrund der Finanzausstattung und der Wirkungsrichtung wird deshalb erwartet, dass insbesondere die Auswirkungen von Maßnahmen M10

(AUKM), M11 (Ökolandbau), M13 (AGZ), M7 (Dorferneuerung) und M4 (Investitionen in materielle Vermögenswerte) einen hohen Umfang erreichen. In der Zusammenschau zeigte sich, dass die gewählten Maßnahmen und Vorhabensarten einen positiven Beitrag zur Erreichung der ELER-Hauptziele leisten. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass erst in Verbindung mit den Maßnahmen die außerhalb des ELER angeboten werden, d.h. den Maßnahmen, die national finanziert werden, die Gesamt-Zielerreichung des Strategiekonzepts beurteilt werden kann.

Bei den aufgeführten Zielwerten der bayerischen ELER-Vorhaben handelt es sich um vorsichtig geschätzte Werte, die dennoch realistisch erscheinen. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren, der Beschreibung bzw. Bewertung komplexer Wirkungsdimensionen und zur konkreten Beantwortung der Bewertungsfragen gemäß DVO sollten jedoch zusätzliche aussagekräftige und profunde Datengrundlagen geschaffen werden, insbesondere im Hinblick auf die ausführlichere Berichterstattung 2017 und 2019.

In allen Bewertungsschritten der Ex ante-Evaluierung wurden Empfehlungen aufgezeigt (in Kästen), die zur Verbesserung der Zielgenauigkeit und der Wirksamkeit der Programmstrategie beitragen sollen.

Summary

The ex ante-evaluation analyses the consistency and rationality of identified needs, the objectives of the program and the chosen structure of measures. Important and significant developments of the Bavarian initial situation are presented in the socio-economic analysis of the EAFRD program Bavaria. The SWOT-analysis appropriately highlights the most important Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats as well as the needs for action. The description of needs is considered as an adequate basis for the justification of the development strategy.

Most of the 57 needs are taken up in some of the priority-related objectives, some of them in priority-overarching objectives, e.g. several needs are addressed to training and further qualification in agriculture and forestry. The relevance of the defined Bavarian EAFRD strategy with a focus on identified needs is sufficiently justified, but it is constrained by a relatively limited range of programmed EAFRD measures. Numerous needs for action respectively measures are implemented without EAFRD-funding in national financed measures. In order to illustrate their interaction, the ex ante evaluation provides a “target tree” with a systematization of EAFRD and solely nationally funded activities.

The Bavarian strategy put emphasis on the Europe 2020 objective “sustainable growth” with the priorities “restoring, preserving and enhancing biodiversity”, followed by “water and soil protection” and measures to “reduce greenhouse gas emissions” and “fostering conservation and carbon sequestration in agriculture”. The (sub-)measures programmed in priority 4 and 5 make a share of around 54% of the total funds of the Bavarian program (Agri-environment-climate measures KULAP and VNP, organic farming, compensation payments to areas facing natural or other specific constraints). The ratio of EAFRD-funding related to better protection of the environment and sustainable growth rises to over 75 % of the total EAFRD funds, if parts of the productive investments aiming at improvement of resource efficiency and competitiveness (Art. 17) are considered, too. Other priorities (1, 3, 5 as well) are provided with very limited means by EAFRD. However, some measures whose objectives correspond with such priorities, are supported outside the EAFRD in Bavaria (e.g. farm advisory services, training, quality schemes, improvement of forestry structures and ecosystems, maintenance of natural heritage and rural landscapes, fostering animal welfare, support of bio-energy investments). Newly introduced, however, is the support of cooperation measures (art. 35) and the establishment of operational groups linked with the introduction of European Innovation Partnerships (EIP) in Bavaria.

Nevertheless, the assessment of internal consistency revealed that the focus of priorities and the intervention logic of the programmed measures (incl. submeasures, type of actions) systematically follow the Bavarian and European objectives. However, the concentration of EU-funding to only a few of the possible measures should facilitate the organizational and financial implementation.

An ex ante assessment of the potential effectiveness of the sub-measures with respect to the direction of action and intensity of effects indicates that the extent of effect size depends on of the scope of the measure (beneficiaries, target groups), the construction of the eligibility conditions, the budget and the expected realization of measures. Due to the financial resources and the direction of action of planned measures, it is expected that in particular the impact of measures M10, M11, M13, M7 and M4 could reach a large extent. The synopsis

showed that the different measures and types of action will contribute to the achievement of the main objectives of the EAFRD. Nevertheless, it should be noted that the overall achievement of the strategy objectives can be assessed only by consideration of measures and actions, which are funded nationally without any EAFRD-cofinancing.

The specified target values (indicators) of the Bavarian EAFRD project are carefully estimated values. Nonetheless, the figures appear realistic. Furthermore for detection and compiling of the result indicators an additional significant and profound data base should be provided. This should be considered especially with regard to the detailed annual reporting in 2017 and 2019, the evaluation of complex impact aspects and the reliable answering of the evaluation questions according to the implementation regulation.

From all steps of ex ante-evaluation conclusions emerged and recommendations were highlighted (see boxes), which should help to improve the effectiveness of the program.

1. Einleitung

1.1 Anlass und Ziel

Zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nach der ELER-Verordnung (VO (EU) 1305/2013) hat der Freistaat Bayern ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) für den Förderzeitraum 2014-2020 konzipiert.

Die ELER-VO 1305/2013 gibt vor, dass das Entwicklungsprogramm vorab nach spezifischen Kriterien bewertet werden muss. Die Ex ante-Evaluation ist integraler Bestandteil des bayerischen ELER-Programms und zielt auf einen bestmöglichen Einsatz finanzieller (und personeller) Ressourcen sowie eine Verbesserung der Programmqualität ab.

Im Rahmen der Ex ante-Evaluation stehen zunächst die Analyse der sozioökonomischen Situation des Programmgebiets sowie die Analyse der Stärken und Schwächen und der Entwicklungschancen (SWOT) der bayerischen Regionen und des Agrarsektors im Vordergrund. Sie dient dazu, Bedarfe abzuleiten und eine Priorisierung vorzunehmen. Ausgehend von Hemmnissen und Chancen in der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung in den ländlichen Räumen soll die Programmplanung es ermöglichen, Ansatzpunkte für eine bedarfsgerechte Programmstrategie zu identifizieren.

Darüber hinaus ist in der Ex ante-Evaluation eine Bewertung der Programmstrategie im Sinne „logischer Kausalitätsbeziehungen“ erforderlich. Grundlage ist eine Begründung der Relevanz der Programmziele im Hinblick auf die Ausgangssituation. Sie nimmt Bezug auf die tatsächlichen Bedarfe des Programmgebiets und zeigt auf, ob die anzuwendende Strategie eine spezifische Problemlösung dafür anbietet. Durch die Prüfung der Ziele, der strategischen Vorgehensweise, der fachlichen und finanziellen Prioritäten sowie der operationellen Maßnahmen soll die Schlüssigkeit der Interventionshypothese(n) begründet werden. Ein Hauptaugenmerk gilt der Übereinstimmung zwischen Bedürfnissen, Zielen, Maßnahmen und ihren beabsichtigten Ergebnissen und Wirkungen.

Die Ausgewogenheit und Abstimmung der Prioritäten des Programms im Hinblick auf ihren Beitrag zu den Zielen, die in der EU 2020-Strategie festgelegt wurden, sind ebenfalls Gegenstand der Bewertung. Dies gilt auch für die Ziel-Kohärenz zwischen den bayerischen und den nationalen Prioritäten. Im Rahmen der Kohärenzbewertung wird geprüft, ob die Interventionen mit den nationalen Fach- und Querschnittspolitiken sowie mit den Verordnungen und Querschnittszielen der EU vereinbar sind (z.B. Nachhaltigkeit, Klimaschutz).

Eine Grundvoraussetzung dafür ist die möglichst präzise Bestimmung der Programm- und Maßnahmenziele im bayerischen EPLR und die Systematisierung in einem Zielbaum (Abbildung 3). Soweit möglich und zweckmäßig wurde deshalb gegebenenfalls eine Ziel-Spezifizierung in Abstimmung mit den Programmverwaltern vorgenommen.

Eine Bewertung des Monitoring- und Bewertungssystems, der Durchführungs- und Begleitmodalitäten sowie eine Verifizierung der Prämienkalkulation zählen ebenfalls zu den Aufgaben der Ex ante-Evaluation.

1.2 Beschreibung des methodischen Vorgehens

Grundsätzlich lässt sich die Ex ante-Bewertung in zwei Phasen unterteilen:

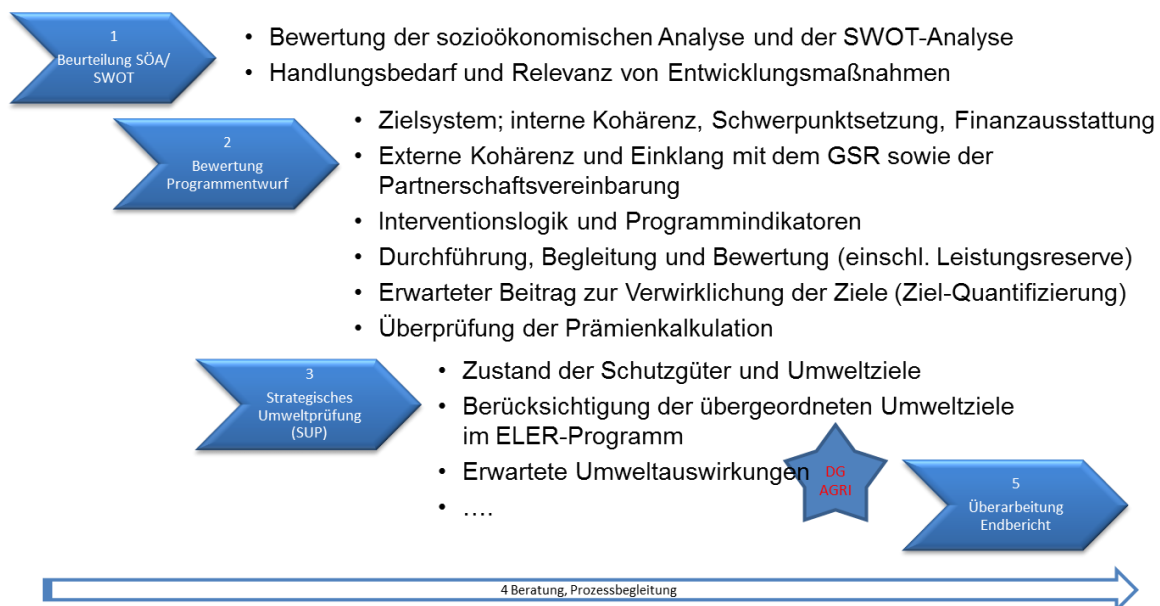
1. Prozessbegleitende Phase der Programmerstellung;
2. Bewertungsphase des Programms.

Prozessbegleitende Phase

In dieser Phase wurden in einem interaktiven und iterativen Prozess zwischen den Ex-ante-Evaluatoren und den Verantwortlichen Politik- und Programmfragen (auch Programmentwürfe) besprochen und beurteilt. Die Evaluatoren sprachen hierzu Empfehlungen aus, die gemeinsam diskutiert wurden. Durch einen intensiven Austausch zwischen Verwaltungsbehörde und den Evaluatoren war es letzteren möglich, die einzelnen Schritte der Programmerstellung zeitnah nachzuvollziehen und den Prozess beratend zu begleiten.

Konkret folgt die Ex ante-Bewertung schrittweise der Programmplanung. Die wichtigsten Schritte hierbei zeigt die folgende Übersicht auf:

Abbildung 1: Arbeitsschritte im Evaluationsdesign



Quelle: Eigene Darstellung

Weiterer Bestandteil der prozessbegleitenden Phase war die Organisation bzw. Mitwirkung an verschiedenen Workshops zur Programmerstellung. Im Jahr 2013 wurden vom Institut für ländliche Strukturforchung (IfLS) zwei Arbeitstreffen mit Programmkoordinierungsreferenten der südlichen Bundesländer in Frankfurt am Main organisiert, bei denen Fragen zur Programmerstellung diskutiert und gemeinsame Lösungen gefunden wurden. Die Forschungsgruppe ART organisierte im April 2014 eine dritte Veranstaltung in Triesdorf, bei der auch ein Vertreter des BMEL anwesend war. Darüber hinaus führte die Forschungsgruppe ART zusammen mit dem IfLS einen zusätzlichen Workshop mit Vertretern der Verwaltungsbehörden verschiedener Bundesländer durch, der sich mit den Anforderungen und der Entwicklung von Auswahlkriterien beschäftigte.

Auch die Mitwirkung der Evaluatoren an Konsultationsveranstaltungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern sind Element der prozessbegleitenden Phase. Hierzu zählen u.a. die Auftaktveranstaltung am 20. Februar 2013 und die Informationsveranstaltungen, die im Juni und November 2013 sowie im April und Juni 2014 stattfanden.

Bewertungsphase des Programms

Erste vorliegende Entwürfe des bayerischen Entwicklungsprogramms (Stand: Dezember 2013) wurden gemäß den Anforderungen der ELER-Verordnung und der EU-„*Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs*“ geprüft und ein Bericht erstellt, in dem vor allem die sozioökonomische Analyse und die sich daraus abgeleitete SWOT-Analyse bewertet wurden.

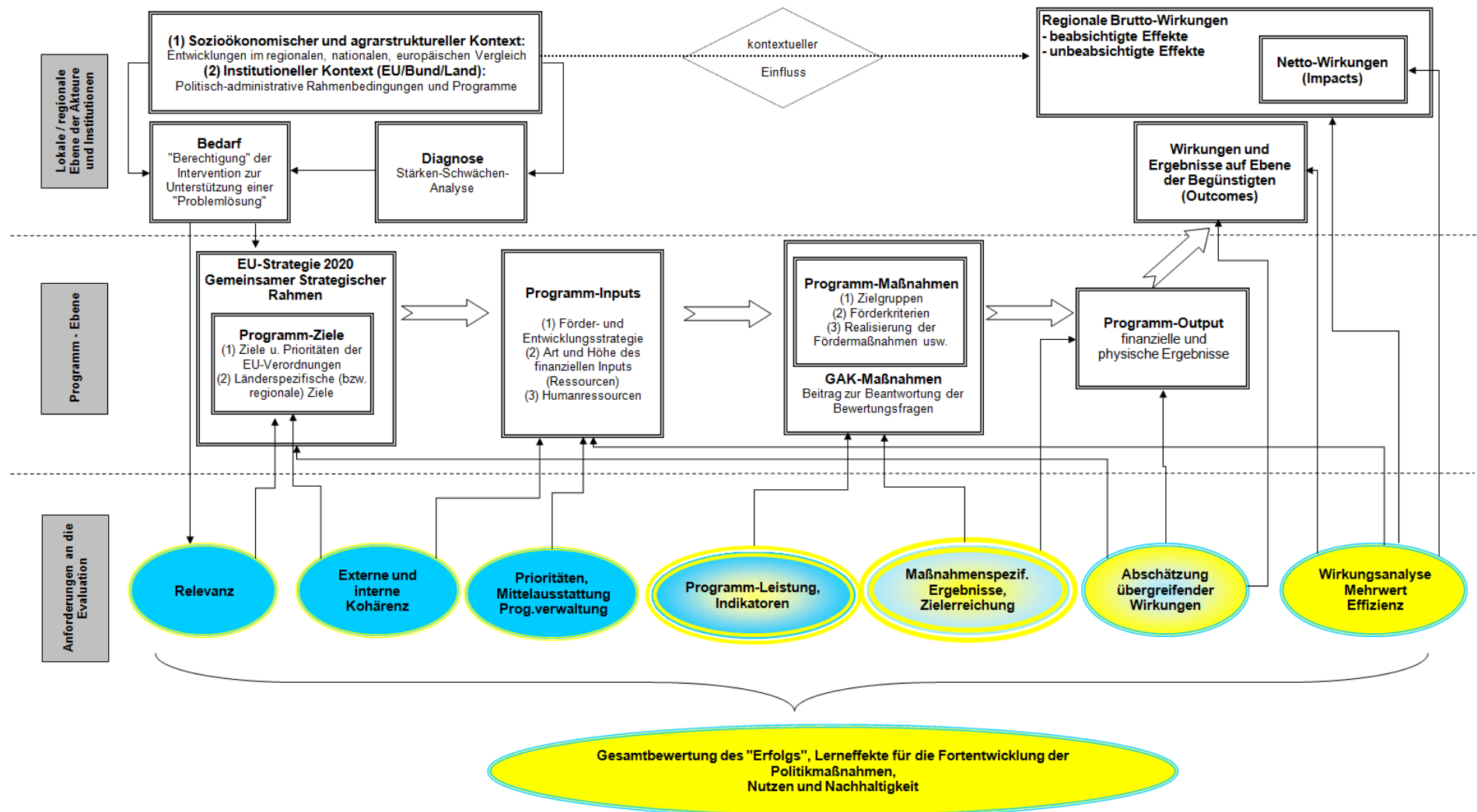
Weitere Entwurfsfassungen (März 2014, Mai/Juni 2014) waren Grundlage der Strategischen Umweltprüfung und der vorliegenden Ex ante-Evaluierung.¹ Welche weiteren Dokumente und Hinweise zur Bearbeitung herangezogen wurden, wird in der Bewertung an den entsprechenden Stellen vermerkt. Das Evaluationsverfahren wurde auch mit anderen Evaluatoren diskutiert und abgestimmt. Hierzu fand am 13. Januar 2014 ein Treffen der in verschiedenen Bundesländern beauftragten Ex ante-Evaluatoren in Frankfurt / Main statt, um bestimmte Bewertungsaspekte abzustimmen.

In Kapitel 2 der vorliegenden ex ante-Evaluation wird die Beschreibung der sozioökonomischen Analyse (nachfolgend SÖA bzw. Regionalanalyse) im Programmgebiet sowie die Ableitung der SWOT- und Bedarfsanalyse auf ihre Vollständigkeit und Konsistenz geprüft und bewertet. Die Relevanz sowie interne und externe Konsistenz der Strategie sowie eine maßnahmenspezifische Bewertung des bayerischen ELER-Programms 2014-2020 (Interventionslogik) wird in Kapitel 3 intensiver betrachtet. Auch die Bewertung der Konsistenz der Mittelallokation mit den Zielen, die Angemessenheit der gewählten Indikatoren und des Implementationsaufwands sind Bestandteile dieses Kapitels. Die Bewertung des erwarteten Beitrags der Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele erfolgt in Kapitel 4. Die Programmindikatoren sowie der Evaluationsplan werden in Kapitel 5 bewertet. Eine Beschreibung des vorgesehenen Durchführungsverfahrens und die Überprüfung der Prämienkalkulation erfolgen in Kapitel 6 bzw. Kapitel 7. Die Umsetzung der Querschnittsthemen ist Bestandteil des 8. Kapitels. Das letzte Kapitel enthält die Zusammenfassung der Strategischen Umweltprüfung.

Die Anforderungen an die Ex ante-Evaluation und die damit korrespondierenden Bewertungsschritte im Programmzyklus sind in der nachfolgenden Abbildung (Abbildung 2, unten) dargestellt.

¹ Im Juni 2014 wurden im Zuge der Ex ante-Bewertung die jeweils aktuellsten Entwürfe des Programms verwendet (letzter Stand des bayerischen ELER-Programms vom 25.6.2014).

Abbildung 2: Anforderungen an die Ex ante-Evaluation im Programmzyklus



Quelle: Forschungsgruppe ART 2012

2. Bewertung der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs

2.1 Bewertung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

Vorbemerkung

Jedes Entwicklungsprogramm muss nach ELER-VO Art. 8, Absatz 1b (VO (EU) 1305/2013) eine Analyse der Situation in Bezug auf Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Risiken (nachstehend „SWOT“) umfassen. Dabei wird betont, dass in der Situationsanalyse auf die Bedürfnisse in dem unter das Programm fallenden geografischen Gebiet eingegangen werden muss. Gemäß Verordnung muss sich die Analyse auf die EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums gründen. Besondere Bedürfnisse betreffend Umwelt, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen sowie Innovation werden nach Maßgabe der EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums bewertet, so dass geeignete Reaktionen in diesen Bereichen auf Ebene jeder Priorität identifiziert werden können.

Das BayStMELF legte bereits Ende 2012 eine ausführliche SÖA- und SWOT-Analyse vor. Nach einer ersten Bewertung durch die Ex ante-Evaluatoren (Zwischenbericht vom 18.12.2012) und einem Beratungsprozess wurde Mitte 2013 die verbesserte Langfassung der SWOT-Analyse fertiggestellt. Sie enthält eine umfangreiche Analyse und daraus abgeleitete Handlungsbedarfe. Die Langfassung wurde in Anlehnung an die Prioritäten und Schwerpunktbereiche der ELER-VO strukturiert.

Im Laufe der Programmierung wurde bis Anfang 2014 eine Kurzfassung für das SFC-System generiert. Einige Aspekte der Ex ante-Bewertung, die sich auf die Langfassung beziehen, sind deshalb so nicht mehr mit dem in SFC eingestellten Dokument in Verbindung zu bringen. Andererseits enthält die SFC-Kurzfassung der SÖA/SWOT nun auch die vorzulegenden Kontextindikatoren gemäß „*Guidance for strategic programming*“.

Die Diskussions- und Beratungsprozesse im Zuge der Programmierung führten dazu, dass sowohl die Analysen als auch die Ableitung des Bedarfs bis April 2014 verfeinert und zielgerichteter formuliert werden konnten. Empfehlungen der Ex ante-Bewertung wurden weitgehend berücksichtigt und werden an dieser Stelle nicht wiederholt (vgl. Zwischenbericht vom 18.12.2012). Diskussion und Empfehlungen im folgenden Abschnitt beziehen sich auf die **Kurzfassung** (SFC-Dokument).

Generelle Hinweise zur sozioökonomischen Analyse

In der Sozioökonomischen Analyse zum ELER-Programm Bayern (Stand: 4/2014) werden wesentliche ausgewählte sozioökonomische Indikatoren und Daten dargestellt. Neben bevölkerungsrelevanten Daten (Entwicklung, Altersstruktur) und Zahlen zu Erwerbs- und Sektorstrukturen in Bayern, werden bspw. auch Daten zur Wirtschafts- oder Finanzkraft aufgeführt. Mehrheitlich werden bayerische Statistikdaten (programmspezifische Indikatoren) verwendet, da diese in der Regel aktueller und in tieferer Gliederung vorliegen als die vorgeschlagenen EUROSTAT-Kontextindikatoren. Diese werden im EPLR-Entwurf in Kap. 4.1.6 aufgezeigt.

Gerade die Bedeutung der Strukturmerkmale Wirtschaftskraft, Sektorstruktur, Lage und Erreichbarkeit sowie Siedlungsstruktur werden durch beispielhafte Benennung von Landkreisen hervorgehoben. Diese Strukturmerkmale beeinflussen die bayerischen Strukturverhältnisse deutlich und schaffen ein Entwicklungsgefälle in der wirtschaftlichen Leistungskraft (z.B. gemessen am BIP / Einwohner). Dagegen belegen Kaufkraft-Indikatoren, dass vielfach durch Pendelverflechtungen und Beschäftigung ländlicher Bevölkerungsgruppen in Agglomerationen die Unterschiede in Teilen vermindert werden können. Gleichwohl spielen standort- und gebietsspezifische Merkmale in Bayern eine große Rolle und erfordern insbesondere dort einen stärkeren Bezug zu den regionalen Ausgangsbedingungen, wo ländliche Gebiete eigene Potenziale und Problemmuster berücksichtigen sollen (z.B. in Priorität 6).

Priorität 1: Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum

Während in der Langfassung der SWOT ausführlicher auf bestehende staatliche und nicht-staatliche Forschungseinrichtungen, Cluster- und Wissensnetzwerke sowie alle landwirtschaftsbezogenen Beratungs- und Bildungsmöglichkeiten im Bayern, aber auch der Einrichtungen für Themen der Umweltbildung und des Verbraucherschutzes eingegangen wird, werden in der Kurzfassung nur überwiegend staatliche Angebote aufgezeigt. Vor allem Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind in Bayern, auch für Nebenerwerbslandwirte, ausreichend vorhanden (landesspezifische Angebote außerhalb des ELER z.B. BiLa-Kurse). Die vielfältigen (staatlichen) Bildungsangebote übernehmen Aufgaben in der der Aus- und Fortbildung aber auch in der Wissensverbreitung für Erwachsene. Diese Angebote sind nach Zielgruppen gegliedert. Umfangreicher Handlungsbedarf sollte jedoch für diejenigen Betriebsleiter konstatiert werden, die bisher keinen landwirtschaftlichen Ausbildungsabschluss erworben haben (über 25 %).

In welcher Form Innovationen geschaffen und verbreitet werden, ist wenig ausführlich dargestellt. Gerade die engere Vernetzung und ein Austausch über Ergebnisse von Forschungsvorhaben der (agrar-, ernährungs- und forst-)wissenschaftlichen Institutionen mit Transferinstitutionen und Praktikern sind Erfordernisse, die umfassender – auch mit ELER-Maßnahmen – aufgegriffen werden können.

Priorität 2: Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft

Die Agrarstruktur wird anhand einschlägiger Indikatoren im Hinblick auf Betriebsentwicklung, Produktionsschwerpunkten und Standortbedingungen charakterisiert. Mit Hilfe des Indikators „Standardoutput“ für den Sektor Landwirtschaft, der als wesentliche Grundlage zur Klassifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben genutzt wird, werden die bayerischen Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe nach Größen und Häufigkeit differenziert dargestellt. Rund die Hälfte aller bayerischen Betriebe erwirtschaftet einen Standardoutput von weniger als 50.000 €. Da in diesen Betriebsgrößenklassen bei einem Gewinn-Anteil von ca. 30 % des Standardoutputs

nur geringe agrarische Einkommen erzielt werden, benötigen diese Haushalte alternative Erwerbsmöglichkeiten in, am Rande oder außerhalb der Landwirtschaft.²

Als Problem werden die immer noch weit verbreiteten kleinen Bestände in der Tierproduktion benannt. Erforderliche neue Standards des Ressourcen- und Tierschutzes müssen durch Modernisierungsmaßnahmen unterstützt werden (z.B. in der Schweine- und Zuchtsauenhaltung). Die für weite Teile Bayerns wichtige Entwicklung der Milchviehhaltung wird aufgezeigt; mit ihr eng verknüpft ist die rentable Verwertung des Grünlands. Der häufig durch Änderungen der Betriebsorganisation (oder sich ändernder politischer Rahmenbedingungen) ausgelöste zunehmende Verlust von Grünland wird jedoch **nicht** explizit angesprochen. Die damit verbundenen Folgen werden zwar als Schwäche in Priorität 4 aufgezeigt, die daraus resultierenden Handlungsoptionen sollten jedoch auch für Priorität 2 klarer benannt werden. Neben den aufgezeigten Möglichkeiten des Ökolandbaus für Grünlandstandorte sollten weitere sinnvolle Entwicklungsoptionen in der Bedarfsanalyse benannt werden.

Die fehlende Flächenverfügbarkeit und die steigenden Kosten für den Produktionsfaktor Boden stellen sich für viele Betriebe als zentrales Wachstumshemmnis dar. Wachstumswillige Betriebe stoßen häufig an die Grenzen ihrer strukturellen Entwicklung. Die mehrfach aufgezeigten Vorteile, die in einer verstärkten Kooperation liegen, wurden in der SWOT-Tabelle auch als Chance aufgegriffen. Bei den Handlungsbedarfen sollten die Möglichkeiten der Kooperation, z.B. durch Entwicklung spezifischer Beratungsstrategien oder durch spezielle Investitions-Anreize noch klarer hervorgehoben werden.

Die Gefahr zunehmender Betriebsaufgaben wird anhand der hohen Zahl von Betrieben mit ungewisser Hofnachfolge (63 %) aufgezeigt. Nach wie vor besteht ein hoher Sog in den außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt (höheres Einkommensniveau, bessere Arbeits- und Freizeit-Qualität etc.). Konkrete Empfehlungen zur Gestaltung des Generationenwechsels wurden in der Langfassung der SWOT-Analyse aufgezeigt und auf das bestehende Beratungsangebot eingegangen, in der Kurzfassung wurde diesbezüglich kein Handlungsbedarf mehr festgestellt (landesspezifisches Angebot außerhalb des ELER).

Positiv ist anzumerken, dass regionale Unterschiede in den Agrarstrukturen in den unterschiedlichen Analysebereichen der Langfassung berücksichtigt werden. In der Kurzfassung sind jeweils nur die wichtigsten Aspekte benannt.

Priorität 3: Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft

Die bereits bestehenden Qualitätssicherungssysteme in Bayern (GQ-Bayern) sowie deren Kriterien werden dargestellt. Ebenso die bayerische Vermarktungsagentur die seit 2009 die Vermarktung geprüfter Agrarprodukte unterstützt. Zusätzliche Informationen zur Bedeutung der Direktvermarktung und der Erzeugergemeinschaften für pflanzliche und tierische Erzeugnisse schließen sich an. Aufgrund der hohen Zahl der Erzeugergemeinschaften und der teilweise niedrigen Umsätze werden künftige Herausforderungen für Zusammenarbeit, Innovation und Neuausrichtung für die Organisation dargelegt.

² Der Gewinnanteil von 30 % bezieht sich lt. Analyse auf alle Betriebsgrößenklassen. Die Angabe des Gewinnanteils der Betriebe unter 50.000 € bzw. derjenigen, die darüber liegen, würde eine differenziertere Aussage ermöglichen.

Darüber hinaus könnten jedoch die Potenziale von Produkten mit spezieller geschützter Herkunft (g.U., g.g.A.) in Bayern aufgezeigt werden. Die hohe Zahl der durch geografische Herkunfts- und Ursprungsbezeichnungen geschützten bayerischen Produkte sollte als Stärke in der SWOT-Tabelle ergänzt werden.

Marktstrukturen der Ernährungswirtschaft (z.B. Erfassungshandel, Erstverarbeitung, Schlachtung, Molkereien, Vermarktungswege etc.) sind vergleichsweise knapp dargestellt. Größere Defizite in Produktketten oder Lücken in der Versorgung könnten als Schwäche aufgezeigt werden. Dagegen sollte die bedeutende Stellung wettbewerbsfähiger bayerischer Produktions- und Vermarktungsbereiche (Rindfleisch, Milch, wachsender Geflügelbereich, bestimmte Gemüse-, Obst- und Weinsegmente) als Stärken erwähnt werden. Korrespondierend hierzu könnten auch Aussagen zum von Bayern anvisierten Ausbau des Ökolandbaus gemacht werden (Warenströme, Wertschöpfungsketten, Produktbereiche mit „Unterversorgung“).

Ausführlicher dargestellt werden Risiken für landwirtschaftliche Betriebe, insbesondere im Hinblick auf Extremwetterereignisse. Wenngleich staatliche Konsequenzen aus den Extremwetterereignissen der vergangenen Jahre gezogen wurden (Bayerisches Hochwasserschutz-Aktionsprogramm), muss ein Teil der Risikoabsicherung auch künftig über freiwillige privatwirtschaftliche Lösungen (Hagel- bzw. Mehrgefahrenversicherung) zur Absicherung von Einkommensausfällen geleistet werden. Zur Einkommensabsicherung gegenüber Preisschwankungen werden Management-, Verkaufs- und Lagerstrategien aufgezeigt. Positiv anzumerken ist, dass bayerische Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Marktkompetenz in diesem Bereich genannt werden. Diese sollten beibehalten bzw. ausgebaut werden.

Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme

In der Analyse werden ausgewählte Kennwerte und Entwicklungslinien wichtiger Schutzgüter auf Basis der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufgezeigt. Im Unterschied zur Langfassung enthält die Kurzfassung der SöA jedoch keine grafischen Übersichten mehr. Diese sollten ggf. im SFC als ergänzende Information hochgeladen werden.

Zunächst wird der landwirtschaftliche Flächenverlust, der insbesondere auf Grund einer Ausweitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf Kosten des Grünlands ging, aufgezeigt.

Für die Unterpriorität 1 „Biologische Vielfalt“ wird auf die Zustandsbeschreibung und Ziele der Bayerischen Biodiversitätsstrategie verwiesen (Farmland-Bird- und Woodland-Bird-Index). Ursachen für den Biodiversitätsrückgang werden benannt, Maßnahmen zur Erhalt der Kulturlandschaft einschließlich der Landschaftspflege, zum Erhalt des Zustands wertvoller ökologischer Flächen und zur Verbesserung der Biotopvernetzung sowie der jeweilige Flächenumfang kurz beschrieben.

Der Zustand der Oberflächengewässer und der Stickstoffsaldo werden für Bayern aufgezeigt. Die Verwendung dieser Kennwerte ist zu begrüßen, da auch die ELER-Zielindikatoren und das Monitoring entsprechende Dimensionen verwenden. Für Gebiete mit hoher Düngungsintensität (z.B. für Substratproduktion etc.) werden regionale Beratungsstrategien abgeleitet.

Die Entwicklung der Ackerfläche und der Dauergrünlandfläche werden im Zusammenhang mit dem Thema Bodenschutz aufgezeigt. Das Problem der (Wasser-)Erosionsgefährdung und der daraus resultierende Handlungsbedarf wird prägnant beschrieben.

Auf die ökologische Bedeutung des Waldes und die Entwicklung des Kronenzustands wird nur in der Langfassung der Analyse eingegangen. Generell werden forstwirtschaftliche Belange in der Kurzfassung eher knapp, meist jedoch im Zusammenhang mit den (Querschnitts-)themen Umwelt und Klimaschutz abgehandelt.

Priorität 5: Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft

Zur Situation der Ressourcenverwendung von Wasser, Energie, erneuerbaren Rohstoffen und zur Verursachung von Treibhausgas-Emissionen in der Landwirtschaft wird ein Überblick gegeben. In den SWOT-Tabellen wird ausreichend deutlich gemacht, wie die IST-Situation bewertet wird.

Wenngleich der Süden Bayerns hohe Niederschlagsmengen verzeichnet, ist ein zunehmendes Trockenheitsrisiko v.a. in Nordbayern zu erwarten. Dort muss es zweifellos stärker als regionalspezifisches Ertrags-Risiko erwähnt werden. Generell muss sich die Landwirtschaft rechtzeitig auf die Folgen des Klimawandels einstellen (Zucht und Verbreitung trockenheits-resistenter Sorten, Installation von Bewässerungssystemen etc.). Forschungsvorhaben und Innovationen in diesem Schwerpunkt könnten zusätzlich mit Blick auf den Handlungsbedarf in Priorität 1 genannt werden.

Positiv ist, dass als Chance zur Nutzung von Energie-Einsparmöglichkeiten in der Außenwirtschaft Bewirtschaftungsk Kooperationen erwähnt werden. Dies könnte in vielen Gemeinden auch mit Hilfe eines freiwilligen Nutzungstauschs kostengünstig erreicht werden.

Die Verbesserungsmöglichkeiten der Energieeffizienz v.a. in der Kühlkette der Nahrungsmittelherzeugung werden ebenfalls als Chance aufgezeigt. Das Einsparpotenzial für Verarbeitungsbetriebe sollte gezielter genutzt werden.

Da in Deutschland über das EEG-Gesetz die Bioenergie-Produktion stark gefördert wurde, ist die Nutzung von landwirtschaftlichen Rohstoffen bereits weit verbreitet und hat vereinzelt sogar negative Auswirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit (Humusbilanz). Insbesondere die stärkere Verwendung von landwirtschaftlichen Reststoffen sollte als zusätzliches Potenzial wahrgenommen werden, auch um den für die Substratproduktion notwendigen Flächenumfang nicht noch weiter auszudehnen. Insbesondere die bessere Nutzung der Prozesswärme bestehender Bioenergie-Anlagen kann zur Erhöhung der Energieeffizienz beitragen.

Die Bedeutung von Beratungsangeboten im Zusammenhang mit der Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Distickstoffmonoxid (Lachgas)- und Methanemissionen wird betont. Sie sollen im Hinblick auf emissionsmindernde Kofermentierung in Biogasanlagen, die Lagerung in gasdichten Gärrest-Behältern, ein insgesamt effizienteres Düngemanagement und eine effizientere Fütterung Verbesserungen anregen. Diesbezüglich könnte auch eine Verbindung zu den Chancen in Priorität 1 hergestellt werden (Europäische Innovationspartnerschaften).

Grünland-, Moor- und Waldflächen werden als wichtige CO₂-Senke identifiziert. Alternative Maßnahmen, die zu einer Anreicherung oder Bindung von CO₂ in der Land- und Forstwirtschaft genutzt werden könnten, werden ausführlich bewertet. Vor allem ein verstärkter Moorschutz wird als klarer Handlungsbedarf abgeleitet und es werden sogar landesspezifische Ziele quantifiziert (5-10 % der gegenwärtigen Moorfläche sollen bis 2025 zusätzlich vernässt werden).

Priorität 6: Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten

Bei der Beschreibung der Ausgangssituation wird auf generelle Trends in den ländlichen Gebieten eingegangen. Etwas detaillierter aufgezeigt wird die steigende Bedeutung der gewerblichen Wirtschaft für die Beschäftigung, die in den letzten fünf Jahren (Stand: 2012) um 7 % wuchs, während landwirtschaftliche Arbeitsplätze verlorengehen. Zur Verdeutlichung von Unterschieden innerhalb des ländlichen Raums wird in der Langfassung noch klarer auf unterschiedliche Erwerbsquoten, unterschiedliche Anteile der Sektoren und Branchen und unterschiedliche Verdienstmöglichkeiten verwiesen. Darüber hinaus sind Zusammenhänge zwischen Landbewirtschaftung und touristischen Attraktionspotenzial nur kurz dargestellt. Auch die Unterschiede in der Finanzkraft ländlicher Kommunen sind wichtige Bestimmungsfaktoren der Regionalentwicklung. Bestehende Unterschiede fallen bei der Realisierung von lokalen Aktionen stark ins Gewicht und bedingen i.d.R. einen ausgleichenden Handlungsbedarf für die Politik (Förderkriterien, Zuschusshöhen).

Im Zusammenhang mit der lokalen Entwicklung werden vor allem die Leerstandsproblematik und die unterdurchschnittliche Erschließung mit Breitbandanschlüssen in ländlichen Gebieten, aber auch bereits angebotene Maßnahmen im Rahmen der Dorf- und Regionalentwicklung angesprochen. Insbesondere auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und den dadurch bedingten Auswirkungen (z.B. Wegfall von Infrastrukturen), die von vielen Gemeinden in Nord- und Ostbayern zu bewältigen sind, sollte in diesem Schwerpunkt nochmals verstärkt eingegangen werden. In der SWOT-Zusammenstellung wird diese zwar partiell aufgezeigt (Risiken), jedoch könnte dieser Zusammenhang im Textteil des Schwerpunkts klarer hervorgehoben werden (Abwanderungs-, Schrumpfungstrends).

2.2 Empfehlungen zur SWOT

Wie einleitend aufgezeigt, führten die Diskussions- und Beratungsprozesse im Zuge der Programmierung bzw. Ex ante-Bewertung zu einer Konkretisierung und Vervollständigung der Aussagen auf Basis der sozioökonomischen Analyse. Viele Empfehlungen der Ex ante-Bewertung wurden auf Grundlage eines Zwischenberichts direkt eingearbeitet (vgl. Zwischenbericht vom 18.12.2012). Die Empfehlungen im folgenden Abschnitt beziehen sich auf die **Kurzfassung** (SFC-Dokument).

In der sozioökonomischen Analyse zum ELER-Programm Bayern werden wesentliche ausgewählte sozioökonomische Entwicklungen zur Beschreibung der bayerischen Ausgangssituation herausgestellt. Die SWOT-Analyse komprimiert die wichtigsten abgeleiteten Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken sowie Handlungsbedarfe angemessen. Die Begrün-

dungen der Bedarfsanalyse sind ausreichende Grundlage für die Ableitung einer Entwicklungsstrategie.

Aufgrund der komprimierten Darstellung in der SÖA- und SWOT-Kurzfassung gehen Detail-Informationen verloren. Die Langfassung sollte als ergänzendes Dokument im SFC-System beigelegt werden. Die in der Langfassung der Regional- und SWOT-Analyse aufgezeigten regionalen Unterschiede – nicht nur in der Agrarstruktur – sollten in der Strategie hinsichtlich des regionalspezifischen Bedarfs und der Anwendung von Maßnahmen in den sechs Prioritäten klarer hervorgehoben werden. Zumindest sollte deutlich gemacht werden, dass die vorhandenen Potenziale und Engpässe in regionsspezifischen Beratungsstrategien aufgegriffen werden, um den jeweiligen Zielgruppen die passenden (Förder-)Instrumente anbieten zu können.

Dennoch sollten folgende Aspekte noch berücksichtigt werden:

Priorität 1 Förderung von Wissenstransfer und Innovation

Die SWOT-Analyse für die Priorität 1 ist relativ kurz, zeigt jedoch die wesentlichen Stärken und Schwächen in diesen Bereichen auf. Die Stärken stellen vor allem das flächendeckende Angebot für Aus- und Fortbildung sowie für gemeinwohlorientierte und produktionstechnische Beratung heraus.

Die Schwächen sind stark auf die Land- und Forstwirtschaft (Kleinbetriebe mit geringem Innovationspotenzial, wenig Zugang zu neuem Wissen etc.) und nicht z.B. auf die Forschungs- und Bildungseinrichtungen (z.B. Lücken im Wissenstransfer) in diesem Bereich bezogen.

Um den Handlungsbedarf für die Bereiche Beratung, Wissenstransfer, Forschung und Innovation offensichtlicher darstellen zu können, empfiehlt sich eine konkretere Benennung, wie Innovationspotenziale für Zielgruppen noch besser ausgeschöpft werden könnten, z.B. unter umfassenderer Nutzung von Wettbewerben, Vernetzungs-, Bildungs- und Transfer- sowie Kooperationsaktivitäten.

Priorität 2

Die SWOT-Analyse der Priorität 2 ist aussagekräftig und wird mit einschlägigen agrarstrukturellen Kennwerten aufgezeigt. Die vielfältige, in weiten Teilen Bayerns jedoch ungünstige Betriebsstruktur, insbesondere in der Rinderhaltung sowie in der Ferkelerzeugung wird benannt.

Als Stärke sollte jedoch die starke Marktstellung der Milch- und Fleischproduktion ergänzt werden. Insbesondere die Milchvieh- und Rinderhaltung ist für die weiterhin flächendeckende Bewirtschaftung auch ungünstigerer Standorte wichtig. Rentable Produktion von Qualitätsprodukten, ggf. auch mit Hilfe von extensiven Tierhaltungsformen, könnte aufgezeigten Risiken wie „kaum Verwertungsalternativen für Grünland“ und „Verlust von Agrobiodiversität“ entgegenwirken. Dies könnte auch durch die stärkere Einbindung der Landwirtschaft in Produktketten oder eine Ausweitung von Diversifizierungsstrategien unterstützt werden.

Priorität 3

Die Verhandlungsposition vieler Erzeugergemeinschaften (EZG) ist vergleichsweise schwach (geringe Umsätze, wenig Verhandlungsspielraum). Die Herausforderung einer noch besseren Einbindung der Erzeuger in die Nahrungsmittelkette, z.B. durch engeren Schulterchluss der EZGn, bleibt nach wie vor bestehen und ist als Chance benannt.

Möglichkeiten zum Aufbau und zur Verbesserung von regionalen und ökologischen Produktketten werden ebenfalls als Chancen berücksichtigt. In Kooperation mit verschiedenen Absatzmittlern (LEH, EZG, Bio-Marktgesellschaften, Fachhandel, LEADER-Regionen, lokalen Initiativen, Öko-Verarbeitern etc.) lassen sich bestehende Absatzwege ausweiten und ggf. neue Wertschöpfungspartnerschaften aufbauen. Auch die Ausweitung des Herkunftsschutzes in Regional-Marken-Programmen sollte als Chance erwähnt werden.

Vor dem Hintergrund der Marktentwicklungen sowie der Verbraucherwünsche wäre zu prüfen, welche positiven Erfahrungen in Bayern in der kooperativen Vermarktung noch stärker genutzt werden könnten (z.B. Produkte aus der Berglandwirtschaft unter Nutzung des neu eingeführten EU-Labels „Bergerzeugnisse“³, Produkte mit Tierschutzlabel ggf. mit Bezug zur Weideprämie). Der diesbezügliche Handlungsbedarf sollte in der SWOT-Analyse deutlicher abgeleitet und in der Strategie formuliert werden. Darunter fällt auch die Herausforderung einer wirksameren Nutzung des bereits vorhandenen Öko-Labels Bayern (Öko-Qualität garantiert - Bayern). Darüber hinaus könnten bayerische Produkte mit geschützter Herkunftsangabe (g.U., g.g.A.) genannt und als Stärke in der SWOT-Tabelle ergänzt werden.

Priorität 4

Die SWOT-Analyse zeigte in der Langfassung eher die Stärken und Schwächen mit Bezug auf die bereits eingesetzten Instrumente zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen auf und erschien in der ersten Fassung des Programms für diese Priorität vergleichsweise knapp. Zwischenzeitlich wurden sie ergänzt. So wurden die Qualitätsbewertung der Oberflächengewässer und die bislang unterdurchschnittliche Zielerreichung bei den Grundwasser- und Flusswasserkörpern gemäß WRRL als Schwäche in die SWOT-Tabelle eingefügt.⁴ Aus der Gesamtperspektive sind in dieser Priorität die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken Bayerns gut beschrieben. Regionale „Brennpunkte“, die möglicherweise durch intensive landwirtschaftliche Nutzung entstehen (Erosion, Gewässerbelastung etc.), wurden in der Langfassung der Analyse aufgezeigt, gleichwohl sollten sie in der Strategiebeschreibung nicht vernachlässigt werden.

Falls eine zunehmende Tendenz zur Aufgabe traditioneller Landbewirtschaftungsformen befürchtet wird (Streuobstwiesen, Streuwiesen, etc.) könnte dieser Trend als weiteres Risiko bewertet werden. Umgekehrt wäre durch den Aufbau von landschaftsbezogenen regionalen Wertschöpfungsketten auch eine Chance zu erkennen.

Bei den Chancen sollte (analog zu den Risiken) noch stärker als bislang auch künftige Möglichkeiten in Bezug auf die in dieser Priorität benannten Umweltgüter aufgegriffen wer-

³ Vgl. Pressemeldung GD Agri vom 19.6.2014; http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/164_en.htm

⁴ Wenn nur ein Fünftel der Gewässer die Kriterien des guten ökologischen Zustandes erfüllen, dürfte diese Situation einen weiterhin hohen Handlungsbedarf begründen.

den, z.B. der Beitrag besonderer Formen der Landbewirtschaftung (Ökolandbau, Berglandwirtschaft, aber auch Hecken-Pflege, naturnahe Forstwirtschaft etc.) zur Sicherung einer Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturschutzwert.

Priorität 5

Die SWOT-Analyse zeigt die wichtigsten Stärken, Schwächen und Risiken auf. Bereits mit den Ex ante-Evaluatoren diskutierte Aspekte wurden ergänzt (Trockenheitsrisiko mit erwarteten höheren Bewässerungskosten, hohes Potenzial landwirtschaftlicher Reststoffe für die Energieproduktion, Zunehmende Umnutzung von Grünland zu Ackerflächen etc.).

Priorität 6

Die SWOT-Analyse zeigt die wichtigsten Stärken, Schwächen und Risiken auf. Einzelne Schwerpunkte der Priorität 6 könnten noch stärker berücksichtigt werden. Als eine der bedeutendsten Schwächen ist auf jeden Fall die negative demografische Entwicklung in weiten Teilen des ländlichen Raums hervorzuheben. Die damit verknüpften Probleme und Risiken, wie steigende Folgekosten für die Erhaltung von kommunalen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die Gewährleistung von Mobilität oder der Verlust an Gestaltungskraft jüngerer Bevölkerungsgruppen sowie deren Beitrag zum dörflichen Leben, prägen zunehmend das Wesen einiger peripherer Gebiete.

Auf die Themen Armutsbekämpfung und Inklusion wird in Priorität 6 bislang nur knapp eingegangen. Die Einbindung der Menschen erfolgt in erster Linie über das Erwerbsleben und ist damit ein Thema der lokalen Gesellschafts- und insbesondere der Beschäftigungspolitik (z.B. ESF).

Als Stärke wäre zu ergänzen: Die Verknüpfung von Förderinstrumenten z.B. von Dorf- und Regionalentwicklungsmaßnahmen im Rahmen eines abgestimmten Konzepts und die Einrichtung von Managementstrukturen verstärken die Kapazitäten der lokalen Ebenen zur Lösung von regionsspezifischen Problemen und zur Anwendung eigenständiger Handlungsstrategien.

3. Relevanz und Konsistenz des Programms

3.1 Handlungsbedarf und Verbindung zur Strategie (Relevanz)

Ausgangslage für die Strategie sind die in der SWOT-Analyse ermittelten Disparitäten und identifizierten Entwicklungsbedürfnisse, sowie die allgemeinen Zielsetzungen der Europa 2020-Strategie, untermauert auf nationaler Ebene durch die Zielsetzungen des Nationalen Reformprogramms bzw. des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms. Prioritäre Zielsetzungen des Freistaats Bayern sind zudem in der Bayerischen Innovationsstrategie, der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie, der Bayerischen Klima-Anpassungsstrategie ergänzt um das Klimaprogramm Bayern 2020, und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie beschrieben.⁵

Wichtige Grundlage für die Ausarbeitung einer zielführenden Strategie sind die Begründungen der Bedarfsanalyse. Sie sind umfangreich und zutreffend in Kapitel 4.2 des EPLR-Entwurfs beschrieben. Insgesamt werden 57 Bedarfe aus der SWOT-Analyse abgeleitet und den Prioritäten, Schwerpunktbereichen und Querschnittszielen zugeordnet. Allen Schwerpunktbereichen und allen Querschnittszielen sind Bedarfe zugewiesen.

Wenngleich die Anzahl der formulierten Bedarfe nicht alleine deren Bedeutung für die Strategiewahl bedingt, zeigen sie doch die mögliche Schwerpunktsetzung für die strategischen Inhalte des bayerischen ELER-Programms („was zu tun wäre“).

Zwölf Bedarfe fallen unter Priorität 5, elf unter die Querschnittspriorität 1 „Förderung von Innovation, Kooperation und Wissenstransfer“, zehn unter Priorität 3 und jeweils neun Bedarfe unter Priorität 4 und 6. Darüber hinaus werden für Priorität 2 sechs Bedarfe festgelegt, die jedoch vergleichsweise umfassende Inhalte abdecken, z.B. „Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen durch Modernisierung und Kooperation“ (Bedarf 14 in Abschn. 4.2). Eine betriebstypen-spezifischere Bedarfsanalyse hätte hier vermutlich zu einer treffgenaueren Ableitung und Beschreibung geführt.

Festzuhalten ist jedoch, dass viele formulierte Bedarfe auch prioritätsübergreifend relevant sind. Zum Beispiel werden zahlreiche Bedarfe im Aus- und Weiterbildungsbereich genannt, die der Weiterentwicklung der Betriebe (Priorität 2a), einer Erleichterung des Generationswechsels (P 2b), der Erschließung neuer Erwerbsmöglichkeiten (P 6a), der Verlängerung oder Verbesserung von lokalen Produktketten (P 3a) oder dem besseren Risikomanagement (P 3b) dienen, aber auch einen Beitrag zur umwelt- und ressourcenschonenderen Bewirtschaftung (P 4, 5) leisten sollen.

Im Strategie-Entwurf (insbesondere Kap. 5.2) sind die Bezüge zu aufgezeigten Handlungsbedarfen jedoch nur noch in Einzelfällen wiederzufinden. Vielmehr werden zahlreiche Handlungsbedarfe außerhalb der ELER-finanzierten Strategie aufgegriffen. Die zum jeweiligen Handlungsbedarf passenden ELER-Maßnahmen werden dann rein national finanziert (vor allem in Priorität 3, teils auch in 1, 2, 5 und 6)⁶ oder auch außerhalb der Landwirtschaftsförderung angewendet (z.B. Bedarf 50 „Gründung von Kleinunternehmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaft“ und 57 „Sicherstellung einer flächendeckenden Breitbandtechnologie“). Auch der festgestellte (prioritätsübergreifende) Weiterbildungsbedarf (s.o.) wird nicht über

⁵ Vgl. EPLR Bayern S. 77

⁶ Z.B. Priorität 3: Bedarf 22 „Verbesserung des Tierschutzes / Tierwohls“ (Instrument „Weideprämie“), oder Förderung der Marktkompetenz (19) und Erhöhung der Bekanntheit von Herkunftszeichen (21) und Qualitätssicherungssystemen (23).

ELER-Maßnahmen, sondern über die meist von staatlicher Seite organisierten Fortbildungsangebote aufgegriffen. Neben national finanzierten Aktionen (z.B. Flurneuordnung) existieren auch noch EFRE-konforme Handlungsbedarfe, z.B. Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern 1. Ordnung. Aufgrund dessen werden nur rund zwei Drittel der Handlungsbedarfe im weitesten Sinn über ELER-Maßnahmen umgesetzt (vgl. Zielbaum Abbildung 3). Am ehesten finden sich konkrete Bezüge im ELER in der Strategiebeschreibung zu Priorität 2 und 4 sowie in einigen Maßnahmenbeschreibungen (z.B. M 07, Kap. 8.2.1.7).

Empfehlungen und Fazit

- Für jede Priorität bzw. Maßnahme sollten die aus der SWOT-Analyse identifizierten Bedarfe gemäß ihrer Nummerierung im Kapitel 4.2 genannt werden. Diese Vorgehensweise wird bei der Beschreibung in der Investitionsförderung (Art. 17 ELER-VO, vgl. S. 174 des bayerischen ELER-Programms gewählt, bei den anderen Maßnahmen jedoch nicht. Die Verbindung zwischen Bedürfnissen und den geplanten Maßnahmen, Teilmaßnahmen und Vorhabensarten lässt sich damit schlüssiger aufzeigen. Auftretende Lücken sollten erläutert werden.
- Obwohl die Relevanz der bayerischen ELER-Strategie für die aufgezeigten Handlungsbedarfe insgesamt bestätigt werden kann, wird sie durch die Auswahl nur weniger ELER-Maßnahmen etwas eingeengt. Das hat zur Folge, dass die gewählte ELER-Strategie für sich allein gesehen immer nur für einen Teil der Bedarfe Lösungsmöglichkeiten anbietet. Nur in der Gesamtschau von ELER- und allen aus nationalen Mitteln finanzierten Maßnahmen (z.B. Beratung, Qualitätsprogramme, Flurneuordnung etc.) lassen sich die Entwicklungsprobleme der Teilräume umfassend aufgreifen. Die Schärfung und Vertiefung des Bezugs zwischen festgestelltem Handlungsbedarf und der konkreten Auswahl von EU-Förderhilfen dürfte dazu beitragen, die Auswahl und Priorisierung von Maßnahmen besser begründen zu können. Dadurch wird nicht nur die aktuelle inhaltliche (und finanzielle) Schwerpunktsetzung des Programms klarer, sondern auch die Rangfolge der Ziele, für die EU-Mittel in Bayern eingesetzt werden.
- Die Auswahl von ELER-kofinanzierten Maßnahmen und den rein aus Landesmitteln zu finanzierenden Elementen wird im Strategie-Entwurf aufgezeigt (Kap. 5). Das Zusammenspiel sollte im Programm jedoch noch anschaulicher dargestellt werden, um den in der Bedarfsanalyse aufgezeigten Handlungsbedarf und die jeweils dafür verwendeten Maßnahmen (ELER- oder Nicht-ELER-finanziert) transparenter aufzeigen zu können.
- Dass vielfältige Wirkungen von Maßnahmen der Priorität 4 (dort programmiert) auch in Priorität 5 Wirkung entfalten können, wird ebenfalls beschrieben. Es sollte jedoch deutlicher sichtbar gemacht werden, welche Maßnahmen hier Primär- und Sekundärwirkungen entfalten sollen. Im Strategie-Kapitel könnte dadurch transparenter dargestellt werden, welche Vorhabensarten mit welchem (finanziellen) Gewicht die Ziele in Priorität 5 unterstützen (z.B. mit einer Liste der Teil-Maßnahmen und deren finanzieller Ausstattung sowie der Zuordnung zum identifizierten Handlungsbedarf in Priorität 5).

3.2 Prüfung der externen Kohärenz

Sowohl die Europa 2020-Strategie als auch die Partnerschaftsvereinbarung (PV) zwischen Deutschland und der KOM sowie der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR) bilden eine Klammer um die strukturpolitischen Strategieansätze der Europäischen Struktur- und Investitions-Fonds (ESI-Fonds) und ihre nationalen Umsetzungsinstrumente. Ferner sollen der GSR und die Partnerschaftsvereinbarung zu einer höheren Kohärenz und besseren Abstimmung zwischen den Struktur- und Investitionsfonds beitragen.

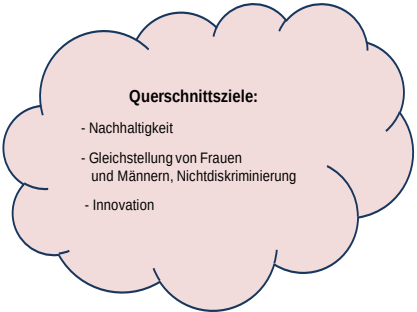
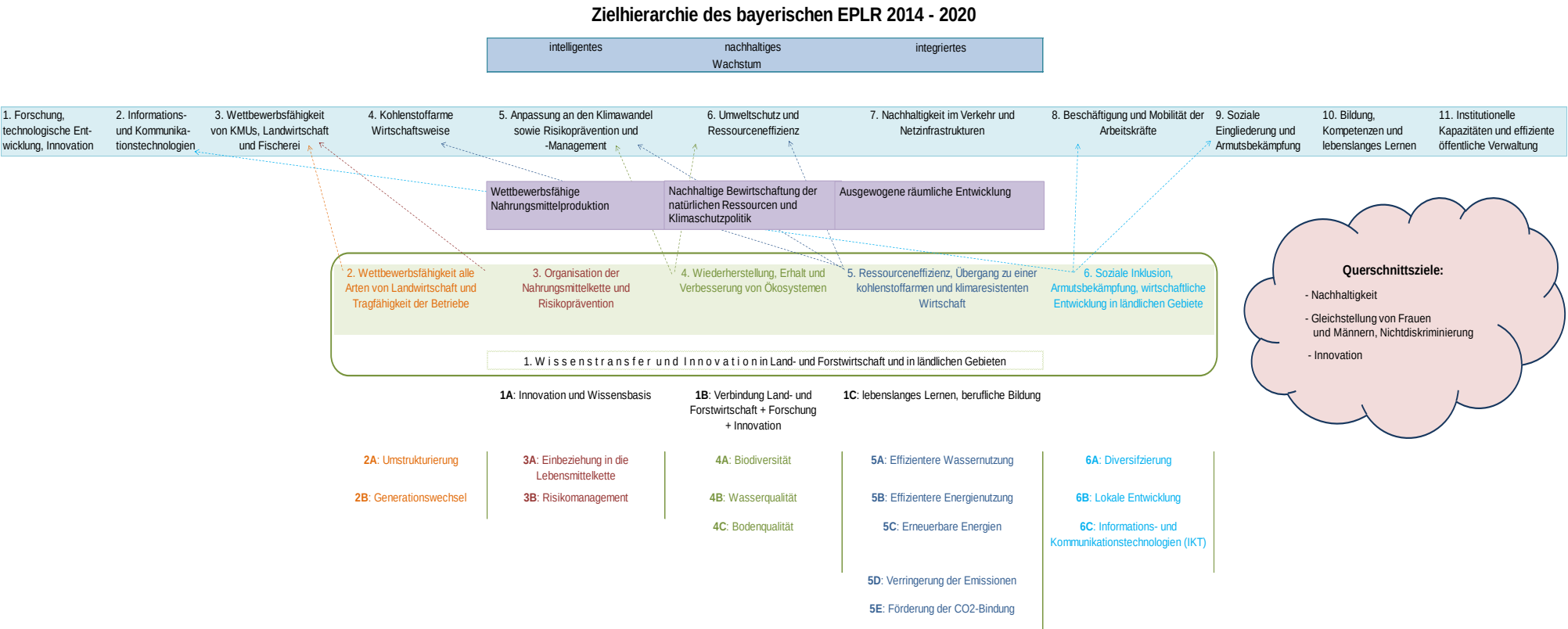
Konkret geht es um die Fragen:

- Ist das bayerische ELER-Programm vereinbar mit den Zielen der EU 2020-Strategie, der Partnerschaftsvereinbarung und den ESI-Fonds (GSR)?
- Sind Maßnahmen aus beiden Säulen der GAP miteinander kompatibel und konsistent gegenüber der Europa 2020-Strategie?
- Stimmen das bayerische ELER-Programm und die Anbindung der Strategie an andere Politiken auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene überein?

Ausgehend von den Zielen der EU 2020-Strategie, der Partnerschaftsvereinbarung und dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) wurden die künftigen Ziele des bayerischen ELER-Programms auf Vereinbarkeit geprüft. Auch die Kohärenz zwischen Maßnahmen der ersten und zweiten Säule der GAP wurden in diese Bewertung eingeschlossen. Zur Bewertung der Kohärenz sowie der Interventionslogik wurde der Ziel-Zusammenhang der geplanten ELER-Teilmaßnahmen in einem Zielbaum (siehe Abbildung 3) grafisch dargestellt. Eine weitere Differenzierung der Vorhaben innerhalb einer Teilmaßnahme wurde dort vorgenommen, wo es sinnvoll erscheint.

Durch einen intensiven Austausch mit den Programmverantwortlichen konnten bereits bei der Erstellung Empfehlungen zu einem schlüssigen und nachvollziehbaren Aufbau des Entwicklungsprogramms eingearbeitet werden.

Abbildung 3: Zielbaum des bayerischen ELER-Programms 2014-2020



Angeboten in Priorität 1		Angeboten in Priorität 2		Angeboten in Priorität 3		Angeboten in Priorität 4		Angeboten in Priorität 5		Angeboten in Priorität 6	
Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..	Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..	Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..	Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..	Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..	Primäreffekt	Sekundäreffekt aus Art. .. für ..
	Art. 35.1c EIP (1b) Art. 35. 2a,b Pilotprojekte, neue Produkte und Verfahrens-weisen (11b) Art. 35. 2 d Zusammenarbeit Versorgungskette (1b)	Art. 17 Agrar-investitions-förderung und Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung (2a)	Art. 17 Marktstrukturver-besserung (2a) Art. 20 Basisdienstleistungen, Dorferneuerung (2a) Art. 35.1c EIP (2a) Art. 35. 2a,b Pilotprojekte, neue Produkte und Verfahrensweisen (2a)	Art. 18 Hochwasserschutz (3b)	Art. 17 Agrar-investitionsförderung / Marktstrukturverbesserung (3a) Art. 19 Diversifizierung (3a) Art. 20 Basisdienstleistungen, Dorferneuerung (3a) Art. 35.1c EIP (3a) Art. 35. 2a,b Pilotprojekte, neue Produkte und Verfahrensweisen (3a) Art. 35. 2 d Zusammenarbeit Versorgungskette (3a)	Art. 28 KULAP Art. 28 VNP/EA Art. 29 Ökologischer Landbau Art. 31 Ausgleichszulage	Art. 17 Nicht produktive Investitionen (4a) Art. 35.1c EIP Art. 35. 2a,b Pilotprojekte, neue Produkte und Verfahrensweisen	Art. 17 Marktstrukturver-besserung (5b) Art. 28 KULAP (5d, 5e)	Art. 17 Agrarinvestitions förderung / Marktstrukturver besserung (5b, 5d) Art. 20 Basisdienstleistungen, Dorferneuerung (5a) Art. 28 VNP/EA (5d, 5e) Art. 35.1c EIP Art. 35. 2a,b Pilotprojekte, neue Produkte und Verfahrensweisen	Art. 19 Diversifizierung Art. 20 Basisdienstleistungen, Dorferneuerung (6a) Art. 42 - 44 LEADER (siehe auch Art. 28 - 30 ESI - VO) (6b)	Art. 17 (6b)
National finanziert (Nicht ELER)		National finanziert (Nicht ELER)		National finanziert (Nicht ELER)		National finanziert (Nicht ELER)		National finanziert (Nicht ELER)		National finanziert (Nicht ELER)	
Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahme Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste		Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen	Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste Art. 17,c Infrastrukturen in der Land- und Forstwirtschaft Art. 20 Basisdienstleistungen/ Infrastrukturen/Flumeuordnung	Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen	Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste Art. 16 Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel Art. 27 Gründung von Erzeugergruppierungen Art. 33 Tierwohl Art. 36 Risikomanagement	Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen	Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste Art. 22 Aufforstung und Anlage von Wäldern Art. 23 Einrichtung von Agroforstsystemen Art. 24 Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen	Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen	Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste Art. 19 Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe und sonstiger Unternehmen Art. 22 Aufforstung und Anlage von Wäldern Art. 23 Einrichtung von Agroforstsystemen	Art. 14 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste Art. 35 Zusammenarbeit	
						Art. 25 Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Wertes des Waldökosystems Art. 30 Zahlungen i. R. v. Natura- 2000 und Wasserrahmenrichtlinien Art. 34 Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhalt der Wälder (VNP Wald)		Art. 25 Investitionen zur Stärkung der Widerstands-fähigkeit und des ökologischen Wertes der Waldökosysteme Art. 26 Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie der Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse			

farbig:
wird in Bayern
nicht angeboten

3.2.1 Bewertung des Beitrags zur Europa 2020 Strategie

Zentrale Aspekte der EU 2020-Strategie sind die Unterstützung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum, um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche in Europa zu überwinden. Mit diesen drei Schwerpunkten sollen in der Europäischen Union ein hohes Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt erreicht werden.⁷ Zielgerichtete Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, die Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme, energieeffiziente Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut bilden die wesentlichen Ansatzpunkte der neuen Strategie.

Gemäß Artikel 3 der ELER-Verordnung (VO (EU) 1305/2013) trägt der ELER zur Europa 2020-Strategie bei, indem er die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten EU in Ergänzung zu den anderen Instrumenten der GAP, der Kohäsionspolitik und der Fischereipolitik fördert. Der ELER trägt außerdem zur Entwicklung des Primärsektors bei, um diesen räumlich und ökologisch ausgewogener, klimafreundlicher und -resistenter, wettbewerbsfähiger sowie innovativer zu gestalten.⁸ Da es auch um Themen der Lebensqualität und des Einkommens im ländlichen Raum geht, sind Beiträge zur territorialen Konvergenz (integratives Wachstum), sowie zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Biodiversität (nachhaltiges Wachstum) zu nennen.

Im Hinblick auf den Beitrag zur Europa 2020-Strategie sind beide Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu betrachten. Die 1. Säule dient vor allem der Stützung / Förderung von Einkommen für Wachstum, in der 2. Säule steht vor allem die Strukturverbesserung im Vordergrund. Während die Direktzahlungen zur Sicherung einer lebensfähigen Landwirtschaft beitragen sollen, wird von den Maßnahmen der 2. Säule ein Beitrag zur Effizienzsteigerung der Nahrungsmittelproduktion (Struktureffekt) und zur Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft erwartet (Stärkung der Vitalität des ländlichen Raums).

Hintergrund zu den Wirkungsbereichen gemäß EU 2020-Strategie:

Gemäß ELER-Verordnung sollen die ländlichen Entwicklungsprogramme Beiträge zur EU 2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum leisten. Sie umfasst folgende Prioritäten:

- **Intelligentes Wachstum** zielt darauf ab, eine wissens- und innovationsorientierte Wirtschaft aufzubauen.
- **Nachhaltiges Wachstum** dient als Katalysator für eine ressourceneffizientere, ökologischere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft.
- **Integratives Wachstum** fördert eine hohe Beschäftigungsquote, was sich in sozialer und territorialer Kohäsion niederschlägt.

Die Strategie umfasst fünf Kernziele, die die Mitgliedstaaten in nationale (fonds- und politikübergrei-

⁷ Vgl. Europäische Kommission (2010), EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, endgültig.

⁸ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

fende) Ziele umsetzen sollen. Entsprechend soll durch länderspezifische Politik- und Programmmaßnahmen bis 2020 ein Beitrag zu den europaweit festgelegten Zielen erreicht werden:

- **Erwerbsmöglichkeiten:** 75 % der Frauen und Männer zwischen 20 und 64 sollen in Arbeit stehen.
- **Investitionen:** Die Summe privater und öffentlicher Investitionen soll 3 % des BIP der EU betragen.
- **Klima:** Die Treibhausgasemissionen sollen im Vergleich zu 1990 um 20 % sinken. Gleichzeitig soll der Anteil erneuerbarer Energien auf 20 % und die Energieeffizienz um 20 % steigen.
- **Bildung:** Der Anteil der Schulabbrecher soll auf < 10 % zurückgehen. Gleichzeitig soll der Anteil der Bevölkerung zwischen 30 und 34 mit Hochschul- oder vergleichbarem Bildungsabschluss auf mindestens 40 % steigen.
- **Soziale Teilhabe und Armutsbekämpfung:** Der Anteil armutsgefährdeter Personen soll EU-weit um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

Intelligentes Wachstum

Intelligentes Wachstum zielt auf bessere Leistungen der EU in den Bereichen Bildung (Ermutigung zum Lernen und Studieren und zur Weiterqualifizierung), Forschung und Innovation (Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern und gesellschaftliche Herausforderungen bewältigen zu können) und digitale Gesellschaft (Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie).⁹

Schon in der Bedarfsbegründung werden Forschungs-, Bildungs-, Wissenstransfer und Vernetzungsaktivitäten als besonders prioritär erkannt. In der Strategiebeschreibung wird dies nochmals betont. Obwohl im bayerischen EPLR einerseits keine Maßnahmen gemäß Artikel 14 der ELER-Verordnung (Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen) bspw. durch Qualifizierungsvorhaben, Workshops und Coachings gefördert werden sollen, andererseits aber Kooperationen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP AGRI) ermöglicht werden, kommt der Priorität „intelligentes Wachstum“ im bayerischen EPLR eine gehobene Bedeutung zu. Eine über Artikel 15 mögliche Förderung von Beratungsorganisationen ist im EPLR nicht vorgesehen, da diese in Bayern über nationale Institutionen abgedeckt werden. Eine Ausweitung der Möglichkeiten, die Art. 14 und 35 anbieten, wäre allerdings zu begrüßen.

Nachhaltiges Wachstum

Nachhaltiges Wachstum bedeutet Aufbau einer wettbewerbsfähigeren, emissionsarmen Wirtschaft, die Ressourcen effizient und nachhaltig einsetzt; Schutz der Umwelt, Verringerung von Emissionen und Erhalt der biologischen Vielfalt; Nutzung der Führungsrolle Europas bei der Entwicklung neuer, umweltfreundlicher Technologien und Produktionsmethoden; Aufbau effizienter und intelligenter Stromnetze; Nutzbarmachung EU-weiter Netze, um unseren Unternehmen – vor allem kleinen Herstellerbetrieben – zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen; Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für

⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_de.htm

KMU; Unterstützung der Verbraucher, damit sie wohlüberlegte Entscheidungen treffen können.¹⁰

Mit dem bayerischen ELER-Programm wird u.a. das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft mit Hilfe von investiven Fördermaßnahmen im Produktionsbereich (Agrarinvestitionsförderungsprogramm – AFP, Artikel 17 der ELER-Verordnung) sowie im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung (Marktstrukturverbesserung) gefördert. Beide Teilmaßnahmen sind so ausgestaltet, dass eine verbesserte Ressourceneffizienz bzw. Effekte für den Umwelt- und Klimaschutz erwartet werden können.

Eine Fördervoraussetzung des AFP ist, dass Vorhaben in mindestens einem der Bereiche Verbraucherschutz, Umwelt- oder Klimaschutz und - bei Stallbauten - im Bereich Tierschutz einen Beitrag leisten sollen. Bei der Marktstrukturverbesserung ist die Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes eine Fördervoraussetzung. Die Förderungen des AFP und der Marktstrukturverbesserung machen insgesamt einen erheblichen der gesamten ELER-Mittel (einschließlich nationaler Kofinanzierung) des bayerischen EPLR aus.

In Bezug auf „nachhaltiges Wachstum“ ist das EPLR außerdem durch die Förderung der Erhaltung der biologischen Vielfalt, durch Maßnahmen zur Förderung des Boden- und Wasserschutzes sowie durch Maßnahmen zur Verringerung von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen sowie zur Förderung der Kohlenstoff-Speicherung von Bedeutung. Folgende Maßnahmen und Teilmaßnahmen lassen sich in Bezug auf nachhaltiges Wachstum benennen:

- Kulturlandschaftsprogramm (KULAP),
- Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) / Erschwernisausgleich (EA),
- Ökolandbau,
- Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ).

Die Teilmaßnahmen die in Priorität 4 und 5 programmiert sind, machen einen Anteil von rund 54 % der gesamten EPLR-Mittel (einschließlich nationaler Kofinanzierung) des bayerischen Programms aus. Wird ein Teil der produktiven Investitionen (Art. 17), die zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen sollen, hinzugerechnet, steigt der Anteil der ELER-Mittel, die zu einem verbesserten Schutz der Umwelt und nachhaltigem Wachstum beitragen, auf über 75 % der gesamten ELER-Mittel.

Integratives Wachstum

Integratives Wachstum bedeutet, die Beschäftigungsquote in Europa zu steigern, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, vor allem für Frauen, junge Menschen und ältere Arbeitskräfte; Personen aller Altersgruppen durch Investitionen in Kompetenzen sowie in die allgemeine und berufliche Bildung in die Lage zu versetzen, Veränderungen vorzusehen und zu bewältigen; die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zu modernisieren; dafür Sorge zu tragen, dass wachstumsbedingte Vorteile der gesamten EU zugutekommen.¹¹

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_de.htm

¹¹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_de.htm

Beiträge für integratives Wachstum sind im Bereich ELER und speziell dem bayerischen EPLR von Förderansätzen zu erwarten, die sich positiv auf eine erhöhte Beschäftigung auswirken. Dies sind vor allem die Maßnahmen in Priorität 6 (Diversifizierung, LEADER). Insbesondere bei lokalen Entwicklungsansätzen (ILEK, Lokale Entwicklungsstrategie - LES) greifen die federführenden Gruppen vielfach soziale, gesellschaftsrelevante und kompetenzbildende Herausforderungen auf. In den Entscheidungsgremien der Lokalen Aktionsgruppen sind zudem Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Vertreter von Frauen-, Jugend- und Seniorengruppen beteiligt. Sie sorgen zumindest auf der kleinräumigen Ebene für integrative Ansätze.

Gleichwohl könnten in diesem Zielbereich bayerische ELER-Maßnahmen noch stärkere Verbindungen herstellen, wenn z.B. in Priorität 6 im Zusammenhang mit Diversifizierungsmaßnahmen und der Gründung von Kleinunternehmen (Handlungsbedarf 50) die Begünstigtengruppen weiter gefasst würden.

Fazit und Empfehlungen

Das bayerische EPLR hat seinen Schwerpunkt im Bereich „nachhaltiges Wachstum“. Der Schwerpunkt liegt dort im Bereich Förderung der Erhaltung der biologischen Vielfalt, gefolgt von Wasser- und Bodenschutz und Maßnahmen zur Verringerung von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen sowie zur Förderung der Kohlenstoff-Speicherung. Da für diese Bereiche, abgeleitet aus der Beschreibung der Ausgangssituation und SWOT, zahlreiche Bedarfe identifiziert wurden, ist diese Schwerpunktsetzung nachvollziehbar.

3.2.2 Partnerschaftsvereinbarung

In der zwischen Deutschland und der KOM geschlossenen Partnerschaftsvereinbarung (PV) sind die Gesamtstrategie für Deutschland bei der EU-Strukturförderung sowie die Ziele beschrieben, mit denen die ESI-Fonds zur Verwirklichung der politischen Zielsetzungen der EU beitragen sollen. Am 22. Mai 2014 wurde die PV zur Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020 durch die KOM angenommen.

Im Rahmen des ELER sieht die PV v.a. in den folgenden thematischen Zielen eine besondere Relevanz:

- Ziel 5: Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements,
- Ziel 6: Erhalt und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz,
- Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung.

Nachfolgend werden die Gründe für die Auswahl dieser Ziele benannt: ¹²

¹² Vgl. BMWi (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Teil 1: Kapitel 1 und 2. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Ziel 5: Herausforderungen in Zusammenhang mit der Wiederherstellung, dem Erhalt und der Verbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Ökosystemen sowie der Landbewirtschaftung sind in Deutschland von besonderer Bedeutung. Zu den prioritären Interventionsbereichen gemäß PV gehören: Sicherung und Verbesserung der Situation für gefährdete Arten und Habitate; Vermeidung bzw. Reduzierung von Emissionen, unerwünschten Stoffeinträgen und Beeinträchtigungen in / von Boden, Wasser und Luft durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen, Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden, nachhaltigen Landbewirtschaftung sowie die Förderung des ökologischen Landbaus. Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen und der verbesserten CO₂-Bindung in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Anpassung an den Klimawandel in ländlichen Räumen gefördert werden.

Ziel 6: Durch die Erhöhung der ökonomischen und ökologischen Leistungsfähigkeit, die Steigerung der Rentabilität der Betriebe und die Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette sowie von Innovationen soll die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft gesteigert werden. Dazu können Investitionen in materielle Vermögenswerte, Erzeugergruppierungen, Junglandwirte und die Zusammenarbeit der Landwirtschaft entlang von Wertschöpfungsketten sowie im Rahmen der EIP unterstützt werden.

Ziel 9: Da die ländlichen Räume vom demographischen Wandel besonders betroffen sind, nehmen deren wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherung der ländlichen Daseinsvorsorge eine prioritäre Stellung ein. Neben Basisdienstleistungen und Dorferneuerung, einschließlich Breitbandinfrastruktur und kleiner Infrastrukturen, kann auch die Diversifizierung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert werden. Diese Möglichkeiten sollen auch im Rahmen des LEADER-Ansatzes genutzt werden. In der Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale sowie in der Anregung von Innovationen wird ein besonderer Mehrwert gesehen.

Die Zuordnung der im bayerischen ELER-Programm angebotenen Maßnahmen erfolgt ebenfalls überwiegend zu den thematischen Zielen 5, 6 und 9 – weitestgehend mit den entsprechenden Begründungen. Im bayerischen Programm spielt – etwas anders als in der PV – auch die Zuordnung von Maßnahmen zum thematischen Ziel 3 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors sowie die Entwicklung und Umsetzung der integrierten Meerespolitik der EU“ eine große Rolle.

3.2.3 Bewertung der externen Kohärenz mit der 1. Säule der GAP und Einklang mit den ESI-Fonds (GSR) und anderen Strategien

Um Effizienzverluste, Doppelungen und möglicherweise sogar Neutralisierungseffekte zu vermeiden, muss jede Politikintervention die europäischen, nationalen und regionalen Politiken berücksichtigen und sich in diesen Kontext einfügen. Die Kohärenz des bayerischen EPLR zum übergeordneten Politikkontext (v.a. 1. Säule der GAP, Partnerschaftsvereinbarung, GSR) und zum lateralen Kontext (v.a. ESF, EFRE, EMFF) ist daher zu bewerten.

Durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) und die darin integrierten und gebündelten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) ist die Kohärenz der EU-Fonds untereinander für die Förderperiode 2014-2020 bereits vorgegeben. Sowohl der strategische Ansatz über die Auswahl thematischer Ziele als auch die partnerschaftliche Planung der Programme (sowie Beteiligung der jeweils anderen Ressorts im Begleitausschuss der EU-Programme) soll die Kohärenz der fondsspezifischen Ziele und Inhalte gewährleisten.

Die Bewertung der externen Kohärenz prüft daher, inwieweit das bayerische ELER-Programm die einschlägigen Vorgaben der GSR-Verordnung berücksichtigt. Darüber hinaus werden die Bezüge zu den anderen GSR- / ESI-Fonds detaillierter betrachtet. Ferner werden folgende programmrelevante europäische und nationale / regionale Politiken mit räumlichen Wirkungen betrachtet: Forschungsrahmenprogramm „Horizont 2020“, Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit, GRW, makroregionale Strategien (Donauraumstrategie, LIFE-Programm), etc.

3.2.3.1 Kohärenz mit der 1. Säule der GAP

Die 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) leistet vor allem wesentliche Beiträge zur Einkommens- und Risikoabsicherung, bestimmt zudem wichtige Rahmenbedingungen für die Betriebsführung, u.a. die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Vorschriften). Die Fördermaßnahmen zur ländlichen Entwicklung in der 2. Säule dienen v.a. der Flankierung der 1. Säule. Gleichzeitig sollen diese Maßnahmen einen Beitrag zur Umsetzung von Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit in ländlichen Räumen leisten.

Um die Kohärenz zwischen 1. und 2. Säule zu gewährleisten, wurden folgende Schnittmengen näher betrachtet:

- Junglandwirte-Förderung: Die deutschen Bundesländer haben die Junglandwirteförderung als Aufschlag der Direktzahlungen beschlossen. In der 2. Säule werden keine weiteren Unterstützungsangebote programmiert, Überschneidungen sind damit ausgeschlossen.
- Marktstrukturmaßnahmen in den Sektoren Obst, Weinbau, Tabak, Hopfen: Abgrenzungen sind in Kap. 14.1 des EPLR-Entwurfs definiert. In der Regel hat die Förderung über die Operationellen Programme der 1. Säule Vorrang. In Ausnahmefällen müssen die Antragsteller nachweisen, dass die Fördertatbestände dort nicht förderfähig sind. Alternativ bieten sich hier auch Förderausschlüsse in den Einzelmaßnahmen an (z.B. AFP-, Marktstrukturförderung).
- Flächenzahlungen und Greening: Überschneidungen zwischen den beiden Säulen können v.a. dann auftreten, wenn neben den „Greening-Verpflichtungen“ auch AUKM beantragt werden (Art. 28, 29).

In Kap. 14.1 des EPLR-Entwurfs wird dieses Risiko beschrieben und Regelungen zur Abgrenzung definiert. Die Zahlungen nach den Artikeln 28 und 29 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 werden nur für Verpflichtungen gewährt, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß Titel VI Kapitel I der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (Cross Compliance), die einschlägigen Kriterien und Mindesttätigkeiten gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c Ziffern ii und iii der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (landwirtschaftliche Tätigkeit und guter landwirtschaftlicher ökologischer Zustand), die einschlägigen Mindestanforderungen für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen gemäß dem nationalen Recht hinausgehen. Diese Vorgaben wurden bei der Konzeption der Maßnahmen und den Prämienkalkulationen berücksichtigt. Bei Zahlungen gemäß den Artikeln 28 und 29 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 wurden die erforderlichen Beträge abgezogen, um eine Doppelförderung auszuschließen.

Bei der Ausgleichszulage ist keine Doppelförderung zu erwarten, da Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete ausschließlich aus

ELER finanziert werden (gemäß Art. 31). Die Finanzierungsmöglichkeiten der 1. Säule (Titel III Kapitel 3 der VO (EU) Nr. 1307/2013) werden nicht angewendet.

Die Kohärenz mit den Direktzahlungen der 1. Säule wird ferner durch ein einheitliches Verwaltungssysteme gesichert, das ein gemeinsames Stammdatenprogramm zur Antragsteller-identifizierung und ein einheitliches Flächenidentifizierungssystem für alle flächengebundenen Fördervorhaben (1. und 2. Säule) umfasst.

3.2.3.2 Kohärenz mit den anderen ESI-Fonds

In Bayern ist die Kohärenz mit dem ESF-, EFRE- (inkl. INTERREG) sowie mit dem EMFF-Fonds zu betrachten. Obwohl der Freistaat Bayern die Umsetzung einer Multifonds-Strategie nicht vorsieht, sollte dennoch zwischen den Fonds eine enge Abstimmung erfolgen, um ein Höchstmaß an Komplementarität zwischen den Fonds zu gewährleisten.

Europäischer Sozialfonds (ESF)¹³

Die thematischen Ziele des ESF in der Förderperiode 2014-2020 sind:

- Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;
- Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut;
- Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Thematische Ziele des ESF in Bayern	Investitionsprioritäten der einzelnen Ziele
Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	• Dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen, insbesondere solchen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, ins Erwerbsleben. • Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel • Selbständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen
Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut	• Aktive Eingliederung
Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen	• Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung

Über den ELER werden in Bayern keine Weiterbildungsangebote gefördert. Grundsätzliches Merkmal des ESF ist, dass die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen in allen Bereichen / Sektoren möglich ist und es sich um eine personenbezogene Förderung handelt. Jedoch könnten ESF- und ELER-Programme eine sinnvolle Ergänzung zueinander bilden, da die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Land- und Forstwirtschaft maßgeblich auch von der Qualifikation der in diesem Sektor Beschäftigten abhängt. Andererseits bietet die Landwirt-

¹³ Quelle: <http://www.zukunftsministerium.bayern.de/esf/schwerpunkte/index.php> (11.6.2014)

schaftsverwaltung selbst einschlägige Bildungskomponenten an, so dass ESF-Aktivitäten vorwiegend für außerlandwirtschaftliche Qualifizierungserfordernisse verwendet werden können (mit Bezug zu Zielen in Priorität 6).

Synergien zwischen dem ESF und LEADER können v.a. bei Projekten zur Eingliederung junger Menschen, Frauen und von behinderten Menschen in den Arbeitsmarkt entstehen. Auch im Rahmen von Qualifizierungen im Rahmen der Diversifizierung (Qualifizierung für Gäste auf dem Bauernhof, Fortbildung zur Erlebnisbäuerin, etc.) könnte der ESF eine interessante Fördermöglichkeit darstellen, falls diese vom ESF angeboten werden. Derzeit ist dies (noch) nicht vorgesehen.

Da im bayerischen EPLR keine Maßnahmen aus dem Artikel 15 programmiert wurden (Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen) können Komplementaritäten und Doppelförderungen bei der Programmentwicklung ausgeschlossen werden. Dennoch sollte geprüft werden, wie dem Qualifizierungsbedarf für bestimmte Zielgruppen im ländlichen Raum begegnet werden kann.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Die Verwaltung des EFRE erfolgt über das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie. Für das EFRE-Programm des Ziel 1 „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB)“ in Bayern wurden sechs thematische Ziele ausgewählt:

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation,
- Wettbewerbsfähigkeit von KMUs,
- Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft,
- Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und –Management
- Umweltschutz und Ressourceneffizienz,
- Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Teilweise überschneiden sich die Zielrichtungen des ELER mit dem EFRE, somit sind zunächst Redundanzen aber auch Synergiewirkungen nicht auszuschließen. Die EFRE-Förderung ist landesweit möglich (Ausnahme Planungsregion 14). Aus diesem Grund ist es denkbar, dass durch den Zuschnitt der Förderungen räumliche Überschneidungen auftreten können. Auch Überschneidungen zwischen dem LEADER-Themenbereich Energie und Klimaschutz und dem spezifischen Ziel 7 des EFRE „Senkung des CO₂-Ausstoßes in Kommunen mit übergreifenden klimapolitischen Strategien - oder auf Grundlage von regionalen Entwicklungskonzepten“ möglich.

Auch im Grenzbereich zwischen Städtebauförderung bzw. Dorfentwicklung, -erneuerung sind Überschneidungen zu erwarten. Hier ist durch Einwohnerwerte eine Abgrenzung möglich (vgl. Tabelle unten). Insbesondere der noch laufende Wettbewerb zur Förderung integrierter räumlicher Entwicklungsmaßnahmen (IRE, Bay. Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr) bietet Chancen zur Kooperation mit Dorf- und Regionalentwicklungsmaßnahmen des ELER.

Weitere Themenbereiche, die von Überschneidungen betroffen sein können, sind Risikoprävention und Hochwasserschutz sowie Klimaschutz und Innovation. Eine Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern 1. Ordnung ist über den EFRE möglich. Dagegen

werden Maßnahmen zur Schadensprävention infolge von Hochwasserereignissen an Gewässern 2. und 3. Ordnung im bayerischen ELER-Programm programmiert. Somit können Überschneidungen ausgeschlossen werden.

Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den beiden Programmen kann durch regelmäßige Abstimmungsgespräche gewährleistet werden. Außerdem sollten die Verwaltungsbehörden im Begleitausschuss des jeweils anderen Programms vertreten sein. Ein Austausch der zuständigen ELER- und EFRE-Verwaltungsbehörden soll dazu beitragen, Doppelförderungen zu vermeiden. Die hierzu gemachten Aussagen werden von den Evaluatoren positiv bewertet.

Tabelle 1: Abgrenzung bzw. Kohärenz zwischen Maßnahmen des ELER und EFRE¹⁴

Themenfeld / Maßnahme	ELER	EFRE	Anmerkungen
Städtebauförderung / Dorferneuerung	Bis 500 Einwohner (EW): Zuständigkeit der Dorferneuerung	Über 2.000 EW: Zuständigkeit der Städtebauförderung	ILE ermöglicht abgestimmtes Verfahren
Lokale Entwicklung / LEADER	Lokale Entwicklungsstrategie	IRE-Konzepte zur nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung und Lokale Entwicklungskonzepte (Handlungskonzepte Regionalmanagements) mit einem „Mehrwert zu vorhandenen Konzepten“ → Abstimmung erforderlich	
Innovation / Wissenstransfer	Umsetzung von Forschungsergebnissen im Rahmen von OGs (EIP AGRI)	Umsetzung von Forschungsergebnissen mit nicht-agrarischem Hintergrund	Abgrenzungskriterien vorhanden, durch unterschiedliche Ressorts ist Doppelförderung ausgeschlossen

Zur Abgrenzung der ELER-Maßnahmen Diversifizierung (Art. 19), Dorferneuerung (Art. 20) und Kooperation / EIP (Art. 35) ist es vorgesehen, die Abgrenzung auf Projektebene vorzunehmen. Dieses Verfahren erscheint sinnvoll. Gerade bei Diversifizierungsmaßnahmen sollte jedoch eine engere Verknüpfung mit außerlandwirtschaftlichen Zielgruppen erfolgen, z.B. mit dem Handwerk oder den Gesundheits- und Sozialdiensten. Dadurch könnte der Aufbau neuer Kooperations- und Wertschöpfungsnetzwerke im ländlichen Raum erleichtert werden.

Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Ziele bzw. ein Programm im Rahmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) sind in Bayern noch nicht formuliert. Obwohl der ELER keine Vorhaben in den Bereichen Aquakultur und Fischerei fördert, ist denkbar, dass sich Synergien aber auch Überschneidungen zwischen den spezifischen Projekten der Lokalen Aktionsgruppen für Fischerei

¹⁴ Vgl. Bayerisches ELER-Programm, Kap. 14.1 (Entwurf S. 487).

(FLAG) und LEADER entwickeln könnten. Da die Planung für das EMFF-Programm auch in den Geschäftsbereich des StMELF fällt, wären in diesem Fall Haus-interne Abstimmungsgespräche zu führen.

Ziel sollte sein, in deckungsgleichen Räumen nur eine Entwicklungsstrategie mit abgestimmten regionalen Zielen zu konzipieren. Auch bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen mit Bezug zur Teichwirtschaft sollte eine enge Abstimmung erfolgen.

3.2.3.3 Kohärenz mit anderen europäischen und nationalen/regionalen Programmen

Weitere Schnittstellen können auch zwischen dem ELER und der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) bestehen.

Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Neben dem Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ unterstützt der EFRE in Bayern in der Förderperiode 2014 bis 2020 auch das 2. Förderziel des EFRE „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (INTERREG V), das sich gliedert in:

- Grenzübergreifende Zusammenarbeit: Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit benachbarter Gebiete, um einen gemeinsamen Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraum zu schaffen und die Grenzregionen nachhaltig zu stärken.
- Transnationale Zusammenarbeit: Förderung der transnationalen Zusammenarbeit in europäischen Kooperationsräumen insbesondere zur verbesserten Integration der neuen EU-Staaten und von Drittländern. Zudem wird eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung innerhalb der Europäischen Union verfolgt.
- Interregionale Zusammenarbeit: Förderung der interregionalen Zusammenarbeit mit dem Ziel, in Regionen mit Entwicklungsrückstand oder Umbrüchen Netzwerke aufzubauen. Die Instrumente der Kohäsion und Regionalentwicklung sollen dabei verbessert werden.

Bayern ist an unterschiedlichen INTERREG-Programmen beteiligt.¹⁵

Grenzübergreifende Zusammenarbeit	• Bayern-Tschechien • Bayern-Österreich • Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein
Transnationale Zusammenarbeit	• Mitteleuropa • Alpenraum • Nordwesteuropa
Interregionale Zusammenarbeit	diverse

Von besonderer Bedeutung ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit in den folgenden Programmgebieten / Euregionen: Euregio Egrensis (Bayern, Böhmen, Sachsen und Thüringen), EUREGIO Bayerischer Wald - Böhmerwald - Unterer Inn (Bayern / Tschechische Republik / Österreich), Inn-Salzach-Euregio (Bayern / Österreich) sowie die Euregio Salzburg -

¹⁵ Informationen zu INTERREG IV: http://www.stmwi.bayern.de/EFRE/Interreg_IV/

Berchtesgadener Land – Traunstein (Bayern / Österreich). Diese übernehmen oft ähnliche Regionalentwicklungs-Aufgaben wie z.B. LEADER-Gebiete, wie unter anderem Koordination und Vernetzung von Akteuren, Umsetzung eines integrierten Ansatzes. Thematisch lassen sich klare Bezüge zum ELER-Programm identifizieren. Dennoch unterscheidet sich die Art der Förderung und die dazugehörige Zielgruppe. Gleichwohl sind Synergien zu nutzen, da sich die Maßnahmen gegenseitig verstärken können.

Unter diesen Umständen lassen sich auch Synergien zwischen dem ELER-Programm und den INTERREG V-Programmen identifizieren. Eine Kombination von Fördermitteln würde die Ergebnisse potenzieller Projekte sicherlich fördern. Eine Kumulation von Fördermitteln ist jedoch auszuschließen.

Das INTERREG-Programm als zweites Ziel des EFRE wird vom bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Medien und Wirtschaft betreut. Der Informationsfluss zwischen den Programmen ist auf Programmebene sicherzustellen. Insbesondere auf der regionalen Umsetzungsebene ist durch enge Vernetzung der zuständigen Förderstellen und Geschäftsstellen eine abgestimmte Strategie zu gewährleisten.

Horizont 2020

Die Fortsetzung des bisherigen 7. Forschungsrahmenprogramms ist das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation - Horizont 2020. Es deckt ein breites Spektrum von der Grundlagenforschung bis hin zu marktnahen Innovationsmaßnahmen in Schlüsselbereichen wie Biomedizin, Sozioökonomie etc. ab. Ebenso werden die Entwicklung von Forschungsinfrastrukturen und die Einbeziehung von KMU gefördert. Mit dem Programm soll die Durchführung von Forschungsprojekten, Demonstrationsvorhaben und Innovationsmaßnahmen auf europäischer Ebene ermöglicht werden.

Thematisch sind keine Überschneidungen zum ELER-Programm zu sehen. Die Kombination von ELER-Zielen bzw. -Fördermitteln und (europaweiten) Kooperationsprojekten des Forschungsprogramms Horizont 2020 sollen künftig verstärkt unterstützt werden. Eine Fördermittelkumulation ist jedoch auch hier auszuschließen. Indes ist im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften zu prüfen, ob es Anknüpfungspunkte zu Horizont 2020 gibt.

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Auf nationaler Ebene wird die Kohärenz zur Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) bewertet. Die GRW-Förderung ist auf ausgewählte, strukturschwache Regionen beschränkt, in denen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, in dem die regionale Investitionstätigkeit gestärkt wird. Die GRW fördert gewerbliche Investitionen und Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nichtinvestive Maßnahmen. Zu den weiteren Maßnahmen zählen u.a.:¹⁶

- Maßnahmen zur Vernetzung und Kooperation zwischen lokalen Akteuren (bspw. regionale Entwicklungskonzepte, Regional- und Clustermanagements). Diese sollen der Schaffung von besseren Standortbedingungen dienen.

¹⁶ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151112.html>

- Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von KMU zielen auf die endogenen regionalen Wachstumskräfte und eine Aktivierung der Menschen vor Ort ab.

Durch spezifische Regelungen der bayerischen GRW-Förderung sind Überschneidungen mit landwirtschaftlichen, lebensmittelverarbeitenden und aquakulturbezogenen Maßnahmen ausgeschlossen.¹⁷

3.2.3.4 Kohärenz mit den anderen makroregionalen Strategien

Donauraumstrategie

Bayern ist Koordinator für den Schwerpunktbereich 6 der Donauraumstrategie. Dieses Netzwerk erstreckt sich über 8 EU- bzw. sechs Nicht-EU-Staaten. Ein Abgleich zeigt, dass teilweise Maßnahmen der 11 Donauraum-Prioritäten auch über das ELER-Programm förderfähig sind. Hierzu zählen Aspekte, die zur Wasserqualität, Biodiversität und Ressourcenqualität beitragen. Hierbei werden Beiträge vor allem zur Priorität 4 ersichtlich. Art und Umfang der Beiträge des bayerischen ELER-Programms zur Donastrategie müssen in den jährlichen Durchführungsberichten erfasst und ausgewertet werden.

LIFE – Programm für Umwelt- und Klimapolitik

Maßnahmen zur Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes mit großräumigeren Wirkungen können über das LIFE-Programm 2014-2020 (*L'Instrument Financier pour l'Environnement*, das Finanzierungsinstrument für die Umwelt) unterstützt werden. Das Programm besteht aus den Teilprogrammen „Umwelt“ und „Klimapolitik“. Die zuständigen Verwaltungsbehörden für das LIFE-Programm sind das Bayerische Staatsministerium für Umwelt- und Verbraucherschutz sowie das StMELF. Dies schließt eine Doppelförderung aus. Thematische Überschneidungen mit dem ELER wurden ebenfalls ausgeschlossen.

Andere Europäische Innovationspartnerschaften

Bayern will sich auf die Innovationspartnerschaften zum Thema „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP AGRI) fokussieren (vgl. Abschnitt 3.3.2.1). Überschneidungen mit anderen Kooperationen im Rahmen der Innovationspartnerschaften werden für die EIPs „Aktives und gesundes Altern“ sowie „*Smart cities and communities*“ ausgeschlossen. Für die EIPs „Wasser“ und „Rohstoffe“ sind Überschneidungen jedoch nicht vollständig auszuschließen. Eine Abgrenzung der agrarbezogenen EIP zu anderen EIPs ist auf Projektebene zu gewährleisten.

3.2.4 Fazit und Empfehlungen zur externen Kohärenz

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Politikkohärenz erscheint der bayerische ELER-Programmentwurf im Wesentlichen angemessen. Das bayerische EPLR hat seinen Schwerpunkt im Bereich „nachhaltiges Wachstum“ und unterstützt somit ein wesentliches Ziel der Europa 2020-Strategie. Diese Schwerpunktsetzung leitet sich aus der hohen Gewichtung von Maßnahmen der Priorität 4 und 5 ab.

¹⁷ Vgl. BayStWMET: GRW-Koordinierungsrahmen - Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung, 2009 (Punkt 3).
<http://www.stmwi.bayern.de/service/foerderprogramme/regionalfoerderung/>

Insbesondere in der Partnerschaftsvereinbarung wurde die generelle Kohärenz der Ziele der jeweiligen ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020 bestätigt.

Obwohl für Bayern kein Multifonds-Ansatz geplant ist, ist eine hohe Komplementarität zwischen den ESI-Fonds gegeben. Die Fondsverwaltungen sind dafür verantwortlich, Doppelförderungen zwischen den Fonds auszuschließen und gemeinsame Schnittstellen zu finden.

Von besonderer Bedeutung ist diesbezüglich die Notwendigkeit zu einer kontinuierlichen ressortübergreifenden Koordinierung der regionalen Entwicklungspolitik. Dass aktuell mehrere Ressorts (und deren Verwaltungen) in der gleichen Gebietskulisse parallel unterschiedliche Entwicklungsziele mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgen, erschwert eine zielorientierte Verwendung und Kombination der EU-Förderhilfen.

Abstimmungsprobleme ergeben sich dann, wenn für lokale Gebiete und Programmnutzer aufgrund ihrer Strategie- und Themenschwerpunkte verschiedene Programme in Frage kommen. Regionsspezifische Bedarfe sollten möglichst in einem Konzept beschrieben werden, um eine Abstimmung der Handlungsoptionen in einer gemeinsamen regionalen Entwicklungsstrategie gewährleisten zu können (CLLD). Aktuell legen alle regional aktiven Institutionen ihrer Arbeit jeweils eine individuelle Strategie zugrunde. Dies hat in der Vergangenheit zu Parallelarbeiten, z.T. auch zu Konflikten in der Einschätzung von Handlungsfeldern geführt. Ein gemeinsames (und gegenseitig anerkanntes) Regionales Entwicklungskonzept könnte als Arbeitsgrundlage für unterschiedliche Initiativen / Programme in Anlehnung an die Ziele der EU-Strukturpolitik verwendet werden. Dies betrifft z.B. LEADER, ILEK, IRE (EFRE Städtebauförderung), Konzepte der künftigen Fischwirtschaftsgebiete / FLAGS (EMFF) und Handlungskonzepte der bayerischen Regionalmanagements (StMWEMT).

Synergien zwischen den spezifischen Handlungsstrategien der diversen Regionalinitiativen sollten nicht nur durch Koordinierungsgespräche auf Ressortebene, sondern auch durch aktivere Zusammenarbeit der nachgeordneten Verwaltungsebenen und der zuständigen Umsetzungskoordinatoren sowie Managements erzeugt werden. Ziel sollte sein, in deckungsgleichen Räumen nur eine Entwicklungsstrategie mit abgestimmten regionalen Zielen zu konzipieren.

Hinsichtlich der Förderung von KMU's und insbesondere von Kleinunternehmen im ländlichen Raum sollte bei Diversifizierungsmaßnahmen (ELER) eine engere Verknüpfung mit außerlandwirtschaftlichen Zielgruppen erfolgen, z.B. mit dem Handwerk (Zielgruppe des EFRE). Dadurch könnte der Aufbau neuer Kooperations- und Wertschöpfungsnetzwerke im ländlichen Raum erleichtert werden.

Eine Abgrenzung der agrarbezogenen EIPs zu anderen EIPs ist auf Projektebene zu gewährleisten.

3.3 Interne Kohärenz der Maßnahmen und Zielsystem

Im Mittelpunkt der Bewertung der internen Kohärenz des bayerischen ELER-Programms steht die Frage, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen sich in ihren Zielsetzungen unterstützen d.h. sich gegenseitig ergänzen – oder miteinander konkurrieren bzw. im Widerspruch zueinander stehen.

Im Detail geht es um die folgenden Bewertungsfragen:

- Werden die Strategie und die dazugehörigen Instrumente klar benannt und erhalten sie ein besonderes Gewicht?
- Sind die Schwerpunktsetzungen und die Maßnahmenkombination begründet? Ist eine nachvollziehbare Interventionslogik die Grundlage der Förderung?
- Ist das Zielsystem des künftigen EPLR kohärent zu den Zielen und Prioritäten der ELER-Verordnung, einschließlich der Querschnittsziele Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen?
- Ist der Mehrwert des EPLR aus den programmspezifischen Zielen ersichtlich?
- Besteht Kohärenz der geplanten Maßnahmenziele zum Handlungsbedarf, zur Schwerpunktsetzung und zur Finanzausstattung?
- Sind die operationellen Ziele der Einzelmaßnahmen ausgewogen und der Bezug zu anderen relevanten Instrumenten erkennbar?

Die Bewertung soll Hinweise liefern, um die strategischen Ansatzpunkte des Programms zu optimieren.

3.3.1 Analyse der strategischen Schwerpunktsetzung nach Prioritäten (Zielgewichtung)

Die bayerische ELER-Strategie will zu den Europa 2020-Zielen einen Beitrag leisten (vgl. Abschn. 3.2.1) und verfolgt die folgenden drei Hauptziele:

- Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit,
- Stärkung einer nachhaltigen Energie- und Ressourcennutzung,
- Förderung von Arbeit, Bildung und sozialer Integration.

Insgesamt stellt Bayern zur Umsetzung der ELER-Maßnahmen ein Budget von insgesamt 3,6 Mrd. öffentliche Gesamtmittel zur Verfügung.

Die vorgesehenen ELER-Mittel werden in Deutschland durch Umschichtungsmittel aus der 1. Säule aufgestockt, stehen jedoch erst im Jahr 2016 zur Verfügung. Dadurch steigen die bayerischen ELER-Mittel von 1,292 auf 1,515 Mrd. € für die gesamte Förderperiode bis 2020 (bzw. 2023). Durch nationale Kofinanzierungsmittel und top ups in Höhe von 2,1 Mrd. € wird ein ähnliches hohes Volumen für die Förderung der Strukturentwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung gestellt wie im der vergangenen Förderperiode.

Dazu werden Interventionen in allen sechs Prioritäten geplant, jedoch in unterschiedlichem Umfang. Eine Beschreibung einer Interventionslogik ist in Ansätzen vorhanden. Diese wäre jedoch zu präzisieren, um deutlicher hervorzuheben, inwieweit einzelne Maßnahmen des EPLR zu landesspezifischen Zielen, zu nationalen Zielen und zu Zielen der EU einen Beitrag leisten sollen. Während die Beschreibung des Bedarfs in Kapitel 5.1 noch vergleichsweise allgemein gehalten ist (vgl. Bewertung in Abschn. 3.1), vertieft Kapitel 5.2 des bayerischen ELER-Entwurfs die Wahl der Ziele, der Prioritäten und Unterprioritäten.

Aus dem Gesamtangebot der möglichen ELER-Maßnahmen wählt der bayerische Strategie-Entwurf nur eine begrenzte Zahl von Fördermaßnahmen aus. Die Strategie fokussiert allein dadurch bereits auf ausgewählte Schwerpunkte. So werden z.B. für Priorität 1 keine eigenen Maßnahmen programmiert, auch denkbare ELER-Angebote im Bereich der Forst- und Waldwirtschaft sowie Maßnahmen im Bereich der Flurneuordnung und der Landschaftspfle-

ge sollen durch zur Verfügung stehende Landesmittel abgedeckt werden. Auch Maßnahmen, die den Zielen von Priorität 3 z.B. zur Verbesserung des Tier- oder Verbraucherschutzes (Qualitäts-, Markenprogramme, Weideprämie) dienen, werden zwar vom Land angeboten, jedoch nicht von der ELER-Strategie aufgegriffen. Dies wird im Zielbaum dargestellt (Abbildung 3, S. 26), nicht programmierte jedoch national finanzierte Maßnahmen werden dort im unteren Teil der Übersicht aufgezeigt.

Deshalb sollte das Zusammenspiel von ELER-kofinanzierten Maßnahmen und den rein aus Landesmitteln zu finanzierenden Elementen im künftigen Programm noch anschaulicher dargestellt werden, um den in der Bedarfsanalyse aufgezeigten Handlungsbedarf und die dafür verwendeten Maßnahmen (jeweils ELER- oder Nicht-ELER-finanziert) transparenter aufzeigen zu können.

Gerade die in Priorität 4 gebündelten Maßnahmen machen auch deutlich, dass die in Bayern verfolgten Strategien (BioRegio, Stärkung der grünlandorientierten Berglandwirtschaft, Eiweißstrategie, Klimaschutzstrategie) und der Erhalt einer flächendeckenden und umweltschonenden Landwirtschaft in Einklang mit den bayerischen Zielen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gebracht werden sollen. Das hohe Gewicht dieser Priorität wird durch die Maßnahmen Ausgleichszulage (M13), KULAP (M10), Ökolandbau (M11), Vertragsnaturschutz (M10) erzeugt. Die Kohärenz dieser Maßnahmen mit den Prioritätszielen ist hoch. Dennoch zeichnet sich ab, dass nach wie vor ein hoher Koordinierungsaufwand für die Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen durch Anwendung verschiedener Teilprogramme erhalten bleibt. Beispielsweise sind im Berggebiet verschiedene Maßnahmen zu koordinieren, die der Aufrechterhaltung der Alm- und Alpwirtschaft mit ihren vielfältigen externen Leistungen dienen. Sowohl über das VNP als auch über das KULAP lassen sich in dieser Gebietskulisse Vorhabensarten anwenden.

Die finanzielle Schwerpunktsetzung zeigt deutlicher als im bisherigen Programm, dass vorwiegend Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele verfolgt werden, zugleich jedoch andere Herausforderungen niedriger gewichtet oder mit anderen Mitteln finanziert werden. Während Priorität 4 am stärksten finanziell ausgestattet wird (rd. 54 % der ELER-Mittel), bleibt Priorität 3 mit 2,6 % deutlich zurück.

Allerdings ist durch die komplexe Maßnahmenstruktur der bayerischen Agrarumweltmaßnahmen (s. folgende Tabelle) und den damit verbundenen Primär- sowie Sekundäreffekten (noch) nicht vollständig ersichtlich, welche Maßnahmen den Unterprioritäten in Priorität 4 und/oder 5 zugeordnet werden können. Dass vielfältige Wirkungen von Maßnahmen der Priorität 4 (dort programmiert) auch in Priorität 5 Wirkung entfalten können, sollte im Strategiekapitel deutlicher sichtbar gemacht werden (z.B. mit einer Liste der Teil-Maßnahmen und deren finanzieller Ausstattung sowie der Zuordnung zum identifizierten Handlungsbedarf in Priorität 4 und 5).

Tabelle 2 zeigt die Zuordnung von Maßnahmen zu Unterprioritäten und die jeweilige Maßnahmenkombination innerhalb der Priorität.

Tabelle 2: Auswahl und Zuordnung von Maßnahmen zu Unterprioritäten und Mittelausstattung

Priorität 1				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Artikel und Name(n) der (Teil-)Maßnahme	Kapitel im Dokument	Mittelausstattung in Prozent ¹
1A	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)	Kap. 8.2.8	0,2
1B	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)		
Priorität 2				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme		
2A	M04	Art. 17 (AFP, und Investitionen in der Verarbeitung u. Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse)	8.2.1.3.1.	12,9
			8.2.1.3.2	2,2
	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)	Kap. 8.2.8	s.o.
Priorität 3				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme		
3A	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)	Kap. 8.2.8	s.o.
3B	M05	Art. 18 (Hochwasserschutz)	Kap. 8.2.2.	2,6
Priorität 4				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme		
4A	M04	Art. 17 Nicht-produktive Investitionen: Heckenpflege, Weinberg-Trockenmauern)	Kap. 8.2.1.3.3.	0,4
	M10	Art. 28 (AUKM KULAP, AUKM VNP)	8.2.5.3.1-15 8.2.5.3.16-21	21,2 6,1
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)	Kap. 8.2.6	10,3
	M13	Art. 31 (AZ)		21,5
4B	M04	Art. 17 (AFP)		Nicht quantifiz.
	M10	Art. 28 (AUKM)	s.o.	s.o.
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)	s.o.	s.o.
	M13	Art. 31 (AZ)	s.o.	s.o.
4C	M04	Art. 17 (AFP)	s.o.	s.o.
	M10	Art. 28 (AUKM)	s.o.	s.o.
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)	s.o.	s.o.
	M13	Art. 31 (AZ)	s.o.	s.o.
Priorität 5				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme		
5B	M04	Art. 17 (AFP, Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse)	s.o.	Nicht quantifiziert
5D	M10	Art. 28 (AUKM)	s.o.	2,1 ¹
5E	M10	Art. 28 (AUKM)	s.o.	5,9 ¹
Priorität 6				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme		
6A	M06	Art. 19 (Diversifizierung)	8.2.3.3.1.	0,3
6B	M07	Art. 20 (Dorferneuerung, angepasste Infrastrukturmaßnahmen)	8.2.4.3.1. 8.2.4.3.2.	15,6 1,9
	M19	Art. 42-44 und Art. 35 ESI-VO (CLLD)	8.2.9	4,3

¹) Anteil an gesamten öffentlichen Programmmitteln, berechnet nach internen Angaben des StMELF (vorläufige Finanztafel, Stand 25.6.2014, teilweise geschätzt)
 Quelle: Eigener Entwurf auf Grundlage der Entwürfe des StMELF

Die Ziele in Priorität 2 und die damit korrespondierende Maßnahmenauswahl sind auf Effizienzsteigerung der im Bundesvergleich zurückhängenden bayerischen Betriebe ausgerichtet. Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit sollen durch Wachstums-, Rationalisierungs- und Spezialisierungsstrategien der Betriebe, aber auch die Möglichkeit der Diversifizierung und der Umstellung auf Ökologischen Landbau gesteigert werden. Auch die engere Verknüpfung mit den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette (Marktstrukturverbesserung) ist zielführend, wenn dadurch die Landwirtschaft eine stärkere Marktstellung erhält. Ansonsten wäre auch eine Verortung in Priorität 3 denkbar. 12 % der Programmmittel sind insgesamt für Priorität 2 vorgesehen.

Wenngleich in Priorität 3 die Organisation der Nahrungsmittelkette und das Risikomanagement in der Landwirtschaft im Vordergrund stehen, wird der Schwerpunkt in Bayern nur auf die Verbesserung des Hochwasserschutzes gelegt. Eine bessere Einbeziehung der Primärerzeuger in die Nahrungsmittelkette wird vielmehr indirekt durch Marktstrukturfördermaßnahmen (in P2 und P5 programmiert), punktuell durch die vorgesehenen EIP (M 16.4) oder regionale Vermarktungskonzepte (außerhalb des ELER) gefördert.

Für Ziele der Priorität 6 werden das Diversifizierungsprogramm von landwirtschaftlichen Betrieben, das Dorferneuerungsprogramm, kleine Infrastrukturmaßnahmen (außerhalb des Flurbereinigungsgesetzes) und LEADER angeboten. Zentrale Herausforderungen (gemäß Bedarfsanalyse) sind die Stärkung der lokalen Wirtschaft die Flankierung der demographischen Entwicklung und eine verstärkte Kooperation. Das bewährte Dorferneuerungsprogramm greift die Möglichkeiten des Art. 20 Basisdienstleistungen auf. Durch die weitgehende Koppelung an laufende Verfahren können in denjenigen Kommunen Vorhaben umgesetzt werden, die in einem Verfahren beteiligt sind. Eine Öffnung der Dorferneuerung analog zu den kleinen Infrastrukturmaßnahmen (außerhalb des Flurbereinigungsgesetzes) könnte die Umsetzung flexibilisieren und auch anderen Kommunen (ohne lange Verfahrenslaufzeit) Fördermöglichkeiten eröffnen. Diversifizierungsvorhaben sollen die Entstehung von Wertschöpfungsketten fördern, Beschäftigungswirkungen entfalten und zur Verbesserung der Versorgung beitragen.

Der bayerische LEADER-Ansatz soll die in der ESI-Verordnung vorgeschlagene CLLD-Strategie verwirklichen helfen. Im Programm werden jedoch Berührungspunkte und Schnittstellen bzw. der Kooperationsansatz zum EMFF, EFRE und ESF noch sehr offen formuliert. Erst wenn über Abstimmungsgespräche hinaus, die Regeln für die Funktionsweise der Zusammenarbeit zwischen Fonds organisiert und passende gegenseitige Nutzungsmöglichkeiten definiert sind, wird für die Praxis ein Mehrwert geschaffen (vgl. auch Aussagen in 3.2.3.2. Kohärenz mit den anderen ESI-Fonds).

Die bayerische Strategie greift die Möglichkeit Europäische Innovationspartnerschaften (Art. 35, Code 16.1) zu gründen auf und stellt sie in den Gesamtzusammenhang nahezu aller Prioritäten (Priorität 2, 3, 4 und 5). Dadurch sollen Entwicklung, Erprobung und Vermittlung innovativer, ressourcenschonender Verfahrensweisen, Techniken und neuer Produkte mit Fokus auf den Bedürfnissen der Praxis sowie Forschung und Innovationen zur Forcierung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte forciert werden. Die Vermittlung von Erkenntnissen und der gebietsübergreifende Erfahrungsaustausch zu allen Innovations-Bereichen in der Landwirtschaft bedarf einer organisatorischen Grundstruktur, die durch die Schaffung von Operationellen Gruppen und deren überregionale Vernetzung mit Hochschulen, ange-

wandten Forschungseinrichtungen und Praxis-Gruppen unterstützt werden sollte. Die Umsetzung von EIP wird als innovative Ergänzung der bisherigen Strategie gesehen.

Eine hierarchisch gegliederte Zielübersicht, ggf. mit einem Zielbaum und finanziellen Prozentangaben untermauert sowie entsprechenden Erläuterungen würde die Transparenz der bayerischen Schwerpunktsetzung verdeutlichen, insbesondere im Hinblick auf die angestrebten Primär- sowie begleitende Sekundäreffekte der Förderung. Dazu sollte auch die o.g. Darstellung der außerhalb des ELER rein national finanzierten Maßnahmen ergänzt werden, um den in Bayern verfolgten Ansatz der partiellen „Ko-Finanzierung“ der Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums im Gesamtkontext des Politik-Designs einordnen zu können.¹⁸

3.3.2 Bewertung der Interventionslogik

Wesentliche Aufgabe der Ex ante-Bewertung ist die Untersuchung der Interventionslogik und der Angemessenheit der quantitativen Ziele. Vorliegende Halbzeit- und Ex post-Evaluierungen liefern dabei wichtige Hinweise zu Relevanz, Wirkungsbeziehungen und Qualität der programmierten Maßnahmen.

In einer Analyse der Programmziele und –maßnahmen wird geprüft, ob und in welchem Umfang diese zum Abbau von Entwicklungshemmnissen beitragen können. Hierzu werden die finanziellen und fachlichen Schwerpunkte ebenso bewertet wie Ziel-Überschneidungen bzw. –Unschärfen und die im Programm benannten Indikatoren. SMART¹⁹-formulierte Indikatoren dienen der Beschreibung des Fortschritts der Programmumsetzung und der Programmleistung (Output, Ergebnisse, Wirkungen). In Anbetracht der Anforderungen an Monitoring und Evaluation und der Zuteilung der Leistungsreserve spielen Indikatoren eine wesentliche Rolle.

Zu den spezifischen Bewertungsfragen zählen:

- Sind die vorgeschlagenen Interventionen hinsichtlich Relevanz, Wirkungsbeziehungen und Qualität kausal begründbar? Sind die Interventionshypothesen schlüssig, um spezifische Entwicklungsprobleme zu lösen?
- Wurde eine sinnvolle Strukturierung der Ziele (Maßnahmenziele, spezifische und übergeordnete Ziele) vorgenommen?
- Wurden Ziel-Überschneidungen und –Unschärfen berücksichtigt?
- Wurden Indikatoren gemäß Interventionslogik benannt? Wurde ein nachvollziehbares und systematisches Zielsystem geschaffen?
- Sind die Ziele im bayerischen ELER-Programm spezifisch, realistisch und messbar?

Bereits bei der Erstellung der SÖA und SWOT und bei der Ableitung der Handlungsbedarfe wurde von den Evaluatoren beratend darauf hingewirkt, dass die Schritte der Programmerstellung miteinander konsistent sind. Nach dem Vorliegen der Maßnahmenbeschreibungen wurden diese von Seiten der Evaluatoren den Handlungsbedarfen gegenübergestellt und geprüft, ob und welche Handlungsbedarfe nicht durch Maßnahmen abgedeckt sind.

¹⁸ Im Rahmen der Ex ante Evaluation wird ein Vorschlag erarbeitet, vgl. Langfassung.

¹⁹ SMART: Spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminiert

Fazit und Empfehlungen

Eine Beschreibung einer Interventionslogik ist in Grundzügen vorhanden. Diese wäre jedoch zu präzisieren, um deutlicher hervorzuheben, inwieweit einzelne Maßnahmen des EPLR zu landesspezifischen Zielen, zu nationalen Zielen und zu Zielen der EU einen Beitrag leisten sollen.

In den folgenden Abschnitten werden die Maßnahmen des Programmentwurfs im Hinblick auf die Logik der Wirkungskette, die jeweiligen Ziele und deren Quantifizierung (Indikatoren) diskutiert. Die verwendeten Bewertungskriterien werden anhand einer 4-stufigen Skala visualisiert.²⁰ Sie zeigen die Einschätzung, in welchem Umfang die o.g. Anforderungen bereits erfüllt wurden. Sofern die Kriterien im stark negativen Bereich (" --") liegen, sollten Verbesserungen bzw. Berichtigungen erfolgen.

3.3.2.1 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 1

Mit der horizontalen Priorität 1 sollen Wissenstransfer und Innovation gefördert werden.

Finanzielle Ausstattung der Maßnahmen in Priorität 1

Für die Kooperationen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (Priorität 1) sollen rund 2 Mio. € ELER-Mittel zur Verfügung stehen. Zudem sollen 3 Mio. € nationale top ups bereitgestellt werden; daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Jahresplafonds von 1 Mio. €. Am Gesamtbudget (= gesamte öffentliche Programmmittel) haben die Kooperationen im Rahmen von EIP einen Anteil von ca. 0,2 %. Verglichen mit der finanziellen Ausstattung anderer Forschungsprogramme können vermutlich nur relativ kleine bzw. wenige Forschungs-/Innovationsvorhaben gefördert werden.

Der nachstehenden Tabelle ist zu entnehmen, dass sich Artikel 35 aus drei Teilmaßnahmen zusammensetzt.

Tabelle 3: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 1

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)
Art. 35 Kooperation	• Initiierung und laufender Betrieb von operationellen Gruppen (Code 16.1) • Entwicklung und Erprobung von Pilotprojekten, neuen Produkten, Verfahrensweisen, Prozessen und Technologien (Code 16.2) • Förderung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte sowie lokaler Absatzförderungsmaßnahmen (Code 16.4)

Praxisorientierte Forschung, bedarfsangepasste Beratung sowie ein stetiger und durchgängiger Wissenstransfer „aus dem Labor auf das Feld“ spielen auch in der Landwirtschaft eine wichtige Rolle z.B. bei der Gestaltung und Umsetzung einer guten fachlichen Praxis. Ebenso ist das Anstoßen und Fördern von Innovationen – wie mehrfach beschrieben – ein wesentlicher Bestandteil der Europa-2020 Strategie. Um die Verknüpfungen zwischen Landwirtschaft und Forschung zu stärken und Innovationen anzuregen, ist es in Bayern vorgesehen, Artikel

²⁰ ++ = voll erfüllt, + = weitgehend erfüllt, - = eher schwach erfüllt, -- nicht erfüllt.

35 der ELER-Verordnung (Kooperation) im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP AGRI) umzusetzen. Die sich hierzu zu gründenden operationellen Gruppen (OG) (Zuwendungsempfänger) sollen gemäß Artikel 56 ELER-VO unterstützt werden. Durch die operationellen Gruppen sollen neue Verbindungen zwischen den Akteuren aus Praxis, Beratung, Wissenschaft sowie Unternehmensvertretern ermöglicht werden.

Kooperationen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) werden unter Priorität 1b programmiert und können zu den Unterprioritäten 2a, 3a sowie 4 und 5 beitragen und somit die thematischen Ziele 1-6 stützen. Damit sollen die Innovationspartnerschaften nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft unterstützen sondern auch Wirkungen in den Bereichen Tierwohl, Umwelt- und Klimaschutz sowie Wissensmanagement entfalten. Auch entlang von (kurzen) Versorgungsketten (horizontal und vertikal) sollen (Pilot-)Projekte angeregt werden können.

Die **Initiierung und der laufende Betrieb von operationellen Gruppen (OG)** (Code 16.1) können durch Akteure der Wissenschaft und der Land- und Forstwirtschaft erfolgen. Neben den Kosten für Veranstaltungen sollen u.a. auch Investitionskosten förderfähig sein. Als wesentliche Förderbedingungen gelten das Vorhalten eines Geschäftsplans, eine Kooperationsvereinbarung zwischen mind. einem Land-/Forstwirt aus Bayern und einer wissenschaftlichen Institution sowie eine Erklärung zur regelmäßigen Berichterstattung. Außerdem muss die Durchführung des Projekts in Bayern erfolgen.

Die Projekte, die durch die OG initiiert und durchgeführt werden, sollen der **Entwicklung und Erprobung von Pilotprojekten, neuen Produkten, Verfahrensweisen, Prozessen und Technologien** (Code 16.2) dienen. Eine Förderung von Mainstreammaßnahmen ist über Art. 35 nicht möglich. Neben Investitionen von Kooperationen im Rahmen von EIP sollen auch Studien und Direktkosten wie z.B. Personalkosten (aufgewendete Arbeitszeit eines Landwirts) gefördert werden. Letzteres ist positiv zu bewerten, da dies einen gewissen Anreiz darstellen kann.

Bei der **Förderung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte sowie lokaler Absatzförderungsmaßnahmen** (Code 16.4) geht es um die Erstellung von Organisations- und Vermarktungskonzepten (auch Geschäftspläne), die Zusammenarbeit sowie die Schulung / Anwerbung neuer Mitglieder, nicht jedoch Marketing-/Kommunikationsmaßnahmen. Eine Förderung soll nur Projekten vorbehalten sein, die nicht im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse bzw. der nationalen Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland 2014-2018 gefördert werden.

Als Ziele wurden lediglich die vorgegebenen Zielindikatoren T1 und T2 benannt. Es sollen bis zu 12 Kooperationen (T1) gegründet und 7 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % der Ausgaben für das gesamte EPLR (T2).²¹ Sollten sich die gegründeten EIP's gut entwickeln, ist während der Laufzeit eine Aufstockung in Betracht zu ziehen.

²¹ Im EPLR, Kap. 11 Indikatorenplan wird hier ein Wert von 100 angegeben. Hier muss es sich um ein Missverständnis handeln (Bezugsgröße für die Berechnung müsste die Gesamtsumme der öffentlichen Aufwendungen sein).

Für die Darstellung der Aktivitäten der Operationellen Gruppen (OG) und die Bewertung des Nutzens der erreichten Ergebnisse sollten weiter Datengrundlagen geschaffen werden, z.B. im Evaluationsplan.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

- Das bayerische EPLR greift die Möglichkeiten der Kooperation in Art. 35 gezielt auf. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf M16.1, M16.2 und M16.4. Die Liste der Antragsteller wurde jedoch weit gefasst; so können neben OGs, Zusammenschlüsse von Akteuren entlang von Wertschöpfungsketten, Netzwerke, Cluster und Einzelakteure daraus, gefördert werden. Wichtig dabei sind die „neue“ Form der Zusammenarbeit und ein konkretes Ziel. Diese offene Formulierung sollte für die Antragstellung anschaulicher dargelegt werden. Die Inhaltliche Beschränkung auf nur zwei Teilmaßnahmen (M16.2 Pilotprojekte, M16.4 kurze Versorgungsketten) mit einer „begrenzten Anzahl von Wirtschaftsbeteiligten“ kann zunächst die Erprobung von EIP erleichtern helfen, das Aufgreifen weiterer Fördermöglichkeiten des Art. 35 sollte jedoch erwogen werden, z.B. M16.3 und M 16.9, die Kooperationen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft unterstützen könnten. Dies würde auch Ziele des Bayernplan 2020 untermauern.
- Die Auswahl der OGs soll durch ein Aufrufverfahren mit der Vergabe von Leitthemen erfolgen und einem Expertengremium (Leitung: Verwaltungsbehörde) obliegen. Dieses Verfahren ist für alle Beteiligten transparent zu gestalten. Vielfältige Aspekte werden für die Auswahl berücksichtigt, diese sind u.a. Innovationsgrad, praktische Umsetzbarkeit, Beschäftigungseffekte, Beiträge zum Klimaschutz. Zudem könnten bspw. die Aspekte „Gender“, Ort der Projektdurchführung (Gebietsproporz), Praxisrelevanz oder Zielgruppengröße berücksichtigt werden. Zu prüfen ist, ob die Leitthemen eher „umfassend“ oder „eng“ d.h. auf einzelne Aspekte fokussiert, formuliert werden. Offen formulierte Leitthemen erhöhen den Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand, da viele Akteure adressiert werden. Eine gewisse Steuerung / Vorauswahl der Bewerber gelingt durch eine enge Themenvorgabe. Dies ist in manchen Themenbereichen hilfreich, z.B. bei speziellen Fragestellungen, in denen rasch konkrete Lösungen erwartet werden.²² Es wird empfohlen, breit und zügig über die Modalitäten der EIP zu informieren und die Gründungsvoraussetzungen künftiger OGs sowie die inhaltlichen Anforderungen so klar

²² Auch in der Evaluierung des Ökolandbaus in Bayern wird bspw. deutlich, dass noch gewisse Defizite im Forschungs- und Wissenstransfer in die Praxis bestehen, die mittelfristig gelöst werden sollten. Vgl. Forschungsgruppe ART, Ecozept: Evaluation des Ökologischen Landbaus in Bayern, Triesdorf, Freising, 2013.

wie möglich zu kommunizieren.

- Das kontinuierliche Einreichen von Projektvorschlägen soll möglich sein; bei der Auswahl der Exposees ist ein Blockverfahren vorgesehen, das in den Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsbehörde fallen soll. Wichtig hierbei ist eine transparente und allgemein zugängliche Kommunikation der Projektauswahlkriterien.
- Die Einrichtung einer Servicestelle (des Innovationsbrokers) sollte an einem „neutralen“ Ort bzw. einer neutralen oder sogar neu zu gründenden Institution erfolgen. Auch die Formulierung von Leitthemen sowie die fachliche Projektauswahl sollten durch ein unparteiisches Auswahlgremium erfolgen, um Interessenkonflikte und Voreingenommenheit auszuschließen und (auch nach außen hin) nachzuweisen. Mitglieder des Auswahlgremiums könnten mit / ohne Stimmrecht ausgestattet werden bzw. eine beratende Funktion einnehmen. Auf eine paritätische Zusammensetzung des Gremiums mit Akteuren aus Praxis, Beratung, Wissenschaft, Politik wäre zu achten.
- Eine zu anspruchsvolle Auslegung des Begriffs „Innovation“ kann dazu führen, dass Projektvorschläge nicht eingereicht werden. Vielmehr sollten unterschiedliche Facetten eines Projekts berücksichtigt werden, die den „Grad der erreichbaren Verbesserung“ bestimmen können (Nachhaltigkeit, Ressourcenbedarf, bessere Anwendbarkeit von Techniken für Zielgruppen etc.). Darüber hinaus sollte EIP in Bayern als ein „Versuchsfeld“ – in dem auch Null-Ergebnisse zugelassen werden – betrachtet und als solches kommuniziert werden.

3.3.2.2 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 2

Priorität 2 hat die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und die Erhöhung der Wirtschaftsleistung landwirtschaftlicher Betriebe im Blick. Die Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsstruktur, effizientere Produktionsverfahren im Hinblick auf den Energieeinsatz, die Nährstoffverwertung, die Futter- und Klimaeffizienz sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Notwendigkeit künftig stärker zu kooperieren wurden als zentrale Herausforderung identifiziert. Der Sicherung der Betriebe in Regionen mit nachteiligen Standortbedingungen kommt dabei besondere Bedeutung zu, um das Landschaftsbild und den Strukturreichtum und damit die Grundlagen für eine touristische Wertschöpfung und die Artenvielfalt dieser Regionen zu erhalten. Darüber hinaus sind Maßnahmen der Qualitätssicherung, der Risikoabsicherung bei Markt- und Preisschwankungen und eine Verbesserung der Vermarktungssituation durch Einbindung in Wertschöpfungsketten für die Stabilisierung der Betriebe wichtig.

Finanzielle Ausstattung der Maßnahmen in Priorität 2

Maßnahmen, die mit Primäreffekte für Ziele der Priorität 2 ausgewählt wurden, werden mit einem Mittelvolumen von 553 Mio. € ausgestattet (ca. 15 % der Fördermittel). Das höchste finanzielle Gewicht erhalten die Teilmaßnahmen „Einzelbetriebliche Investitionsförderung“ mit rund 466 Mio. € (rund 13 % aller öffentlichen Gesamtausgaben in P2) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (Marktstrukturverbesserung, ca. 80 Mio. €, 2,2 % aller öffentlichen Gesamtausgaben in P2).

Insgesamt werden die Teilmaßnahmen in Priorität 2 mit rund 236 Mio. € zusätzlichen Bundes- und Landesmitteln aufgestockt (überwiegend aus der GAK). Hohe private Eigenmittel werden im Bereich Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Marktstrukturverbesserung eingesetzt, so dass durch die Gesamtausgaben des Schwerpunkts erfahrungsgemäß eine deutliche Erhöhung der regional wirksamen Investitionen zu erwarten ist.

Da aus der Erfahrung der Förderperiode 2007 - 2013 über 60 % der Mittel in Gebiete mit naturbedingten oder spezifischen Nachteilen fließen, begünstigen die Interventionen gezielt auch die Entwicklung dieser meist peripheren ländlichen Räume.

Zur Erreichung der Ziele in Priorität 2 sollen die in Tabelle 4 aufgezeigten Maßnahmen eingesetzt werden. Bei den Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur ist die Primärzielsetzung nicht eindeutig benannt, sie soll den Inhalten der Richtlinie gemäß zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung beitragen, der aktuellen Schwerpunktsetzung zufolge jedoch vorwiegend auf Ziele der Priorität 5 ausgerichtet werden.

Tabelle 4: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 2

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)
Art. 17 Investitionen in materielle Vermögenswerte	• Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, AFP (Code 4.1 und 4.2) • Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Marktstrukturverbesserung (Code 4.2)

Die Investitionsmaßnahmen, die unter Artikel 17 programmiert werden, leisten somit quantifizierbare Beiträge zu den Unterprioritäten 2a (vorrangig), aber auch 4a und 5d und unterstützen somit die thematischen Ziele 3, 5 und 6 (ESI). Sekundäreffekte können sich auch in den ELER-Unterprioritäten 5b, 6a und 6b entfalten. Die Sekundäreffekte sind jedoch bislang nur verbal benannt und wenig ausführlich begründet.

M04 Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (AFP)

Aus der sozioökonomischen Analyse leitet sich ein klarer Bedarf zur Unterstützung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe ab. Zu den zentralen Herausforderungen vor denen diese Betriebe stehen bzw. zukünftig stehen werden und denen durch entsprechende Investitionen adäquat begegnet werden soll, zählen unter anderem der Erhalt einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit, die Anpassung an den Strukturwandel (Modernisierungsbedarf) und an volatile Märkte.

Die Gestaltung der Förderung erfolgte ausgehend von den in der SWOT-Analyse identifizierten Bedarfen 12-17 (vgl. EPLR, S. 174); wobei die Bedarfe 12 und 14²³ als prioritär eingestuft werden und folglich unterstützt werden sollen. Die anderen Bedarfe sollen mit nationa-

²³ 12) Erhaltung und Entwicklung von landwirtschaftlichen Unternehmen durch Erschließung neuer Einkommensquellen 14) Verbesserung der Arbeitsbedingungen / Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen durch Modernisierung / Kooperation

len Mitteln unterstützt werden. Dazu bietet Bayern ein eigenes ergänzendes Landes-Programm an („kleines AFP“).

Ziel der bayerischen Förderstrategie ist es, die Innovationsfähigkeit, die Anpassung an den Strukturwandel, die Rentabilität der Produktion sowie der Verarbeitung, Vermarktung und der Entwicklung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu verbessern. Zudem sollen Herausforderungen des Klimawandels gemeistert und die natürlichen Ressourcen auf nachhaltige Weise genutzt werden.

Im Rahmen der Maßnahme M04 werden Investitionen in den Um- und Neubau von landwirtschaftlichen Produktionsstätten, Investitionen insbesondere zur Verbesserung der energetischen Bilanzen von kleinen und mittleren Unternehmen und zur Qualitätsverbesserung landwirtschaftlicher Produkte (s.u. „Marktstrukturverbesserung“) und in nicht-produktive Investitionen zur Erreichung der Agrarumwelt- und Klimazielsetzungen gefördert (diese sind Priorität 4a zugeordnet), die dazu beitragen, die Produktivität und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen zu verbessern. Darüber hinaus sollen sie die Produktion mehr als bisher vom Verbrauch natürlicher Ressourcen entkoppeln und die Regionalvermarktung und den Absatz der Agrarprodukte und Lebensmittel stärken. Auch die Anforderungen an Klima- und Umweltschutz sowie an das Tierwohl und die Ressourceneffizienz, die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) und einer guten fachlichen Praxis zählen hierzu. Letztlich soll die Investitionsförderung, wie im bayerischen EPLR treffend beschrieben, dem Erhalt einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft dienen.

Darüber hinaus sollen durch die Investitionen ein reibungsloser Generationenwechsel erleichtert, ländliche Arbeitsplätze gesichert und die Wertschöpfung in der ländlichen Wirtschaft gestärkt werden. Neben investiven sind jedoch zur Erreichung der Förderziele immer auch nicht-investive Maßnahmen zur Flankierung von Entwicklungsschritten erforderlich. Die begleitende Beratung und fachliche Betreuung sind deshalb zu gewährleisten.

Im Fokus der Förderung gemäß NRR stehen Investitionen in den Um- und Neubau, darunter auch die energetische Sanierung, aber auch in die Verarbeitung und Vermarktung sowie zur Umsetzung umwelt- und klimarelevanter Ziele. Abweichend von der NRR werden bayernspezifische Förderfähigkeitskriterien definiert, z.B. zur Prosperität und zum Nachweis einer angemessenen Eigenkapitalbildung. Die geforderten Grenzen werden jedoch nicht benannt. Der geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit soll sicherstellen, dass die Investitionen der ökonomisch nachhaltigen Entwicklung des Unternehmens und der Erhöhung der Faktorproduktivität dienen.

Die Förderbedingungen sehen eine Basis- (15% Zuschuss) und eine Premiumförderung für besonders tiergerechte Haltungsverfahren vor (35% Zuschuss). Darüber hinaus werden 5%-Zuschläge für die erstmalige und vollständige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung (Milchkühe) und für Investitionen in die Zuchtsauenhaltung gewährt. Insbesondere mit Blick auf die Herausforderungen der bayerischen Tierhaltung und den nach wie vor bestehenden Modernisierungsbedarf erscheint dies gerechtfertigt. Eine Überprüfung der Förderbedingungen und ggf. eine Anpassung sollte im Rahmen der Aktivitäten des Evaluationsplans erfolgen.

Für das Agrarinvestitionsförderprogramm werden neben ELER-Mitteln (115 Mio. €) und der nationalen Kofinanzierung deshalb auch nationale top ups in Höhe von 236 Mio. € zur Verfügung gestellt. Somit liegt der durchschnittliche Jahresplafond bei rund 67 Mio. €. Gemessen

an der Mittelausstattung liegt das AFP somit an dritter Stelle nach den AUKM und der Ausgleichszulage. Dies verdeutlicht die Relevanz des AFP für die bayerische Land- und Forstwirtschaft. Die Mittelausstattung erscheint angemessen für die Erreichung der Ziele.

Im vorgesehenen Auswahlverfahren sollen die Kriterien „Innovation“ und „Ressourcenschutz“ sowie „Tierwohl“ eine höhere Gewichtung erhalten. Die Anwendung des von der KOM präferierten Blockverfahrens sowie die Anwendung einer Punkte-Mindestschwelle im Sinne einer Qualitätssicherung werden positiv bewertet. Aus der Strategischen Umweltprüfung resultiert die Empfehlung, bei der Auswahl der Projekte umwelt- und klimaschonende Kriterien zu berücksichtigen (z.B. ausgeglichene N-Bilanz, Minimierung des Flächenverbrauchs).

Während die Förderung gemäß NRR auf ein förderungsfähiges Investitionsvolumen von 2 Mio. € begrenzt wird, sind dies in Bayern 0,75 Mio. € bzw. 1,5 Mio. € bei Kooperationen. Damit fokussiert das bayerische AFP auf kleinere und mittlere Betriebe entsprechend der agrarstrukturellen Verhältnisse.

Neben den vorgesehenen einzelbetrieblichen wären verstärkt auch überbetriebliche Investitionsstrategien denkbar. Insbesondere bei wachsenden Betrieben sind Fragen der Arbeitswirtschaft und die Nutzung von Möglichkeiten der Kooperation zu berücksichtigen. Kooperations- und Innovationsansätze sollten gezielt in Beratungsgesprächen gefördert werden, darüber hinaus auch die Marktorientierung der Betriebe (z.B. Einbindung in vertikale Produktketten). Durch Aufnahme dieser Aspekte in die Auswahlkriterien ließen sich solche Lösungen besser präferieren. Darüber hinaus könnte ein höherer Anreiz für besonders innovative Investitionsmaßnahmen durch die Gewährung einer „Premium-Förderung“ für Innovationen realisiert werden.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Die zentrale Bedeutung der Maßnahme für die Strategie des EPLR Bayern wird auch durch die Zielvorgaben deutlich (4.660 Betriebe mit einem geschätzten Investitionsvolumen von 1.850 Mio. €). Damit können nahezu 5 % der bayerischen Betriebe von dieser Maßnahme profitieren.

Weitere Aussagen zu direkten und indirekten erwarteten Wirkungen (Sekundäreffekte) sind jedoch nur in verbaler Form beschrieben. In Anbetracht der finanziellen und strategischen Bedeutung der Maßnahme sollten für die kontinuierliche Bewertung entsprechend den multiplen Zielen der Maßnahme im Evaluationsplan ausreichend Begleit-Aktivitäten eingeplant werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren und die Beantwortung der Bewertungsfragen sollten aussagekräftige Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

M04 Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Marktstrukturverbesserung

Ziel der Maßnahme ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitungs- und Vermarktungsbereichs. Als neue Zielrichtung der künftigen Förderperiode wird der Schwerpunkt auf die Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz gelegt.

Die Förderung umfasst Investitionen in Erfassung, Aufbereitung, Verarbeitung, Vermarktung und die Entwicklung neuer Produkte. Dabei wird auf die Erhöhung der Produktivität, die Verbesserung der Produktqualität und die Verbesserung des Umweltschutzes gezielt.

Die Maßnahme berücksichtigt die Anpassungs-Maßnahmen von Erzeugerzusammenschlüssen und KMU mit weniger als 750 Beschäftigten und weniger als 200 Mio. € Jahresumsatz. Obwohl die in ELER programmierte Maßnahme überwiegend in Priorität 5b angesiedelt wird, werden Effekte zur Steigerung der Effizienz in der Verarbeitung und zur Erhöhung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft erwartet, aber auch zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und der Ressourceneffizienz (2a, 3a, 5b). Aufgrund der Struktur des nachgelagerten Sektors und des hohen Anpassungs- und Innovationsbedarfs an effizientere Verarbeitungsverfahren ist mit einer hohen Nachfrage zu rechnen.

Die Maßnahmenbeschreibung bezieht sich weitgehend auf die NRR, sollte jedoch um wesentliche Details noch ergänzt werden (Fördergegenstände, Fördervoraussetzungen), um die Verständlichkeit der Maßnahmenausgestaltung zu erhöhen. Die Bewertung der Zielrichtung „Verbesserung der Energieeffizienz“ erfolgt bei der Diskussion der zugeordneten Maßnahmen in Priorität 5.

Da in den Investitionsprogrammen zur Verbesserung von Verarbeitung und Vermarktung und zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe Maßnahmen zur Effizienzsteigerung oder zur Energieeinsparung vorgesehen sind, darüber hinaus zusätzliche nationale Programme zur Verbesserung der energetischen Nutzung von biogenen Energieträgern verfügbar sind, wäre die Einbindung von qualifizierten Energieberatern im Rahmen der Förderstrategie empfehlenswert.

Die Quantifizierung der Zielsetzung dieser Teil-Maßnahme z.B. im Leistungsrahmen (Kap. 7 des ELER-Entwurfs) oder im Indikatorplan ist noch nicht transparent. Aus Sicht der Ex ante-Bewertung könnten hier prioritätsspezifische Zielwerte in Priorität 2 ergänzt werden. Für Priorität 5 werden verschiedene Zielwerte benannt, die allerdings einer schlüssigeren Begründung bedürfen (140 Projekte, öffentliche Ausgaben von 371,4 Mio. €). Die Annahmen sollten besser beschrieben und ggf. programmspezifische Indikatoren für Priorität 2 ergänzt werden.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

- Die ausgewählten Maßnahmen in Priorität 2 zielen auf die festgestellten Bedarfe. Innerhalb der Maßnahmenbeschreibung sind beabsichtigte Primärwirkungen gut begründet. Zu erwartende Sekundärwirkungen werden in den Maßnahmenbeschreibungen jedoch nur kurz benannt und auch nicht ausführlich begründet. Gerade bei Sekundärwirkungen (z.B. 5b und 5d, Erhöhung Energieeffizienz, Verringerung der Emissionen) sollten kurze Begründungen erfolgen z.B. beim AFP und in der Marktstrukturförderung.
- In der Strategie-Beschreibung (Kap. 5.2 des Programmentwurfs) wird die Maßnahmenkombination gut begründet. Neben investiven sind jedoch zur Erreichung der Förderziele immer auch nicht-investive Maßnahmen zur Flankierung von Entwicklungsschritten erforderlich. Beratung, Wissenstransfer, Qualifizierungs-, Coachingmaßnahmen sollten in Priorität 2 zur Vorbereitung und Durchführung von Investitionen intensiviert werden.
- Neben den vorgesehenen einzelbetrieblichen sind dazu auch überbetriebliche Strategien denkbar. Insbesondere bei wachsenden Betrieben sind die Optimierung der Arbeitswirtschaft und die Nutzung von (horizontalen) Kooperationspotenzialen zu berücksichtigen. In den Förderstrategien sollten deshalb Kooperationen und innovative Lösungen der Arbeitswirtschaft höher gewichtet werden, z.B. durch Aufnahme dieser Aspekte in die Auswahlkriterien. Auch ein höherer Anreiz für besonders innovative Investitionsmaßnahmen („Premium-Förderung“) und die Einbindung von Betriebsgruppen in die Bildung von EIPs wären ergänzend denkbar.
- In Priorität 2 wird vorrangig auf Optimierung des Einsatzes der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft gesetzt. Aber auch die höhere Wertschöpfung durch Qualitätsproduktion (Regional- und Öko-Produkte, Tierwohl-Programme, Bayerische Qualitätsprogramme) sowie die Nutzung unternehmerischer Potenziale durch Diversifizierung sollten gezielt unterstützt werden. Dies sollte in passenden begleitenden Beratungsmodulen zur Förderung von vertikalen Kooperationen zwischen Landwirten und Verarbeitungs-/ Vermarktungspartnern sowie zum Aufbau von Diversifizierungs-Netzwerken erfolgen. Insgesamt sollten die Angebote in Priorität 2 so aufeinander abgestimmt werden, dass Kooperations- und Wertschöpfungsnetzwerke entstehen. Das Ziel besteht darin, sowohl die Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern und korrespondierend die Marktstellung der Erzeuger durch Qualitäts- aber auch organisatorische Maßnahmen in den Wertschöpfungsketten zu verbessern.
- Die NRR gibt vor, dass Kosten für - dem ländlichen Charakter angepasste - Infrastrukturmaßnahmen förderfähig sind. Hierzu zählen insbesondere Kosten zur Erschließung der landwirtschaftlichen oder touristischen Entwicklungspotenziale, z.B. im Rahmen der Einkommensdiversifizierung land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe. Diese Möglichkeiten werden im bayerischen EPLR nicht genutzt. Maßnahmen im Rahmen des Art. 19 (Diversifizierung) werden in Priorität 6a programmiert. Dennoch sollte geprüft werden, ob das angebotene Maßnahmenspektrum unter Code M4.3 nicht ausgedehnt werden könnte.
- Sowohl im Agrarinvestitionsförderprogramm als auch im Investitionsprogramm zur Verbesserung von Verarbeitung und Vermarktung sind Maßnahmen zur Effizienzsteigerung

oder zur Energieeinsparung vorgesehen. Die energetische Sanierung von Gebäuden im Rahmen der Dorferneuerung kann ebenfalls Beiträge zu Zielen der Unterpriorität 5b und 5e entfalten. Bayerische und nationale Programme zur Förderung des Biomasseeinsatzes oder der Nahwärmeversorgung bilden weitere Ansatzpunkte für die Verbesserung der energetischen Nutzung verfügbarer regionaler Energiequellen. Eine enge Kohärenz der Fördermaßnahmen im Rahmen der Investitionsförderung (Art. 17) ist anzuregen. Der Einsatz von Energieberatern (Fachzentren für Diversifizierung und Strukturentwicklung) zur fachspezifischen Beratung im Rahmen der Förderstrategie wird empfohlen.

3.3.2.3 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 3

In Priorität 3 stehen Maßnahmen zur Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements im Fokus.

Finanzielle Ausstattung der Maßnahmen in Priorität 3

Der Hochwasserschutz fällt in Bayern in den Zuständigkeitsbereich des StMUV. Rund 47 Mio. € werden aus dem ELER in Aussicht gestellt. Bei gleichem Kofinanzierungsbetrag ergibt sich ein durchschnittlicher Jahresplafond von rund 13,4 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln von rund 2,6 %. Ausschließlich national finanzierte Maßnahmen flankieren die Maßnahmen in Priorität 3. Hierzu zählen bspw. die Sommerweidehaltung oder Qualitätsregelungen zur Stärkung lokaler Produkte.

Aus dem immer häufigeren Auftreten von extremen Wetter- und Hochwasserereignissen und den dadurch entstandenen Schäden - wie in der sozioökonomischen Analyse beschrieben - leitet sich für Bayern ein Bedarf im Bereich des Hochwasserschutzes ab. Dies trifft v.a. auf die Donau-Gebiete zu. Ein eigenes Aktionsprogramm 2020 existiert bereits.

Der Hochwasserschutz fällt in Bayern in den Zuständigkeitsbereich des StMUV. Die Maßnahme unter Artikel 18 der ELER-Verordnung ist in der Unterpriorität 3b programmiert und unterstützt das thematische Ziel 5. Der Schutz des landwirtschaftlichen Produktionskapitals und der natürlichen Ressourcen stehen dabei an vorderster Stelle. Obwohl keine weiteren ex-ante bekannten Zielbeiträge im bayerischen EPLR benannt werden, wäre eine Zuordnung von Sekundäreffekten – je nach Maßnahmen- und Projektausgestaltung - zu den Unterprioritäten 4a, 4b oder 4c denkbar.

Tabelle 5: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 3

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)
Art. 18 Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen geschädigten landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Maßnahmen	Hochwasserschutz (Code 5.1)

Verschiedene Maßnahmen zur Schadensprävention in Folge von Hochwasserereignissen an Gewässern zweiter und dritter Ordnung können für kommunale Gebietskörperschaften bzw. den Freistaat – nicht jedoch private Akteure – gefördert bzw. finanziert werden. Nicht förderfähig ist die Bewältigung von Hochwasserereignissen. Eine Förderung von Hochwasserschutzvorhaben an Gewässern 1. Ordnung ist über den EFRE vorgesehen.

Für die Auswahl der Vorhaben erhalten diese anhand eines Kriterienkatalogs Punkte und ein Ranking der Vorhaben gebildet. Die am besten bewerteten Vorhaben d.h. Vorhaben mit dem „größten Mehrwert“ sollen bevorzugt gefördert werden.

Einerseits sollte darauf geachtet werden, dass die Auswahlkriterien im Rahmen des präventiven Hochwasserschutzes transparent dargestellt werden und eine objektive Auswahl ermöglichen. Andererseits sollte sich der Mehrwert nicht nur aus wasserbautechnischen Kriterien ergeben, sondern auch durch Berücksichtigung von agrarischen, ökologischen oder touristischen Rahmenbedingungen und somit einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten. Eine Definition des Mehrwerts sollte mit Hilfe von Auswahlkriterien, die sich aus der ELER-Strategie ableiten, erfolgen (integrierter Ansatz, Einbindung Zivilgesellschaft, Anpassung der Bewirtschaftung an Klimawandel z.B. durch Sicherung oder sogar Wiedervernässung von Grünlandstandorten).

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

Wenngleich 10 Handlungsbedarfe formuliert wurden, werden in Priorität 3 sehr wenige Maßnahmen gewählt. Wie diese Bedarfe (Tierwohl, Qualitäts-Produktion über gesetzliche Standards/mit nachweisbarer Herkunft) außerhalb des ELER aufgegriffen werden, sollte ergänzend dargestellt werden. Gemessen an der steigenden Nachfrage der Verbraucher nach regionalen Qualitätsprodukten - aus ökologischem Landbau oder aus Produktion mit spezifischem Regionalimage (z.B. „Bergprodukte“) - ist die Unterpriorität 3a finanziell sehr gering ausgestattet. Es ist daher sehr wichtig, dass für Maßnahmen, die dafür außerhalb des ELER-Programms angeboten werden sollen, entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

3.3.2.4 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 4

Im Fokus der Priorität 4 stehen die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme.

Finanzielle Ausstattung der Maßnahmen in Priorität 4

Priorität 4 wird mit 24 Teil-Maßnahmen und einem Finanzvolumen von rd. 1,85 Mrd. € öffentlicher Mittel eine hohe Priorität innerhalb des Programms eingeräumt. (51 % des EPLR). Das höchste finanzielle Gewicht erhält das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP), welches mit 767 Mio. € ausgestattet wird. Rund 62 % der KULAP-Mittel werden Priorität 4 zugeordnet, weitere Teilmaßnahmen des KULAP unterstützen Ziele in Priorität 5 (vgl. Tabelle 6).

Weitere bedeutsame Maßnahmen sind der Vertragsnaturschutz mit 221 Mio. €, (6 % des EPLR), die Umstellung auf und Beibehaltung des Ökologischen Landbaus (372 Mio. €, rd. 10 %). Durch die Zuordnung der „Ausgleichszulage für Berg- und andere benachteiligte Gebiete“ zu Priorität 4 erhält diese mit ca. 21,5 % der EPLR-Mittel die höchste finanzielle Gewichtung (776 Mio. €).

Hinzu kommen nicht-produktive Investitionen in Art. 17, die auf die Pflege von Hecken und den Erhalt traditioneller Trockenmauern in Weinbergsteillagen abzielen.

Im Fokus der Priorität 4 stehen die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme. Die folgende Tabelle zeigt zunächst alle in Art. 17, 28, 29 und 31 programmierten Maßnahmen mit ihrer Primärwirkung, die sich auch über die Priorität 4 hinaus auf Ziele der Priorität 5 auswirken. Sie werden hier dargestellt, weil sie Teil des Bayerischen Kulturlandschaftsprogrammes sind.

Tabelle 6: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 4

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)	Primärwirkung
Art. 17 Investitionen in materielle Vermögenswerte	Nicht-produktive Investitionen: Heckenpflege, Erhalt von Weinbergs-Trockenmauern (Code 4.4)	4a
Art. 28 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUMK)	KULAP (alle Code 10.1): - Extensive Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser - Nachhaltiges Düngemanagement (Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung) - Umwandlung von Acker in Grünland entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten - Gewässer- und erosionsschutzfördernde Bewirtschaftungsvorhaben auf Acker- und Grünland - Winterbegrünung - Mulch/Streifen/Direktsaatverfahren bei Reihenkulturen - Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten - Erhalt artenreicher Grünlandbestände - Extensive Grünlandnutzung an Waldrändern - Vielfältige Fruchtfolge	4a 5e 5d 5e 4b 4c 4c 4b 4a 4a 4a

	• Blühflächen • Wiederherstellung und Erhaltung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert • Behirtung anerkannter Almen/Alpen • Streuobst • Flächenbereitstellung zur dauerhaften Anlage von Struktur- und Landschaftselementen	4a 4a 4a 4a
	VNP/ EA (alle Code 10.1) • Biotoptyp Acker 1: Extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Ackerlebensräume • Biotoptyp Acker 2: Brachlegung auf Acker mit Selbstbegrünung aus Artenschutzgründen • Biotoptyp Wiese 1: Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume • Biotoptyp Wiese 2: Brachlegung von Wiesenlebensräumen aus Artenschutzgründen • Biotoptyp Wiese 3: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen • Biotoptyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung	4a 4a 4a 4a 4a
Art. 29 Ökologischer Landbau	• Einführung ökologischer Landbau (Code (11.1)) • Beibehaltung ökologischer/biologischer Landbau (Code 11.2)	4a 4a
Art. 31 Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spez. Gründen benachteiligte Gebiete	Ausgleichszulage (AGZ): • Berggebiete (Code 13.1) • andere Gebiete (Code 13.2) • spezifische Nachteile (Code 13.3)	4a

Wenngleich in weiten Teilen Bayerns vergleichsweise reichhaltige Kulturlandschaften zu verzeichnen sind, ist durch vielfältige agrarische und nicht-agrarische Einflüsse ein fortschreitender Verlust der Artenvielfalt zu erkennen. Darüber hinaus sind auch abiotische Ressourcen Risiken ausgesetzt, die sich in der SWOT- und Bedarfsanalyse niederschlagen. Insgesamt werden 9 Handlungsbedarfe benannt, die unter Priorität 4 fallen (vgl. ELER-Entwurf S. 44).

Dies spiegelt sich wider in der umfangreichen Programmierung von Maßnahmen (Teil-Maßnahmen, Vorhabensarten), die prioritär auf die Unterprioritäten 4a bis 4 c wirken (vgl. Tabelle 6). Ein Teil der in Art. 28 programmierten KULAP-Maßnahmen unterstützt Ziele in Priorität 5. Diese sollten in der Strategie (Maßnahmenkombination) klarer hervorgehoben werden.

M10.1 Kulturlandschaftsprogramm (KULAP)

Das Kulturlandschaftsprogramm fördert extensive Bewirtschaftungsweisen und honoriert landschaftspflegerische Leistungen zur Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft. In einem sehr differenzierten Raster werden Agrarumweltleistungen vergü-

tet, die über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung - die u.a. durch die Cross Compliance- und Greening-Anforderungen gesichert werden soll - von Acker- und Grünland hinausgehen. Das Prämiensystem sieht einzelflächen-, betriebszweigbezogene oder gesamtbetriebliche Maßnahmen vor. Dabei sollen ressourcenschonende Produktionsverfahren gefördert, Umweltbelastungen verringert und gleichzeitig die Kulturlandschaft erhalten werden.

Im Detail geht es um folgende Teilziele:

- Vermeidung bzw. Verminderung unerwünschter Stoffeinträge in Boden, Luft und Wasser durch Begrenzung des Betriebsmitteleinsatzes, verbessertes Düngemanagement und gewässerschonende Bewirtschaftung;
- Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes durch Unterstützung erosionsvermindernder Anbauverfahren (z. B. Grünlandnutzung, Mulch-/Direktsaat);
- Erhalt und Förderung der Biodiversität durch Ausweitung agrarökologischer Maßnahmen und als Beitrag für die Aufwertung der Kulturlandschaft;
- Erhalt und Ausweitung einer standortgerechten bzw. extensiven Grünlandbewirtschaftung, insbesondere zur Verbesserung des Klimaschutzes.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Der Bedarf für die Maßnahme wird mit Hinweisen auf ressourcenbezogene Probleme (boden-, gewässer- und lebensraumgefährdende Beeinträchtigungen), aber auch mit der Notwendigkeit begründet, öffentliche Leistungen der Land- und Forstwirtschaft angemessen zu honorieren. Das Programm soll die Landwirte dazu ermuntern, ihre bisherigen Leistungen im Zuge des Agrarumweltschutzes fortzuführen bzw. neue Aktivitäten einzuführen.

Im Vergleich zum Maßnahmenangebot bis 2013 wurden verschiedenen Maßnahmen umgesetzt oder neu aufgenommen. Dies auch, um die Ziele der Unterprioritäten 4a, b und c besser aufgreifen zu können. Dazu zählen der Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten und die Mulch-/Streifen- und Direktsaat bei Reihenkulturen (Ziel Bodenschutz auf Äckern und Gewässerschutz). Darüber hinaus wurden zahlreiche Maßnahmen zum Erhalt und Verbesserung der Artenvielfalt neu eingeführt (z. B. Blühflächen, Anlage von Struktur- und Landschaftselementen, Erhalt artenreicher Grünlandstandorte durch ergebnisorientierte Honorierung, Silageverzicht im Gesamtbetrieb). Außerdem werden durch teils neue Maßnahmen Beiträge zur Verminderung klimawirksamer Emissionen geleistet (Mineraldüngerverzicht, emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung, Grünlandansaat).

Auf die erwarteten, durchweg positiven Umweltwirkungen, die in der Strategischen Umweltprüfung festgestellt wurden, wird verwiesen.²⁴

Bewährte Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der Alm- und Alpwirtschaft werden in veränderter Form beibehalten (Behirtungsprämie) und teilweise ausgeweitet (Extensive Grünlandnutzung für Almen und Alpen), um das Ökosystem Alm-/Alpwirtschaft mit seinen vielfältigen Funktionen für den Natur- und Lebensraum zu sichern.

Regionale „Brennpunkte“, die möglicherweise durch intensive landwirtschaftliche Nutzung entstehen (Erosion, Gewässerbelastung, Grünlandumbruch etc.), wurden in der der SWOT-Analyse aufgezeigt. Mit der Planung landesweit einheitlicher Prämien für alle Standorte wird eine differenziertere Berücksichtigung räumlicher Aspekte und von Umweltzielen vernachlässigt. Lediglich bei einzelnen Maßnahmen des Gewässerschutzes werden regionale Problemlagen aufgegriffen. In der Begründung der jeweiligen Vorhabensart sollte möglichst gut der Bezug zur spezifischen Referenzsituation dargestellt werden, um die Zielgenauigkeit zu optimieren. Generell sind jedoch die Prämien der spezifischen Maßnahmen mit einer Kalkulation bzw. Begründung nachvollziehbar dargestellt.

Die zentrale Bedeutung der Maßnahme für die Strategie des EPLR Bayern wird auch durch die Zielvorgaben deutlich. Sie umfassen den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche Bayerns, der durch Maßnahmen des Art. 28, 29 und 31 begünstigt werden soll (Ziel in 4a: 12,6 % der LF, ca. 397.000 ha; Ziel in 4b: 2,6%, 83.000 ha und in 4c: 2,2%, 70.000 ha).

Weitere Aussagen zu direkten und indirekten erwarteten Wirkungen (Sekundäreffekte) sind jedoch nur in verbaler Form beschrieben. In Anbetracht der finanziellen und strategischen Bedeutung der Maßnahme sollten für die kontinuierliche Bewertung entsprechend den multiplen Zielen des Programms im Evaluationsplan ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren und die Beantwortung der Bewertungsfragen sollten aussagekräftige Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

Der Implementierungs- und Verwaltungsaufwand erscheint durch den Umfang der angebotenen Maßnahmen hoch, jedoch bewältigbar. Basierend auf Erfahrungen der laufenden Periode ist die Durchführung für Landwirte und Verwaltungsbehörden aufgrund des eingespielten Ablaufs realistisch planbar. Die rechtzeitige Kommunikation von Antragsanforderungen und Förderbedingungen ist jedoch unerlässlich unterstützt durch eine gezielte Beratung in Problemgebieten. Potenzielle Fehlallokationen in der Anwendung der AUKM sollten (v.a. auch bei neuen Maßnahmen) möglichst verhindert werden, z.B. bei der ergebnisorientierten Grünlandförderung (M10.1 08).

M10.1 Vertragsnaturschutz / Erschwernisausgleich

Ziel der Maßnahmen ist der Erhalt naturschutzfachlich bedeutsamer Lebensräume oder Arten auf landwirtschaftlich nutzbaren Flächen. Dazu werden biotoptyp-spezifische Vertragselemente angeboten, die individuell gestaltbar sind. Es wird grundsätzlich unterschieden in die Lebensraumtypen Acker, Wiesen und Weiden. Die vorgesehenen Finanzmittel in Höhe von 221 Mio. € (einschl. top up) lassen eine Ausweitung des VNP in begrenzten Um-

²⁴ Vgl. Forschungsgruppe ART und TU München: Entwurf für die Strategische Umweltprüfung (SUP) der ELER-Programme 2014-2020 in Bayern, Freising und Triesdorf im März 2014, S. 47ff.

fang zu. Die Teil-Maßnahmen und Vorhabensarten sollen gezielt innerhalb einer naturschutzfachlich abgegrenzten Gebietskulisse angewendet werden (ökologisch besonders wertvolle Flächen, Natura 2000). Angeboten werden über das ELER-Programm sechs Teil-Maßnahmen (s.o. Tabelle 6; oder ELER-Entwurf Bayern Kap. 8.5.3.16 - 8.5.3.21), die sich jedoch durch spezielle Ausgestaltungsmöglichkeiten und modular aufgebauten, fakultativen Zusatzleistungen zu einer Vielzahl an Vorhabensarten erweitern. Die Vereinbarung der naturschutzfachlich erforderlichen Leistungen erfolgt vor der Antragstellung im Rahmen eines verpflichtenden Beratungsgespräches an der zuständigen unteren Naturschutzbehörde.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Die Maßnahmen werden auf Grundlage von fachlichen Konzepten innerhalb der naturschutzfachlich definierten Gebietskulisse sowie der politischen Vorgaben (Bayerische Biodiversitätsstrategie, Natura 2000) etabliert. In der Regel sind die Lebensräume sowie die daran angepassten Arten durch eine traditionell extensive Bewirtschaftung entstanden und nur durch deren Weiterführung zu sichern. Auf nahezu allen VNP/EA-Flächen wurde in der Vergangenheit der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel ausgeschlossen. Dies hat in Kombination mit den weiteren vertraglich vereinbarten Bewirtschaftungseinschränkungen erheblich zum Schutz der biologischen Vielfalt beigetragen. Der Beitrag zur Realisierung der Unterprioritätsziele 4a wird deshalb als sehr hoch eingeschätzt.

Neu eingeführte und angepasste Maßnahmen erweitern das Förderspektrum mit Blick auf die bessere Zielerreichung. Für den Biotoptyp Wiese 3 wird z.B. die „Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen“ angeboten (mit sechs Kennarten).

Wenngleich sich durch Erweiterung der angebotenen Vorhabensarten die Komplementarität zwischen KULAP und VNP generell erhöht, sind für die Programm-Nutzer auch Überschneidungen denkbar. Die „Zweigleisigkeit“ des Maßnahmenangebots erschwert teilweise die Übersichtlichkeit der Agrarumweltmaßnahmen. Sowohl bei der oben erwähnten „Ergebnisorientierte Grünlandnutzung“ als auch bei anderen Biotoptypen, z.B. extensive Beweidung (Almen und Alpen) mangelt es an Komplementarität, es könnten sogar aufgrund redundanter Maßnahmeninhalte einige Vorhabensarten systematischer aufeinander bezogen werden. Eine Weiterentwicklung der Kohärenz und damit der Synergien der Maßnahmen VNP und KULAP wäre hilfreich und sollte zumindest für Almen und Alpen deren stärkere Verzahnung zum Ziel haben.²⁵

²⁵ Vgl. auch Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berglandwirtschaftspolitik. Forschungsgruppe ART: Evaluation der Berglandwirtschaft einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft in Bayern, Triesdorf 2013, S. 322f.

Das bayerische VNP wählt im Bemühen um maximale Wirkungen einen sehr differenzierten Förderansatz. Die Vielfalt an Förderkonditionen weitet den Implementations- und Verwaltungsaufwand aus. Die hohe Zielgebiets- und Zielgruppenorientierung setzt zudem in der Umsetzung eine intensive fachliche Betreuung voraus. Deshalb erhöht sich beim VNP der Durchführungs-, Beratungs- und ggf. der Kontrollaufwand.

Durch den Bezug des VNP auf spezifische "Lebensraumtypen" und die individuelle Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen wird auch in der SUP eine erhebliche positive Umweltwirkung erwartet. Ebenso wie beim KULAP sollten die Begleit- und Bewertungsindikatoren entsprechend den differenzierten Zielen des Programms im Zuge der begleitenden Bewertung (Evaluationsplan) konkretisiert werden.

M04 Nicht-produktive Investitionen zur Umsetzung umwelt- und klimarelevanter Zielsetzungen (Heckenpflege, Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbergsteillagen)

Die Maßnahme (Art. 17, Code 4.4) dient der Erhaltung der Lebensraumfunktion von Hecken aus ökologischen Gründen und wird über eine Pflegeprämie (2 € je m²) realisiert. Neben landwirtschaftlichen Betrieben können auch Landschaftspflege- oder Naturschutzvereine an der Maßnahme partizipieren. Somit erfüllt sie auch eine Verbindungsfunktion zwischen Landwirtschafts- und Umweltakteuren.

Die häufig historischen Trockenmauern in Weinbergsteillagen verhindern Bodenerosion, ermöglichen Weinbau und bereichern das Landschaftsbild. Der Erhalt und Wiederaufbau von Steinmauern schafft zugleich Lebensräume für eine vielfältige (wärmeliebende) Flora und Fauna.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Die Bedeutung von Hecken für das Landschaftsbild, die Biodiversität und die Biotopvernetzung sowie die maßnahmenspezifische Wirkungskette werden dargestellt. Andererseits wird auf die Ursachen der potenziellen Gefährdung von Hecken (auch in der SWOT-Analyse) nicht ausdrücklich eingegangen.

Voraussetzung für die Pflegemaßnahmen ist ein Pflegekonzept einer zertifizierten Stelle (z.B. Landschaftspflegeverband). Dies sichert die Qualität der durchzuführenden Maßnahmen.

Als Ziel werden 20.000 „operations“ für M4.3 insgesamt kalkuliert (Heckenpflege + Weinbergs-Trockenmauern). Die Indikatoren sind als Output-Kennwerte ausreichend, könnten

jedoch im Sinne der Zieldefinition um aussagekräftigere Indikatoren zur Biodiversitätswirkung erweitert werden (Evaluation).

Ein Auswahlverfahren ist vorgesehen. Aufgrund der niedrigen Investitionssummen sollte es jedoch so schlank wie möglich organisiert werden, um den Verwaltungsaufwand nicht unnötig zu erhöhen.

M11 Ökolandbau

Die Ausweitung des Ökolandbaus ist erklärtes Ziel der bayerischen Agrarpolitik. Steigende Absatzchancen, Standortvorteile und hohe Umweltleistungen sprechen für die gezielte Ausweitung des Ökologischen Landbaus.

Durch die boden- und umweltschonende Bewirtschaftungsweise werden (Gemeinwohl-)Leistungen für den Arten- und Gewässerschutz erbracht. Durch die besonders tierartgerechte Produktion von Lebensmitteln besonderer Qualität profitiert auch der Verbraucher.

Die bayerische ELER-Strategie unterstützt damit die durch die Landespolitik vorgegebene Bio-Regio-Strategie (Aktionsprogramm 2020) zur Verdoppelung der Bio-Produkte in Bayern.

Für die Vorhabensarten unter M11 wird von einer hohen Nachfrage ausgegangen. Die Umstellungs- und Beibehaltungs-Prämien wurden im Vergleich zur vergangenen Förderperiode leicht angehoben, um die erhöhten Bewirtschaftungsaufwendungen und Ertragsverluste gegenüber dem konventionellen Anbau ausgleichen zu können.

Für die Darstellung der Ergebnisse und der Wirksamkeit der Ökolandbau-Maßnahmen sollten jedoch im Evaluationsplan geeignete Instrumente und Indikatoren vorgesehen werden.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

M13 Ausgleichszulage in Berggebieten und in sonstigen benachteiligten Gebieten

Etwa 60 % der Agrarfläche Bayerns mit mehr als der Hälfte aller landwirtschaftlichen Betriebe zählt zu den von Natur benachteiligten Gebieten. Die Betriebe weisen im Verhältnis zu Gunstlagen Einkommensrückstände bei zugleich erhöhtem Arbeitszeitbedarf auf. Dies erklärt einen überdurchschnittlich hohen Anpassungsdruck mit der Gefahr der Betriebsaufgabe, des Verlustes von Beschäftigungsmöglichkeiten, Nachteilen für die Offenhaltung der Landschaft und der "sozialen Erosion" der Dörfer.

- Berggebiete: Einen besonders hohen Grad der Benachteiligung erfahren die Betriebe im Berggebiet, die wichtige ökologische und gesellschaftliche Funktionen erfüllen.

Etwa 7 % der bayerischen LF, die von 9.500 Betrieben bewirtschaftet werden, rechnet zum Berggebiet.²⁶

- Aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete: Über natürliche Bewirtschaftungerschwernisse hinaus können bei den "sonstigen benachteiligten Gebieten" - dazu rechnen die Benachteiligte Agrarzone, Kerngebiet und Kleine Gebiete - auch strukturelle Defizite eine Rolle spielen.

Für eine Übergangszeit (voraussichtlich bis 2016) wird in Anlehnung an die Nationale Rahmenregelung das bisher angewandte System weitergeführt, das Kompensationszahlungen nach dem Ausmaß der festgestellten Benachteiligung bemisst (gemessen anhand der landwirtschaftlichen Vergleichszahl).

Bayern gewährt die Ausgleichszulage (AGZ) für Acker- und Grünlandgebiete korrespondierend zur LVZ, sowie - außerhalb der maßgeblichen LVZ-Berechnungsmethode – einen Festbetrag für Flächen über 1.000 m Höhenlage und anerkannte Almen und Alpen. Die jeweilige Hanglage spielt bislang (noch) keine Rolle. Die Höhe der AGZ steigt mit abnehmender Standortgunst²⁷ und schafft damit eine gewisse Mittelkonzentration auf die Gebiete mit den größten Bewirtschaftungerschwernissen. Der Höchstfördersatz ist auf 200 €/ha begrenzt. Gemessen an der Höhe der nachweisbaren Nachteile und der hohen gesellschaftlichen Bedeutung der Berglandwirtschaft (Sicherung der Umwelt, Tourismus, Sozialstruktur) könnten in Einzelfällen höhere Maximalbeträge gerechtfertigt sein.

Mit Hilfe der AGZ sollen die naturbedingten Einkommensnachteile teilweise ausgeglichen werden. Dafür sind im Berg- und in sonstigen benachteiligten Gebieten 776 Mio. € vorgesehen, das entspricht rd. 21 % der geplanten öffentlichen Ausgaben insgesamt. Die Vorgabe von Förderzielen beschränkt sich auf die Quantifizierung des voraussichtlich Umfangs deren Flächen (Indikator: Berggebiet 217.000 ha, sonstige Gebiete 1,78 Mio. ha). Ein Bezug zu den strategischen Zielen des ELER (z.B. nachhaltiges Wachstum, Verminderung der Abwanderung, Erhalt einer lebensfähigen Wirtschafts- und Sozialstruktur) wird bislang nur in geringer Komplementarität hergestellt.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

²⁶ Vgl. Forschungsgruppe ART: Evaluation der Berglandwirtschaft, Triesdorf 2013.

²⁷ Die tatsächliche Förderhöhe richtet sich bislang nach der Gemeinde-LVZ. Durch Fortführung des Systems (bis zur Neuabgrenzung) wird der Grad der durchschnittlichen Benachteiligung ausgeglichen. Die tatsächliche Ausgleichszahlung kann deshalb die individuelle Benachteiligung im Einzelfall auch überkompensieren. Die tatsächliche Förderhöhe je LVZ-Punkt ist im Programmentwurf noch nicht benannt.

Die AGZ hat eine stark erhaltende Wirkung auf die Agrarstruktur im Berggebiet und den sonstigen von Natur benachteiligten Gebieten, ohne jedoch den Strukturwandel dort dauerhaft bremsen zu können. Weil gerade in den benachteiligten Gebieten die Fortführung der Landwirtschaft zumeist ergänzende Einkommensquellen erfordert, wäre eine engere Verknüpfung der Ausgleichszulage mit Maßnahmen zur Förderung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten (Diversifizierung) - auch außerhalb der Landwirtschaft - zweckmäßig. Damit könnten über die AGZ hinaus weitere Impulse gegen eine fortschreitende Erosion vieler benachteiligter Gebiete (Verlust von Arbeitsplätzen und Bevölkerung) gesetzt werden.

Auf eine Neuabgrenzung der **sonstigen benachteiligten Gebiete** wird zunächst verzichtet, jedoch für 2016 angestrebt. Eine intensive Kommunikation der geplanten Änderungen sollte vorgesehen werden.

Eine Karte mit Textteil, die die bestehende oder geänderte Abgrenzung (Absatz 2 und 4, Art. 32 ELER-VO) oder die neue Abgrenzung der Gebiete gemäß Abs. 3 (Art. 32, ELER-VO) sollte dem Programmentwurf beigelegt werden.

Fazit und Empfehlungen

- Das bayerische Programm bietet eine Vielzahl verschiedener AUKM an. Die Umsetzung erfolgt in zwei Landesprogrammen (Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm und Bayerischer Vertragsnaturschutz). Die insgesamt 21 Teilmaßnahmen mit verschiedenen Vorhabensarten beider Landesrichtlinien sind innerhalb der Priorität 4 programmiert und tragen zur Verwirklichung der Ziele in allen Unterprioritäten bei. Dabei werden in den Beschreibungen vielfältige zusätzliche Sekundäreffekte aufgezeigt (z.B. für 5e). Die Vielzahl der angebotenen Einzelmaßnahmen und deren Kombinationsmöglichkeiten erhöhen grundsätzlich den Komplexitätsgrad der Programmstruktur. Für die Implementation ist eine transparente Informationspolitik, unterstützt durch eine gezielte Beratung zu empfehlen, um Redundanzen und möglicherweise Fehlallokationen in der Anwendung der AUKM zu vermindern (z.B. bei der ergebnisorientierten Grünlandförderung).
- Während Vorhabensarten des Vertragsnaturschutzes überwiegend in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten eingesetzt werden, können KULAP-Maßnahmen in der Regel landesweit eingesetzt werden. Bei Gewässerschutz-Maßnahmen (Randstreifen, wasserwirtschaftlich sensible Gebiete) kommen auch beim KULAP Gebietskulissen für die Maßnahmen zur Anwendung. Regionale „Brennpunkte“, die möglicherweise durch intensive landwirtschaftliche Nutzung entstehen (Erosion, Gewässerbelastung etc.), wurden in der Langfassung der SWOT-Analyse aufgezeigt, sie sollten auch bei der Anwendung sonstiger AUKM-Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Zumindest sollten Anreize gesetzt werden, das Angebot der vielfältigen Vorhabensarten regionsspezifisch aufzugreifen, z.B. durch Beratungsstrategien im Hinblick auf den Schutz von Grünland (Verminderung des Umbruchs) und den Boden- und Gewässerschutz.
- Alm- und Alpflächen, aber auch viele Tal- und Hanglagen im Berggebiet, weisen eine besonders hohe Artenvielfalt auf. Das Ökosystem Alm-/Alpwirtschaft erfüllt gemeinsam mit einer nachhaltigen Wald- und Forstwirtschaft vielfältige Funktionen: Minimierung von Naturgefahren, Ressourcenerhaltung, Klimaschutz, Offenhaltung der Landschaft, Vorleistungen für nachhaltigen Tourismus. Eine Reduzierung bzw. Aufgabe der Bewirtschaftung würde eine starke Beeinträchtigung dieser Funktionen nach sich ziehen. Angesichts

der Multifunktionalität der Berglandwirtschaft ist eine verstärkte ressortübergreifende Weiterentwicklung der Maßnahmen v.a. im nicht-investiven Bereich erforderlich. Die „Zweigleisigkeit“ des Maßnahmenangebots erschwert die Übersichtlichkeit der Agrarumweltmaßnahmen. Eine Weiterentwicklung der Kohärenz und damit der Synergien der Maßnahmen VNP und KULAP wäre hilfreich und sollte zumindest für Almen und Alpen deren stärkere Verzahnung zum Ziel haben.²⁸

- Die Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten oder aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Art. 31 und 32) werden auf Grundlage des in Deutschland und Bayern bewährten Systems zunächst fortgeschrieben. Die durchzuführende Neuabgrenzung (Art. 32 VO (EU) Nr. 1303/2013 sollte jedoch frühzeitig kommuniziert, 2015 begonnen und spätestens 2016 durchgeführt werden. Die Übergangszeit mit den vorgesehenen Übergangsbedingungen (z.B. Schwellenwerte, max. Zuwendungssummen) sollen einen harmonischen Übergang ermöglichen.

3.3.2.5 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 5

Im Fokus der Priorität 5 steht die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft.

Im Entwurf der ELER-Strategie (Kap. 5.1) werden die Unterprioritäten 5a und 5c aufgrund anderer nationaler Unterstützungsmaßnahmen nicht programmiert.

In der Begründung der Interventionslogik und der Beschreibung der Maßnahmenkombination (Kap. 5.2) werden die Maßnahmenbereiche M04 für Unterpriorität 5b, M10 Agrarumweltmaßnahmen für 5d und 5e ausgewählt.

Wie Tabelle 7 zu entnehmen ist, leisten sowohl Art. 17- als auch Art. 28-Maßnahmen zu Unterprioritäten quantifizierbare Beiträge.

Tabelle 7: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 5

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)	Primärwirkung
Art. 17 Investitionen in materielle Vermögenswerte	• Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Marktstrukturverbesserung (Code 4.2)	5b
	• Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Code 4.1)	5d
Art. 28 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUMK)	KULAP (alle Code 10.1)	
	• Extensive Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser	(4a) 5e
	• Nachhaltiges Düngemanagement (Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung)	5d
	• Umwandlung von Acker in Grünland entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten	5e

²⁸ Vgl. auch Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berglandwirtschaftspolitik. Forschungsgruppe ART: Evaluation der Berglandwirtschaft einschließlich der Alm- und Alpwirtschaft in Bayern, Triesdorf 2013, S. 322f..

Dass vielfältige Wirkungen von Maßnahmen der Priorität 4 (dort aufgezeigt, weil gemeinsam als KULAP-Maßnahmen programmiert) auch in Priorität 5 Wirkung entfalten können, wird in Abschn. 3.3.2.4 beschrieben. Es sollte jedoch deutlicher sichtbar gemacht werden, welche Maßnahmen hier Primär- und Sekundärwirkungen entfalten sollen. Von der Verwaltungsbehörde wurde in internen Schätzungen ein Anteil von ca. 38 % der KULAP-Mittel Maßnahmen der Priorität 5 zugewiesen. Von den rd. 291 Mio. € entfallen ca. 215 Mio. € (28% des KULAP) auf Priorität 5e zur Bindung von CO₂ und ca. 76 Mio. € (10 % des KULAP) auf Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen aus der Landwirtschaft (5d). Dass auch Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben dazu beitragen können (Filtertechniken) wird verbal aufgezeigt, jedoch nicht quantifiziert. Positiv zu bewerten ist, dass auch im Rahmen von Kooperationen (Art. 35) zur Umsetzung der bayerischen EIP neue innovative Techniken und Verfahren zur Verminderung der Treibhausgasemissionen entwickelt werden sollen.

Im Strategiekapitel könnte durch Benennung der Teilmaßnahmen / Vorhabensarten des KULAP, die zu diesen Zielen beitragen, und der Darstellung der finanziellen Ausstattung, transparenter dargestellt werden, mit welchem Gewicht die Ziele in Priorität 5 unterstützt werden.

Bei den Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (M04 Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung, Marktstrukturverbesserung) sollen in Bayern künftig verstärkt die Erhöhung der Energieeffizienz in der Verarbeitung von Agrarprodukten gefördert werden. Die Verringerung von (Energie-)Kosten soll zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelverarbeitung verbessern helfen. Insbesondere die Modernisierung von Kühlverfahren und -techniken wurde in der SWOT-Analyse als besonders wirksamer Beitrag zur Erreichung von Klimaschutzzielen aufgezeigt.

In M4.2 erhalten einzelne Projekte einen höheren Fördersatz. Dies betrifft Projekte, die ökologisch erzeugte Produkte verwenden oder Projekte, deren Antragsteller zu den KMU oder Kleinstunternehmen zählen. Dadurch werden Verarbeitungseinrichtungen für ökologische Lebensmittel in ihrer Marktstellung gestärkt und der Öko-Sektor gefördert. Im Zusammenspiel mit Vermarktungs- und Verbrauchermaßnahmen (Landesprogramme z.B. VuV Regio, Aktionsprogramm Bio-Regio-2020) kann dies positive Wirkungen für Ziele der Priorität 3a bewirken. Indirekt wird mit Hilfe von Verarbeitungseinrichtungen für Öko-Produkte auch bessere Voraussetzungen für den Anbau dieser Erzeugnisse und den damit verbundenen Ökosystemleistungen geschaffen.

Projekte oder Aktionen im Rahmen der „Marktstrukturverbesserung“ sollen aber auch zu einer verbesserten Sicherung der Wasserressourcen (Bedarf 37) sowie zu energieeffizienteren Bewirtschaftung und Produktionsverfahren (Bedarf 39) und einer Modernisierung/ Wärmedämmung von Gebäuden und Produktionsanlagen (Bedarf 40) beitragen.

In diesem Sinne sollte das Auswahlverfahren nicht nur Kriterien zur Energieeffizienz, sondern auch zur Verwendung anderer Ressourcen aufgreifen. Gleichzeitig sollten der Verwaltungsaufwand und der Aufwand für die Bewältigung des Auswahlverfahrens im Rahmen bleiben.

Der Leistungsrahmen (Kap. 7 des ELER-Entwurfs) und der Indikatorplan zeigen prioritäts-spezifische Zielwerte auf. Während sich bei einigen Investitions- und Flächenwerten um Erfahrungswerte aus der Vergangenheit handelt, sind für Priorität 5 verschiedene Zielwerte benannt, die nicht ohne weitere Informationen nachvollziehbar sind (140 Projekte, öffentliche

Ausgaben von 371,4 Mio. € und 440.500 ha., S. 125 ELER-Programmentwurf). Die Annahmen sollten besser beschrieben werden, insbesondere, da für Priorität 5 die Zuordnung von Maßnahmen noch nicht schlüssig dargestellt wurde.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

3.3.2.6 Maßnahmen mit primärer Wirkung in Priorität 6

Die Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten steht im Vordergrund der Priorität 6.

Finanzielle Ausstattung der Maßnahmen in Priorität 6

Priorität 6 wird mit einem gesamten Mittelvolumen von 733 Mio. € ausgestattet (ca. 9 % des bayerischen ELER-Programms oder etwa 20 % der gesamten öffentlichen Programmmittel). 4,2 Mio. € reine ELER-Mittel (zuzüglich nationalen top ups i.H. von 3,1 Mio. €; entsprechend 11,5 € gesamte öffentliche Programmmittel) werden der Diversifizierung (Unterpriorität 6a) zugewiesen. Damit stehen für Diversifizierungstätigkeiten insgesamt ein relativ kleines Budget zur Verfügung (0,3 % der gesamten öffentlichen Programmmittel). Für die Dorferneuerung werden 35 Mio. € ELER-Mittel (564,5 Mio. € gesamte öffentliche Programmmittel) und 76 Mio. € (157 Mio. € gesamte öffentliche Programmmittel, rund 66 %) für LEADER (beide Unterpriorität 6b) in Aussicht gestellt.

Innerhalb der Priorität 6 stehen etwa 77 % der öffentlichen Programmmittel für die Dorferneuerung zur Verfügung, für LEADER sind es ca. 21 % und für die Diversifizierung sind es rund 1,6 %.

Sowohl LEADER als auch die Dorferneuerung werden mit zusätzlichen kommunalen Mitteln aufgestockt. Jedoch ist angesichts des hohen Interesses an LEADER- und Dorferneuerungs-Maßnahmen bislang nur schwer abzuschätzen, ob die hierfür insgesamt vorgesehene Mittelausstattung in Priorität 6 (rund 20 % der gesamten öffentlichen Programmmittel, davon 4,3 % für LEADER bzw. 15,6 % für Dorferneuerung) ausreichen wird. Eine Aufstockung der Mittel aus Budgets anderer Maßnahmen z.B. AUKM wäre im Sinne einer ausgewogenen ländlichen Entwicklung zielführend.

Bei Betrachtung der Finanzausstattung der Priorität 6 wird (im Vergleich zu den Prioritäten 2 und 4) deutlich, dass diese relativ gering ist. Obwohl der LEADER-Ansatz in allen Prioritäten anwendbar ist, erhält er über den gesamten Programmentwurf gesehen, ein relativ geringes

Gewicht. Gegenüber der Diversifizierung hat LEADER innerhalb der Priorität 6 jedoch eine höhere Priorität.

Tabelle 8: Maßnahmen mit Primäreffekten in Priorität 6

Artikel und Maßnahmenbezeichnung	Vorhabensarten („Type of operation“)
Art. 19 Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Betriebe	• Diversifizierung (Code 6.2)
Art. 20 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten	• Dorferneuerung und –entwicklung (Codes 7.2, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7) • Investitionen in dem öffentlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse (Codes 7.2, 7.4, 7.5)
Art. 42-44 LEADER	• Vorbereitende Unterstützung (Code 19.1) • Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien (Code 19.2) • Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit (Code 19.3) • LAG - Management (Code 19.4)

M6.2 Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Betriebe (Art. 19)

Durch das Öffnen neuer Betriebszweige und die Ausweitung der Tätigkeitsfelder im Rahmen von Diversifizierungsvorhaben soll nicht nur zusätzliches Einkommen generiert werden sondern auch familiennahe Arbeitsplätze geschaffen werden. Gemäß SWOT-Analyse besteht in Bayern eine hohe Bereitschaft zur Sicherung dieser Arbeitsplätze durch entsprechende Diversifizierungsaktivitäten. Darüber hinaus existieren etablierte Beratungs- und Bildungseinrichtungen, die diversifizierenden Landwirten vielfältige Hilfestellungen bieten können.

Die Vorhabensarten im Rahmen der Diversifizierung (Artikel 19) werden weitestgehend gemäß NRR programmiert. Die Zuordnung der Vorhaben erfolgt unter Priorität 6a. Denkbar sind auch jedoch auch Sekundäreffekte zu den Unterprioritäten 5a-d (Ressourceneffizienz und Verringerung der Emissionen).

Zu den Fördergegenständen zählen (Ersatz-)Investitionen, die landwirtschaftsnahe bzw. ländlich-hauswirtschaftliche Tätigkeiten / Dienstleistungen ermöglichen sowie sonstige Vorhaben, die gleichzeitig dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäudesubstanz eines landwirtschaftlichen Betriebes dienen. Diese sind:

- Erzeugung und Vermarktung von Wärme,
- Pensionspferdehaltung,
- Wegeinstandsetzung, Holzeinschlag, Kulturpflege, Pflanzung, Landschaftspflege,
- Be- und Verarbeitung von Anhang-I Erzeugnissen zu Nicht-Anhang-I-Erzeugnissen,
- Gästebeherbergung,
- Dienste im ländlich-hauswirtschaftlichen bzw. sozialen Bereich,
- Bäuerliche Gastronomie,
- Pädagogische Angebote,

- Direktvermarktung.

In Bayern sind Kurzumtriebsplantagen von der Förderung ausgenommen. Fördervoraussetzung ist die räumliche Nähe zu einem landwirtschaftlichen Betrieb. Außerdem haben Zuwendungsempfänger das geförderte Vorhaben selbst zu betreiben bzw. zu bewirtschaften. Kleine private nicht-landwirtschaftliche Akteure / Unternehmer sind von der Förderung bislang ausgeschlossen. Vorstellbar wären jedoch Maßnahmen zur Unterstützung von Existenzgründungen / kleinen Start-ups in den Bereichen, die nicht in den „Zuständigkeitsbereich“ der Wirtschaftsförderung fallen, zugleich jedoch ELER-Ziele unterstützen (Kooperationsprojekte mit Landwirten, Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz). Positiv anzumerken ist, dass die Zuwendungsempfänger (im Rahmen der Diversifizierung) einen Nachweis über adäquate berufliche Fähigkeiten für eine ordnungsgemäße Betriebsführung erbringen müssen. Dies kann zu einer Qualitätssicherung der Maßnahme beitragen.

Auch die förderfähigen Kosten orientieren sich weitestgehend an der NRR, ausgenommen sind bspw. Investitionen im Schlachtbereich, obwohl auch Diversifizierungsvorhaben in diesem Bereich möglich sind.

Für das Auswahlverfahren bei Diversifizierungsvorhaben soll das von der KOM empfohlene Blockverfahren angewendet werden. Die Einführung eines Punktesystems und einer Mindestschwelle sind zu begrüßen. Die Bekanntgabe des Termins der Vorhabenauswahl sollte Teil des transparent gestalteten Auswahlverfahrens sein.

Die angegebenen Indikatoren können als Output-Kennwerte herangezogen werden, könnten jedoch im Sinne der Zieldefinition um aussagekräftigere Indikatoren zur Diversifizierung erweitert werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren und die Beantwortung der Bewertungsfragen sollten aussagekräftige Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

Kleine private nicht-landwirtschaftliche Akteure / Unternehmer sind von der Förderung bislang ausgeschlossen. Vorstellbar wären jedoch Maßnahmen zur Unterstützung von Existenzgründungen in den Bereichen, die nicht in den „Zuständigkeitsbereich“ der Wirtschaftsförderung fallen, zugleich jedoch ELER-Ziele unterstützen.

Artikel 20 - Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten

Die Vorhabensarten unter Artikel 20 berücksichtigen die besonderen Problemlagen ländlicher Regionen. Hierzu zählen inadäquate Beschäftigungsmöglichkeiten, Abwanderungen, Kaufkraftabflüsse, (oft als Folge) eine lückenhafte Infrastrukturausstattung bzw. Mängel in der Grundversorgung und eine damit verbundene sinkende Lebensqualität. Weitere Schwächen und Risiken sowie überregionale Trends werden sowohl in der sozioökonomischen Analyse als auch der SWOT-Analyse des bayerischen Entwicklungsprogramms ausführlich beschrieben. Aus diesen Entwicklungen wird eine Schlüsselrolle bayerischer Gebietskörperschaften bei der Aufrechterhaltung von (Basis-)Dienstleistungen und einer nachhaltigen flächensparenden Innenentwicklung abgeleitet. Es wurde erkannt, dass zur Steuerung einer nachhaltigen Regionalentwicklung die Formulierung und Umsetzung sektorübergreifender Konzepte eine wichtige Handlungsgrundlage bilden. Dies steht im Zusammenhang mit dem Grundsatz „Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen“ gemäß Bayerischem Landesentwicklungsprogramm (LEP) sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum. Als eine weitere wesentliche Voraussetzung für einen organischen Entwicklungsprozess wird die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an Entwicklungsprozessen gesehen. Damit stehen die Vorhabensarten unter Art. 20 in enger Verbindung mit den Art. 42-44-Vorhaben (LEADER).

Die Maßnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag zu Unterpriorität 6b, aber auch zu den Unterprioritäten 2a, 3a, 5b und 6a sind Beiträge möglich. Somit stehen diese Maßnahmen auch in Verbindung zu Art. 19 (Diversifizierung). Übergeordnet werden damit auch die thematischen Ziele 6 und 9 des GSR bedient. Außerdem leisten die Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zu den Querschnittszielen Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Innovation.

Artikel 20 setzt sich aus folgenden Untermaßnahmen zusammen:

- Dorferneuerung und –entwicklung (M 7.2, M 7.4 bis M 7.6),
- Investitionen in dem öffentlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse (M 7.2, M 7.4 und M 7.5).

Die **Dorferneuerung und –entwicklung** wird gemäß NRR programmiert. Von der Ausstattung der ELER-Mittel ist sie vergleichbar mit den Infrastrukturmaßnahmen (Art. 20; ebenfalls 35 Mio. Euro) und den Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung (40 Mio. €). Die nationalen Top-ups sind für Dorferneuerung und –entwicklung im Vergleich zu allen anderen Maßnahmen im bayerischen EPLR am höchsten.

Durch die im Entwicklungsprogramm formulierten Ziele kann die Dorferneuerung und-entwicklung zu unterschiedlichen Prioritäten beitragen (s.o.). Nicht nur die Förderung von Straßen und Wegen (Feldwege sowie Gemeinde- und Gemeindeverbindungsstraßen) und die Verringerung von Hochwassergefahren für den Ortsbereich auch die Schaffung von dorf-gerechten Grünflächen und Einrichtungen zur Nahversorgung und Dorfgemeinschaft sollen zu einer Erhöhung der dörflichen Lebensqualität beitragen und letztlich einer Dorfflucht entgegenwirken bzw. zur Neuansiedelung (Innenentwicklung) beitragen. Das EPLR sieht auch vor, dass Gebäude für gemeindliche oder gemeinschaftliche Zwecke erhalten / umgenutzt oder gestaltet werden können. In der Weiterentwicklung der Förderinhalte (Anpassung Landesrichtlinie) könnte vorgesehen werden, dass auch privatgenutzte Einzelobjekte oder Gebäude-Ensembles (außerhalb von Verfahren des FlurbG) gefördert werden. Hinsichtlich der

sozialen, kulturellen und regionalwirtschaftlichen Impulse, die von der Dorferneuerung gesetzt werden, könnten zusätzliche Synergiepotenziale erschlossen werden, wenn Maßnahmen der Dorferneuerung enger in regionale Entwicklungsprozesse (ILEK, Leader) eingebunden würden.

Auch die Einführung von modellhaften Umnutzungskonzepten bzw. besonderen Anreizen sollte weiter verfolgt werden. Zu nennen wären: Besondere Unterstützung von jungen Familien bei der Gebäudesanierung, Förderung generationenübergreifender Wohnprojekte sowie der wirtschaftlichen (Um-)Nutzung von Gebäudeleerständen z.B. Dorfläden, Büros und Räume für Klein-Unternehmer. Eine Förderung des Breitbandausbaus durch den ELER ist im bayerischen Entwicklungsprogramm nicht vorgesehen. Hierfür sollen andere Fördermöglichkeiten genutzt werden.

Für Vorhaben im Rahmen bzw. außerhalb des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) sollen unterschiedliche Auswahlverfahren zum Einsatz kommen. Vorhaben außerhalb des FlurbG sollen wie beschrieben ausgewählt werden. Für Verfahren nach FlurbG ist ein mehrstufiges Vorgehen angedacht.

In der Praxis können lange Durchführungsverfahren der Dorferneuerung beobachtet werden. Eine Verringerung des Implementations- und Verwaltungsaufwands sollte zu einer vereinfachten und beschleunigten Umsetzung beitragen.

Im Rahmen der **Investitionen in dem öffentlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse** (Buchstabe e) steht der Wegebau (und die – Planung) von Feldwegen sowie Gemeinde- und Gemeindeverbindungsstraßen außerhalb von Verfahren nach dem FlurbG im Vordergrund. Ziele sind die Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken und die Gestaltung des Freizeitwegenetzes, um damit den Freizeit- und Erholungswert der Landschaft zu steigern. Beiträge werden zu den Unterprioritäten 2a und 6b erwartet. Ein geblocktes Auswahlverfahren wird vorgesehen.

Für beide Untermaßnahmen gilt: Die angegebenen Indikatoren können als Output-Kennwerte herangezogen werden, könnten jedoch im Sinne der Zieldefinition um aussagekräftigere Indikatoren zur Dorferneuerung und Investitionen in kleine Infrastrukturen erweitert werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren und die Beantwortung der Bewertungsfragen sollten aussagekräftige Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

- Wachsender Handlungsbedarf, auf den die Dorferneuerung noch mehr Gewicht legen sollte, besteht als Folge des demographischen Wandels bei der Sicherung der Nahversorgung und vor allem bei der Dorffinnenentwicklung, um dem Leerstand von Gebäuden begegnen zu können. Dazu sind Konzepte für neue Nutzungen von Gebäuden und Hofstellen notwendig, ebenso eine engere Koordination der Innenentwicklung mit der Ausweisung von Neubaugebieten am Ortsrand. Auch hinsichtlich der sozialen, kulturellen und regionalwirtschaftlichen Impulse, die von der Dorferneuerung gesetzt werden, könnten zusätzliche Synergiepotenziale erschlossen werden, wenn Maßnahmen der Dorferneuerung enger in regionale Entwicklungsprozesse (ILEK, Leader) eingebunden würden.
- In der Praxis zu beobachtende lange Durchführungsverfahren der Dorferneuerung sollten durch eine vereinfachte und beschleunigte Umsetzung verkürzt werden. Darüber hinaus könnte in der Weiterentwicklung der Förderinhalte (Anpassung Landesrichtlinie) vorgesehen werden, dass auch Einzelobjekte oder Gebäude-Ensembles (außerhalb von Verfahren) gefördert werden. Auch die Einführung von modellhaften Umnutzungskonzepten bzw. besonderen Anreizen sollte weiter verfolgt werden.

Bewertung der Vorkehrungen für LEADER (CLLD-Ansatz)

Bayern kann auf eine lange Tradition in der ländlichen Regionalentwicklung zurückblicken. Auch haben sich die Instrumente und Einrichtungen zur Unterstützung von Initiativen in der ländlichen Entwicklung etabliert. Dennoch stehen viele ländlichen Räume in Bayern vor zahlreichen Herausforderungen wie Arbeitsplatzverluste, Abwanderung und eine unausgewogene demographische Entwicklung. Die Bündelung von Kräften und Humanpotenzial sollen diesen Trends entgegenwirken. Auch präventive Maßnahmen in Räumen mit heute noch guten Entwicklungschancen sollen unterstützt werden, um so eine ausgewogene Gesamtentwicklung zu forcieren.

Auf Grund seines sektorübergreifenden und querschnittsorientierten Charakters kann LEADER zu allen anderen Unterprioritäten und Zielen - auch außerhalb des ELER - beitragen. Im Bayern ist der LEADER-Ansatz nur im Rahmen des ELER vorgesehen. Eine Koordination mit den anderen ESI-Fonds soll durch eine gegenseitige Vertretung in den Begleitausschüssen der jeweiligen Fonds und einer Abstimmung der nachgeordneten Stellen des StMELF (LEADER-Manager) erfolgen.

Im bayerischen Entwicklungsprogramm wird LEADER unter Priorität 6b programmiert und es werden vor allem Beiträge zum thematischen Ziel 9 hervorgehoben. Auch die im Rahmen von LEADER bearbeitbaren Handlungs-/Themenfelder, die ebenso in einer Lokalen Entwicklungsstrategie festgeschrieben werden sollen, stimmen mit der SWOT, den abgeleiteten Bedarfen, der Programmstrategie und den übergeordneten Zielen überein.

Darüber hinaus wird im bayerischen EPLR darauf hingewiesen, dass besonders innovative Konzepte und Projekte in den Bereichen Umwelt / Klima und Demographie eine bessere Bewertung und eine gezieltere Begünstigung erhalten sollen. Im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen ist dieses Vorgehen als sinnvoll einzuschätzen.

LEADER setzt sich aus folgenden Untermaßnahmen zusammen:

- Vorbereitende Unterstützung (M 19.1),
- Umsetzung von Projekten der lokalen Entwicklungsstrategie (M 19.2),
- Förderung von gebietsübergreifenden und von transnationalen Kooperationsprojekten (M 19.3),
- Laufende Kosten der LAG / LAG-Management (M 19.4).

Die **vorbereitende Unterstützung** (Code 19.1) dient der Förderung von Kosten, die im Rahmen des Erstellungsprozesses der Regionalen Entwicklungsstrategie (RES) entstehen. Hierzu zählen nicht nur die Kosten für die Ausarbeitung der Strategie (inkl. erforderlicher Studien) sondern auch die Kosten für Information, Beratung und Aktivierung der Bevölkerung sowie für die Qualifizierung der künftigen LAG-Akteure. Letzteres ist zu begrüßen, da Qualifizierung einen wesentlichen Beitrag zur Beständigkeit und Verstetigung eines LAG-Managements sowie zu den Ansätzen einer „lernenden Region“ und des „lebenslangen Lernens“ leisten kann. Anfallende Mehrwertsteuer ist – wie in den anderen Vorhabensarten unter LEADER auch - förderfähig, was ebenfalls zu begrüßen ist. Als Fördervoraussetzung gilt das Einreichen einer RES im Rahmen des bayernweiten LEADER-Auswahlverfahrens. Die vorbereitende Unterstützung steht somit allen Antragsstellern offen, die eine Bewerbung abgeben wollen. Am 6.6.2014 erfolgte die offizielle Ausschreibung und Aufforderung zur Abgabe einer RES im Bayerischen Amtsblatt. Pro Antragsteller / LAG ist ein maximaler Festbetrag von 10.000 € möglich, der nach der Durchführung der vorbereitenden Maßnahmen bzw. Einreichung der Bewerbung beantragt werden kann.

Die Förderung von Projekten zur konkreten **Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien** (Code 19.2) beinhaltet neben Projektmitteln (inkl. Konzeption) auch projektbezogene Personalkosten für max. drei Jahre und Mittel für die erstmalige Öffentlichkeitsarbeit. In der Maßnahmenbeschreibung liegt ein besonderes Augenmerk auf den Anforderungen zur Anerkennung von Eigenleistungen. Diese Möglichkeit besteht für investive Projekte von Körperschaften / Stiftungen des öffentlichen Rechts, Vereine und gemeinnützige Einrichtungen. Positiv ist, dass ehrenamtliche Leistungen und Sachspenden als Eigenleistungen anerkannt werden können. Als Grundvoraussetzungen gelten, dass die LEADER-Gebiete im Aktionsgebiet einer LAG liegen müssen; Kooperationsprojekte außerhalb des Aktionsgebiets erfordern eine Begründung. Außerdem muss das Projekt bereits im Projektauswahlverfahren der LAG positiv beschieden worden sein. Hierzu ist ein Nachweis über die Einhaltung der formellen Richtigkeit vorliegen. Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften können nicht mit LEADER-Mitteln gefördert werden, dies ist zu begrüßen. Eine nachhaltige finanzielle Tragbarkeit muss gegeben sein, sollte ggf. als Nachweis (Finanzierungsplan) vorgelegt werden.

Verantwortlich für das Projektauswahlverfahren (Formulierung der Regeln und Auswahlkriterien sowie Durchführung) sind die LAGs. Die Gewährleistung eines transparenten Auswahlverfahrens soll durch Mindestvorgaben des StMELF für die Projektauswahlkriterien erfolgen.

Die Beschreibung des Auswahlverfahrens ist essentieller Teil der RES. Berücksichtigt sollen vor allem die Kohärenz mit der Strategie und die Bewertung des Beitrags zur Zielerreichung d.h. die Umsetzung der Entwicklungsstrategie. Die Auswirkungen auf bzw. die Beiträge zu den Querschnittszielen werden als obligatorische Kriterien für das Projektauswahlverfahren der LAGs vorgeschrieben. Andere Kriterien sowie ein konkretes Vorgehen (geblockte vs.

kontinuierliche Auswahl) werden nicht im Programm genannt. Es wäre jedoch wünschenswert, hierzu detailliertere Angaben zu machen.

Im Rahmen der „Kleinprojekte Bürgerengagement“ soll das Projektauswahlverfahren nicht angewendet werden. Hierbei soll der LAG-Vorstand bzw. das LAG-Management über die Höhe der Förderung entscheiden. Bei den „Kleinprojekten Bürgerengagement“ handelt es sich um eine Festbetragsförderung bis max. 20.000 € pro LAG. Je Einzelmaßnahme soll die Unterstützung max. 2.500 € betragen. Die Einführung der Förderung von Kleinprojekten ist sehr zu begrüßen. Sie geben den LAGs mehr Eigenverantwortung und ermöglichen eine weniger bürokratische Form der Projektförderung.

LAGs deren Gebiet zu mindestens 2/3 im strukturschwachen Gebiet liegen, sollen besonders unterstützt werden. Detaillierte Aussagen hierzu werden nicht gemacht. Eine Begrenzung der Zuschusshöhen für Projekte soll durch die LAGs möglich sein. Dies kann dazu beitragen, die Kompetenzen der LAGs bezüglich Budget-Entscheidungen zu steigern.

Sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung von Projekten im Rahmen einer **gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit** (M19.3) werden gefördert (Anteilsfinanzierung). Geeignet sind nur Projekte, die nicht mit Mitteln der anderen ESI-Fonds oder einer anderen ELER-Maßnahme gefördert werden.

Im Rahmen dieser Projekte können die Personalkosten für maximal fünf Jahre gefördert werden. Bei rein lokalen Projekten sind es dagegen nur drei Jahre – eine Anpassung bzw. Gleichstellung beider Projektarten wäre wünschenswert, um zu einer Kontinuität und Verstärkung beizutragen.

Um möglichst geringe Hürden für eine gebietsübergreifende bzw. transnationale Zusammenarbeit zu schaffen, werden auch die Kosten für die Anbahnung (inkl. Vorbereitungstreffen) solcher Kooperationsprojekte gefördert. Dies erfolgt durch die Maßnahme selbst, nicht über die „vorbereitende technische Unterstützung für Kooperationsprojekte“ (nicht programmiert). Die Auswahl der entsprechenden Projekte obliegt den kooperierenden LAGs. Eine besondere Unterstützung wird vorgesehen für transnationale Projekte und Kooperationen, bei denen mehr als die Hälfte der beteiligten bayerischen LAG, die im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ (gemäß LEP) liegen.

Im Rahmen der Förderung des **LAG-Managements** (M19.4) bzw. der Geschäftsführung werden Personalkosten aber auch Kosten für die Qualifizierung der LAG / des LAG-Managements bezuschusst. Letztes wird als sehr positiv bewertet. Kontinuierliche Weiterbildung und Qualifizierung kommen nicht nur direkt den im LAG-Management Tätigen zu, sie können auch Effekte auf die Personal-Kontinuität haben und unterstützen zugleich die Regionen auf ihrem Weg zu „lernenden Regionen“ und weiteren Professionalisierung u.a. bei der Aktivierung endogener Potenziale.

Darüber hinaus werden Kosten für Öffentlichkeitsarbeit als essentieller Tätigkeitsbereich eines LAG-Managements zur Etablierung und Wertschätzung der LAG-Arbeit gefördert. Die finanzielle Unterstützung der Vernetzung z.B. für die Teilnahme an Vernetzungstreffen von LAG-Netzwerken (in Bayern und national im Rahmen von Veranstaltungen der Deutschen Vernetzungsstelle) sowie für das Monitoring und die Evaluierung der lokalen Entwicklungsstrategie wird begrüßt. Eine Begrenzung des Zuschusses wird vorgenommen. Strukturschwache Gebiete sollen besonders unterstützt werden.

Der Rolle der LEADER-Manager als Vermittler der Fachstellen und Verwaltungen einerseits und als zentraler Ansprechpartner, Berater und Koordinatoren der LAG / der Akteure vor Ort andererseits, wird weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen. Dies wird als vorbildlich bewertet. Die Unterstützung der LAGs durch die LEADER-Manager wird durchgehend als eine positive und konstruktive Partnerschaft wahrgenommen. Zu begrüßen ist die vorgesehene Unterstützung der LEADER-Manager bei der Abstimmung mit anderen Fonds / Verwaltungen und der Suche nach Fördermöglichkeiten anderer Fonds.

Am 6.6.2014 wurden im Bayerischen Staatsanzeiger die Anforderungen und Fristen des LEADER-Auswahlverfahrens veröffentlicht. Die Bewerbungen von ca. 65 LAGs werden bis zum 28.11.2014 erwartet. Die Auswahl der LAGs erfolgt als Wettbewerb gegen eine sog. „Qualitätsschwelle“. Bis zu 70 LAGs können anerkannt werden. Insgesamt ergibt sich jedoch für die hohe Bewerberzahl eine vergleichsweise niedrige EU-Beteiligung von rd. 1,1 Mio. €. Strukturschwachen Gebieten werden dabei höhere Projekt-Zuwendungen in Aussicht gestellt. Aufgrund der hohen Anforderungen an Lokale Entwicklungsstrategien, die Bildung und das Management der Lokalen Aktionsgruppen mit spezifischen Projektauswahlverfahren wird empfohlen, entweder die Auswahl zu begrenzen und die Mindest-Einwohnergrenzen anzuheben (> 150.000) oder die Finanzausstattung des LEADER-Ansatzes anzuheben. Bei den geforderten LAG-Projektauswahlverfahren wird bislang nur eine generelle Vorgabe gemacht. Die LAG arbeiten diesbezüglich bisher mit kontinuierlicher Auswahl. Es wäre zu prüfen, ob eine „Block-Auswahl“ die Effektivität und die Mittelbindung erhöhen könnte.

Gemäß Empfehlung der KOM sollten im Rahmen von LEADER jeder Lokalen Aktionsgruppe rund 3 Mio. € in Aussicht gestellt werden, um den Grund-Aufwand für das LAG-Management (max. 25% der Gesamtkosten) in einem sinnvollen Verhältnis zu halten.

Um Anreize für Kooperationsprojekte zu schaffen, sollen zusätzlich ELER-Mittel i.H. von 10 Mio. € paritätisch allen LAGs zur Verfügung stehen. Diese Werte orientieren sich an den Erfahrungen der Förderperiode 2007-2013. Eine Förderung von Mainstream-Maßnahmen über LEADER ist nicht möglich. Hierfür will Bayern eine eigene Förderrichtlinie entwickeln.

Die angegebenen Indikatoren können als Output-Kennwerte herangezogen werden, könnten jedoch im Sinne der Zieldefinition um aussagekräftigere Indikatoren zu LEADER und zur integrierten ländlichen Entwicklung erweitert werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren und die Beantwortung der Bewertungsfragen sollten aussagekräftige Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung (für Zielerreichung)				
Indikatorenauswahl				
Implementations- und Verwaltungsaufwand				

Fazit und Empfehlungen

- Im Bayern wird LEADER nur im Rahmen des ELER durchgeführt. Auf Grund ähnlicher Ansätze im EMFF ist es allerdings möglich, dass sich gemeinsame (F)LAGs mit einem abgestimmten Konzept bilden. Eine Koordination mit den anderen ESI-Fonds soll durch eine gegenseitige Vertretung in den Begleitausschüssen der jeweiligen Fonds und einer Abstimmung der nachgeordneten Stellen des StMELF (LEADER-Manager) erfolgen.
- Aufgrund der hohen Anforderungen an Lokale Entwicklungsstrategien wird empfohlen, entweder die Auswahl zu begrenzen und die Mindest-Einwohnergrenzen anzuheben oder die Finanzausstattung des LEADER-Ansatzes anzuheben.
- Bei den geforderten LAG-Projektauswahlverfahren wird bislang nur eine generelle Vorgabe gemacht. Die LAG arbeiten diesbezüglich bisher mit kontinuierlicher Auswahl. Es wäre zu prüfen, ob eine „Block-Auswahl“ die Effektivität und die Mittelbindung erhöhen könnte.
- In den Lokalen Entwicklungsstrategien sollten kompetenzbildende Maßnahmen der Personalentwicklung berücksichtigt werden, um Aufgaben einer innovativen dezentralen Steuerung von zielorientierten Regionalentwicklungsprozessen wahrnehmen zu können. Die Kompetenzbildung dient auch der Professionalisierung und letztlich der Verstetigung von Leistungen der Regionalmanagements.
- Ob und in welchem Umfang das LAG-Management sich im Rahmen von Maßnahmen der Dorferneuerung und –entwicklung bzw. an Maßnahmen anderer Prioritäten beteiligen kann, wird im Programm offen gelassen. Es wäre jedoch wünschenswert, dies deutlicher zu machen, um potenzielle Synergien bzw. Überschneidungen sichtbar zu machen. Eine Koordination mit den anderen ESI-Fonds soll durch eine gegenseitige Vertretung in den Begleitausschüssen der jeweiligen Fonds und einer Abstimmung der nachgeordneten Stellen des StMELF (LEADER-Manager) erfolgen.
- Eine Aufstockung der Mittel für LEADER und Dorferneuerung aus Budgets anderer Maßnahmen z.B. AUKM wäre im Sinne einer ausgewogenen ländlichen Entwicklung zielführend.

Es wird deutlich, dass keine der einzelnen Vorhabensarten allein zu einer umfassenden und nachhaltigen ländlichen Entwicklung beitragen kann. Vielmehr ist ein Bündel von Maßnahmen / Aktionen erforderlich, um den verschiedenen Anforderungen und Problemstellungen im ländlichen Raum zu begegnen. Aus diesem Grund sollten im Programm Berührungspunkte sowie Koordinierungs- und Kooperationsansätze zwischen Maßnahmen der Priorität 6 und zum EMFF, EFRE und ESF noch klarer definiert werden. Wechselwirkungen und Komplementaritäten mit weiteren Nicht-ELER-finanzierten Maßnahmen (ILE, Flurneuordnung) sollten berücksichtigt werden.

Fraglich bleibt, ob und in welchem Umfang gerade jungen Familien oder Alleinstehende bspw. wegen der Erhaltung / Wiederherstellung kulturhistorischer Gebäude oder der Anlage von Grünflächen ein Anreiz vermittelt wird, sich im ländlichen Raum niederzulassen, oder ob nicht andere Gründe (Verfügbarkeit von Partnerarbeitsplätzen, KiTa- und Betreuungsplätze etc.) die Entscheidung stärker beeinflussen.

4. Bewertung des erwarteten Beitrags der Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele

4.1 Erwartete Auswirkungen

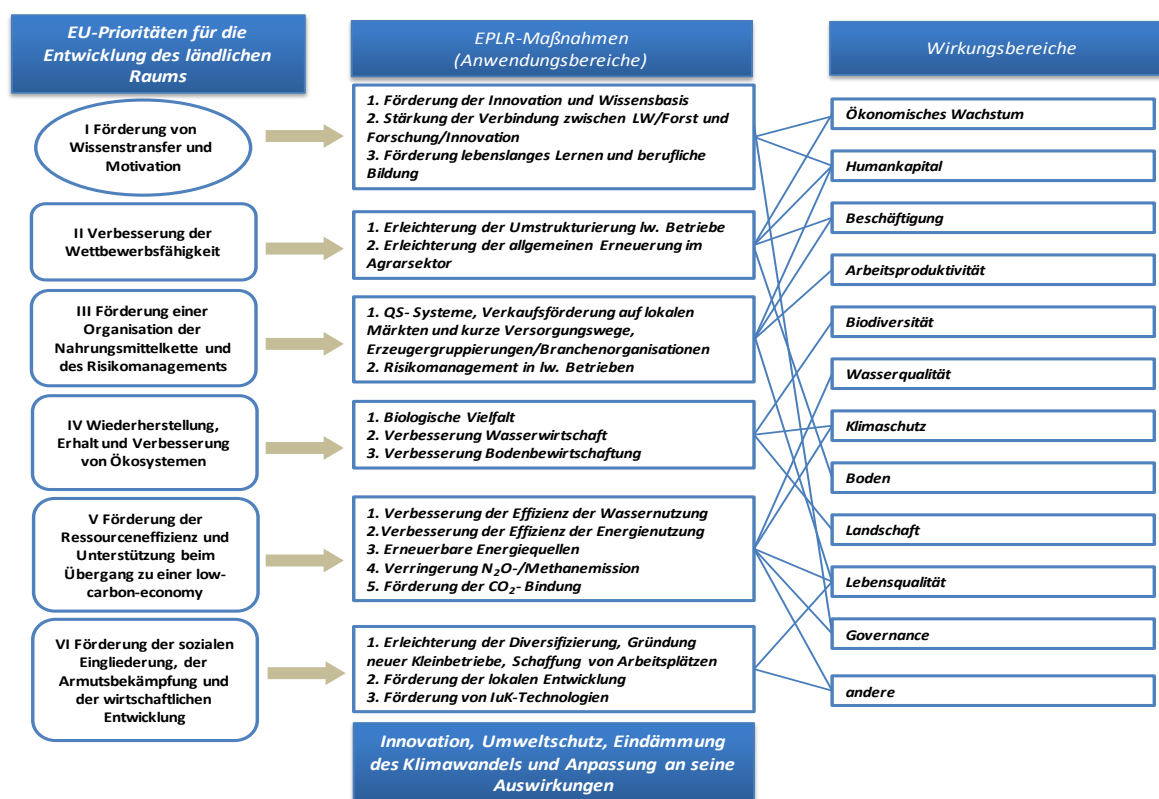
In Abbildung 4 wird beispielhaft dargestellt, welche erwarteten bzw. tendenziellen Wirkungen von den im ELER möglichen Maßnahmen, Untermaßnahmen und Arten von Vorhaben auf verschiedene Wirkungsbereiche denkbar sind. Daraus ersichtlich werden ebenfalls mögliche Wirkungen in Hinblick auf die EU 2020-Strategie.

Aus den unterschiedlichen Effekten auf diverse Wirkungsbereiche ergibt sich wiederum ein Bild, inwieweit Beiträge zu den verschiedenen ELER-Prioritäten bzw. Unterprioritäten zu erwarten sind und es lassen sich Aussagen zu Beiträgen des bayerischen EPLR zu höheren Zielebenen ableiten.

Auswirkungen des bayerischen ELER-Programms auf verschiedene Wirkungsbereiche ergeben sich einerseits aus den direkten Wirkungen der Teilmaßnahmen sowie aus (direkten und indirekten) Folgeeffekten.

Die im bayerischen EPLR beschriebenen Maßnahmen tragen in unterschiedlichem Maße zu verschiedenen Zielen und Wirkungsbereichen bei. Die u.a. erwartbaren Wirkungsbereiche nehmen gleichermaßen Bezug auf die in der ELER-Durchführungsverordnung aufgezeigten Bewertungsfragen (Entwurf ELER-DVO, Anhang V, S.55ff.). Abbildung 4 versucht eine erste Zuordnung von Maßnahmen / Anwendungsbereichen zu einer Reihe von potenziellen Wirkungsbereichen (nicht vollständig). Nebenwirkungen oder externe Effekte bzw. Null-Effekte wurden in der Abbildung nicht berücksichtigt.

Abbildung 4: Beitrag von ELER-Maßnahmen zu potenziellen Wirkungsbereichen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an EU-KOM (ELER-VO)

Nachfolgend werden ausgewählte erwartete Beiträge der Maßnahmen zur Zielverwirklichung d.h. der erwarteten Auswirkungen beschrieben.

- Biodiversität
- Landschaft
- Wasserqualität und Risikoprävention
- Boden
- Klimaschutz
- Beschäftigung
- Humankapital
- Lebensqualität
- Governance
- Tierwohl
- Arbeitsproduktivität
- Ökonomisches Wachstum

Biodiversität

Biodiversität umfasst die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft sowie in Waldgebieten, die Wirkungen auf den Biotopverbund und den Erhaltungszustand von FFH-Lebensraumtypen. Darüber hinaus sind Effekte hinsichtlich Artenerhalt und genetischer Vielfalt von Nutztierassen einzubeziehen.

Ein besonderer Fokus des bayerischen ELER-Programms liegt auf Erhalt und Verbesserung der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Dies zeigt sich in einer Vielzahl von Vorhabensarten, der eine Primärwirkung in Priorität 4 zugeordnet wird sowie in der umfangreichen finanziellen Ausstattung dieser Vorhabensarten.

Eindeutig positive Wirkungen, d.h. intensive und / oder nachhaltige Effekte gehen insbesondere von Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus. Aber auch von vielen Vorhabensarten des KULAP, die auf besonders schützenswerte Lebensräume und die Sicherung landschaftspflegender Nutzungen ausgerichtet sind.

Etwas schwächere, aber deutlich spürbare Wirkungen können auch den (teilweise neu eingeführten) Vorhabensarten des KULAP wie der Erhalt artenreicher Grünlandbestände, der Fruchtartendiversifizierung mit Eiweißpflanzen oder alten Kultursorten oder auch die Anlage von Blühflächen und der Pflege von Hecken (Art. 17) sowie diversen Maßnahmen zur Reduktion des chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel- bzw. Düngereinsatzes und insbesondere dem Ökolandbau attestiert werden. Die Ausgleichszulage für Berg- und benachteiligte Gebiete ist mit einem hohen Budget ausgestattet, entfaltet hinsichtlich der Biodiversität eher indirekte und somit unspezifische Wirkungen. Dennoch können der Ausgleichszulage (AGZ) hinsichtlich der Aufrechterhaltung der flächendeckenden Bewirtschaftung auf einer verhältnismäßig großen Fläche mit zumeist weniger intensiv angebauten Früchten oder extensiverer Grünlandnutzung Beiträge zum Erhalt der Biodiversität zugemessen werden (vgl. SUP-Entwurf S. 47ff). Generell bewertet die SUP die Beiträge der Einzel-Maßnahmen (v.a. Priorität 4 und 5) zum Schutz der Artenvielfalt weitgehend positiv, bei Maßnahmen mit Eingriffswirkungen werden zudem Vorschläge zur Minimierung der negativen Auswirkungen genannt.

Auch einzelne Projekte im Rahmen der EIP AGRI sowie ausgewählte LEADER-Projekte können Aspekte der Biodiversität aufgreifen.

Landschaft

Maßnahmen oder Vorhabensarten, mit positiven oder negativen Effekten auf die Biodiversität haben in vielen Fällen damit korrespondierende Effekte auf die Landschaft. Dies trifft auf die überwiegende Zahl der Vorhabensarten des KULAP und des VNP zu. Die Pflege von Streuobstbeständen und die Offenhaltung der Kulturlandschaft durch die Behirtung von Almen und Alpen stellen wichtige Gemeinwohlleistungen dar.

Starke Wirkungen auf die Landschaft entfalten auch Maßnahmen, die eine nachhaltige Entwicklung v.a. in Gebieten mit naturbedingten oder spezifischen Nachteilen (d.h. periphere ländliche Gebiete) und deren Förderung nach Art. 31 ermöglicht werden soll (M13). Darüber hinaus sind auch gepflegte Hecken, restaurierte Steinmauern in Weinbergsteillagen (M4.4) und dauerhaft angelegte Struktur- und Landschaftselemente (M10.1 KULAP) wichtige landschaftsbildprägende Elemente, die durch eine große Artenvielfalt gekennzeichnet sind.

Ferner sind ELER-kofinanzierte Maßnahmen wie Ökolandbau, extensive Gründlandbewirtschaftung, Brachlegung von Äckern aus Naturschutzgründen, Fruchtfolgen-Diversifizierung und Blühflächen für den Erhalt abwechslungsreicher Kulturlandschaften und den damit verbundenen Lebensräumen zweckdienlich.

Die Neuschaffung kleiner Infrastrukturen (M07) zur Erschließung der Landschaft kann punktuell den Freizeit- und Erholungswert der Landschaft steigern. Die Einbindung der Ortschaften in das Landschaftsbild wird durch Dorfentwicklungsmaßnahmen und entsprechende grünordnerische Gestaltungen gefördert (M07).

Inwiefern nicht über ELER-finanzierte, nationale Maßnahmen wie „Erhalt des ländlichen Erbes“ (Landschaftspflege- und Naturparkrichtlinie) sowie Flurneuordnung ebenfalls Beiträge zum Erhalt des Landschaftsbilds leisten, sollte durch entsprechende Zusatzinformationen im Zuge der begleitenden Bewertung der ELER-Strategie transparent gemacht werden. Darüber hinaus sind jedoch auch gegenläufige Einflüsse des generellen Strukturwandels mit Auswirkungen auf Produktions- und Flächenstruktur und der Flächenverbrauch für Siedlungszwecke sowie die Schaffung neuer Energieinfrastrukturen als Kontext der Landschaftsentwicklung zu berücksichtigen.

Wasserqualität und Risikoprävention

Der Wasserschutz beinhaltet die Wasserqualität (chemische, ökologische, hydromorphologische Gewässergüte) der Oberflächengewässer, die Verbesserung des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers sowie die Nutzungseffizienz. Ergänzt wird dieser Wirkungsbereich um die Prävention von Hochwasserereignissen (Risikoprävention).

Im Bereich Wasserschutz müssen fachrechtliche Standards verfolgt werden. Von Relevanz sind das landwirtschaftliche Fachrecht zu Düngung und Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln sowie das Wasserrecht, das z.B. landwirtschaftliche Aktivitäten in Gewässerrandstreifen, Überschwemmungsgebieten und Wasserschutzgebieten reglementiert sowie Mindeststan-

dards zu Lagerung wassergefährdender Stoffe vorschreibt. Diese Vorschriften finden sich teilweise auch bei den Cross Compliance-Anforderungen.

Die Maßnahmen des Hochwasserschutzes (Art. 18 ELER-VO) sollen zu einer nachhaltigen ländliche Entwicklung und einer Sicherung der land- und forstwirtschaftlichen Strukturen beitragen. Vorhaben im Rahmen des ELER betreffen nur Gewässer 2. und 3. Ordnung und sollen grundsätzlich der Prävention von Schäden infolge von Hochwasserereignissen dienen. Nicht gefördert wird eine direkte Bewältigung von Hochwasserereignissen.

Mit Hilfe von Dorfentwicklungsmaßnahmen soll die Renaturierung von Gewässern im Ortsbereich gefördert werden und wasserschutzbezogene Verbesserungen ermöglichen.

Auch den Vorhabensarten zum Ökologischen Landbau und der Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel (mineralische Dünger, PSM) können Wirkungen auf die Wasserqualität zugeschrieben werden. Auch weitere Vorhabensarten unter Art. 17 bzw. 28, die mit einer Extensivierung der Bewirtschaftung, der Schaffung von Gewässerschutzstreifen und dem Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten (beide KULAP) verbunden sind, haben das Potenzial, Gewässer zu schonen und Nähr- und Schadstoffauswaschungen zu verringern und zum Oberflächen- und Grundwasserschutz beizutragen. Gezielte Schaffung neuer eintraghemmender Flutmulden und bepflanzter Schutzstreifen zur Stärkung der Pufferfunktion sollen dies zusätzlich unterstützen (KULAP, dauerhaften Anlage von Struktur- und Landschaftselementen). Der Wirkungsgrad dieser Maßnahmen dürfte auch von der fachlichen Auswahl und Beratung der Einzelmaßnahmen abhängen.

Boden

Wirkungen auf den Boden umfassen die Aspekte Erosion, Stoffbelastung sowie die Kompensation von Schäden durch Schadstoffeinträge, Verdichtung und Versiegelung.

Die Umweltwirkungen auf das Schutzgut Boden wurden in der SUP bewertet (SUP-Entwurf, S. 36ff. und S.67). Nur wenige ELER-Maßnahmen verstärken den allgemeinen Trend der zunehmenden Bodenversiegelung. Entsprechende Minimierungs- und Ausgleichsmaßnahmen sollten gerade bei Infrastruktur- und einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen vorgesehen werden.

Dem Verlust der Bodenfunktionen wirken jedoch vielfältige ELER-Maßnahmen entgegen. Die Förderung des ökologischen Landbaus, spezifische Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zum Bodenschutz (vgl. Abschn. 3.3.2.4, z.B. Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten oder Wildsaaten, Erosionsschutzstreifen) sowie die extensive Grünlandnutzung oder das Mulchsaatverfahren bei Reihenkulturen, können positive Wirkungen auf den Boden entfalten. Grundsätzlich sind die Wirkungen solcher Maßnahmen standortabhängig. Begleitende Beratungs- und Informationsmaßnahmen sollten die bestmögliche Wirksamkeit bei der Umsetzung gewährleisten. Durch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Vorhabensarten können diese voraussichtlich auf einer verhältnismäßig breiten Fläche wirksam werden. In Kombination mit den Greening-Maßnahmen der 1. Säule dürfte sich für bayerische Agrargebiete ein wesentlicher Beitrag zum Bodenschutz ergeben.

Klimaschutz

Aspekte, die für den Klimaschutz relevant sind, sind Treibhausgas-Emissionen aus der Landwirtschaft und der Landnutzung (einschließlich der Kohlenstoff-Speicherung bzw. dessen Freisetzung), die Nutzung erneuerbarer Energien sowie Aspekte der Energieeffizienz.

Zu den wesentlichen Emissionen der Landwirtschaft zählen Distickstoffmonoxid (N_2O , Lachgas) und Methan (CH_4).

Klimawirksame Vorgänge, die auch durch das bayerische ELER-Programm beeinflusst werden können, sind Emissionen durch den Energieverbrauch in der gesamten Wertschöpfungskette sowie Verringerung der CO_2 -Emissionen durch die Bereitstellung und die Nutzung von erneuerbaren Energien. Auch ein reduzierter Verbrauch an mineralischem N-Dünger trägt zu einer energiesparenden Produktion bei, da insbesondere bei dessen Umsetzung Lachgas entstehen kann. In der Pflanzenproduktion sind Lachgas-Emissionen vor allem auf den Einsatz von Stickstoffdüngern zurückzuführen.²⁹

Auf umgewidmeten Mooren und Grünland ist durch den hohen Humusgehalt nach Düngung ein besonders hoher Ausstoß an Treibhausgasen zu verzeichnen (neben Lachgas ist dies hier auch CO_2). Diese Treibhausgasemissionen können durch eine Verbesserung der N-Produktivität und Verminderung der N-Überschuss-Salden reduziert werden (Düngemanagement, Einbeziehung der Humusbilanz).

Insbesondere Vorhabensarten im KULAP wie die „Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser“ (Mineraldüngerverzicht), die „emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung“ und die „Umwandlung von Acker- und Grünland entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten“ sowie VNP-Maßnahmen zum Schutz von Moorflächen können positive Wirkungen hinsichtlich des Klimaschutzes entfalten.

Investive Maßnahmen zur Energieeffizienz oder zur Verminderung von N_2O -Emissionen (z.B. Erhöhung der Güllelagerkapazität, Abdeckung von Güllelagern) können im Rahmen des bayerischen ELER-Programms (Art. 17) gefördert werden. Auch bei Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Verbesserung der Ressourceneffizienz (u.a. Energie) ein Kernelement. Darüber hinaus können auch bei Maßnahmen zur Diversifizierung (Art. 19) oder die Umnutzung von Gebäuden im Rahmen der Dorferneuerung (Art. 20) Aspekte der Energieeffizienz berücksichtigt werden.

Ökonomisches Wachstum

Das ökonomische Wachstum hängt im Allgemeinen von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Bayerns, Deutschlands und Europas ab. Dabei spielen sowohl die Binnennachfrage (Privatverbrauch, Investitionen, Binnenproduktion) als auch die von der Weltwirtschaftslage abhängigen Exportmöglichkeiten eine entscheidende Rolle.

Der Agrarsektor trägt aufgrund seines geringen Anteils an der Gesamtwirtschaft grundsätzlich nur in geringem Umfang zum ökonomischen Wachstum bei. Auch die im bayerischen ELER-Entwurf geplanten Prioritäten lassen nur in einzelnen Maßnahmen belastbare Anhaltspunkte in Bezug auf verbesserte Wachstumsbedingungen erkennen. Insbesondere

²⁹ Neben der Menge des eingebrachten Stickstoff- oder Kalkdüngers bestimmen Faktoren wie Klima, Temperatur, Eigenschaften des Bodens und die Düngetechniken die Höhe der verursachten Treibhausgasemissionen.

Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft verbessern helfen oder deren Resilienz insbesondere bei zyklischen Marktbedingungen stärken, dürften Erzeuger und Verarbeiter in die Lage versetzen, ökonomische Wachstumspotenziale zu nutzen. Investitionen zur Steigerung der Ressourceneffizienz oder der Qualitätsproduktion in den jeweiligen Erzeugungs- und Verarbeitungsbereichen, Maßnahmen der Risikoabsicherung und Optimierung der Kostenstrukturen sowie Wachstumsinvestitionen erscheinen geeignet, auch durch ELER-Maßnahmen einen Beitrag zum ökonomischen Wachstum zu leisten. Neben Wachstums- können dies auch Diversifizierungs- oder gezielte Rückzugsstrategien sein, die durch gelenkte Faktor-Umnutzung zu höherer Faktor-Effizienz nicht nur im Agrarsektor sondern in den damit verknüpften Sektoren beitragen können. Letzteres vor allem dann, wenn bisher (unterdurchschnittlich) verwertete Arbeitsressourcen z.B. durch Einsatz von (höher) qualifizierten Personen in anderen Wirtschaftsbereichen eine höhere Wertschöpfung erzielen können.

Die Verbesserung der Wachstumsbedingungen kann mit Hilfe von ELER v.a. in folgenden Bereichen erwartet werden:

- Verbesserte (einzel-)betriebliche Produktions- und Vermarktungsbedingungen: Erhöhung der Leistungsfähigkeit und der Produktivität, insbesondere auch durch rationellere Produktionstechniken.
- Beseitigung von Wachstumshindernissen, z.B. durch Verbesserung der Verfügbarkeit und Verwertbarkeit von Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeitsressourcen, Marktzugang etc.) und die Einführung von Systemen zur Sicherung einer hohen betrieblichen Qualitätsproduktion.
- Verbesserung der strukturellen Bedingungen, die Kostensenkungen ermöglichen, z.B. durch Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen, durch Wegebau und Bodenordnung (begleitend, außerhalb des ELER) oder die Anbahnung von Kooperationen.
- Stärkung der Marktposition, Erhöhung der Qualität und Erschließung neuer Absatzwege (z.B. Öko-Produkte), insbesondere im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor.
- Entwicklung neuer Wirtschaftsideen und Wertschöpfungsketten in ländlichen Räumen durch unternehmerische Initiative von Akteuren und Akteursgruppen, auch im Zusammenhang mit der Nutzung kultureller, natürlicher, sozialer und touristischer Faktoren (LEADER- und Diversifizierungsmaßnahmen etc.).

Beschäftigung

Verbesserungen in der Beschäftigungssituation können vor allem durch Fortschritte der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten erreicht werden. Dies soll durch Maßnahmen und Vorhabensarten im Schwerpunktbereich 6b bewirkt werden. Gerade durch gezielte Belegung von Ortskernen und Sicherung von Versorgungseinrichtungen (Dorfläden etc.) können Arbeitsplätze gesichert oder sogar geschaffen werden.

Positive Beschäftigungseffekte lassen sich im Zusammenhang mit Teilmaßnahmen im Rahmen der Diversifizierung sowie durch die Förderungen der Zusammenarbeit im Rahmen der EIP erwarten. Auch LEADER-Strategien mit einem Schwerpunkt auf wirtschaftsfördernden Aktionen tragen erfahrungsgemäß zu einer Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen

im ländlichen Raum bei. Hier kommt es v.a. auf die Einbindung der Wirtschaftsunternehmen in Regionalentwicklungsprozesse an.

Darüber hinaus stehen die Existenzsicherung sowie der Erhalt von Betrieben und einer multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft im Fokus des Agrarinvestitionsförderungsprogramms. In der Summe der programmierten ELER-Maßnahmen werden jedoch nur vergleichsweise geringe Beschäftigungseffekte erwartet.

Arbeitsproduktivität

Die Modernisierung des Agrarsektors hin zu einer effizienten und wettbewerbsfähigen Produktion soll in Bayern mit einer weiterhin flächendeckenden Landbewirtschaftung durch Familienbetriebe korrespondieren. Auf beide Aspekte fokussiert das bayerischen ELER-Programm.

Da Standort- und Kostenunterschiede sowie Markt-Bedingungen die Ausdifferenzierung einer vielfältigen Agrarproduktion begünstigen, sind passende Instrumente erforderlich, um Hilfen zur Erhöhung der jeweiligen Standort-Produktivität anbieten zu können. Das bayerische ELER-Programm bietet deshalb in hohem Umfang Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen (z.B. Ausgleichszulage) für benachteiligte und weniger produktive Standorte.

Auch auf einzelbetrieblicher Ebene werden Investitionen und produktivitätssteigernde Anpassungsreaktionen angeregt (M04), die durch gezielte regionsspezifische Unterstützungsmaßnahmen flankiert werden sollten (z.B. mit Hilfe von EIP oder auch außerhalb des ELER durch Flurneuordnung). Die Schaffung effizienterer Produktionsstrukturen und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen insbesondere in der Tierhaltung sollten vorrangig anvisiert werden. Diese Wirkungen sollen vor allem durch Maßnahmen im Rahmen der Investitionsförderung und der Diversifizierung erreicht werden.

Unabhängig von ELER-Teilmaßnahmen ist davon auszugehen, dass aufgrund von strukturellen Anpassungsprozessen und ausgelöst durch Marktveränderungen zahlreiche Betriebe der Land- und Forstwirtschaft in Bayern zu Umstrukturierungen gezwungen sind. Dies betrifft z.B. die stärkere Nutzung überbetrieblicher Mechanisierungsvarianten, um die Schlagkraft zu erhöhen und Kosten für Eigenmechanisierung zu sparen oder die Anpassung von Produktionsverfahren an geänderte Marktanforderungen (z.B. zur Einhaltung von Qualitäts- und Cross-Compliance-Kriterien). Hier sollten vor allem die außerhalb des ELER angebotenen Beratungs-, Schulungs- und Wissenstransfermaßnahmen einen Beitrag zur Verbesserung von betrieblichen Organisationsmodellen leisten.

Tierwohl

Tierwohl bzw. Tiergerechtheit umfasst die Berücksichtigung der Gesundheit von Tieren (z.B. Freiheit von Krankheit und Verletzung sowie die Qualität von Futter und Wasser), Emotionen von Tieren (Vermeidung von Schmerzen und Leiden, Erleben positiver Emotionen) und die Ermöglichung von artgerechtem Verhalten (ausreichend Bewegung, Ermöglichung von Sozialverhalten und Erkundung).

Mit Hilfe des neu gestalteten Agrarinvestitionsprogramms und eines ergänzenden Landesprogramms, das kleinere Investitionen (z.B. Laufhöfe) unterstützt, sollen in der künftigen Förderperiode neue Standards in der Tierhaltung eingeführt werden.

Das bayerische EPLR fördert Stallbauinvestitionen mit höheren Zuwendungen, wenn sie u.a. über die derzeit gesetzlichen Standards hinaus zu mehr Tierwohl beitragen (Premiumförderung). Auch der Ökolandbau und die Behirtung von Almen und Alpen (KULAP) zielen auf ein verbessertes Tierwohl. Das Angebot einer Weideprämie für Rinder wird national finanziert.

Humanressourcen

Der Förderung des Wissenstransfers, der Weiterbildung und Qualifizierung sowie der Netzwerkbildung und Kooperation zwischen Akteuren des ländlichen Raumes und weiterer Bereiche wie der Wissenschaft kommt in der Förderperiode 2014-2020 eine höhere Bedeutung zu. Entsprechende Aktivitäten können das Humankapital in der Region – die Kompetenzen und Kapazitäten der ländlichen Akteure zur Weiterentwicklung des ländlichen Raumes fördern. Außerdem wirkt die Bildung von Humankapital im ländlichen Raum der Abwanderung qualifizierter Wissens- und Kompetenzträgern entgegen.

In Bayern werden Bildungs- bzw. Qualifizierungs- und Beratungsangebote zwar nicht im EPLR programmiert (national finanziert), jedoch bietet das Programm spezifische Ansatzpunkte für die bessere Nutzung der Humanressourcen.

Im Rahmen von LEADER können Qualifizierungsmaßnahmen für LAGs unterstützt werden. Insbesondere die Kompetenzentwicklung für regionale Umsetzungs- und Steuerungsprozesse, darüber hinaus auch fachliche und zielgruppenbezogene Veranstaltungen (Symposien, Fachtagungen) sind denkbar. Ferner lassen sich über das neu eingeführte Budget für Bürgerbeteiligungsprojekte auch Schulungen für das Ehrenamtliche organisieren. Dies ist unter anderem auch für eine Verstetigung regionaler Entwicklungsprozesse förderlich.

Auch bei Dorfentwicklungsprozessen werden in der Regel Bildungs- und Beteiligungsveranstaltungen in sogenannten Schulen der Dorf- und Landentwicklung durchgeführt. Motivations- und Informationsveranstaltungen schaffen die Grundlage für das Engagement von Bürgern.

Der Ausbau der Forschung in der Landwirtschaft wird in der ELER-Strategie als prioritär eingestuft. Kooperationen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP AGRI) sollen den Wissens- und Forschungstransfer verbessern und die Zusammenarbeit zwischen Forschung und Praxis erleichtern.³⁰ Auch die Evaluierung des Ökolandbaus in Bayern³¹ zeigt, dass Defizite in der Forschung der weiteren Entwicklung der ökologischen Landbewirtschaftung in Bayern entgegenstehen. Über den Wissensaustausch und den Dialog zwischen Forschung und Praxis können (in)direkt mehrere Wirkungsbereiche abgedeckt werden. Letztlich kann eine verstärkte und zugleich stärker praxisorientierte Agrarforschung den Wirkungsbereichen Boden, Biodiversität, Ressourcen etc. zugute kommen.

³⁰ Ziele der bayerischen Innovationsstrategie sollen national finanziert werden.

³¹ Forschungsgruppe ART und Ecozept (2013): Evaluation des Ökologischen Landbaus in Bayern, Auftrag des StMELF

Governance

Die Förderung von Governance-Strukturen d.h. einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen, Zivilgesellschaft (Private, Vereine, Verbände etc.) aber auch Unternehmen sowie die Etablierung neuer Kooperationsformen erfolgt vorrangig mit entsprechenden positiven Wirkungen im Rahmen von LEADER. Die vorgesehene Festbetragsförderung für die „Kleinprojekte Bürgerengagement“ soll den LAGs mehr Eigenverantwortung geben und eine weniger bürokratische Form der Projektförderung ermöglichen. Auch dies kann einen Beitrag zum Aufbau lokaler Steuerungs (Governance-) Strukturen leisten. Der bayerische LEADER-Ansatz soll dadurch auch helfen, den CLLD-Ansatz zu verwirklichen.

Kommunale Kooperationen werden außerdem bei Dorfentwicklungsvorhaben und bei der Umsetzung Integrierte ländlicher Entwicklungskonzepte (außerhalb von ELER) unterstützt.

Aber auch im Rahmen der EIP sind Potenziale vorhanden, positiv auf die Einrichtung von Governance-Strukturen hinzuwirken.

Für die anderen Maßnahmen gilt es, den Verwaltungs-und Ressourcenaufwand zu prüfen und das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden.

Lebensqualität

Lebensqualität im ländlichen Raum kann sich insbesondere durch das Angebot von Naherholungs- und Freizeitmöglichkeiten bzw. –einrichtungen, eine gesicherte Daseinsvorsorge beispielsweise in den Bereichen Nahversorgung, ländliche Infrastruktur, Ver- und Entsorgung, Angebote im sozialen Bereich sowie haushaltsnahe Dienstleistungen etc. ausdrücken.

Zentrale Herausforderungen (gemäß Bedarfsanalyse) der ländlichen Räume sind die Stärkung der lokalen Wirtschaft, die Flankierung der demographischen Entwicklung und eine verstärkte Kooperation. Durch das Dorferneuerungsprogramm sollen ländliche Kommunen in ihrer Nahversorgungsfunktion gestärkt werden, Diversifizierungsvorhaben sollen den Aufbau von Wertschöpfungsketten anregen, Beschäftigungswirkungen entfalten und zur Verbesserung der lokalen Versorgung beitragen. Dorferneuerung und die Schaffung kleiner Infrastrukturen (M7) helfen diesbezüglich, Basisdienstleistungen und lokale Verkehrswege (auch für touristische Zwecke) im ländlichen Raum kleinräumig zu verbessern.

Somit ergeben sich positive Wirkungen auf die Lebensqualität vor allem im Rahmen der oben genannten Maßnahmen. Aber auch Vorhabensarten, die zur Verbesserung der Umweltqualität und zum Erhalt von Natur und Kulturlandschaft beitragen, können positiv auf die Lebensqualität wirken.

In Tabelle 9 sind die erwarteten Wirkungen der bayerischen ELER-Maßnahmen zusammengefasst. Folgende Skalierung wurde verwendet:

- 0: keine Wirkung
- 1: geringe Wirkung
- 2: mittlere Wirkung
- 3: starke Wirkung
- 4: sehr starke Wirkung

Tabelle 9: Erwartete Wirkungen der bayerischen ELER-Maßnahmen

Vorhabensart	Wirkungsbereiche											
	Biodiversität	Landschaft	Wasserqualität	Boden	Klimaschutz	Beschäftigung	Humanressourcen	Lebensqualität	Governance	Arbeitsproduktivität	Tiergerechtigkeit	Ökonomisches Wachstum
Initiierung und laufender Betrieb von operationellen Gruppen (Code 16.1)	0	0	0	0	0	1	3	1	1	1	0	0
Entwicklung und Erprobung von Pilot-projekten, neuen Produkten, Verfahrensweisen, Prozessen und Technologien (Code 16.2)	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2
Förderung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte sowie lokaler Absatzförderungsmaßnahmen (Code 16.4)	0	1	0	0	1	1	1	1	0	2	0	2
Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, AFP (Code 4.1, 4.2)	0	0	1	1	2	2	2	1	0	3	2	3
Investitionen in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Marktstrukturverbesserung (Code 4.2)	0	1	1	1	3	2	2	1	0	1	1	3
Nichtproduktive-Investitionen zur Umsetzung umwelt- und klimarelevanter Zielsetzungen (Code 4.4)	3	2	2	2	2	0	0	1	0	1	0	0
Hochwasserschutz (Code 5.1)	0	1	2	3	2	0	0	2	0	0	0	0
KULAP (alle Code 10.1):												
Extensive Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser	3	2	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0
Nachhaltiges Düngemanagement	1	1	3	2	4	0	0	0	0	0	0	0
Umwandlung von Acker in Grünland entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten	2	3	4	3	4	0	0	0	0	0	0	0
Gewässer- und erosions-schutzfördernde Bewirtschaftungsvorhaben auf Acker- und Grünland	1	1	4	4	3	0	0	0	0	0	0	0
Winterbegrünung	1	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Mulch/Streifen/Direktsaatverfahren bei Reihenkulturen	1	1	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0
Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten	2	1	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Erhalt artenreicher Grünlandbestände	4	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Extensive Grünlandnutzung an Waldrändern	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Vielfältige Fruchtfolge	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Blühflächen	4	4	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Wiederherstellung und Erhaltung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert	3	4	2	4	2	0	0	0	0	0	0	0
Streuobst	4	4	2	3	2	0	0	0	0	0	0	0
Flächenbereitstellung zur dauerhaften Anlage von Struktur- und Landschaftselementen	4	4	4	4	2	0	0	0	0	0	0	0
VNPI/ EA (alle Code 10.1)												
Biotoptyp Acker 1: Extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Ackerlebensräume	4	2	3	2	3	0	0	0	0	0	0	0
Biotoptyp Acker 2: Brachlegung auf Acker mit Selbstbegrünung aus Artenschutzgründen	4	3	2	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Biotoptyp Wiese 1: Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume	4	3	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0
Biotoptyp Wiese 2: Brachlegung von Wiesenlebensräumen aus Artenschutzgründen	4	3	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0
Biotoptyp Wiese 3: Ergebnis-orientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-Lebensraumtypen	4	3	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0
Biotoptyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung	4	3	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0

Vorhabensart	Wirkungsbereiche											
	Biodiversität	Landschaft	Wasserqualität	Böden	Klimaschutz	Beschäftigung	Humanressourcen	Lebensqualität	Governance	Arbeitsproduktivität	Tierrerecht	Ökonomisches Wachstum
- Einführung ökologischer Landbau (Code 11.1) - Beibehaltung ökologischer / biologischer Landbau (Code 11.2)	4	3	3	3	3	0	0	0	0	0	4	1
- Berggebiete (Code 13.1) - andere Gebiete (Code 13.2) - spezifische Nachteile (Code 13.3)	1	3	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1
Diversifizierung (Code 6.2)	0	0	0	0	1	2	0	1	0	1	0	3
- Dorferneuerung und -entwicklung (Codes 7.2, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7) - Investitionen in dem öffentlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Interesse (Codes 7.2, 7.4, 7.5)	1	3	0	1	1	1	1	4	3	0	0	0
- Vorbereitende Unterstützung (Code 19.1) - Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien (Code 19.2) - Gebietsübergreifende u. transnationale Zusammenarbeit (Code 19.3) - LAG - Management (Code 19.4)	1	1	1	0	1	3	4	4	4	1	0	1

Fazit

Die bayerische ELER-Strategie will zu den Europa 2020-Zielen einen Beitrag leisten (vgl. Abschn. 3.2.1) und verfolgt die folgenden drei Hauptziele:

- Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit,
- Stärkung einer nachhaltigen Energie- und Ressourcennutzung,
- Förderung von Arbeit, Bildung und sozialer Integration.

Wie in der Wirkungszusammenstellung aufgezeigt, tragen die Teilmaßnahmen in unterschiedlichem Ausmaß zu den verschiedenen Wirkungsbereichen bei. Die Wertung stellt dabei zunächst die Wirksamkeit der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Wirkungsrichtung dar (Wirkungsintensität). Das Ausmaß des Wirkungsumfangs wird darüber hinaus von der Mittele Ausstattung und dem Realisierungsumfang der jeweiligen Maßnahme bestimmt. Aufgrund der Finanzausstattung wird deshalb erwartet, dass insbesondere die Auswirkungen von Maßnahmen M10, M11, M13, M7 und M4 einen hohen Umfang erreichen.

In der Zusammenschau zeigt sich, dass die gewählten Maßnahmen und Vorhabensarten einen positiven Beitrag zur Erreichung der o.g. ELER-Hauptziele leisten. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass erst in Verbindung mit den Maßnahmen die außerhalb des ELER angeboten werden d.h. den Maßnahmen, die national finanziert werden, die Gesamt-Zielerreichung realistisch erscheint.

4.2 Bewertung der Vorkehrungen für das nationale Netzwerk Ländliche Räume

Zur Umsetzung des Art. 54 ELER-VO ist die Einrichtung eines nationalen Netzwerks Ländliche Räume (NLR) erforderlich. Arbeitsgrundlage ist ein eigenes Bundesprogramm. Die Einrichtung bzw. Weiterentwicklung des Netzwerks ist, wie in der Förderperiode 2007-2013 auch, an der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) vorgesehen.

Zu den neuen Aufgaben der Deutschen Vernetzungsstelle ländliche Räume (DVS) in der Förderperiode 2014-2020 zählen die EIP AGRI, die Kooperationsförderung (Art. 35) sowie der CLLD-Ansatz. Traditionell nimmt die Vernetzungsstelle eine Schnittstellenfunktion zwischen unterschiedlichen nationalen aber auch europäischen Akteuren wahr, unterstützt die Koordinierungs- und Entwicklungsaktivitäten der Länder und ist beratendes Mitglied aller Begleitausschüsse.

Der Zeitplan und weitere Details zur Einrichtung des nationalen Netzwerks werden im Bundesprogramm „Nationales Netzwerk für den Ländlichen Raum Deutschland 2014-2020“ ausführlich beschrieben und aus diesem Grund nicht mehr im bayerischen ELER-Programm aufgeführt.

In Bayern sollen die Vernetzungsaktivitäten durch die an der Umsetzung des EPLR beteiligten Stellen und den Begleitausschuss Unterstützung erhalten.

Fazit und Empfehlungen

Es wird empfohlen, dass in Bayern die verschiedenen Angebote der Vernetzungsstelle wie Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen, Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch etc. breit an die entsprechenden Zielgruppen kommuniziert werden. Eine aktive Rolle Bayerns im nationalen Netzwerk sollte wahrgenommen werden, z.B. durch Präsentation von Best-practice-Beispielen und eigene Veranstaltungen.

4.3 Bewertung der Verwendung der Technischen Hilfe

Bayern nutzt die Möglichkeit, Vorhaben zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zu Kontrolle und Prüfung aus dem ELER zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten können ferner Vorhaben zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten, einschließlich elektronischer Systeme zum Datenaustausch, Vorhaben zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten und Begünstigten bei der Verwaltung und Nutzung des ELER fördern.

Die bewährte Koordinierung durch LEADER-Manager wird in Bayern ebenfalls über die Technische Hilfe finanziert.

Um den integrierten und nachhaltigen Ansatz des ELER zu unterstützen, sind insbesondere auch Studien zur Risikoabschätzung von Projekten, Übermittlung von Erfahrungen auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung und begleitende Studien und Untersuchungen (gemäß Evaluationsplan) zur Verbesserung der Informationsbasis für die Steuerung des Programms und die Optimierung der Wirksamkeit vorzusehen (vgl. auch Bewertung des Evaluationsplans in Abschn. .

Für die Technische Hilfe sind je rund 7,6 Mio. € ELER- bzw. Kofinanzierungsmittel vorgesehen, daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Jahresplafond von rund 2,2 Mio. €. An den gesamten öffentlichen Programmmitteln macht die Technische Hilfe 0,4 % aus.

5. Bewertung der Ziel-Quantifizierung und der Etappenziele

Im Entwurf der ELER-Durchführungsverordnung (DVO, Stand: Juni 2014) wird der gemeinsame Satz an Kontext-, Ergebnis- und Output-Indikatoren für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Außerdem sind die Indikatoren aufgeführt, die für die Festlegung quantifizierter Ziele für die Schwerpunktbereiche / Unterprioritäten zu verwenden sind.

Die DVO sieht vor, dass zur Festlegung der Etappenziele und der Ziele für den Leistungsrahmen die vorab festgelegten Indikatoren gemäß Anhang IV Nummer 5 der DVO verwendet werden. Alternativ können diese Indikatoren durch andere relevante Output-Indikatoren, wie sie im EPLR festgelegt sind, ersetzt und / oder ergänzt werden. In Bayern fiel die Entscheidung zugunsten der ersten Variante, lediglich in Priorität 3 wurden die vorab festgelegten Indikatoren durch einen alternativen Kennwert ersetzt.

5.1 Bewertung der quantifizierten Zielindikatoren

Für fast alle Prioritäten und Maßnahmen die im bayerischen EPLR programmiert werden, sind die Zielindikatoren gemäß ELER-Durchführungsverordnung aufgeführt (Ausnahme: Hochwasserschutz, M5.1). Diese Indikatoren beziehen sich unmittelbar auf die im Programm genannten Kontextindikatoren, die den Ausgangswert für das Basisjahr darstellen.

Die Zielindikatoren sowie entsprechende Zielwerte sind in Tabelle 9 aufgeführt. Die Zielwerte bilden – wenn auch (überwiegend) physischer und finanzieller Natur - eine wesentliche Grundlage, um die Zielerreichung zu messen.

Tabelle 10: Zielindikatoren und Zielwerte

Priorität 1				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
1A	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)	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)	100 ³²
1B	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)	T2 Gesamtzahl der Kooperationsvorhaben, die im Rahmen der Maßnahme „Zusammenarbeit“ unterstützt werden (Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) (Gruppen, Netzwerke/Cluster, Pilotprojekte...) (Schwerpunktbereich 1B)	12
Priorität 2				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
2A	M04	Art. 17 (AFP)	T4 Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden (Schwerpunktbereich 2A)	4,76
	M16	Art. 35 (Kooperation, EIP)		
Priorität 3				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
3B	M05	Art. 18 (Hochwasserschutz)		
Priorität 4				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
4A	M04	Art. 17 (AFP)	T9 Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten (Schwerpunktbereich 4A)	12,66
	M10	Art. 28 (AUKM)		
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)		
	M13	Art. 31 (AZ)		
4B	M04	Art. 17 (AFP)	T10 Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten (Schwerpunktbereich 4B)	2,65
	M10	Art. 28 (AUKM)		
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)		
	M13	Art. 31 (AZ)		
4C	M04	Art. 17 (AFP)	T12 Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten (Schwerpunktbereich 4C)	2,23
	M10	Art. 28 (AUKM)		
	M11	Art. 29 (Ökolandbau)		
	M13	Art. 31 (AZ)		

³² Bei dem hier im Indikatorenplan angegebenen Wert von 100 muss es sich um ein Missverständnis handeln (Bezugsgröße für die Berechnung müsste die Gesamtsumme der öffentlichen Aufwendungen sein (vgl. ELER-DVO, Anhang IV Nummer 4). Entsprechend sollte hier der Wert 0,2 eingefügt werden).

Priorität 5				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
5B	M04	Art. 17 (AFP)	T15 Gesamtinvestitionen in Energieeffizienz (Schwerpunktbereich 5B)	400 Mio.
5D	M10	Art. 28 (AUKM)	T18 Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Reduzierung der Treibhausgas- und/oder Ammoniakemissionen gelten (Schwerpunktbereich 5D)	7,01
5E	M10	Art. 28 (AUKM)	T19 Prozentsatz der land- und forstwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zwecks Beitrags zur Kohlenstoffbindung und -speicherung gelten (Schwerpunktbereich 5E)	3,87
Priorität 6				
Unterpriorität	Maßnahmenkombination	Art. (Name) der Maßnahme	Zielindikatoren	Zielwert
6A	M06	Art. 19 (Diversifizierung)	T20 In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (Schwerpunktbereich 6A)	180
6B	M07	Art. 20 (Dorferneuerung)	T21 Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten (Schwerpunktbereich 6B)	61,83
	M19	Art. 35 ESI-VO (CLLD)	T22 Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (Schwerpunktbereich 6B)	10,31
			T23 In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (Leader) (Schwerpunktbereich 6B)	100

Bei den aufgeführten Zielwerten handelt es sich um vorsichtig geschätzte Werte, die gleichwohl realistisch erscheinen.

Da die entsprechenden Maßnahmen / Vorhabensarten nicht im bayerischen EPLR programmiert werden, finden die Zielindikatoren T3, T5 - T8, T11, T13+T14 sowie T16+T17 und T24 keine Anwendung, da sie sich unter anderem auf die Zahl der Schulungsteilnehmer (T3), die Junglandwirteförderung (T5), die Zahl der Betriebe, die sich an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten und kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugergemeinschaften beteiligen (T6) oder die Zahl der Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen (T7) oder auf Wald-/ Forstmaßnahmen (T8) und IKT-Infrastrukturen (IKT) (T24) beziehen.

Die aufgeführten Indikatoren können als Ziel- und Output-Kennwerte herangezogen werden, könnten jedoch im Sinne der Zieldefinition um aussagekräftigere Indikatoren zu den angebotenen Maßnahmen erweitert werden. Insbesondere für die Erfassung der Ergebnisindikatoren, der Beschreibung bzw. Bewertung komplexer und vielfältiger Wirkungsdimensionen und zur konkreten Beantwortung der Bewertungsfragen gemäß DVO sollten aussagekräftige und profunde Datengrundlagen geschaffen werden (Berichterstattung 2017 und 2019).

5.2 Bewertung der Etappenziele

Realisierbare Fortschritte und Erfolge in allen Prioritäten sollen aus der Bewertung der gewählten Etappenziele erkenn- und belegbar sein. Die im bayerischen ELER-Programm verwendeten Etappenziele basieren auf den Vorschlägen der ELER-Durchführungsverordnung (Entwurf ELER-DVO, Anhang IV, Nummer 5).

In der nachfolgenden Tabelle 11 sind die Indikatoren für den Leistungsrahmen einschließlich der Zielwerte für das Jahr 2023, die *adjustment top ups* sowie die Meilensteine (relativ und absolut) für das Jahr 2018 aufgeführt.

Tabelle 11: Leistungsrahmen (Etappenziele)- Indikatoren

Priorität	Indikator	Ziel 2023	Adjustment tops	Meilenstein 2018 (%)	Meilenstein (absoluter Wert)
P2	Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben P2 (EUR)	473.000.000	239.000.000	29,5%	69.030.000 €
	Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden (Schwerpunktbereich 2A) + Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Geschäftsentwicklungsplänen/Investitionen für Junglandwirte, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden (Schwerpunktbereich 2B)	4.660	2.360	30%	690
P3	Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben P3 (EUR)	94.120.000		30%	28.236.000
	Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten/kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugergemeinschaften erhalten (Schwerpunktbereich 3A)				
	Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen (Schwerpunktbereich 3B)				
P4	Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben P4 (EUR)	1.858.572.501	152.467.801.00	60%	1.023.662.820
	Landwirtschaftliche Fläche mit Verwaltungsverträgen, die zur biologischen Vielfalt beitragen (Schwerpunktbereich 4A) + zur Verbesserung der Wasserwirtschaft (Schwerpunktbereich 4B) + zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung/Verhinderung von Bodenerosion (Schwerpunktbereich 4C)	785.000	56.000	90%	656.100
P5	Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben P5 (EUR)	371.460.000	71.383.491	47,5%	142.536.341,78
	Zahl der Investitionsvorhaben in den Bereichen Energieeinsparungen und Energieeffizienz (Schwerpunktbereich 5B) + im Bereich der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen (Schwerpunktbereich 5C)	140		14%	19,6
	Land- und forstwirtschaftliche Fläche im Rahmen der Verwaltung zur Förderung der Kohlenstoffspeicherung/-bindung (Schwerpunktbereich 5E) + landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Reduzierung der Treibhausgas- bzw. Ammoniakemissionen gelten (Schwerpunktbereich 5D) + bewässerten Fläche, auf der eine Umstellung auf wirksamere Bewässerungssysteme erfolgt (Aktionsbereich 5A)	440.500	107.885	60%	199.569

P6	Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben P6 (EUR)	803.000.000	502.600.000	10%	30.040.000
	Anzahl der geförderten Vorhaben zur Verbesserung der grundlegenden Dienstleistungen und Infrastrukturen in ländlichen Gebieten (Schwerpunktbereiche 6B und 6C)	9.980	5.880	13,5	553,50
	Von einer lokalen Aktionsgruppe abgedeckte Personen (Schwerpunktbereich 6B)	6.000.000		100%	6.000.000

In den überwiegenden Fällen wurden die Meilensteine auf Basis der Erfahrungen der Förderperiode 2007-2013 gesetzt. Unter anderem wurden für die Maßnahmen unter Art. 35 d.h. Kooperationen im Rahmen der EIP keine Meilensteine festgelegt. Als Begründung für das Fehlen eines Meilensteins wird aufgeführt, dass es sich um eine neue Maßnahmen handelt und noch keine Erfahrungen vorhanden sind.

Der Einbehalt der Leistungsreserve wird in den Meilensteinen für die Prioritäten 4, 5 und 6 berücksichtigt, nicht jedoch in den Prioritäten 1,2 und 3.

Da im bayerischen ELER-Programm unter Priorität 3 keine Maßnahmen / Vorhabensarten angeboten werden, die die beiden Indikatoren „Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten/kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugergemeinschaften erhalten“ bzw. „Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die an Risikomanagementprogrammen teilnehmen“ abdecken, soll für Priorität 3 ein alternativer Indikator Verwendung finden. Dieser Indikator gibt die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die von Risikopräventionsvorhaben profitieren, wieder. Als Ziel für das Jahr 2023 werden 300 Betriebe genannt. Der Meilenstein im Jahr 2018 liegt bei 30 %, dies entspricht 90 Betrieben. Auch dieser Wert basiert auf den Erfahrungen aus der Förderperiode 2007-2013 und wird aus diesem Grund als realistisch eingeschätzt.

Für die Vorhabensarten unter Art. 29 (Ökolandbau) und Art. 17 (Investitionsförderung) wird von einer hohen Nachfrage ausgegangen³³, aus diesem Grund werden die Meilensteine sehr hoch angesetzt. Jedoch hängen die Nachfrage und Akzeptanz der Maßnahmen / Vorhabensarten unter den Prioritäten 4 und 5 stark von externen Einflüssen und den Entwicklungen auf den konventionellen und ökologischen landwirtschaftlichen Märkten (Preisabstände) sowie den Energiemärkten ab.

Für die Etappenziele im Bereich LEADER wird auf allgemeine Erfahrungen mit der Projektbearbeitung verwiesen. Es wird davon ausgegangen, dass frühestens zu Beginn / Mitte des Jahres 2015 erste Projektanträge angenommen / bearbeitet können, da die Auswahl der LAGs erst 2015 abgeschlossen werden soll. Im Jahr 2016 bewilligte Projekte werden aufgrund von Beteiligungsprozessen sowie ggf. Genehmigungsverfahren etc. vermutlich erst 2018 schlussgerechnet. Aus diesen Gründen besitzen die Meilensteine im Jahr 2018 noch kaum Aussagekraft. Auch für Investitionen im Rahmen von Art.17-Maßnahmen / Vorhabensarten können teilweise bis Ende 2018 noch keine abgeschlossenen Verfahren erwartet werden.

Die oben beschriebenen Begründungen für die Bezifferung der Etappenziele sind schlüssig und nachvollziehbar.

5.3 Bewertung der Monitoring- und Bewertungssysteme und des Evaluationsplans

Der **Evaluationsplan** bildet den Gesamtrahmen für die Monitoring- und Bewertungsvorkehrungen und -aktivitäten im Rahmen des bayerischen ELER-Programms für den gesamten Förderzeitraum. Die Implementierung des Evaluationsplans obliegt der Verwaltungsbehörde. Neben der Benennung der erforderlichen Bewertungsmethoden sind ausreichende Ressourcen und Daten frühzeitig bereit zu stellen. Sowohl eine kontinuierliche Begleitung der Programmumsetzung als auch eine gezielte Bewertung (z.B. im Rahmen der jährlichen Bericht-

³³ Ausgehend von einer entsprechenden Akzeptanz in der Förderperiode 2007-2013.

erstattung, der erweiterten Umsetzungsberichte (sog. AIR) oder der ex-post Bewertung) sollen helfen, „über Ziele zu steuern“, d.h. strategische Entscheidungen zu fällen ggf. zu revidieren und neu auszurichten. Die Kontrolle der Umsetzungsqualität des bayerischen EPLR erfolgt durch die Verwaltungsbehörde sowie den eingesetzten Begleitausschuss. Die Operationalisierung erfolgt mittels geeigneter Indikatoren.

Die vorgesehene stärkere Verknüpfung der Programmsteuerung und der Programmevaluierung sowie die Schaffung einer „nachvollziehbareren Transparenz über Inhalte und Abläufe von Monitoring- und Evaluations-Maßnahmen“ sind im Sinne der Vorschläge der KOM zu begrüßen.

Zu den Mitgliedern des Begleitausschusses zum bayerischen EPLR zählen unter anderem auch die Verwaltungsbehörden der anderen ESI-Fonds; dies wird sehr positiv bewertet. Ein intensiver Austausch und die Koordination der Umsetzung des Evaluationsplans sollen damit sichergestellt werden. Darüber hinaus ist eine ressortübergreifende Abstimmung auch für andere Koordinierungsbereiche zu empfehlen.

Die verschiedenen Bewertungsstrukturen (v.a. Berichtspflichten) sowie die Verantwortlichkeiten und deren Aufgaben / Funktion (Datenbereitsteller, -nutzer, Adressat) werden im bayerischen EPLR ausführlich beschrieben. Dabei wird auch auf die besondere Rolle von LEADER und der Lokalen Aktionsgruppen eingegangen: Auf der einen Seite ist die (Selbst-)Evaluierung der eigenen Lokalen Entwicklungsstrategie (LES) Aufgabe der LAGs. Andererseits sind die Beiträge von LEADER zum EPLR extern zu bewerten. Darüber hinaus sollten Hilfestellungen und Anforderungen im Rahmen der geforderten (Selbst-)Evaluierung frühzeitig an die LAGs übermittelt werden.

Sowohl die im Rahmen des Evaluationsplans benannten Bewertungsthemen und –aktivitäten als auch der Zeitplan sowie die technischen, administrativen und personellen Ressourcen, die in Zusammenhang mit dem Evaluationsplan zur Anwendung kommen sollen, werden durch die Evaluatoren als realistisch eingeschätzt. Die Möglichkeit einer effizienten und zeitpunktgerechten Umsetzung des Evaluationsplans erscheint gegeben.

Da die gewählten Output- und Zielindikatoren jedoch immer nur einen Teil des Wirkungsspektrums der ELER-Maßnahmen abdecken, sollten rechtzeitig ergänzende Datengrundlagen bereitgestellt werden. Dies vor allem, um für die erweiterten Durchführungsberichte und die Beantwortung der Bewertungsfragen eine ausreichende und valide Datenbasis zu erhalten (z.B. im Hinblick auf die Verbesserung der Energieeffizienz, den Umfang der Wertschöpfungsbeiträge oder das Ausmaß von Ökosystemleistungen).

Fazit und Empfehlungen

Ein intensiver Austausch über die Anwendung des Evaluationsplans sollte durch die Koordination im Begleitausschuss gewährleistet werden. Kontinuierliche fachliche Analysen durch im Evaluationsplan einzuplanende begleitende Studien können auch die Informationsbasis über die Wirksamkeit von ELER-Maßnahmen verbessern helfen und differenziertere Einschätzungen zur Feinsteuerung liefern.

6. Bewertung des Durchführungsverfahrens

Es ist zu prüfen, welche Durchführungsverfahren für die Programmabwicklung gewählt wurden. Hierzu zählen sowohl Umsetzungs- und Behördenarrangements als auch die Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Auch die Erfüllung der Ex ante-Konditionalitäten ist zu berücksichtigen.

Die Zuständigkeit für die Durchführung und die Begleitung liegt bei den Dienststellen des StMELF und StMUG. Die daraus resultierende personelle Kontinuität ist einer von vielen Erfolgsfaktoren langfristig angelegter Programme. Eine gemeinsame Zahlstelle im StMELF ist für alle Maßnahmen zuständig. Die Dienststellen sind einzelnen Maßnahmen zugeordnet worden.

Die Management-, Vollzugs- und Kontrollstruktur sind im Programmentwurf Kap. 15.1 ausführlich beschrieben. Die Trennung von Funktionen wird durch die Aufgabenverteilung in unterschiedlichen Abteilungen (*Management authority; Paying agency*) gewährleistet. Die bescheinigende Stelle ist ein beauftragtes unabhängiges Unternehmen.

Darüber hinaus werden die Regelungen für den Begleitausschuss benannt (Kap. 15.2). Die Verwaltungsbehörde hat am 4. Juni 2014 bereits eine konstituierende Sitzung des vorläufigen Begleitausschusses für die Förderperiode 2014 – 2020 organisiert, um vor Genehmigung des EPLR 2014 – 2020 über erforderliche Entscheidungen abzustimmen (Auswahlkriterien für AFP, Marktstrukturförderung, Diversifizierung). Dieser provisorische Begleitausschuss gab sich in seiner ersten Sitzung eine Geschäftsordnung.

Die Auswahl der zu fördernden Operationellen Gruppen in Zusammenhang mit Kooperationen im Rahmen der **Europäischen Partnerschaft** (EIP AGRI) obliegt der Verwaltungsbehörde.

Im Rahmen von **LEADER** erfolgt in Bayern der Fördervollzug durch die staatlichen Bewilligungsstellen, dies entlastet die LAGs vom Fördervollzug. Die LEADER-Manager innerhalb der staatlichen Beratung übernehmen eine wichtige Funktion in der Beratung, Koordination und Moderation von LAGs. Sie haben sich in der Vergangenheit ebenso bewährt wie die nationale Netzwerkstelle für Ländliche Räume (DVS), die bei der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) eingerichtet wird und eine Unterstützerfunktion bei der Anbahnung und Durchführung von LAG-Kooperationen einnimmt, dem Austausch und dem Wissenstransfer zwischen den LAG-Gebieten dient und als neue Aufgabe auch die Koordination der EIPs in Deutschland übernimmt.

Darüber hinaus werden geplante Publizitätsmaßnahmen aufgezeigt und auf die Ziele und die Beteiligung der Europäischen Union hingewiesen.

Ex ante-Konditionalitäten

Im Programmentwurf werden 12 ex-ante Konditionalitäten benannt, deren Erfüllung wird mit einschlägigen nationalen Rechtsverordnungen nachgewiesen. Auf eine ausführliche Prüfung und Bewertung der einzelnen Rechtsverordnungen wurde verzichtet.

Beratungskapazität (Kap. 5.5 des EPLR-Entwurfs)

Da die Beratungsmaßnahmen in Bayern nicht programmiert werden, ist es notwendig, ausreichende Beratungskapazitäten durch staatliche Verwaltungsstellen zur Verfügung zu stellen.

Zunächst sind ausreichende Kapazitäten zur Durchführung und zur Verwaltung zu gewährleisten. Zur Unterstützung der Innovationsbereitschaft land- und forstwirtschaftlicher Betriebe ist zudem eine neutrale, kompetente Beratung in der Fläche unverzichtbar. Hierzu ist eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, zu denen neben der Bereitstellung und Schulung von Personal der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und der nachgeordneten Bewilligungsstellen auch die Kommunikationsstrategie und spezielle Aktivitäten zur Unterstützung von Innovationsvorhaben zählen. In Kap. 5.5 des EPLR-Entwurfs werden die bayerischen Beratungsaktivitäten dargestellt.

Fazit und Empfehlungen

Bei der Ex ante-Evaluierung des Gesamtprogramms und der Analyse der Maßnahmen in den Prioritäten hat sich gezeigt, dass die Wirksamkeit vieler Maßnahmen durch Kombination mit zielorientierten Beratungen gesteigert werden kann. Deshalb sollten für die Durchführung der ELER-Strategie ausreichende Ressourcen z.B. für Beratungen im Zusammenhang mit der Verbesserung der Energieeffizienz oder die Anwendung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

7. Überprüfung der Prämienkalkulation

Gemäß Art. 62 ELER-Verordnung, Absatz 2, müssen alle Beihilfen, die auf der Grundlage von Standardkosten, zusätzlichen Kosten oder Einkommensverlusten gewährt werden, von einer funktionell unabhängigen Stelle auf ihre Angemessenheit und Korrektheit überprüft werden. Die Forschungsgruppe ART hat im Rahmen der Ex ante-Evaluation alle Prämien die nach Art. 28, 29 und 31 im bayerischen EPLR-Programm gewährt werden, geprüft. Soweit bei Einzelmaßnahmen die gleiche Berechnungsmethode oder die gleichen Daten zugrunde liegen, wurden diese Maßnahmen zusammengefasst bewertet. Zur Bewertung der Prämienkalkulationen wird ein eigener Bericht erstellt.³⁴

Die Prüfung der Prämien ergab, dass die Datengrundlagen fachlich belastbar sind und die Prämienkalkulationen ausschließlich nachprüfbare Bestandteile enthalten. Die Kalkulationen basieren vor allem auf gängigen Informationsmaterialien wie z.B. dem Leitfaden für die Düngung von Acker und Grünland (Gelbes Heft) oder die Gruber Tabelle (Futterwerttabelle) der LfL, dem KTBL-Feldarbeitsrechner, etc. Diesen bewährten Datenquellen wird eine hohe Validität zugesprochen. Die verwendeten Daten spiegeln bayerische Standort- und Produktionsgegebenheiten wider. In Einzelfällen wurden ungenaue Quellenangaben nachträglich eingefordert, so dass letztlich alle Angaben mit reliablen Quellenangaben belegt werden konnten. Die angewandten Berechnungsmethoden zeigen eine hohe Sorgfalt bei der Berechnung von zusätzlichen Kosten oder Einkommensverlusten.

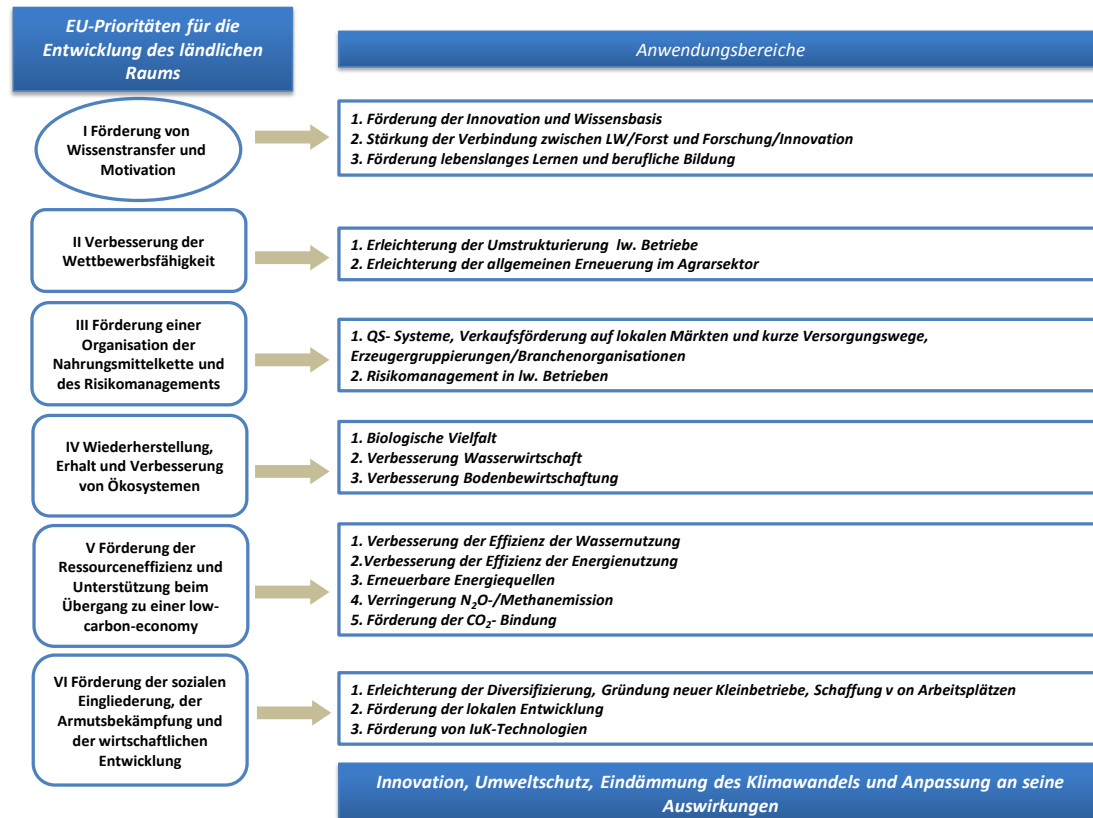
Die Überprüfung ergab, dass die Prämienkalkulationen als angemessen und korrekt bestätigt werden können. Die Prämienhöhen stellen einen angemessenen Ausgleich für die Einkommensverluste infolge der Förderverpflichtungen dar.

³⁴ Der Bericht zur Prämienkalkulation wird von der Forschungsgruppe ART erstellt und bis Ende Juli 2014 mit dem StMELF abgestimmt. Die Prüfung erfolgte nach den Anforderungen des Art. 10 der ELER-Durchführungsverordnung.

8. Bewertung der Querschnittsthemen

Die ELER-Strategien sollen gemäß Art. 8 (1c) (v) auch ein Konzept für Innovation, Umweltschutz sowie die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an seine Auswirkungen enthalten. Diese Querschnittsthemen sollen in Hinblick auf die Verwirklichung der Prioritäten der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums ausgestaltet sein (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Prioritäten und Querschnittsziele



Quelle: In Anlehnung an EU-KOM (ELER-VO)

Im EPLR-Entwurf (Kap. 5.5) werden diesbezügliche strategische Vorgehensweisen in Bayern aufgezeigt.

Innovation

In der Förderperiode 2014 – 2020 wird der Innovation als Querschnittsziel für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung und aufgrund ihrer Relevanz für alle anderen Prioritäten große Bedeutung beigemessen. Wissensaustausch, Forschung und Innovation sind auch für den land- und forstwirtschaftlichen Sektor entscheidende Bausteine, um im globalen Wettbewerb bestehen und den künftigen Herausforderungen nach Effizienzsteigerungen bei größtmöglicher Schonung der Ressourcen begegnen zu können.

Um Innovationsaktivitäten zu forcieren, hat die Bayerische Staatsregierung die Bayerische Innovationsstrategie verabschiedet. Diese wird ergänzt durch den programmspezifischen

Ansatz zur Umsetzung von Innovation innerhalb des ELER. Dabei sollen Fragestellungen aufgegriffen werden, die mit einer naturverträglichen Landbewirtschaftung und insbesondere im Zusammenhang mit den Herausforderungen des Klimawandels, der Erhaltung der Biodiversität und der Schonung der natürlichen Ressourcen und der Verbesserung des Tierschutzes korrespondieren. Dazu soll die Entwicklung neuer Konzepte gefördert, Verfahrensweisen und Techniken im Verbund mit Kooperationspartner entwickelt und erprobt sowie neue Lösungsansätze gefunden werden.

Neue, biomassebasierte Produkte, angepasst an die Erfordernisse des Marktes, neue Systeme für das Wissensmanagement und neue Arten des Zusammenwirkens entlang kurze Versorgungsketten sollen entwickelt werden, um die Beteiligung der Primärerzeuger an der Wertschöpfung zu verbessern und/oder die Wertschöpfung zu steigern.

Die Kooperationen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften tragen originär zu diesem Querschnittsthema bei. Die Maßnahme (Art. 35) soll grundsätzlich für Vorhaben in allen ELER-Prioritäten offen sein. Allerdings werden bislang nur 7 Mio. € dafür zur Verfügung gestellt und 12 Kooperationen anvisiert. Unterstützt werden soll dies durch projektbezogene Investitionen in innovative Vorhaben in den angebotenen ELER-Fördermaßnahmen. Hier bleibt jedoch unklar, in welcher Weise sich diese Investitionen von Standard-Investitionen unterscheiden sollen und welcher Anreiz dafür in den Förderprogrammen geboten wird (z.B. fehlende Anreize im AFP).

Innovation soll darüber hinaus durch LEADER-Maßnahmen gefördert werden. Die vielfältigen LEADER-Aktivitäten sollen die Regionen konzeptionell bei der Inwertsetzung ihrer Potenziale unterstützen. Innovation wird dabei sowohl über den integrierten Ansatz zur Steigerung der Attraktivität der jeweiligen Region, zur Verbesserung von Wertschöpfung und Beschäftigung, zur nachhaltigen Nutzung vorhandener natürlicher und wirtschaftlicher Potentiale und insbesondere durch die Bildung von Netzwerken, die Steigerung des regionalen Engagements von Akteursgruppen und die Stärkung der regionalen Kompetenzen gefördert.

Umweltschutz, Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel

Aufgrund unterschiedlicher Definitionen wurde im Rahmen eines Treffens der ex-ante Evaluatoren vereinbart, den Begriff der Nachhaltigkeit basierend auf der Definition der ELER-Verordnung zu verwenden. Ökologische Aspekte stehen in dieser Begriffsbestimmung im Vordergrund, mit einem Fokus auf Biodiversität und Wasser (die Themen Luft, Boden, Landschaft sollen nachrangig behandelt werden).

Prioritär sollen die im Bayerischen Klimaprogramm 2020 und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie formulierten Ziele auch durch ELER-Maßnahmen forciert werden. Die Ziele der Querschnittsthemen Umwelt, Klima und Anpassung an den Klimawandel sollen in allen investiven Maßnahmen mit Ausnahme der Diversifizierung insbesondere durch Einführung von umwelt- und klimarelevanten Kriterien im Rahmen des Auswahlverfahrens und deren Gewichtung gegenüber anderen Kriterien forciert werden. Im Rahmen von LEADER werden für das Projektauswahlverfahren der LAGs als obligatorische Kriterien die „Auswirkungen auf bzw. die Beiträge zu den Querschnittszielen“ vorgeschrieben.

Bei investiven Vorhaben sollen v.a. energieeffizientere Techniken und Arbeits- und Verfahrensabläufe in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung gefördert werden.

Wie im Abschnitt 4 aufgezeigt, werden positive Umwelt- und Klimawirkungen im bayerischen EPLR-Entwurf vorrangig durch die unter Priorität 4 und 5 programmierten Maßnahmen generiert. Im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 sind die Maßnahmen zielgerichteter konzipiert und spezifische Teilmaßnahmen auf Gebietskulissen beschränkt, in denen entweder besonders positive Umweltwirkungen zu erwarten sind oder besondere Bedürfnisse bestehen. Die Vorhabensarten unter Art. 28 und 29 (AUKM, Ökolandbau) können Beiträge zu den Querschnittszielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel leisten.

Die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung von Grenzertragslagen trägt zur Sicherung wertvoller von der Bewirtschaftung abhängiger Ökosysteme bei. Die Gewährung der Ausgleichszulage im Berggebiet und in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen verfolgt v.a. das Ziel, diese durch die historische Bewirtschaftung entstandenen Ökosysteme zu erhalten, eine möglichst vielfältige und artenreiche Kulturlandschaft zu bewahren und an die nächste Generation weiter zu geben.

Maßnahmen im Rahmen des Hochwasserschutzes (Art. 18) können wesentlich zur Sicherung von (Umwelt-)Ressourcen beitragen. Sie dienen unmittelbar der Prävention von negativen Auswirkungen des Klimawandels.

Auch Maßnahmen in Art. 20 und 17 unterstützen diesen Ansatz. Dies betrifft v.a. die Aspekte Innenentwicklung (Reduzierung der Flächenversiegelung) und Milderung von Extremwetterereignissen durch bauliche Veränderungen / Anpassungen von Infrastruktureinrichtungen.

Aspekte, die für den Klimaschutz relevant sind, sind Treibhausgas-Emissionen aus der Landwirtschaft und der Landnutzung (einschließlich der Kohlenstoff-Speicherung bzw. dessen Freisetzung), die Nutzung erneuerbarer Energien sowie Aspekte der Energieeffizienz. Die in den Abschnitten zur Interventionslogik 3.3.2, insbesondere in Kapiteln 3.3.2.4 und 3.3.2.5 aufgezeigten Zusammenhänge zeigen, dass vergleichsweise viele Sekundäreffekte für den Klimaschutz benannt werden.

Auch die im Rahmen des Agrarförderprogramms (AFP) erzielten Wirkungen in den Unterprioritäten 5b und 5d tragen wesentlich zu den Querschnittszielen Klima und Umwelt bei. Nachhaltig ausgelegte Investitionen, energetische Sanierungen, Maßnahmen im Bereich des Ressourcenschutzes sowie emissionsverringende Haltungsweisen können einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Dies könnte noch stärker im bayerischen EPLR hervorgehoben werden.

Allerdings ist durch die komplexe Maßnahmenstruktur der bayerischen Agrarumweltmaßnahmen und den damit verbundenen Primär- sowie Sekundäreffekten (noch) nicht vollständig ersichtlich, welche Maßnahmen direkt klimawirksame Wirkungen entfalten können. Die in Priorität 5 programmierten Maßnahmen umfassen nur einen Anteil von rund 8% der Mittel. Im Strategiekapitel wäre noch deutlicher darzustellen, wie der Klimaschutz auch durch die Sekundärwirkungen der Maßnahmen in anderen Prioritäten gefördert wird.

Die Bedeutung der Querschnittsziele Umweltschutz sowie Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel wird letztlich auch dadurch ausgedrückt, dass weit mehr als die in Art.59, Abs. 6 geforderten 30 % der ELER-Mittel für dieses Querschnittsziel programmiert werden (vgl. auch Bewertung der Schwerpunktsetzung in Abschn. 3.3.1).

9. Zusammenfassung der Strategischen Umweltprüfung

Die Strategische Umweltprüfung erfolgt auf der Grundlage der SUP-Richtlinie zur Bewertung der erheblichen Umweltwirkungen von Plänen und Programmen. Dieser Prüfung werden die Einzelmaßnahmen des Bayerischen ELER-Programms unterzogen. Die Bewertung erfolgt ausschließlich qualitativ und bezieht sich auf die Schutzgüter Mensch einschließlich menschlicher Gesundheit, Boden, Wasser, Klima, Luft, Tiere, Pflanzen, Biodiversität, Landschaft, Kultur- und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Gütern. Die Ziele für diese Schutzgüter sind in entsprechenden gesetzlichen Regelungen festgelegt und werden bei der Konzeption der Maßnahmen berücksichtigt.

Die Analyse des Umweltzustandes anhand ausgewählter Umweltindikatoren des Landesamtes für Umwelt zeigt bei den meisten der betrachteten Indikatoren eine negative Trendentwicklung auf, die sich bei Nichtdurchführung des Programms oft verstärkt. Beispielsweise wird für die Indikatoren im Bereich des Boden- und Gewässerschutzes (Erosion, Nitratgehalt im Grundwasser, ökologischer Zustand der Fließgewässer) sowie für die Indikatoren des Arten- und Biotopschutzes (Farmland Bird Index, Naturschonende Landwirtschaft, Flächen für Naturschutzziele) eine deutliche Verschlechterung des Zustandes bei Nichtdurchführung des Programms erwartet. In einigen Bereichen wird der Einfluss des Förderprogramms auf die Schutzgüter allerdings auch als gering erachtet, bspw. beim Flächenverbrauch (Schutzgut Boden), der Lärmentwicklung (menschliche Gesundheit) oder bei der Landschaftszerstörung. In diesen Bereichen spielen noch weitere Einflussfaktoren eine entscheidende Rolle, wie z. B. die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Auch bei der Entwicklung des Zustandes von Klima und Luft leisten die Fördermaßnahmen zwar einen Beitrag, eine wesentliche Trendänderung kann aber nicht erreicht werden.

Die einzelnen Fördermaßnahmen wirken sich in Abhängigkeit der Fördertatbestände unterschiedlich auf die einzelnen Schutzgüter aus. Die Auswirkung der Fördermaßnahmen auf den Menschen bzw. die menschliche Gesundheit wird vor allem indirekt durch die Wirkung auf die Umweltgüter (z. B. Trinkwasser) erfasst. Bei wenigen Maßnahmen ist auch eine direkte Wirkung festzustellen, z. B. wenn Naturgefahren wie z. B. Hochwasser durch die Fördermaßnahmen abgewehrt werden.

Die Ziele des Bodenschutzes werden durch die Förderung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung erreicht. Tendenziell wirken sich Bodenschutzmaßnahmen auch günstig auf den Schutz der Gewässerqualität aus, insbesondere wenn es sich um Erosionsschutzmaßnahmen handelt. Klimaschutzleistungen werden vor allem bei investiven Maßnahmen erreicht, wenn die Reduktion von Emissionen bzw. eine bessere Energieeffizienz angestrebt wird. Aber auch die Reduzierung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz wirkt sich durch eine Energieeinsparung im Vorleistungssektor auf eine Reduktion der Treibhausgase aus.

Durch die Förderung der extensiven Flächenbewirtschaftung wird vor allem ein Beitrag zur Erreichung der Ziele des Arten- und Biotopschutzes geleistet, außerdem werden Gewässer dadurch weniger belastet. Auch zur Erhaltung der Kulturlandschaft tragen diese Fördermaßnahmen bei. Kultur- und Sachgüter werden insbesondere durch Maßnahmen im Bereich der Dorferneuerung und des Hochwasserschutzes berücksichtigt.

Insgesamt werden ca. 74% der finanziellen Mittel für Maßnahmen bereitgestellt, die eine überwiegend positive Gesamtwirkung aufweisen. 26% der Mittel sind für Maßnahmen eingeplant, deren Wirkung als überwiegend neutral zu bewerten ist. Mögliche negative Wirkungen,

z. B. bei Bodenversiegelung mit negativen Folgen für Boden, Gewässer, Arten und Biotope, sind durch die Berücksichtigung von naturschutzfachlichen Belangen bei der Projektauswahl bzw. der Projektdurchführung zu minimieren bzw. zu vermeiden.

Die bereits bestehenden Monitoringsysteme (z. B. über die WRRL, FFH) sowie das Begleitungs- und Bewertungssystem der ELER-Programme sind ausreichend, um die Wirkung der einzelnen Maßnahmen zu überprüfen.

Aus der Umweltprüfung lassen sich zusammenfassend folgende allgemeine Empfehlungen ableiten:

- Berücksichtigung von umwelt- und klimaschonenden Kriterien bei der Auswahl und Planung der Projekte (z. B. ressourcenschonende Technik, Energieeffizienz);
- Überprüfung der Projektziele auf ihre Umwelterheblichkeit bzw. Einführung von Kriterien zur ökologischen Aufwertung der IST-Situation;
- Vermeidung bzw. Minimierung von zusätzlichem Flächenverbrauch bzw. Bodenversiegelung (z. B. Grünwege statt Teerstraßen, Umbau statt Neubau von Gebäuden);
- Berücksichtigung standortspezifischer Umweltbelange (z. B. maximale Extensivierung in naturschutzfachlich sensiblen Gebieten);
- Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen bei erheblichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

Die maßnahmenspezifischen Bewertungen mit entsprechenden Empfehlungen sind der Langfassung im Endbericht der Strategischen Umweltprüfung (Stand Juli 2014) zu entnehmen.

10. Anhang

Strategische Umweltprüfung (separates beigefügtes Dokument)